4

INFORME ESPAÑA 1996

una interpretación de su realidad social



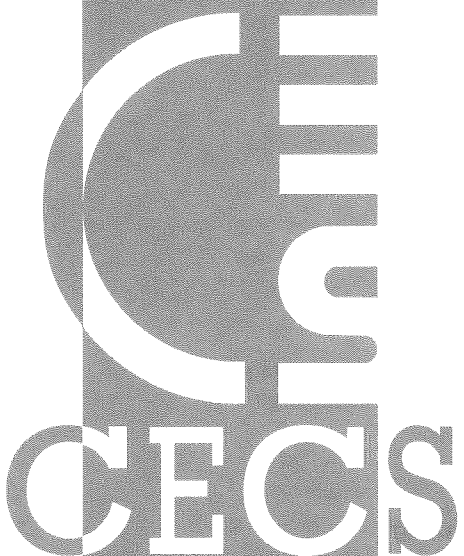
Fundación Encuentro

INFORME
ESPAÑA 1996

4

INFORME ESPAÑA 1996

una interpretación de su realidad social



Fundación Encuentro

© CECS

Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. (91) 562 44 58 - Fax (91) 562 74 69
E. Mail: correo@fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-04-5
ISSN: 1137-6278
Depósito Legal: M-13683-1997

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid



CENTRO DE ESTUDIOS DEL CAMBIO SOCIAL

Patrocinado por la ***FUNDACIÓN RAMÓN ARECES*** *y la empresa* ***IBERDROLA,*** *la* ***FUNDACIÓN ENCUENTRO*** *dirige el Centro de Estudios del Cambio Social (CECS), que agrupa a diversos especialistas dedicados a estudiar en equipo los diversos escenarios de la realidad social española según los métodos de prospectiva.*

Dispone de un Departamento de Datos que mantiene al día los indicadores sociales, de una Biblioteca y de un Centro de Documentación –abiertos al público– especializados en las Culturas Autonómicas y en las cuestiones europeas, así como en publicaciones estadísticas, estudios sociales e informes de entidades privadas, organismos oficiales e internacionales (ONU, UNESCO, OCDE, Consejo de Europa, etc.)

La labor principal de este centro se refleja en el Informe Anual, que quiere ofrecer una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio. El Informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate y compartir los principios básicos de los intereses generales.

Equipo de redacción

José María Martín Patino, Director General • **Agustín Blanco**, Director Adjunto • **Giovanna Bombardieri**, Secretaria • **Antonio Chueca**, responsable del Departamento de Datos • **Luis Fernando Vílchez**, responsable del Equipo de Encuestas CECS • **Javier Ruiz-Ogarrio**, empresario, patrono de la Fundación Encuentro, Madrid • **José Luis Barbero, Teresa Herreros, Beatriz Manzanero, Jorge Otero.**

Colaboran en este Informe:

Florentina Álvarez, subdirectora general de Estadísticas Demográficas, INE, Madrid • **Juan José Aranda**, director general de Población y Hogares, INE, Madrid • **Isabel Bayón**, CEPYME, Madrid • **Salce Elvira**, profesora de Enseñanzas Medias, Madrid • **Juan José García de la Cruz**, profesor de Sociología, Universidad de Castilla-La Mancha, Albacete • **Elvira González Santamarta**, socióloga, Inem, Madrid • **Pedro Iriso**, profesor de Sociología, Universidad de Salamanca • **Álvaro Marchesi**, catedrático de Psicología Evolutiva y de la Educación, Universidad Complutense, Madrid • **Gerardo Meil**, profesor de Sociología, Universidad Autónoma, Madrid • **José María Ochoa**, sociólogo, Madrid • **José María Segovia**, presidente del Consejo Asesor de Sanidad, Madrid • **Antonio Serrano**, catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad Politécnica, Valencia • **José Andrés Torres Mora**, CIDE, Madrid • Miembros del Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA): **Joan Subirats, Antonio Porras, Lourdes López Nieto, Carles Ramió, Estanis Alcover, Miquel Salvador, Fabiola Mota y Maite Vilalta.**

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES XIII

1.– Pegados al retrovisor XV
2.– Amenazados por la «exclusión» XX

PARTE SEGUNDA: LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 1996 1

I. La progresiva segmentación del consumo en una sociedad de débil vinculación social 5
1.– Un modelo de crecimiento de bajo perfil consumista 5
2.– Estructura del consumo: ¿qué y cómo se consume en España? 12
3.– El consumidor español está cambiando 17

II. Cultura cívica de la reclamación 26
1.– El concepto de «reclamación» 28
2.– El factor «social» de la reclamación en España 30
3.– El factor «jurídico» 32
4.– El factor «utilidad organizativa» 36
5.– Tres escenarios de la reclamación ante los servicios públicos 37
6.– Los consumidores también reclaman 42
7.– Avances sensibles en la cultura de la reclamación 51

III. ¿Amenaza la inmigración nuestro tejido social? 52
1.– ¿Dónde está el problema de la inmigración? 53
2.– Buena disposición a pesar de la mala información 55
3.– ¿Dónde están y en qué trabajan? 62
4.– Hacia la normalización: las regularizaciones de inmigrantes 66
5.– Un deseo teórico de solidaridad e integración 68
6.– En el buen camino: los primeros pasos de una política de inmigración 71

PARTE TERCERA: PRODUCCIÓN Y DESARROLLO

Capítulo I
NUEVO EMPLEO Y DESARROLLO HUMANO 77

I. Tesis Interpretativas 82
1.– Maastricht o el empleo 82
2.– Aumenta el «desencanto» por el trabajo asalariado 89
3.– Vuelco en la estructura ocupacional 93

II. Red de los Fenómenos 98
1.– ¿Cuántos y quiénes son los nuevos empleados? 98
1.1.– ¿Qué entendemos los españoles por un buen trabajo? 101
1.2.– Avance espectacular de las mujeres 105
1.3.– Sin cualificación, más difícil el empleo 111
2.– ¿Dónde y cómo se crean los nuevos empleos? 121
2.1.– Expansión de los «servicios» 121

2.2.– Cambios estructurales y de tendencias en los servicios 126
2.3.– El deslizamiento ocupacional 131
2.4.– Geografía del nuevo empleo 133
2.5.– Mejor crear el propio empleo que esperar a que venga 134
2.6.– El contrato de trabajo: hacia el fin del taylorismo 144
2.7.– Trabajar de otra manera: a «tiempo parcial» 150
3.– Previsiones sobre el empleo 154
3.1.– Una mirada retrospectiva 155
3.2.– Factores estructurales del empleo 157
3.3.– Un debate inaplazable y permanente: la reforma del mercado laboral 162
3.4.– Conclusión 165

Capítulo II
LOS COSTES AMBIENTALES DEL CRECIMIENTO 167

I. Tesis Interpretativas 169
1.– Estamos poniendo en peligro nuestra supervivencia 169
2.– El desarrollo sostenible: algo más que un objetivo político 171

II. Red de los Fenómenos 173
1.– Deterioro medioambiental en España y en Europa 173
1.1.– Graves riesgos asociados al cambio climático 173
1.2.– Amenazados por la reducción de la capa de ozono 175
1.3.– Degradación ambiental por las lluvias ácidas 177
1.4.– Menos diversidad biológica y espacios naturales 178
1.5.– Contaminación de los recursos hídricos 186
1.6.– Un ejemplo de mala ordenación territorial y de gestión ineficiente 188
2.– ¿Qué hacer con los residuos? 190
2.1.– Riesgos de la incineración de basuras 194
2.2.– Cuando fallan la planificación y la gestión ambiental 195
2.3.– El interrogante de los residuos peligrosos y radiactivos 196
3.– Ciudades cada vez más inhabitables 198
3.1.– La contaminación del aire 200
3.2.– El transporte público: una vía para la mejora ambiental 201
4.– Una sociedad cada día más consciente 204

PARTE CUARTA: BIENESTAR

PROCESOS FORMATIVOS 215

Capítulo III
FAMILIA Y ESCUELA: DOS MUNDOS QUE NO SE ENCUENTRAN 219

I. Tesis Interpretativas 221
1.– Predominan los desencuentros 221
2.– Educar hoy: a medio camino entre la competitividad y los afectos 224
3.– Posible y urgente: el encuentro entre padres y profesores 227

II. Red de los Fenómenos 230
1.– Lo que está cambiando en las formas de educar 230

2.– El profesor es un profesional acosado y sobreexigido 235
2.1.– Crece el malestar docente 235
2.2.– El prestigio de los profesores 237
2.3.– Los estilos educativos del profesor 240
3.– Nuevos papeles y contradicciones en la familia 241
3.1.– Pocos lemas educativos y mucho pragmatismo 242
3.2.– Una mayor simetría del padre y de la madre 244
3.3.– Padres indulgentes y desbordados 246
4.– Familia y escuela: no acaban de encontrarse 248
4.1.– Visiones paralelas 248
4.2.– Desencuentro entre los formadores 250
5.– Educar es la mejor inversión 252
5.1.– La verdadera preocupación de los padres 252
5.2.– El modelo de persona que se busca 256
5.3.– Educar es negociar 259

Capítulo IV
LA REFORMA DESEADA 267

I. Tesis Interpretativas 269
1.– Mejorar la calidad y la equidad 269
2.– La educación es una plataforma para el empleo 270
3.– Un amplio compromiso para mejorar la educación 273

II. Red de los Fenómenos 276
1.– Otra reforma: ¿por qué y para qué? 276
1.1.– La situación anterior 276
1.2.– ¿Por qué una nueva reforma del sistema educativo? 279
1.3.– Los objetivos de la reforma 280
2.– La necesidad de extender la educación obligatoria 281
3.– Una Educación Secundaria menos determinista 283
3.1.– El último ciclo de la EGB y las enseñanzas medias en la LGE 283
3.2.– La Educación Secundaria Obligatoria 286
3.3.– El Bachillerato 292
4.– Dignificar la Formación Profesional 296
4.1.– Acercarnos a Europa 297
4.2.– La nueva Formación Profesional reglada 299
5.– El desafío de la calidad 301
5.1.– Objetivos y contenidos de la enseñanza 301
5.2.– Cometido de los profesores 302
5.3.– Autonomía, evaluación y participación de los centros 309
6.– Una educación más equitativa 312
6.1.– Hacer más accesibles los estudios 313
6.2.– Mayor atención a los alumnos con necesidades educativas especiales 313
6.3.– Superar las desigualdades que aún subsisten 315

Capítulo V
EL ENVEJECIMIENTO HUMANO 321

I. Tesis Interpretativas 323

1.– No estamos preparados para vivir tanto tiempo 323
2.– Una vejez menos dependiente 324

II. Red de los Fenómenos 326
1.– Envejecimiento y cambios demográficos 326
1.1.– In-definiciones de la vejez 326
1.2.– Factores demográficos 326
1.3.– Perfil sociológico de la nueva vejez 330
2.– Biología del envejecimiento 339
2.1.– Cómo envejecen nuestras células 340
2.2.– El envejecimiento de órganos y sistemas 342
2.3.– Aspectos médicos de la vejez 344
2.4.– Nutrición y dieta en las edades avanzadas 346
3.– El envejecimiento como proceso social 348
3.1.– La vejez ya no empieza con la jubilación 348
3.2.– ¿Qué significa llegar a viejos? 350
3.3.– Una nueva vejez más joven, sana y activa 351
3.4.– Nietos sin abuelos y abuelos sin nietos 353
4.– Protección y ayuda a la población mayor 354
4.1.– Atención socio-sanitaria del anciano 354
4.2.– Ayudas en la dependencia 356
4.3.– Ocupación del tiempo libre 357
4.4.– Preparación para la vejez 359
5.– Menos incertidumbre económica para los mayores 360
5.1.– El desarrollo del Pacto de Toledo sobre el futuro de las pensiones 360
5.2.– Un sistema más contributivo y solidario 366
5.3.– Ya hay consenso social básico 368

PARTE QUINTA: 15 AÑOS DE EXPERIENCIA AUTONÓMICA. UN BALANCE

Introducción 373
1.– Las preguntas iniciales 375
2.– Las primeras respuestas 378
3.– Balance y prospectiva 383

Capítulo VI
PRODUCCIÓN LEGISLATIVA Y ÉLITES TERRITORIALES 387

I. Tesis Interpretativas 389
1.– Muchas leyes y poca innovación 389
2.– Gran discontinuidad en la representación parlamentaria 390

II. Red de los Fenómenos 393
1.– Las leyes autonómicas 393
1.1.– Los contenidos de la legislación autonómica 397
1.2.– Estrategias legislativas 403
1.3.– Rendimiento institucional y aprendizaje legislativo 413
2.– Los parlamentarios autonómicos: perfiles y grado de continuidad 419
2.1.– Inestabilidad, consenso y autonomía de la vida política 420

2.2.– Élites políticas territoriales 423
2.3.– Grado de renovación de los parlamentarios 425
2.4.– Grado de renovación por partidos 428
2.5.– Perfiles demográficos 432
2.6.– Perfiles académicos y profesionales 435
2.7.– Algunos comentarios finales 438

Capítulo VII
MIMETISMO, CLIENTELISMO E INNOVACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS 441

I. Tesis Interpretativas 443
1.– Las estructuras administrativas: la difícil salida del mimetismo 443
2.– Capacidad de respuesta al ciudadano: experimentos administrativos 445

II. Red de los Fenómenos 446
1.– La organización administrativa autonómica 446
1.1.– División primaria y orientación de las «políticas» 447
1.2.– Los órganos superiores de las consejerías 451
1.3.– Órganos activos e inflación orgánica 453
2.– Recursos humanos de las Comunidades Autónomas 456
2.1.– Estructura de la función pública y su volumen 456
2.2.– Diferencias en la vinculación jurídica de los empleados públicos 458
2.3.– Distribución de los empleados públicos por grupos de adscripción 461
2.4.– Distribución de los empleados públicos por grupos de edad 464
2.5.– Distribución de los empleados públicos por sexo 465
3.– Capacidad de respuesta de las Administraciones a las demandas de los ciudadanos: un primer experimento administrativo 466
3.1.– El experimento administrativo 468
3.2.– Conclusiones sobre rendimiento administrativo y capacidad de respuesta al ciudadano 481

Capítulo VIII
CRECE LA CONCIENCIA AUTONÓMICA DE LOS ESPAÑOLES 491

I. Tesis Interpretativas 493
1.– Crece la aceptación del pluralismo nacional español 493
2.– Del conflicto radial al conflicto interterritorial 494

II. Red de los Fenómenos 496
1.– Legitimidad y eficacia del sistema autonómico 496
2.– Desequilibrio regional e integración territorial 501
3.– Valoración de instituciones y evaluación del rendimiento autonómico 506
3.1.– Opiniones y valoración del Ejecutivo Autonómico 506
3.2.– Valoración comparada de las instituciones 511
3.3.– Evaluación de los problemas de las Comunidades Autónomas 514
3.4.– La satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma 517
4.– Orientaciones y actitudes hacia la Autonomía: la centralidad de las instituciones autonómicas 518

5.- Identidad nacional y aspiraciones autonomistas: las raíces sociales de las Comunidades Autónomas 522

Capítulo IX
EL DINERO DE LAS AUTONOMÍAS: UNA POLÉMICA INACABABLE 529

I. Tesis Interpretativas 531
1.- Polémica sobre la financiación autonómica: un debate de consolidación 531
2.- La dificultad de conjugar autonomía y equilibrio territorial 531

II. Red de los Fenómenos 535
1.- La Hacienda Autonómica: aspectos generales 535
1.1.- Características básicas del proceso de descentralización 535
1.2.- Principios constitucionales en materia de Hacienda Autonómica 539
1.3.- Aspectos temporales de la configuración del sistema de financiación autonómica 540
2.- Las principales fuentes de recursos de las Comunidades Autónomas de régimen común 542
2.1.- Los tributos 542
2.2.- Las subvenciones 547
2.3.- El recurso al endeudamiento 556
3.- El debate actual sobre la financiación 558
3.1.- Algo más que un acuerdo poselectoral 558
3.2.- Aumenta notablemente la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal 559
3.3.- Discutible selección de figuras tributarias. La cesión del 30% del IRPF 561
3.4.- Competencia fiscal 564
3.5.- ¿Está suficientemente asegurada la solidaridad? 565
3.6.- Coste del nuevo modelo 566

Índice de tablas y gráficos 567

ANEXO ESTADÍSTICO 577

1.- Producción y desarrollo 579
2.- Bienestar 619
3.- Territorio 649
A.- Indicadores autonómicos 657

Índice del Anexo Estadístico 729

Parte Primera

CONSIDERACIONES GENERALES

Los acontecimientos de 1996 no son fáciles de hilvanar. Se resisten a encajar en los paradigmas habituales del análisis sociopolítico. El consenso amplio que impulsó los procesos de democratización, de convergencia con Europa y de la nueva estructura territorial del Estado, alentaba la esperanza de la reconstrucción de un sujeto nacional de amplia base y de una conciencia responsable rara vez producida en nuestra historia.

El año 1996 simboliza, entre otras cosas, la puesta en escena de graves contradicciones internas. Un alto grado de estabilidad macroeconómica no consigue superar la incertidumbre del inversor y del consumidor. Se reconoce la urgencia de acometer reformas estructurales profundas tanto en el aparato productivo como en los sistemas públicos del Estado de Bienestar y, sin embargo, predominan las querellas domésticas entre los partidos. Se tensiona desde distintas instancias de poder la vida política cuando más necesitaba la cooperación y consenso de todos los partidos y de los grupos sociales y mediáticos. Los mismos que invocan a diario el Estado de Derecho promueven judicializar los actos de Gobierno y aun la vida parlamentaria y de los partidos, como si el mejor de los Estados de Derecho fuera el gobernado por los jueces. Las muestras de desconfianza y la pobreza proverbial de nuestra sociedad como sujeto social vuelven a ensombrecer el horizonte y a bloquear los proyectos más ilusionantes que ha tenido España en los dos últimos siglos.

Dos notas características, sin las cuales el Estado perdería su inmensa utilidad, son a la vez integradoras: la continuidad necesaria que asocia en el presente el pasado y el futuro, la tradición y el progreso; y la que da prioridad a los intereses generales, para reunir a todos los ciudadanos e impedir que cualquier facción o partido o grupo patrimonialice al Estado.

1. Pegados al retrovisor

No es aconsejable que el conductor de un vehículo desatienda los movimientos de los que le siguen en la carretera. Es temerario, en cambio, obsesionarse con el espejo retrovisor y disminuir la atención a la visión que

le ofrece el parabrisas. Los responsables del Estado no pueden ser prisioneros de la memoria ni utópicos a ultranza. La decisión no tiene otro sentido que el futuro. Y los que deciden dependen de la visión que tienen del futuro a corto, a medio y a largo plazo. Un dirigente responsable debe evitar a toda costa las sorpresas peligrosas. Cuanto más decisivas y comprometedoras sean las medidas que se han de tomar, el horizonte de visión tiene que ser más largo en el tiempo.

Los políticos se dejan bloquear con facilidad por el plazo cuatrienal, corto, de la legislatura. Ahora se invoca, además, la celeridad de los cambios y la multiplicación de los factores de ruptura para proclamar el carácter cada vez más imprevisible del futuro. Se ha hecho más difícil la previsión, pero no menos necesaria y no basta agilizar la flexibilidad, distinta de esa capacidad tan española de improvisación, para adaptarse en cualquier momento a las nuevas necesidades. El largo plazo debe servir para aumentar la flexibilidad.

Los empresarios no tienen más remedio que disponer y actualizar frecuentemente sus planes estratégicos. Sólo el medio y el largo plazo podrán salvar a la empresa y a su colaboradores de la incertidumbre que se origina precisamente por la rapidez de los cambios y la flexibilidad de los mercados. Los mayores cambios en la producción no van a originarse por los factores propiamente productivos; van a ser exigidos por las profundas transformaciones del consumidor. En toda crisis que ponga en serio riesgo la continuidad de una empresa hay que dar por supuesto un error de previsión. No se ha dado la suficiente importancia a los estudios de prospectiva. La rutina tradicional nos encadena al pasado.

La decisiones vitales se toman pensando en el futuro. Por la carencia de esa visión se suelen pagar facturas carísimas en la vida de las personas. Los españoles atribuyen sus desgracias con facilidad a la diosa suerte. Las encuestas revelan de qué manera tan ingenua se culpa al Gobierno de todos nuestros males. La llamada sociedad civil española vive habitualmente sorprendida, temerosa de los cambios y ritmo de las costumbres, como si fuera imposible levantar la vista y descubrir, en una visión global, el sentido de las tendencias y acontecimientos. «No sabemos –se dice vulgarmente– a dónde vamos a parar», cuando en realidad lo que no sabemos es por qué hemos llegado a la situación que lamentamos.

El Gobierno y la clase dirigente vive absorbida por la *convergencia formal*, definida en los famosos criterios de Maastricht. Los indicadores económicos entran por el espejo retrovisor. Reflejan el resultado de comportamientos ya distantes de varias semanas o incluso un año. La extrapolación de las estadísticas sirve sin duda para la reflexión. A través de ésta se puede controlar mejor el gasto, disminuir el déficit público, cuidar los impulsos emergentes de crecimiento, asegurar una estabilidad macroeconómica

que infunda confianza a la inversión y nos abra la puerta de la tercera fase en la Unión Monetaria.

Ahora bien, todos somos conscientes de que para la Unión Europea no basta lograr la convergencia de políticas y variables financieras. Habrá que lograr la *convergencia real*: un mayor acercamiento en los niveles de renta *per cápita* entre los Estados miembros y entre las regiones europeas. Para esto se firmó el Tratado de Roma hace 40 años. El esfuerzo que se está realizando para igualarnos en la inflación, en el déficit, en la deuda y en los tipos de cambio no se justificaría si esas medidas no hicieran posible la equiparación en la renta real. Necesitamos crecer más que ellos para llegar a esa meta. En el camino hacia la convergencia formal tendremos que atender al espejo retrovisor. Para la convergencia real necesitamos más y mejores estudios de prospectiva.

A estas alturas de nuestro tiempo, es lícito preguntarse si no está prevaleciendo en España la economía sobre la política. Ésta es un ámbito de innovación y no sólo de gestión. La innovación procede siempre de que alguien sea capaz de preguntarse, en un determinado momento, si lo que se estaba dando hasta entonces por válido responde a las nuevas realidades. La política es ante todo visión de futuro. La gestión responde a lo acordado antes. Es resultado de experiencias pasadas. La preocupación por lo más inmediato, por los percances del momento, parece ocultar la visión de cuestiones de singular importancia para la vida del Estado que transcienden el mismo paso de las generaciones. H. Peter Schneider las llamaba «decisiones de nuevo estilo» o de consecuencias irreversibles. Piénsese en la política de educación, en la sanitaria, en la solidaridad entre las Autonomías, en la política de medio ambiente, en el Plan Hidrológico, etc. Todas estas decisiones superan por su misma naturaleza los cuatro años de legislatura. Y en torno a ellas hay que construir consensos más amplios. Tensionar ahora la vida política, con cuentas pendientes de un pasado reciente, no sólo es inoportuno. Constituye uno de los errores más graves de nuestro momento político.

En las últimas décadas se ha debilitado notablemente la confianza en los políticos y la reputación de los Gobiernos. El liderazgo moral necesario, propio de los gobernantes, parece haberse eclipsado prácticamente en todos los países desarrollados. El caso español podría ser más grave. Carecemos de tradiciones democráticas. Nuestro encuentro con Europa, largamente anhelado, nos sorprende a cada momento con normas en las que nunca habíamos pensado y para las que no estamos preparados. Se echa de menos la visión de largo alcance y la reconstrucción del sujeto nacional.

En cambio, sería injusto no reconocer el esfuerzo que se está realizando dentro de la sociedad civil por dialogar sobre las cuestiones económicas, sociales y políticas de interés común. Las jornadas monográficas sobre temas económicos se han multiplicado. Las fundaciones están llevando a

cabo una inmensa tarea sin precedentes en nuestra historia. No deja de ser sorprendente que los ejecutivos de la empresa, los expertos de las ciencias sociales, los profesionales liberales y aun los mismos parlamentarios, entablen en otros foros, con más facilidad que en el Parlamento, largos y sosegados debates sobre la cosa pública. Desde la Fundación Encuentro palpamos a diario esta experiencia. Este Informe es fruto en gran medida de esos debates y se propone ofrecer planteamientos serios para futuros debates en el seno de la sociedad civil.

El liderazgo social ha dejado de ser individual. La iniciativa abre paso a los líderes cuando van bien acompañados de equipos pensantes. Los *think tanks* americanos y los centros de prospectiva europeos se hacen cada vez más necesarios. Es una dimensión de la naturaleza humana. Sin ella permanecemos en la incertidumbre o abrimos la puerta a las ciencias ocultas. La prospectiva ciertamente no es profecía y se distingue claramente de la predicción y aun de la futurología.

Pensar conjuntamente, tener en cuenta el mayor número de datos extraídos de las estadísticas, interpretar la trama de diferentes escenarios de actores sociales, de fuerzas naturales y de acontecimientos previsibles, no es otra cosa que adentrarse en el juego científico interdisciplinar. La experiencia demuestra que esta labor no puede realizarse en el seno de un partido, ni siquiera por entes que dependan del Gobierno. El grupo de prospectiva tiene que ser claramente independiente. Su espacio natural está en la Universidad y en las instituciones privadas sin ánimo de lucro. El pluralismo de las ideas es esencial. Tal como la entendemos nosotros, la prospectiva es un método de exploración del futuro. Su función no es predecir o pronosticar, sino ofrecer alternativas. No puede separarse de la escala de valores y en su itinerario tiene que estar muy atenta a la axiología. Si la utopía se relacionaba con el lugar (*u-topos*), la prospectiva se relaciona con la idea del tiempo. El término *utopías temporales,* utilizado por Darko Suvin, parece más pertinente, ya que no puede eliminarse el factor de la imaginación.

Es natural que estos grupos pensantes se organicen en fundaciones y asociaciones privadas donde puedan expresar su pensamiento con toda libertad y al mismo tiempo busquen el mecenazgo de empresas mercantiles con las que no comparten los mismos fines y funciones. Los productos de estas instituciones de prospectiva rara vez pueden traducirse en la cuenta de resultados de una empresa. De ahí las dificultades para obtener recursos de empresarios que no han llegado aún a convencerse de la rentabilidad del pensamiento y de la prospectiva de éste a medio y a largo plazo.

No parece que haya calado en los sectores más activos de la población española la trascendencia del cambio mundial que estamos viviendo. Se habla de crisis de valores, de crisis del empleo, de crisis de la educación, etc. Y no acabamos de imaginarnos la trascendencia del cambio que ya muchos

pensadores definen como «mutación histórica» (J. L. Abellán, 1994). Es algo muy distinto de lo que solemos entender por «crisis». Un término que venimos empleando para describir la evolución positiva o negativa que experimenta una realidad sin perder su estructura y dentro del orden que le impone esta última, aunque esté influida por factores externos a la misma.

La «mutación histórica» afecta a la estructura misma de la historia. No hace falta añadir que en esa estructura el hombre actúa como protagonista. Lo que sucede en la mutación histórica es que ese cambio estructural afecta profundamente al sujeto de la historia, que ahora es ya la humanidad entera. Los grandes pensadores, profetas y filósofos de Grecia, del Medio Oriente y de Asia, allá entre los siglos IX al III antes de Cristo, descubrieron al hombre como sujeto por excelencia, «consciente y elevado sobre sí mismo en la totalidad del ser [...]. El salto dado por y para el hombre es irreversible y eso hace que la historia de la humanidad se configure desde entonces en torno al *tiempo-eje*»[1] según la expresión de Karl Jaspers. El cristianismo representó la exaltación de lo humano y en torno al hombre la cultura occidental llegó a articular la historia en su totalidad. Fue el Occidente cristiano el que extendió los principios de la libertad y el que ha dado unidad cultural a su civilización.

Las transformaciones tecnológicas sirvieron al hombre para dominar la naturaleza, hasta abusar de ella en nuestro tiempo. Los desequilibrios producidos y la amenaza de que el hombre pueda destruir el planeta están planteando, en opinión de estos pensadores, otra «mutación histórica» de dimensiones semejantes a la del pensamiento precristiano. Por una parte, se consolida la conciencia de unidad de la especie humana. El sujeto histórico no sería ya sólo el hombre, sino toda la «humanidad». Junto a este cambio estructural se produciría además la recuperación del presente. El hombre dejaría de vivir la tensión entre dos entelequias que han condicionado secularmente su vida: la del pasado y la del futuro. No para desentenderse de ellas, ya que la memoria y la imaginación seguirían ayudándole a actualizar el pasado y a despertar sus esperanzas utópicas. Los goznes de la historia girarían hacia la «simultaneidad». No habrá fin de la historia, sino otra historia presidida por el presente, en el que los medios audiovisuales consolidarían su protagonismo indiscutido. Las secuelas negativas podrían ser graves: decadencia de la utopía y un mundo de hombres sin raíces. El mundo de la lectura y el de la reflexión irían a la baja. En cualquier caso, el tema del próximo siglo habría de ser el triunfo del equilibrio entre tradición y utopía o, si se quiere, entre realismo e idealismo o entre conservadores y progresistas. Una cuestión que los españoles seguimos todavía viviendo como dilema y nos sitúa en la tensión, causa de nuestros mayores dramas históricos entre la integración y la exclusión.

---

[1] Abellán, J. L., *Ideas para el Siglo XXI*, Libertarias/Prodhufi, Madrid, 1994, p. 48.

2. Amenazados por la «exclusión»

Se piensa que la democracia es el sistema político más apto para movilizar las energías de todos los ciudadanos al servicio del desarrollo sostenido y equilibrado de la vida económica, social y cultural. Esto no quiere decir que sea fácil definir un umbral de exclusión, traspasado el cual tendrían que sonar todas las señales de alarma anunciando la ruina del sistema. Aunque ese umbral existe, no es posible instalar detectores mecánicos de tal peligro letal.

Durante decenios, los demócratas se lo han echado en cara a los regímenes totalitarios o autoritarios. La participación activa de todos constituye la señal distintiva de la democracia, hasta tal punto que todos los procesos de exclusión conducen a la astenia, al debilitamiento total del régimen democrático. Las dictaduras de izquierda o de derecha han fracasado no tanto por la incapacidad de sus dirigentes o por la acumulación de errores estratégicos, sino porque nunca pudieron lograr un objetivo que no era naturalmente suyo, pero sin el cual no podían perpetuarse: la libre participación de todos y en todos los niveles en el progreso de la sociedad.

¿Por qué preocuparnos ahora de estos miembros de nuestra sociedad a quienes el orden social, el sistema económico, los hábitos culturales o incluso nuestra manera de organizar la política han destinado ya a la marginación? Porque esta sociedad, descrita tantas veces como egoísta, individualista, reacia a la solidaridad con los más próximos, está descubriendo ahora la condición necesaria de integrar a los pobres, a los desempleados, a los mayores, a los impedidos, a los inmigrantes y a los excarcelados. En un mundo donde dominan las fuerzas centrífugas, donde la relación social se debilita, la exclusión aparece ahora como un agujero negro, peor que el de la capa de ozono, por el que pueden colarse todas las iras y odios de que es capaz el hombre. La insolidaridad comienza a ser considerada uno de los más graves problemas de nuestro tiempo. Los movimientos solidarios prueban que está emergiendo el problema en la conciencia colectiva, aunque no pocas veces de forma espasmódica. El humus hispano, después de tantos desencuentros históricos, parece estar siempre abonado para convertir cualquier desintegración en discordia, enfrentamiento y hasta fratricidio.

2.1 La exclusión silenciosa o el mito del Minotauro

Comencemos por aquellos a quienes el sistema mismo, tanto económico como social, va excluyendo en silencio cada día. Estos excluidos ya no son revolucionarios. No meten ruido. Incluso puede aumentar de manera alarmante su número sin poner en peligro la paz civil o el orden so-

cial. Ni siquiera llegan a perturbar de manera ostensible el funcionamiento de las instituciones políticas. Vivimos al lado de ellos, sin que su proximidad interrumpa nuestra vida diaria. Podemos conmovernos, mitigar el dolor de la fractura, sentirnos solidarios con ellos hasta la histeria, sin tomar verdaderamente en serio su condena fatal. No basta lamentar la magnitud de este peligro creciente. Hay que actuar en las causas de este suicidio social.

Con el mito del Minotauro explicaban los atenienses su pervivencia como ciudad y como pueblo. El enemigo los unía. Tenían que reparar la humillación de Minos, cumplir la condición de enviar cada año al laberinto de Gnosos siete mancebos y siete doncellas destinadas a satisfacer la gula de aquel ser fabuloso con cuerpo de hombre y cabeza de toro. No había por qué buscar más explicaciones. La existencia de los atenienses, su prosperidad misma, dependía del cumplimiento de este ritual fatal.

Para equilibrar nuestro marco macroeconómico, para producir más y mejor, es necesario sacrificar a sectores enteros de nuestra población. Los excluidos facilitan una forma de respuesta. Como en el mito ateniense, se lograría la integración de los instalados a costa del tributo incivil de los excluidos. La exclusión concentra cada vez más la atención de esta sociedad. La exclusión no es sólo funesta porque devore a sus víctimas o porque aumente las desigualdades. Paradójicamente, crea un tipo de relación social detestable en la que sectores importantes de la población dejan de ser ciudadanos-actores para convertirse en usuarios de las organizaciones sociales.

Comencemos por los *más de seis millones de personas mayores de 65 años*. Ese 17% de nuestra población forma el grupo «excluido» más silencioso. Adquiere especial importancia en España, porque la vida se ha alargado con mayor rapidez, porque nuestra formación y mentalidad no estaba preparada para vivir tanto tiempo, por la rápida disminución de la natalidad y porque los procesos socioeconómicos han favorecido el adelanto de la edad de jubilación. Dentro de 25 años ese sector «pasivo» de la ciudadanía española pasará de los ocho millones, la quinta parte de nuestra sociedad. La importancia social de este fenómeno nos obliga a dedicarle todo el capítulo 5 de este Informe.

En la agenda pública española, a la que tratan de servir estas consideraciones generales, la pregunta por una participación más activa en la vida pública de los ancianos, tiene que ser planteada con todo el rigor de su realidad social. Los mayores no sólo merecen el alimento y la asistencia. Hay que devolverles al ejercicio de todos sus derechos culturales, económicos, sociales y políticos. No basta con entretener su ocio, cuidar su salud y llamarlos a las urnas. A medida que vamos conociendo la fisiología de la vejez, descubrimos con mayor claridad la injusticia de su marginación.

El envejecimiento se ha convertido en un proceso cultural y social. La sociedad es la que asigna la función al mayor en virtud de una edad y de un estatuto laboral con independencia del envejecimiento biológico. En los ámbitos familiar, cultural, productivo y político hay que revisar todas aquellas huellas oscuras que ha ido dejando la revolución industrial. La sociedad del conocimiento no puede permitirse el despilfarro de sus miembros más experimentados. La elevación del nivel cultural de las generaciones jóvenes exige la convivencia y complementariedad de los mayores. El aparato productivo no acaba de encontrar formas de aprovechar los conocimientos y capacidades de asesoramiento de estas personas una vez que han salido del marco formal del empleo. No cabe duda de que éste es un fallo del aparato productivo vigente. El voluntariado senior va cobrando fuerza y ofrece a los jóvenes que se inician en el trabajo un fondo de conocimientos y de experiencia. Los vaivenes de nuestra vida pública, el desarraigo de las personas y de las instituciones son buena muestra de esta exigua participación que hemos concedido a los mayores.

El paro masivo es otro factor desintegrador de la sociedad. No es ocioso advertir que ataca especialmente a los países avanzados. Allí donde sólo cuentan los que están situados en un puesto de trabajo retribuido. La definición de «desempleado» no es, pues, inocente. Tiene fuertes connotaciones sociales, culturales y políticas. Las organizaciones internacionales ofrecen estadísticas del paro únicamente en los países ricos. Donde predomina la pobreza, trabaja casi toda la población y lo pasan tan mal que hasta los niños tienen que estar todo el día moviéndose para poder subsistir. El concepto de desempleo lleva en su misma entraña la amenaza de la exclusión social. Quizá no fuera exagerado afirmar que el concepto de exclusión cívica y social por razón del desempleo no tiene los mismos tintes sombríos de Europa en Estados Unidos. No pocas formas de referirse a la flexibilidad en el empleo se identifican con la precarización de la situación del trabajador y de su actividad laboral. Un país tan rico como Estados Unidos convive perfectamente con un nivel de desintegración social que resultaría intolerable en Europa.

Conviene tener presente estas consideraciones para evitar la utilización fría de las estadísticas. Los datos de la EPA, a pesar de cualquier consideración sobre la posible subestimación del trabajo real (economía sumergida) y sobreestimación del desempleo, son el punto de referencia obligado más objetivo. Los grupos de desempleados y los procesos de precarización del empleo como factores de exclusión social no esconden tanto su malicia en el volumen de los números, cuanto en la realidad humana de cada caso concreto.

La intensidad de la exclusión social que siente el desempleado no tiene grados o umbrales definidos. Depende de cada biografía personal y de lo que signifique para cada persona el trabajo perdido o no conseguido. Key-

nes ya insistía en las tres clásicas condiciones: que la persona esté disponible para empezar a trabajar, que esté buscando realmente trabajo y que esté dispuesta a aceptar el salario de mercado. Esta tercera condición, que no suele figurar entre los requisitos de los encuestados europeos, demuestra hasta qué punto un ciudadano europeo de un país desarrollado no se considera como tal si no se siente retribuido por un salario justo. La renta salarial ha llegado a ser una de las notas más significativas en la identificación social. En realidad no parece que debiera ser considerado como desempleado involuntario aquel que rechaza el trabajo buscado a precio de mercado.

Los jóvenes desempleados (16-25) no pueden agruparse sin más con los adultos desempleados de larga duración y con las mujeres desempleadas. A efectos de marginación social, la sociología tiene que distinguirlos.

España no sólo ostenta el liderazgo de desempleo total, sino que se destaca a gran distancia de los otros países de la Unión Europea en el desempleo juvenil y en el de las mujeres. Ese millón largo (1.120.000) de jóvenes sin empleo no se justifica con la prolongación de sus estudios. Tampoco podemos consolarnos con el descenso de natalidad para esperar a que este grupo disminuya. La gravedad social de esta condición desintegradora de los jóvenes es palpable y debería tenerse más en cuenta cuando hablamos de la juventud. La carencia de horizontes, la incertidumbre de su futuro son los peores consejeros para el estímulo necesario en sus estudios y capacitación. El enfrentamiento generacional con la «sociedad instalada» y en general con los mayores es comprensible. Los procesos de individualización e individualismo ambiental se traducen en el logro obsesivo de su colocación, de su propia autorrealización y en la búsqueda de su felicidad personal.

El plazo largo de los ideales y de los proyectos que constituye el escenario estable para una ambición juvenil es sustituido por una incertidumbre dramática. Deben extremarse todas las medidas. Ese 45% de jóvenes españoles desempleados no puede compararse con el 3,5% de Austria, el 8% de Alemania, el 11% de Holanda y el 13% de Dinamarca. Estamos a gran distancia también de Portugal (15%), de Irlanda (24%) y de Grecia (28%). Nuestro paro juvenil se reparte prácticamente al 50% entre varones y mujeres. Es, por tanto, un fenómeno generacional que ensombrece el futuro de la población española.

Se hace más increíble el lamento sobre la pérdida de valores de los jóvenes cuando las instituciones donadoras de sentidos de vida (religiones, partidos, asociaciones culturales, etc.) son juzgadas culpables en la sociedad moderna y carecen de credibilidad para ofrecer puntos de referencia a los jóvenes. De hecho, en la socialización de la juventud parecen influir ahora únicamente las «vías calientes»: la familia y los amigos. Esas mismas «vías calientes» explican la cohabitación de un gran individualismo juvenil con la solidaridad demostrada en la afiliación a las ONGs. ¿Podemos vivir tranquilos en una sociedad que se está suicidando?

En nuestro Informe 1[2] destacábamos como actores sociales especialmente estratégicos de la sociedad española a los jóvenes y a las mujeres. Los Informes posteriores y los hechos mismos han ido confirmando esta visión de prospectiva. Notas características de la irrupción femenina en la fuerza de trabajo son su ritmo acelerado y la orientación hacia los centros de dirección y pensamiento. Todavía *casi la tercera parte de las mujeres españolas que quieren acceder al mercado laboral no llegan a lograrlo*. Nuestro paro femenino triplica la media de la Unión Europea (13%), en torno a la cual se mueven Dinamarca, Alemania y Bélgica. Duplicamos a Francia, Italia e Irlanda. Y estamos muy distantes de Austria (4%), Reino Unido (7%), Portugal (8%) y Suecia (8%). Como ya hemos anotado, la fuerza femenina de trabajo subió 20 puntos en las dos últimas décadas, tasa muy superior a la evolución media europea. Y como veremos en el capítulo 1 de este Informe, la participación de la mujer joven ocupada con rango universitario en el mercado laboral sobrepasa la de los hombres desde 1990. Se incrementa además notablemente el número de ocupados con Educación Secundaria y Formación Profesional. La mujer española sufre aún la discriminación en los salarios y en el acceso a los cargos de dirección en el sector privado. Padece y seguirá padeciendo el desgarrón con los hábitos tradicionales de la maternidad y del ama de casa. Como toda novedad, este fuerte empuje femenino provoca desorden en nuestra tradicional organización e incita a la creación de nuevos tipos de vinculaciones.

Dentro del grupo del paro, preocupa también y de manera especial el de *los desempleados de larga duración*, que llegan a ser mayoría (53%). Este factor de exclusión social llega a ser tan grave como el de los jóvenes. La frustración personal puede ser aún mayor. El *downsizing* ha llegado de forma silenciosa a nuestro país. Las razones pueden ser diversas, algunas de ellas semejantes a las de otros países. Ante la alegría salarial de los profesionales en los años ochenta, tenía que imponerse la realidad del mercado para sustituir a directivos caros por otros más económicos y de igual o mejor preparación. La función de control que ejercían algunos mandos ya no es necesaria por la presencia de mano de obra más dócil y la introducción de tecnología que realiza esa función. Comienza a perder vigor la idea de la carrera profesional dentro de la empresa, para sustituirla por la externalización (*outsourcing*) en sus dos versiones de subcontratación o simplemente de recurso a servicios externos más eficaces y ya organizados. Sólo Italia (61%), Bélgica (58%) e Irlanda (58%) superan la proporción de parados de larga duración de la población española.

Es evidente que la creación de empleo sigue siendo una condición para la integración de una sociedad moderna. Pero no es menos claro que para esa integración no va a servir cualquier tipo de empleo. El desafío de la in-

[2] Fundación Encuentro. CECS, *España 1993*, Fundación Encuentro, Madrid, 1994, p. 8-44.

tegración social y de la modernización productiva se enfrenta obviamente con un salto cualitativo en el mercado de trabajo. No se trata únicamente de contar con más puestos de trabajo, sino de conseguir que éstos sean cualitativamente mejores: sostenibles en los mercados, mucho más estables y adaptados a las nuevas necesidades de la tecnología y de la organización del trabajo. Todo esto es irrealizable sin una mejora sustancial de la educación y de la formación. El consenso y el pacto entre los agentes sociales es necesario, pero no suficiente para modernizar nuestro aparato productivo. Y aun en el caso de que este paso trascendental mejore la competitividad de nuestra producción, queda mucho por hacer para que ese crecimiento económico se transforme en desarrollo humano y social. Muchos empleadores se sentirán animados con el nuevo pacto social e incluso estarán más inclinados a invertir, pero analizarán con mayor cuidado los diversos escenarios y depurarán la mano de obra con la vista puesta en los mercados de futuro. Ni la reforma del mercado laboral ni la reactivación económica serán suficientes. La reforma y modernización de la empresa se ha convertido en el objetivo prioritario de la auténtica creación de empleo. Un discurso oficial centrado en la reforma del mercado laboral, además de irrealista, puede resultar arcaizante.

Exclusión y pobreza son términos inseparables. La complejidad del fenómeno de la pobreza no nos excusa de mencionarla aquí como factor social excluyente. Es, sin duda, un fenómeno estructural de desigualdad social con raíces históricas profundas. El concepto hoy más aceptado no es exclusivamente económico. Con el Consejo Europeo, desde 1984 «se entiende que la expresión pobres se refiere a aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos –materiales, culturales y sociales– son tan limitados que los excluyen del mínimo nivel de vida en los Estados miembros en los que viven».

La pobreza afecta casi a la quinta parte de la población española. El INE y la Encuensta de Presupuestos Familiares (1990-1991) sitúan por debajo del 50% del ingreso medio al 20% de los hogares y al 19% de las personas. Exceptuados los casos de suprema carencia, de miseria, de necesidades básicas no satisfechas y de subsistencia, en los que se convierte en un hecho hiriente, la pobreza no deja de ser un término relativo. El menesteroso y el «sin hogar» padecen la exclusión social en todos los sentidos. Todos estiman como válido para delimitar la pobreza severa, grave o gran pobreza, el umbral económico del 25% de la renta neta familiar disponible.

La raíz de la pobreza es la desigualdad social. Los pobres de Madrid, de Barcelona, de Navarra o de Baleares con los mismos niveles económicos de los pobres del resto de España, puede decirse que son más pobres. Más que detenernos en la extensión del fenómeno, deberíamos fijarnos en la intensidad del mismo. No es atribuible únicamente a la escasez de recursos dinerarios. Las carencias en el área de la cultura, el empleo, la salud, la con-

vivencia, la vivienda, etc., aumentan el malestar personal y familiar y hacen más insoportable la pobreza económica. Está aumentando la pobreza en la juventud: más de dos tercios de la pobreza severa se compone de menores de 25 años. He aquí el rostro más duro de la pobreza: el 40% de los pobres de la Comunidad de Madrid tiene menos de 25 años y en Barcelona el 41%. Su fuerza desintegradora se ceba en las aglomeraciones urbanas, en las provincias del sur de España y en el archipiélago canario. Es clara también la tendencia a la feminización: cada vez son más numerosos los hogares pobres regentados por mujeres que han de soportar cargas familiares o que viven solas[3].

Por último, experimentamos la amenaza de exclusión que afecta a *los inmigrantes*. Si nos miramos en el espejo de Francia, tendríamos que esperar al resurgimiento de un Frente Nacional, de signo claramente racista, para tener que reaccionar ante políticas que quieren ampararse en la seguridad europea. El país europeo más propicio al mestizaje, que acoge todos los años una población turística extranjera muy superior a la de la propia nación, con un 2% de inmigrantes, cuando en Alemania llegan al 9%, comienza a desasosegarse ante los emigrantes del norte de África y del este de Europa. En cambio, no percibimos como extranjeros a los que llegan con un puesto de trabajo cualificado o con una pensión de su propio país.

La preocupación por la seguridad ciudadana impregna la conciencia colectiva de los españoles. No deja de constituir un fenómeno curioso el agrupamiento de los emigrantes en distintas provincias o Comunidades por razón de sus países de origen: los marroquíes superan el 80% de los inmigrantes en provincias tan distintas como Gerona, Cáceres, Murcia y Almería. En León reside una colonia importante procedente de Cabo Verde y en Gerona unas 2.000 personas originarias de Gambia.

Las contradicciones internas de la opinión pública española sobre los inmigrantes parecen apoyarse fundamentalmente en motivaciones de tipo económico. A la hora de concretar una actitud genéricamente benevolente, ya que las tres cuartas partes de los españoles reconocen que los emigrantes desempeñan trabajos que los españoles no quieren hacer, se va extendiendo la convicción (54%) de que la aceptación por parte de los inmigrantes de salarios inferiores, facilita la precarización del empleo en general. Los métodos de integración, sin asimilación ni dominación, están en pleno debate en toda la Europa comunitaria. Es digna de atención la propuesta de iniciar la integración por el trabajo. Pero el diálogo con los empleadores españoles resulta tan difícil como con los organismos de los países de origen. Debemos habituarnos a un hecho típico de nuestra histo-

---

[3] Tomamos estos datos del espléndido artículo de Alonso Torres, F. J., «Reflexiones sobre pobreza y exclusión social en España», *Sistema*, n. 137, marzo 1997, p. 45-59.

ria, aunque las condiciones laborales de la industrialización y de la Unión Europea lo hayan hecho más difícil. La inmigración de pueblos diferentes es un hecho constante desde los albores prehistóricos que no se ha interrumpido en ningún momento. Las reacciones xenófobas tuvieron su origen en temores de carácter religioso o político. La integración nacional tuvo más dificultades con los regionalismos y nacionalismos que con las culturas extrajeras.

2.2 *«Demócratas» excluyentes*

Dentro del sistema democrático se producen con frecuencia procesos de signo diferente que terminan por excluir de la participación a bloques enteros de ciudadanos. En momentos de turbación, como el actual de nuestra democracia, adquieren especial peligrosidad los perfeccionistas. La bandera de la pureza democrática puede causar verdaderos estragos en un régimen de libertades reales.

Nos parece pertinente la advertencia del politólogo G. Sartori: «Las causas que pueden situar en verdadero peligro a una democracia establecida, sin enemigos declarados, no son las diferencias ideológicas y el enfrentamiento entre los ideales que las inspiran. El riesgo más grave surge cuando aparecen quienes bajo el pretexto de representar la verdadera democracia, repudian y pretenden suplantar a la que realmente existe»[4].

El «perfeccionismo» es una enfermedad grave de la política. En los perfeccionistas que meten ahora más ruido no vemos ningún reflejo auténtico del pensamiento regeneracionista, como en su tiempo demostraron tenerlo Costa, Giner u Ortega. No parecen inspirarse en las ideas grandes de modernizar la cultura española. Nadan a sus anchas en la intriga del poder y del amiguismo. Este perfeccionismo no es otra cosa que una mala aplicación de los ideales o principios fundantes del sistema.

Ortega da cuenta de este mal uso de la razón. «La *razón pura* no es el entendimiento, sino una manera extremada de funcionar éste. Cuando Robinsón aplica su inteligencia a resolver los urgentes problemas que la isla desierta le plantea, no usa de la razón pura. Impone a su intelecto la tarea de amoldarse a la realidad circundante, y su funcionamiento se reduce a combinar los trozos de esa realidad. La razón pura es, por el contrario, el entendimiento abandonado a sí mismo, que construye de su propio fondo armazones prodigiosas, de una exactitud y de un rigor sublimes. En vez de buscar contacto con las cosas se desentiende de ellas y procura la más estricta fidelidad a sus propias leyes internas»[5].

---

[4] Sartori, G., *Democrazia cosa è*, Rizzoli, Roma, 1994, p. 57.

[5] Ortega y Gasset, J., «El ocaso de las revoluciones», en *El tema de nuestro tiempo*, Espasa-Calpe, Madrid, 1995, p. 166.

Un entendimiento abandonado a sí mismo se mueve siempre entre superlativos y absolutos, se encierra en su propio mundo ideal y se hace justiciero contra cualquier realista sensato. El político perfeccionista utiliza el rigor, el desprecio y la descalificación como bandera para conquistar el poder. En la prensa amarilla, el perfeccionismo utiliza los escándalos para suscitar la condena de sus adversarios políticos. Es una forma degradante de la información, una manera de desinformar para bombardear desde su mundo irreal a las personas y las ideologías que pretende extirpar de la convivencia política. Estos perfeccionistas se presentan como apóstoles de la moral pública y de los principios fundamentales, pisan el acelerador y terminan por no controlar su discurso descalificador. Así una errónea aplicación del ideal termina por convertirse en táctica malvada, mucho más si está fogueada por los intereses electoralistas. El perfeccionismo político se convierte en la práctica en la demagogia de la exclusión.

Otros, en cambio, abusan también del idealismo bajo el pretexto contrario de que «los ideales nunca son realizables». Se revisten de demócratas pragmáticos. La política pragmática es hijastra del empirismo, porque no es engendrada por el conocimiento de los asuntos públicos, sino por la deformación e instrumentalización de la información dominante sobre los mismos. No se debe confundir al pragmatista con el realista o empirista. Son dos modos muy distintos de acercarse a la realidad. La experiencia es un método cauto de conocer. La fase cognoscitiva es previa y necesaria. El pragmático por el contrario juzga la verdad por el éxito inmediato de sus decisiones. También invoca los principios, pero en función de su oportunismo e intereses de cada momento.

El ejercicio de la crítica, tan esencial en la democracia liberal, deja de ser creíble tanto cuando adopta la táctica y el disfraz del perfeccionismo como cuando se somete al pragmatismo simplista. Los idealistas y los pragmáticos no llegarán nunca a entenderse por estas sendas de sus particularísimos intereses. Unos y otros aplican de manera errónea los principios o ideales.

Determinados acontecimientos han puesto a prueba el proceso de la democracia española. Los escándalos político-financieros, los asesinatos del GAL y el uso sospechoso de los fondos reservados han ofrecido la ocasión de crear un discurso público, de tinte moralizante y rigorista, cuya paternidad idealista es innegable. En nuestro primer Informe[6] llamábamos la atención sobre este hecho, que, a nuestro juicio, tenía más de moralismo que de moral.

---

[6] *«El moralismo se complace en un discurso tejido de juicios morales que pretenden suplir a los análisis. No se enfrenta con las soluciones, no ayuda a descubrirlas. Sirve únicamente para aumentar la indignación moral y no pocas veces contribuye a oscurecer la visión de la realidad».* Fundación Encuentro. CECS, *España 1993*, p. XXI.

La irrupción en el debate público de los escándalos no ha servido –que sepamos– para fijar las reglas democráticas de la vida política, ni para robustecer la moral de la sociedad civil en países de nuestro entorno como Italia y Francia. Hasta el momento la agitación de los medios no ha logrado más que hacer subir el grado de indignación que las gentes ya sentían contra la clase política y acentuar las sospechas respecto a la vida política en general. Es evidente que la publicación de tales hechos es fruto de las libertades democráticas y un buen síntoma de la solidez del sistema. Pero la democracia española está pagando ya una grave factura con el furor de la guerra mediática. Es evidente que los medios de comunicación pierden fiabilidad al enfrascarse entre ellos en descalificaciones y demagogias.

No será provechosa la apelación constante a las grandes palabras como el Estado de Derecho, la ética política, al imperio de la ley o la soberanía del pueblo, etc. Demuestra y denuncia el malestar democrático, pero dudamos que sirva para reforzar la referencia a unos ideales que en un momento dado sirvieron para superar el régimen autocrático. Podemos dejarnos seducir por la nostalgia vanguardista de aquellos tiempos ciertamente benéficos. Una vez más se podría demostrar que a los españoles les gustan las actitudes bizarras, pero vuelven con facilidad a la vulgaridad de sus luchas fratricidas.

«Los principios no se discuten. Se aceptan o se rechazan, pero si se acepta un determinado sistema no es posible discutir los principios en que aquél descansa»[7]. El fenómeno de los escándalos desbordó los cauces del debate político. La situación ha llevado a periodistas y jueces a redefinir sus relaciones, complicidades y funciones propias, como si, de repente, hubiera caído sobre sus hombros la ardua tarea de garantizar el cumplimiento de la ley a todos por igual, aunque con ello se esté haciendo más difícil acabar con aquellas conductas reprobables e interiorizar las reglas de la convivencia democrática.

Si el perfeccionismo es una forma equivocada de aplicar los principios ideales, ¿dónde ha estado el error? La naturaleza del discurso deontológico exige un buen entendimiento entre los ideales y la realidad. A finales del siglo XIX, J. K. Bluntschli expresaba esta necesidad de hermanar el idealismo político con el realismo con esta sentencia: «La política debe ser realista; la política debe ser idealista; dos principios verdaderos sólo cuando son complementarios y falsos cuando se separan».

La novela cervantina nos ofreció ya la mejor respuesta a la interacción de estos dos mundos. El de los que visten sus ideales con la armadura del caballero andante y el de los que no creen en otra cosa que no sea tangible y a corto plazo. El proceso espiritual de Don Quijote y su criado ha sido

---

[7] Tomas y Valiente, F., *A orillas del Estado*, Taurus, Madrid, 1996, p. 131.

bien analizado por nuestros mejores pensadores. Los dos personajes recorren juntos una misma senda de dudas y afirmaciones, al cabo de la cual se realiza aquella portentosa ósmosis de la quijotización de Sancho y la sanchificación de Don Quijote. Unamuno reacciona contra la simplista consideración del idealismo y del realismo como si se tratara de dos planos absolutos. Y analiza la profunda penetración de la identidad quijotesca en el ánimo de Sancho. Madariaga añade a esto la forma ondulante de avances y retrocesos, de afirmación y de negación, en que se produce la conquista quijotesca del materialismo sanchopancista. ¿Cómo explicar el malestar de estos dos mundos llamados a enriquecerse mutuamente?

Benjamin Constant, el mejor defensor de la libertad de prensa como garantía de todas las libertades y sin la cual «todas las barreras civiles, políticas y judiciales se convierten en ilusorias», escribía en 1797 : «Cuando se arroja en medio de la convivencia humana un principio, separado de todos aquellos otros *principios intermediarios* que permiten al principio primero descender hasta nosotros y adaptarlo a nuestra situación, se produce un gran desorden; porque este principio arrancado de sus conexiones, privado de todos sus apoyos [...], destruye y desbarata. Y la culpa no es del primer principio, sino de la ignorancia de los *principios intermediarios*»[8].

Esta distinción entre los principios ideales y los intermediarios es de rabiosa actualidad en la circunstancia de la democracia española. No sabemos si llamar idealistas a los que utilizan a su antojo y en favor de sus propios intereses los ideales democráticos. Son, todo lo más, perfeccionistas en el sentido peyorativo ya descrito, muy cercanos a la demagogia. «Siempre que un principio resulta inaplicable, suele ser porque nosotros ignoramos otros principios que nos indican el modo de aplicarlo»[9]. Ahora no es raro que un político o un medio de comunicación descalifique o excluya a otro político, a una institución o incluso a todo el sistema esgrimiendo en el aire de manera extravagante principios eternos sin el suficiente conocimiento de la realidad e ignorando otros muchos principios y normas que podrían servir para juzgar la gravedad del escándalo y orientar el futuro de la comunidad política.

En realidad es fácil comprobar que la función de los ideales cambia con la transición de un régimen autocrático a la democracia. Antes de la democracia los ideales son fuerzas de asalto destinadas a abrir un boquete en la muralla de la dictadura. Para implantar los derechos humanos había que adoptar opciones maximalistas e invocar con rigor agresivo la contundencia de los principios propios de un régimen de libertades. No existían instituciones mediadoras y de nada hubieran servido otros principios donde

---

[8] Constant, B., *Des Réactions Politiques*, trad. italiana, ESI, Nápoles, 1950, p. 83.
[9] Constant, B., *ibídem*.

nada había que mediar. La actitud quijotesca de arremeter, lanza en ristre, contra las fuerzas gigantes de un Estado autocrático, que no son molinos de viento, sino fuerzas reales, justificaba los maximalismos y el empleo en dosis masivas de principios rigoristas.

Una vez establecida y consolidada la democracia con las instituciones mediadoras que la caracterizan, el ejercicio de la crítica, esencial en el sistema, debe orientarse claramente al diálogo con la realidad, que en este caso demanda la integración y participación de todos. Su anterior función descalificadora servía para el asalto y conquista del poder. Ahora ya no tiene sentido. Los ideales y los principios tienen que seguir cuidando el sistema democrático, siempre frágil, que dieron a luz con tanto dolor. Cuando esos ideales han logrado hacerse realidad, aunque de una manera imperfecta, ellos mismos muestran exigencias diversas de las que tenían en su origen. La democracia siempre será imperfecta.

Más aún, podemos hablar de la democracia como de un término redundante que nunca ha llegado a existir plenamente. Siempre mediará una buena distancia entre la visión ideal de una forma específica de gobierno y su realización práctica. Es a la vez un sistema normativo de valores y un modo, específico en el espacio y en el tiempo, de organizar el poder político. En tanto que ideal normativo, la democracia se fija unos objetivos y unos fines últimos. En cambio, en cuanto sistema político particular, es débil, expuesta con facilidad a todas las corrupciones. En la medida en que un principio ha llegado a encarnarse en la realidad, en vez de abandonar su proyecto originario, debe alimentar de modo distinto el impulso democrático que es su razón de ser y deshacerse de la carga de exclusión que llevaba en el período predemocrático. El análisis más superficial de nuestro discurso mediático comprueba el exceso de definiciones prescriptivas y echa de menos aquellas más saludables simplemente descriptivas. La carga parenética de ese discurso lo está haciendo insoportable.

No parece que toda indignación popular contra los abusos del poder sea naturalmente moral y favorezca la convivencia, como parecen insinuar algunos alentadores de la denuncia y de la descalificación. No se mejora la moral de un pueblo inquietándolo con discursos apocalípticos sobre los abusos de sus líderes, sino informándolo con la mayor precisión posible y descubriéndole alternativas de futuro. Los procesos de intenciones y las descalificaciones excluyentes que tanto han prosperado en nuestro discurso mediático, minan la integración de la sociedad y atacan directamente esencias del Estado, tales como la estabilidad y la generalidad. El que excluye al adversario está ya destruyendo la posibilidad de alternativa y, por tanto, la estabilidad del sistema. Nada hay más contrario a la generalidad del Estado que tratar de patrimonializarlo como si la visión característica del partido gobernante se identificara sin más con los intereses generales.

Se habla con preocupación creciente de la «judicialización» de la vida política. «Sería más exacto –como opina J. Jiménez Villarejo– hablar de la "penalización" de la vida política. En el fondo es síntoma de una débil interiorización de un valor indispensable para el talante democrático: la aceptación del derecho fundamental del contrario a existir como tal»[10].

Es notorio que asistimos a una expansión indebida de la «ilegalidad». La explicación de este fenómeno desborda los límites impuestos a estas reflexiones. Anotemos al menos la necesidad de recuperar la cultura de la «legalidad». Para ello habrá que superar el «legalismo». Y esto no podrá conseguirse sin favorecer las circunstancias en las que la ley sea respetada no sólo por su valor formal o por la sanción que comporta, sino por su valor y significado intrínseco, por su capacidad de representar los ideales y los fines de una sociedad. Esos valores y principios constitucionales que tienen que enmarcar un conjunto de intereses que han dejado de ser particulares desde el momento en que son incorporados a las leyes del Estado. El debilitamiento de los confines de la legalidad y aun el eclipse, manifiesto en nuestro tiempo, de la acción política tiene su origen en los procedimientos seguidos en el parlamento para la elaboración de la ley.

Anotemos principalmente que los intereses generales son fruto de un debate y no representaciones ideológicas preconcebidas. La sede natural de su construcción, coordinación y formulación es el Parlamento. Cada grupo parlamentario, aunque se circunscriba a un determinado territorio, aporta elementos integrantes de los intereses generales. Ningún partido político, aunque reúna diputados de todos los distritos electorales del Estado, puede identificar sus intereses partidistas con los generales. El respeto a los derechos de las minorías caracteriza el grado de estabilidad del Estado democrático. La imposición de la mayoría numérica connota tácticas de victoria típicas de las dictaduras. El vencido aceptará la imposición, pero nunca se sentirá integrado en el acuerdo que determinó la norma votada. El poder legislativo en su nivel institucional no tiene otro marco ni otros límites que los constitucionales.

No es bueno que los conflictos políticos hayan emprendido el camino de la resolución judicial. La convivencia nacional no se resuelve en los términos de lo justo e injusto en que se pronuncian los tribunales de justicia. La acción política es por sí suficiente para solucionar las desavenencias de naturaleza política. El recurso al proceso judicial denuncia la debilidad de los políticos y puede obedecer a fines inconfesables nada políticos, como sería el de conseguir que el adversario político sea condenado en una sentencia penal para impedir su presencia en la escena política. No pocas veces bas-

---

[10] Jiménez Villarejo, J., *Responsabilidad penal y responsabilidad política, el control judicial de la vida pública*, Conferencia pronunciada en Granada, marzo de 1997, manuscrito.

ta la tramitación, la instrucción de la causa, para conseguir la muerte política del adversario.

Por muy eficaz que parezca, desde la visión del idealista a ultranza, situar el conflicto político en el campo de la responsabilidad penal suele resultar pernicioso para la estabilidad de la vida democrática. Aventurarse a convertir en tipos penales cualesquiera conductas políticas reprochables mina ya la credibilidad no sólo de los políticos, sino de la misma acción política. No deja de ser sorprendente que una sociedad como la nuestra, en la que escasean las vocaciones para la política, contemple con pasividad y hasta con fruición el espectáculo de tantas hogueras inquisitoriales donde se quema a «políticos impuros». En las dos décadas de democracia, la acción política ha quemado ya en España dos generaciones. Cuando echamos en falta el sentido de Estado y de institucionalidad, habría que recordar el maleficio de los perfeccionistas que siguen enarbolando banderas de principios maniqueos, como si la Constitución les pareciera insuficiente y coja de principios e instituciones intermediarias.

El furor y la alegría rigorista con la que se excluye a los líderes políticos es proporcional a la ignorancia que parece existir en torno a los principios intermediarios a los que se refería Benjamin Constant. No podemos menos de descender a algunos ejemplos. Casi todas las denuncias demagógicas que leemos y oímos en ciertos sectores de los medios, utilizadas después afanosamente por los mismos políticos, obedecen a este simple esquema: se invoca y se habla en nombre de la soberanía del pueblo y, al mismo tiempo, sin penetrar seriamente en el meollo de los hechos denunciados, se ataca sin escrúpulo a personas concretas. Existe una desproporción preocupante entre la desinformación que se ofrece acerca de un hecho concreto y el tono apocalíptico de algunos columnistas y editorialistas.

Es un principio indiscutible que la titularidad de la soberanía corresponde al pueblo. Pero no es menos evidente que el problema de ese poder soberano es de ejercicio y no de titularidad. Los principios intermediarios resultan imprescindibles. Es claramente injusto invocar la titularidad de esta soberanía sin respetar los principios constitucionales que garantizan su ejercicio. Todas las condiciones garantistas son necesarias precisamente para que el ejercicio de ese poder nunca sea ilimitado. Al principio maximalista de «todo el poder para el pueblo», responde el mismo pueblo que «todo el poder para nadie», ni siquiera para el mismo pueblo. La interpretación absolutista de determinados principios no es otra cosa que la triste herencia del idealismo excluyente y predemocrático.

Entre esas garantías que impiden el ejercicio de un poder ilimitado figura la libertad de expresión como otro principio fundamental. Las citas de Benjamin Constant, escritas a finales del siglo XVIII, parecen estar redactadas para nuestro momento actual español. Es evidente que este principio esencial de la libertad de expresión necesita para su ejercicio la colabora-

ción de la prensa, la radio y la televisión. Estos medios, a su vez, están sometidos a mediaciones económicas, empresariales y de un sin fin de colaboraciones humanas. La competencia leal, el respeto a la audiencia y a la veracidad de los hechos, etc., están dictados por principios intermediarios necesarios y respetables. La igualdad de oportunidades en orden al ejercicio de este derecho de expresión no es realizable.

Hasta el momento no se ha conseguido otra cosa que situar en los mandos de un poder considerable a los profesionales de la comunicación. La diferencia de poder que tiene un redactor o un locutor respecto al resto de los ciudadanos es más que notable. Esta desigualdad es injusta si el manipulador de la pluma, del micrófono o de las cámaras se sirve de ellas para imponer y no para enriquecer el pensamiento de la audiencia. El adoctrinamiento desde el poder mediático constituye hoy uno de los problemas más graves del equilibro democrático de los poderes. Resulta ridículo a veces hablar de la opinión del pueblo requerida a través de sondeos en lectores fuertemente adoctrinados por el mismo medio que hace la pregunta. Esa opinión sí está en el pueblo, pero no es del pueblo. No es autónoma sino heterónoma. La opinión pública no es innata ni infusa: es un conjunto de estados de ánimo y opiniones difusas que se interrelacionan a través de flujos continuos de información. La clave está en ese caudal de información y en su capacidad de irrigar a sectores amplios de la población. Nunca podemos asegurar que los juicios difundidos en el público sean ya por eso opiniones del público (G. Sartori, 1992). Rara vez podremos asegurar que la opinión pública sobre lo público sea del público. Rara vez podremos asegurar que dicha opinión haya llegado a convertirse en autónoma o deba ser considerada como heterónoma.

El enfrentamiento entre los que se encierran en la empresa mediática como en un fortín encastillado y la gleba de la audiencia que se limita a recibir los mensajes que le son lanzados por algunos comunicadores, sólo se resolvería con la abstinencia ante el quiosco. Ante realidades tan manifiestas como la de la prensa inventada, conscientemente desinformadora, sembradora de sospechas e insidias contra la honorabilidad de las personas y la pretensión de excluirlas de la vida pública, llegamos a comprender la peligrosidad social que puede llegar a constituir el idealismo mediático.

La certeza de principios tan ajetreados este año como «no puede haber espacios de impunidad», «ningún delito puede quedar impune» se vuelve contra los mismos que los proclaman descarada e impunemente. El sistema democrático garantiza tanto el libre ejercicio de la justicia como la imagen y la intimidad de las personas. El error de los perfeccionistas consiste en tratar de aplicar el principio ideal sin aceptar la mediación de las garantías que hacen posible mantener ese principio ideal como referencia esencial. Sólo desde el realismo podemos creer en los ideales democráticos.

La sociedad española está sometida a la prueba del consenso que tanto la prestigió durante la transición a la democracia. Más de uno podría ahora dejarse invadir por la nostalgia de aquel momento. Olvidamos que el sistema democrático fue ideado para superar el disenso natural en las sociedades modernas. Consenso por su etimología significa sentir conjuntamente. Lo cual no quiere decir que toda la población deba mostrar explícitamente su asentimiento, ni siquiera estar de acuerdo en todo. Basta compartir o aceptar pasivamente el modo de proceder en las cosas comunes. Una democracia puede encarnarse en una sociedad plagada de conflictos. Pero depende de qué tipo de disenso y de conflicto se trate.

Los politólogos distinguen tres planos en cada uno de los cuales el disenso y aun el conflicto puede ser asumible o, por el contrario, intolerable. Es normal que la acción del Gobierno sea criticada y contestada. Se institucionaliza la oposición precisamente para controlar al poder. Lo lógico es que este disenso se exprese en forma de diálogo razonable y no cayendo en el maniqueísmo de la oposición sistemática. Ya nos referimos en nuestro Informe 3[11] a esta debilidad de nuestra vida política, que no acaba de reconocer la centralidad del debate parlamentario.

Existe un plano superior de consenso localizado en el universo de los valores últimos. La libertad, la igualdad, el pluralismo, etc., son principios o puntos de referencia que deben orientar la acción común de la acción política y de la sociedad civil. También aquí es tolerable hasta cierto grado la discrepancia, ordenada al diálogo, ya tantas veces recordado en estas reflexiones, entre la realidad y los ideales que ayudan a mejorar aquella.

Existe, sin embargo, un tercer plano en el que el disenso es mucho más difícil de asumir. Nos referimos a todo el conjunto de principios, normas y procedimientos necesarios para solucionar los conflictos y disensos. Este consenso sobre los procedimientos es esencial, toca la médula misma del sistema democrático. Una sociedad política sin una regla aceptada para resolver nuestras desavenencias, se expone a instalarse en el conflicto permanente y a sucumbir asfixiada por la carencia de diálogo político.

Los conflictos de la sociedad española, algunos de ellos endémicos, no tendrían por qué llevarnos con tanta facilidad a la crispación política. Es un recurso costoso que mina la confianza y credibilidad del mismo Parlamento. Nadie quiere ya la guerra fratricida de hace medio siglo. Nos estremece su recuerdo. En aquel momento se creyó en la dialéctica de los vencedores. Cuando el método de la mayoría numérica se hace habitual en la vida parlamentaria, no podemos hablar propiamente de parlamentarismo auténtico. No podemos llamar Parlamento a una institución donde apenas se parlamenta. El Gobierno es responsable ante el Parlamento y los parlamentarios ante el pueblo.

---

[11] Fundación Encuentro. CECS, *España 1995*, p. XX.

El sufragio popular es la institución fundamental que sostiene el edificio de la representatividad del poder del pueblo. No se disipan las sospechas sobre la limitación de la libertad de los votantes. Por el contrario, se refuerzan con las listas cerradas, el funcionamiento interno de los partidos y el abuso de los medios de comunicación en la estrategia electoral de cada formación política. Las elecciones no son nunca totalmente libres y por esto mismo la representación no será nunca genuina. Pero las elecciones sirven egregiamente para impedir el poder autocrático. La importancia de la oposición o de las minorías es evidente. Lord Acton llegó a escribir: «La prueba más segura para juzgar si un país es verdaderamente libre consiste en comprobar el grado de seguridad de que gozan las minorías»[12].

El veredicto de las urnas tiene que ser aceptado como un axioma. No se da buen ejemplo cuando políticos y formadores de opinión han tratado de difundir sospechas sobre la legitimidad de un jefe de Gobierno al que los sondeos demoscópicos parecían no darle la mayoría popular. Es una forma burda de desprestigiar no sólo al gobernante, sino a todo el Parlamento.

El tema estrella del debate parlamentario sigue siendo cómo exigir la responsabilidad política, ya que los procedimientos para exigir la responsabilidad penal están perfectamente definidos con todas las reservas garantistas del Estado de Derecho. El magistrado José Jiménez Villarejo, en la conferencia ya citada, distingue perfectamente ambos tipos de responsabilidad. La penal es consecuencia del principio de legalidad, mientras que la política es casi siempre consecuencia del principio de oportunidad. Las estructuras de la primera están rígidamente preestablecidas, mientras que en la segunda, aunque las disposiciones constitucionales y reglamentarias sean conocidas, el repertorio de los hechos de los que puedan derivarse dichas responsabilidades políticas y las sanciones correspondientes, dependen en gran medida de los usos constitucionales. La responsabilidad penal es siempre personal, mientras que la política puede no ser individual. Mientras que la primera no puede ser declarada hasta que no se pruebe, la segunda puede ser exigida tan pronto como se rompa la confianza depositada en el gobernante. La «presunción de inocencia» exigible en favor del responsable de actividades delictivas coexiste con la «presunción de desconfianza» del gobernante, en este caso del Parlamento, respecto al comisionado dispuesto fácilmente a utilizar el poder en su provecho personal.

Estos cuatro criterios de diferenciación explican en gran medida la confusión que sigue reinando en la vida política española. No nos atreveríamos a asegurar que la táctica maniquea de los vencedores y los vencidos ha vuelto a resurgir como residuo de nuestra triste herencia histórica. Nada más próximo a la terrible estrategia de la exclusión. El que vence ha renuncia-

---

[12] Acton (Lord), *Essays on Freedom and Power,* Nueva York, 1955, p. 56.

do al camino de convencer. No acude a la violencia de la lucha fratricida, pero pretende lo mismo, aunque con métodos más sutiles: eliminar al adversario político.

No creemos que los escándalos y el tratamiento aplicado a los mismos revalorice el papel de los ciudadanos y de la opinión pública. No parece que sea el camino para recuperar el interés auténtico del ciudadano por la cosa pública. Los revolucionarios clásicos eran idealistas. Hoy las revoluciones violentas carecen de sentido. Hemos descubierto que en la sociedad mediática bastan las palabras para matar al adversario.

¿No estará pasando nuestra joven democracia por uno de esos momentos en que los idealistas comienzan a perder contacto con la realidad y no se resignan a la democracia realmente posible? Todas las formas de convivencia, aun las más íntimas, tienen amenazas específicas. Nuestra convivencia política se ha teñido de color dogmatista. Más que probar los hechos, hay que afirmarlos. Más que analizar las cuestiones, hay que juzgar las conductas de las personas. La sospecha acerca de las personas y no acerca de las cuestiones parece impulsar de popa el discurso mediático.

Todas la guerras han tenido un componente visceral. En la lucha fratricida se añade además el hecho de que se produzcan dentro de las mismas vísceras. En ese escenario, el adversario no recibe otro tratamiento que el que se aplica al tumor maligno. Hay que extirparlo a toda costa para que sobreviva el organismo. Esta hostilidad hasta la muerte, que llegó a su expresión más dramática en la guerra civil española, forma parte de nuestra conciencia colectiva. Esta «cultura de la exclusión» ha sido bien analizada por Enric Ucelay Da Cal y Gabriele Ranzato.

Parece excesivamente simple recurrir al fatalismo de las dos Españas o al teleologismo determinista de nuestro carácter español, cuyos rasgos serían el «fanatismo», la «sangre caliente» de hombres y mujeres crueles y sensuales. Tal simpleza no encaja hoy día en los esquemas mentales de los españoles. Podríamos encontrar una explicación históricamente más seria en el origen y motivaciones de todos nuestros intentos democratizadores a lo largo del último siglo.

En efecto, no podemos negar que nuestro modelo democrático ha prestado más atención a la Revolución Francesa que a las democracias anglosajonas. Mientras que las democracias de tipo francés se producen mediante una ruptura con el pasado y de modo revolucionario, las de tipo anglo-americano obedecen a un proceso continuado. Los ingleses de 1688-1689 no hicieron propiamente una revolución sino una recuperación de los derechos usurpados por las dinastías Tudor y Stuart. Los americanos de la secesión con la declaración de independencia (1776) reivindican los derechos de los colonos de proceder libremente según la tradición de los ingleses. En cambio, la Revolución Francesa de 1789 se planteó desde el prin-

cipio como una ruptura para cancelar el pasado. Se trata, pues, de dos tipos de democracias o de dos sustratos socioculturales distintos que han dado forma a los procesos democráticos. En las primeras predominaría el realismo pragmático y en las segundas el racionalismo idealista.

La democracia francesa surge no sólo como remedio del gobierno popular a los males del absolutismo, sino como adhesión a los principios abstractos y generales aceptados como verdades evidentes (Bryce, 1949). El racionalismo francés funda la «democracia de la razón», mientras que el empirismo y el pragmatismo inspiran la democracia de tipo anglo-americano. No hablamos de dos formas distintas de organizar la democracia, sino de dos impulsos diversos que marcan las preferencias racionalista y pragmático-empirista (G. Sartori, 1992).

Nuestra preocupación por los principios fundantes y los derechos fundamentales denuncia claramente el parentesco con el racionalismo democrático. La batalla entre demócratas puros y realistas de la democracia es la misma que se ha planteado siempre entre el racionalismo y el realismo. En determinados momentos del proceso democrático resurge con fuerza la política de la razón. Pero ésta no puede prosperar sin tener en cuenta la política real. Enfermedades de nuestra democracia como la corrupción no van a curarse con tratamientos masivos de idealismo. Los defensores entre nosotros de esa pureza democrática se calientan la boca con los principios, pero ellos mismos tienen que servirse de los procedimientos más deplorablemente realistas. Los dos principios del idealismo y del realismo son falsos cuando se separan y verdaderos cuando actúan como complementarios. Como Don Quijote y Sancho, en la misma andadura y con intenso diálogo.

Parte Segunda

LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 1996

Las sociedades europeas de nuestro entorno no parecen estar dispuestas a poner en peligro su «cohesión social» ni aun en el caso de perder cotas de competitividad o disminuir su crecimiento económico. Los reajustes reclamados por Maastricht en modo alguno pueden justificar recortes en el Estado de Bienestar. La lucha contra la «fractura social», declarada cuestión central por Chirac al llegar a la presidencia; las movilizaciones generales de los funcionarios que paralizaron Francia el año pasado; la resistencia a reformar el mercado laboral como si ya hubiera dejado de ser el gran organizador del intercambio social; el aumento del paro en países como Alemania y Francia, la precarización del trabajo y la renuncia al pleno empleo; el incierto futuro de las pensiones; la protección de los sectores más cultos a los inmigrantes ilegales; la desintegración de la familia tradicional, etc., son hechos que reclaman nuevas formas de sociabilidad que reconstruyan el tejido social o suplan aquellas instituciones tradicionales generadoras de vinculación social.

Nos sentimos invadidos por la inquietud más profunda al no saber responder a la pregunta por la naturaleza y la solidez de esta vinculación entre las gentes obligadas a convivir dentro del mismo espacio. Corremos el riesgo de no saber por qué razón tenemos que tratarnos, respetarnos y ser solidarios. ¿Cómo va a importarnos la exclusión del parado, del anciano, del extranjero, si no tenemos conciencia de lo que nos vincula con él?

El tejido social concentra la atención de este Informe. Responde a la preocupación del sociólogo y de todo aquel que pretenda ayudar a la conciencia de un sujeto social más responsable. En esa trama viva donde continuamente se transforman las relaciones y las vinculaciones hay que descubrir los cambios que anuncian el futuro de una sociedad.

No conocemos con seguridad los factores creadores de la solidaridad. La primera representación de la vinculación social que viene a nuestra mente es el contrato. El contrato crea vinculación jurídica, pero no social en el pleno sentido de la palabra. Más aún, el contrato se funda en esta última vinculación, que da por supuesta. «Antes de examinar la razón por la que un pueblo elige al rey –escribe Rousseau– hay que preguntarse por qué un pueblo es pueblo». Ningún sistema jurídico puede encerrarse en sí mis-

mo. No podemos apoyarnos en lo que pretendemos obtener. La vinculación jurídica está necesitada de fundamentos extrajurídicos, como la confianza, que reside en el corazón mismo de las relaciones humanas.

En este mismo Informe encontrará el lector un análisis de algunas relaciones que preocupan hoy especialmente a los españoles: la creación de empleo como desarrollo humano (cap. 1), las nuevas relaciones entre padres y profesores y de éstos con los hijos o alumnos (cap. 3) y la reforma deseada de las enseñanzas medias (cap. 4); en palabras de Galbraith, «se progresa con la educación y sólo con la educación». En este mismo contexto de la vinculación social, es cada vez más preocupante la exclusión cívica, social e incluso familiar de los mayores (cap. 5) y crece el interés por un primer balance objetivo del proceso autonómico (cap. 6, 7, 8 y 9). Por último, el deterioro del medio ambiente (cap. 2) condiciona la conciencia de nuestra convivencia.

Pero antes, en esta segunda parte, tratamos de individualizar fenómenos sociales emergentes que, a nuestro juicio, están destinados a condicionar de manera notable las relaciones sociales. Hemos elegido el consumo, la cultura de la reclamación y las dificultades en la convivencia con los inmigrantes extranjeros. Con la máxima brevedad, podemos justificar esta elección.

La sociedad de consumidores en la que estamos instalados surge con fuerza de la economía de mercado. Sin embargo, la realidad más estimable no son los mecanismos económicos que la mantienen, sino la sociedad considerada en sí misma, las preferencias individuales y el tipo de relaciones nuevas que se producen y cambian a esa misma sociedad. En un país avanzado, el consumidor no trata solamente de satisfacer unas necesidades básicas, sino de conquistar nuevas satisfacciones. La magia del consumo es el resultado de la combinación de estos dos aspectos. Una vez que se ha cubierto el equipamiento del hogar y se experimenta una cierta saturación, el consumidor se orienta al descubrimiento de otras necesidades mucho más inmateriales. El sistema de consumo se ha convertido en una cuestión central para definir el tipo de relación social que busca el individuo.

La cultura de la reclamación elevará directamente el nivel de ciudadanía. La queja o la protesta espontánea, especialmente si es violenta, tendrá cada vez menos sentido. Aquí distinguimos entre la reclamación ciudadana ante las Administraciones Públicas y la reclamación no menos ciudadana del consumidor ante empresas de bienes y servicios. Los monopolios crean súbditos y la competencia ayuda a considerar a los consumidores como usuarios e incluso como clientes. Éste es su verdadero nivel como ciudadanos.

Un país acogedor y hospitalario comienza a distinguir entre el emigrante que aporta riqueza y aquel que molesta porque viene forzado por necesidades básicas de trabajo como medio de vida. Razones geopolíticas nos

obligan a realizar funciones más ingratas frente al emigrante extracomunitario. Una visión prospectiva debería evitar las experiencias tan desagradables de nuestros vecinos franceses.

Expresiones como «cohesión social», «ciudadanía» y «solidaridad» no deberían quedarse en cifras y estadísticas que despersonalizan y favorecen la abstracción y sólo llegan a tomar contacto con la realidad en la política económica. La relación social, tan concreta como humana, nos sirve de guía en nuestro Informe.

I. LA PROGRESIVA SEGMENTACIÓN DEL CONSUMO EN UNA SOCIEDAD DE DÉBIL VINCULACIÓN SOCIAL

Atravesamos un período de bajo consumo. Antes de entrar en el estudio de su evolución y de sus efectos sociales, tenemos que identificar las razones económicas condicionantes del sistema.

1. Un modelo de crecimiento de bajo perfil consumista

El modelo de crecimiento económico condiciona y a su vez es condicionado por el modelo de consumo. Este último fue uno de los motores fundamentales del ciclo económico expansivo de la segunda mitad de los años ochenta, mayor que en otros países de nuestro entorno. En el momento actual parece ser uno de los frenos de ese ansiado crecimiento.

Antes de nuestra incorporación a la CEE nuestros mercados estaban prácticamente recluidos en el espacio nacional. Se suele hablar de nuestra economía «castiza», aunque hubo que hacer concesiones arancelarias ya antes de 1986. El desarrollo español se basó en su mercado interior, reservado para el aparato productivo nacional. Todo esto fue posible gracias a que durante las décadas de los sesenta y los setenta los mercados eran claramente nacionales. Se organizaban dentro de las fronteras propias. Los aranceles defendían la producción nacional. España siguió esa norma de forma exagerada, ya que se perseguía llegar a la sustitución de las importaciones por la producción nacional. Nuestra incorporación en vísperas de la firma del Acta Única, que instituía el Mercado Único, supuso la aceptación de los principios que abolían las fronteras a la circulación de bienes y servicios.

La progresiva internacionalización de nuestra economía ofreció al consumidor español la posibilidad de optar por productos extranjeros. El crecimiento económico y las nuevas posibilidades para la adquisición de bienes propiciaban un aumento del consumo mayor que el de otros países

competidores. El consumo interior ya no beneficiaba tan claramente al aparato productivo nacional, llamado ahora a competir, no sólo para conquistar mercados exteriores, sino incluso para mantener su propio mercado interior. Así ocurrió en la segunda mitad de los ochenta. El déficit creciente de la balanza de pagos pudo sostenerse gracias al notable superávit en la balanza de capitales por las inversiones extranjeras. Esta situación no podía mantenerse indefinidamente. La consecuencia inmediata fue un reajuste del gasto nacional tanto en bienes de consumo como en bienes de capital que agudizó la crisis de los primeros años noventa, cuya razón principal hay que buscarla en la debilidad competitiva de nuestra economía.

En ese contexto de crisis era lógico que disminuyeran las inversiones y que el consumo privado comenzara a caminar a paso lento. El país no podía continuar endeudándose y para ello la actividad productiva de nuestro país tenía que ganar competitividad. Y lo hizo, como ha ocurrido tradicionalmente, a través de sucesivas devaluaciones de la peseta, que abaratan los productos españoles y encarecen los extranjeros. Pero esta vez los costes políticos y económicos fueron mucho más altos: se rompió la disciplina cambiaria del Sistema Monetario Europeo, un instrumento básico en el programa de convergencia de Maastricht, y la inestabilidad financiera se instaló en la economía española, con un coste real importante en forma de mayores tipos de interés y mayor gasto en la financiación de la deuda.

Aunque no se hubiera producido el ambicioso proyecto de Maastricht, los criterios de convergencia con Europa eran imprescindibles para la viabilidad de nuestra vida económica. La unión monetaria, con su férrea estabilidad de los tipos de cambio, dejará al desnudo los factores realmente productivos con los que tendrá que jugar la empresa competitiva. Al mismo tiempo, se hace necesario que el consumo aumente de manera equilibrada, esto es, acompasado a las ganancias de productividad. Es imprescindible, pues, reestructurar nuestro aparato productivo y reducir el gasto público. A esa reorganización apuntan los presupuestos generales de los últimos años, en particular el de 1997. Atravesamos la fase de una reorganización inconclusa en cuya tarea tendremos que esforzarnos aún durante los primeros años del tercer milenio.

Hay que distinguir los condicionantes que influyen directamente en la ralentización del consumo de aquellos destinados a pasar aunque dejen huella en el ánimo del consumidor. El amplio abanico de indicadores que determinan la conducta de las familias en relación al gasto puede ser contemplado también por grupos homogéneos, en orden a conocer la renta disponible, la renta esperada y la capacidad de endeudamiento de la familia. Ya en el Informe de 1995, al estudiar el problema del paro[1], subrayábamos

[1] Fundación Encuentro. CECS, *España 1995*, Fundación Encuentro, Madrid, 1996, p. 61-193.

los factores estructurales que condicionan nuestro crecimiento y, en consecuencia, han contribuido a frenar el consumo. En este mismo Informe dedicamos el capítulo 1 a las dificultades planteadas al desarrollo social y económico por la precariedad y otras formas no sostenibles del nuevo empleo creado en España. Remitimos el lector a esas páginas.

Limitamos nuestra consideración al consumo privado y dentro de éste al de la unidad familiar. Los expertos saben que no es lo mismo hablar de *consumo privado nacional, consumo total de los hogares* y *consumo unitario de las familias*. El primero se mide a través de la *Contabilidad Nacional* y los otros dos por medio de la *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares*. Las dos variables miden el consumo, pero desde puntos de vista distintos. El consumo privado nacional es una parte del PIB y, por lo tanto, ofrece una visión puramente macroeconómica. El gasto de las familias para la adquisición de bienes y servicios tiene una visión más social, ya que mide cuánto y en qué se gastan las familias el dinero[2].

Todos aquellos indicadores que acreditan modificaciones tanto en la estructura de la mano de obra como en el espacio ocupacional repercutirán en la reforma de nuestro aparato productivo y, lógicamente, en los beneficiarios de la renta. En primer lugar, interesa destacar el tipo de relación de los factores socioeconómicos con las posibles modificaciones de pautas de consumo.

Se denuncian con frecuencia los hábitos poco ahorradores del consumidor español. ¿Ha tenido la posibilidad de hacerlo en las tres últimas décadas? Su índice de ahorro más alto se registra en el período 1974-1979. No fueron precisamente tiempos de estabilidad para la macroeconomía española. A esos mismos años corresponde el clímax de la curva media de ahorro en los actuales países miembros de la Unión Europea.

La tabla 1 sitúa el ahorro neto familiar español en el contexto de los 15 países comunitarios, según los distintos períodos desde 1960. La tendencia al descenso del ahorro familiar durante las tres décadas de los sesenta, setenta y ochenta no parece ser característica de la economía doméstica española.

Con las excepciones de Austria, Bélgica, Alemania y Finlandia, predomina la tendencia descendente en el ahorro. El bajón más notable se pro-

---

[2] Existen, además, diferencias metodológicas: la *Contabilidad Nacional* considera consumo privado no sólo el de las familias, sino también el de las instituciones privadas sin ánimo de lucro. Por definición de la propia *Contabilidad Nacional*, las empresas no consumen. Ésta valora el consumo a partir del precio del producto al contado. La *Encuesta de Presupuestos Familiares* valora los productos consumidos por los pagos realmente efectuados. La primera no considera dentro del consumo la compra de bienes usados, mientras que la segunda sí; algunos bienes usados como la vivienda y los coches de segunda mano tienen una gran incidencia en el gasto de las familias.

Tabla 1 – Evolución del ahorro neto familiar en la Unión Europea expresado en porcentajes del ingreso familiar disponible. Medias anuales para los diferentes períodos. 1960-1994

	1960-73	1974-79	1980-89	1990-94
Alemania (1)	11,7	13,3	12,3	12,7
Austria	9,0	9,8	10,1	13,2
Bélgica	14,0	16,6	13,5	17,1
Dinamarca	–	–	–	–2,4
España	9,7	10,1	7,0	6,7
Finlandia	4,5	6,5	6,1	7,0
Francia	13,0	15,5	9,8	8,9
Grecia (2)	13,6	20,4	19,0	19,3
Holanda	14,2	13,5	13,1	12,8
Irlanda	–	–	–	–
Italia	18,2	22,3	19,6	16,6
Luxemburgo	–	–	–	–
Portugal (3)	–	18,3	26,5	–
Reino Unido	5,4	6,5	5,2	6,1
Suecia	5,5	4,2	1,1	5,5
Total UE	11,6	13,8	11,8	11,1

(1) Datos de la antigua Alemania Occidental.
(2) Desde 1975 incluye el ahorro de las empresas.
(3) Desde 1977 son datos del ahorro bruto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Statistiques Rétrospectives 1960-1994*, París, 1996.

duce entre el segundo período (1974-1979) y el tercero (1980-1989), como se refleja en la media con la pérdida de dos puntos. Italia, que mantiene un alto nivel de ahorro, perdió casi seis puntos de 1979 a 1994 y España tres y medio. Nuestra tasa de ahorro en 1994 es baja, pero similar a las de Suecia, Reino Unido y Finlandia. Está sólo dos puntos por debajo de Francia y es claramente inferior a la de Bélgica (17,1), Italia (16,6), Austria (13,2), Holanda (12,8) y Alemania (12,7). El ahorro familiar no es, por tanto, paralelo al nivel de desarrollo. Obsérvese el porcentaje de Dinamarca (–2,4).

Descartado el nivel de desarrollo como elemento discriminante, hay que acudir a otros factores que expliquen la tradicional baja tasa de ahorro de las familias españolas en las últimas décadas. A este respecto hay que destacar dos hechos característicos de nuestro país. En primer lugar, el consumidor español, a pesar de la inestabilidad económica, se había habituado a un alto grado de seguridad laboral, propio de la política de la dictadura. Las tasas de paro y de temporalidad en el empleo eran bajas. No podía sentirse estimulado al ahorro un individuo al que se le hacía creer que estaba bien cuidado por un Estado previsor de su futuro. En segundo lugar, este «consumidor asegurado» se asomó, en los años ochenta, al es-

caparate fascinante de una oferta de productos multiplicada por la apertura a los mercados europeos e internacionales. Y lo hizo en tiempos de bonanza y en una situación de clara desventaja respecto a los países de nuestro entorno en lo que se refería a equipamiento del hogar –cuando el 80% de los españoles eran propietarios de su vivienda–, a edad y volumen del parque automovilístico, a gasto en viajes, etc. En este contexto el hábito familiar de bajo ahorro se convirtió en un dato estructural de la economía española. Lo cual no equivalía, ni mucho menos, a poder considerar al español medio como un derrochador.

La lógica misma del consumidor se ha demostrado a raíz de la crisis económica de los noventa. El cambio en los factores que acabamos de comentar, con la incertidumbre sobre el futuro económico, las nuevas condiciones del empleo y el acercamiento a los estándares de equipamiento y consumo de otros países, determinó un cambio importante en los hábitos de consumo y, sobre todo, de ahorro a partir de 1992.

Así, por ejemplo, comienzan a descender los depósitos bancarios tradicionales: si en 1985 representaban el 56% de la riqueza financiera en manos de las familias, en 1994 sólo llegaban al 46%. En cambio, han aumentado los activos financieros de menor liquidez, como los fondos de pensiones y los fondos de inversión. De manera semejante, crecieron los valores mobiliarios y los seguros[3]. Así, por ejemplo, los valores mobiliarios, que representaban en 1985 el 2% de la riqueza financiera de las familias, superaban el 10% en 1994. La estructura del ahorro ha cambiado de dirección en busca de rentabilidad y de seguridad económica para el futuro. Esta nueva tendencia tiene perspectivas de permanencia y consolidación. Aunque las expectativas económicas nos hagan prever un aumento del consumo, esta nueva dirección del ahorro ejercerá de factor limitador. La incertidumbre sobre las pensiones y la flexibilidad del mercado laboral convertirán en estructural la tendencia del ahorro hacia los fondos. Parece consolidarse así la tendencia a un consumo de bienes intangibles de previsión social a largo plazo.

Entre los factores extraeconómicos que determinan una reducción del consumo hay que mencionar el *envejecimiento de la población*. Este fenómeno es patente y también sus causas, especialmente la prolongación de la vida y el descenso de la natalidad. El envejecimiento actúa, en principio, contra el aumento del consumo. Los ancianos tienden a ser más ahorradores.

Otra tendencia que actúa como factor influyente en el consumo es la *evolución de la nupcialidad*. Las crisis económicas propician descensos en la formación de familias y, por tanto, se reduce el consumo. Sin embargo, esta tendencia ha de analizarse conjuntamente con la evolución del núme-

[3] *Index de consum Caixa de Catalunya. Informe trimestral sobre el consum privat a Espanya*, junio de 1996.

ro y estructura de los hogares. Asistimos desde hace ya bastantes años al aumento de hogares unipersonales y con dos miembros, compuestos en buena parte de los casos por personas con una situación familiar y laboral que propicia un mayor consumo.

En esta última tendencia la influencia del Estado de Bienestar ha sido importante. Al proteger directamente a los individuos y no a la familia y al asegurar a las personas una vejez relativamente cómoda independientemente del concurso económico de otros familiares, el modelo de Estado de Bienestar aplicado en nuestro país ha hecho posible –al margen de otras posibles causas– la *reducción del tamaño de la familia*. Si el sistema de pensiones disminuyera su cobertura, descendería también el número de hogares, con los efectos correspondientes que afectarían a la forma de consumo.

La *temporalización del contrato laboral*, con la incertidumbre que provoca, contribuye sensiblemente a estimular el ahorro. Sobre la temporalidad en el mercado laboral hablaremos con detenimiento en el capítulo siguiente de este mismo Informe y a él nos remitimos. Aumenta el temor a incurrir en gastos de largo plazo, tales como la adquisición de la vivienda, del coche y toda compra que implique un compromiso en gastos aplazados.

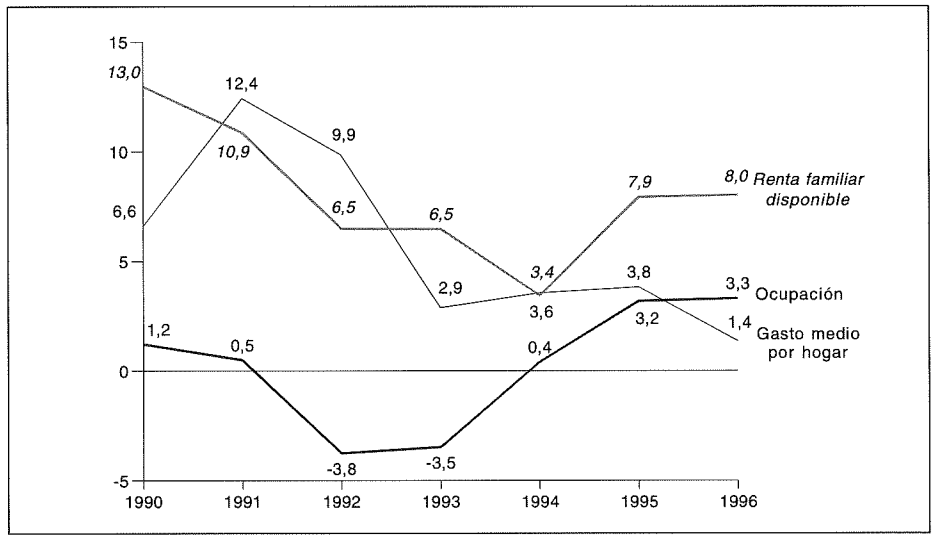
La *incertidumbre* de los trabajadores temporales se traslada –aunque no en la misma medida– a los trabajadores fijos, que han contemplado la facilidad con que en España se destruyen los puestos de trabajo. La mera posibilidad subjetivamente sentida del desempleo condiciona con fuerza la estructura del consumo y aumenta la tendencia al ahorro.

Es lógico pensar que existe una estrecha relación entre ocupación y consumo. Sin embargo, *los ritmos de consumo y de ocupación no son paralelos*. Pueden ser incluso divergentes en determinadas situaciones como la de 1996. Descartados los impuestos y las cotizaciones sociales, el gasto medio por hogar creció durante los dos últimos años un 5,23%, mientras que la ocupación lo hizo en un 6,57%[4]. Estas dos variables, el consumo familiar y el empleo, no son suficientes para explicar las distintas evoluciones. Por eso hemos introducido como tercera variante la renta familiar disponible. En el gráfico 1 se aprecian los puntos de contacto y de divergencia de estas tres curvas durante los siete primeros años de la década actual.

Después de 1992, los avances anuales del gasto familiar comienzan a ser más pequeños, acusándose la crisis de 1993. La nueva cultura se destaca especialmente en los dos últimos años, 1995 y 1996. Mientras la renta familiar disponible y la ocupación crecen a buen ritmo, el gasto medio por hogar lo hace de forma mucho más moderada. La brecha entre el aumento de la renta familiar disponible y el del gasto medio por hogar pasa de 4,1 puntos en 1995 a 6,6 en 1996. Hemos entrado en la cultura del ahorro. Mu-

[4] Véase capítulo I de este mismo Informe p. 108.

Gráfico 1 – Evolución del gasto medio por hogar, de la ocupación y de la renta familiar disponible. Tasa de variación anual. 1990-1996



Nota: La renta familiar disponible para 1996 es estimada.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; datos INE; y BBV, *Informe económico 1995*, Bilbao, 1996.

chos productos de consumo resultarán menos necesarios, tendrán que ser mucho más atractivos y el consumidor fijará su atención en bienes menos tangibles, de largo plazo y probablemente menos materiales. La incertidumbre del futuro tenderá a reforzar estas tendencias.

Otro factor de gran importancia en la evolución del consumo es el *precio del dinero*. El actual proceso de reducción de los tipos de interés, según el Banco de España[5], jugará un papel importante en la reactivación del consumo: liberará recursos de las familias endeudadas, particularmente en la compra de vivienda. Es probable también que, al abaratarse la financiación de bienes duraderos por disponer de créditos a bajo interés, se anime este sector del consumo.

Dentro del sector privado de la economía, en el período 1994-tercer trimestre de 1996, crece especialmente el crédito a las personas físicas (10,3%), frente a un incremento más moderado del destinado a actividades productivas (4,5%). Dentro del primer grupo predominan cada vez más los créditos para la compra de vivienda: han pasado de suponer el 56% del crédito vivo a principios de 1994 al 68% en el tercer trimestre de 1996. Mientras en este mismo período se pasó de 7,2 a 12 billones en créditos para la adquisición de vivienda, los destinados a la compra de otros

[5] Banco de España, *Boletín Económico*, abril de 1996.

bienes duraderos sólo aumentaron de 1,4 a 1,6 billones. El sector de la construcción de viviendas creció a fuerte ritmo en 1995, aunque sufrió una leve desaceleración a finales de dicho año[6]. No obstante, en los primeros nueves meses de 1996 se construyó un 14% más que en el mismo período del año anterior.

Según datos de la Comisión Europea[7], en el bienio 1995-1996 mejoraron las *expectativas de los consumidores*: a finales del tercer trimestre de 1995 las respuestas negativas superaban a las positivas en un 36% en lo que se refiere a la opinión sobre la evolución de la situación económica general del país; sin embargo, en el tercer trimestre de 1996 dicho porcentaje se redujo a un 22%. En cambio, si nos referimos a la opinión de los consumidores sobre la tendencia prevista para los siguientes 12 meses, la variación es mínima: en 1995 las respuestas negativas superaban a las positivas en un 8%, frente a un 7% en 1996.

Igualmente, apenas se ha recuperado la confianza en la adquisición de bienes duraderos: la diferencia a favor de los que no se mostraban favorables en ese momento a realizar ese tipo de compras pasó de un 43% en 1995 a un 38% en 1996. Esta desconfianza se extendía a la tendencia prevista para los siguientes 12 meses. La confianza de los consumidores sigue siendo negativa sobre la posibilidad de embarcarse en un futuro inmediato en la compra de bienes duraderos.

La incertidumbre de las familias sigue proyectándose sobre el futuro económico, como demuestra el bajo índice de confianza en una mejora a pesar de los notables crecimientos de la ocupación. La familia sigue percibiendo el futuro como una realidad muy fluida o cambiante. Y esta visión no tiene nada de positiva para las familias, que habían interiorizado el papel asegurador del Estado de Bienestar en sus decisiones de ahorro y consumo. En un momento en el que dicho papel asegurador no aparece ni mucho menos garantizado, la superación o el mitigamiento de la incertidumbre y el aumento del consumo no puede venir más que por un progresivo afianzamiento de la estabilidad monetaria, económica y del empleo.

2. Estructura del consumo: ¿qué y cómo se consume en España?

Entre los condicionantes del consumo hay que contar con su estructura misma. La oferta anima con nuevas posibilidades al consumidor e influye

---

[6] *Index de consum Caixa de Catalunya*, junio de 1996.

[7] Veáse para los indicadores de confianza de los consumidores *Index de consum Caixa de Catalunya*, junio de 1996.

en su conducta. Por tanto, antes de entrar en la transformación del consumidor español y de sus relaciones con los objetos y con el resto de los consumidores, debemos al menos destacar los rasgos más sobresalientes de su perfil, cotejándolos con el de los consumidores de otros países miembros de la Unión Europea. No pocos de los cambios, tanto del consumidor como del consumo mismo, se explican por la interrelación creciente dentro del Mercado Único.

Como primera característica, se puede destacar la *rápida europeización* de los productos y formas de distribución del consumo. La modernización y la diversificación han dominado como notas distintivas. Podemos comprobarlo a la altura de 1992, teniendo en cuenta los ocho grupos clásicos de bienes y servicios, según los datos de Eurostat, en la tabla 2.

El gasto en el primer grupo, «Productos alimenticios, bebidas y tabaco», ha descendido ya casi dos puntos por debajo de la media europea. Nos equiparamos a Italia y gastamos más que otros países más avanzados como Alemania, Holanda y Francia. En los últimos 15 años el español medio re-

Tabla 2 – Consumo final de las familias por habitante y por grandes grupos de gasto en los países de la Unión Europea. Datos procedentes de la homogeneización en ECUs. En porcentajes. 1992

	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
Alemania	15,5	7,0	18,9	8,4	15,1	16,4	9,0	9,8	100
Austria	19,7	9,2	17,9	7,6	5,3	16,9	7,3	16,1	100
Bélgica	17,8	7,7	16,8	10,6	11,7	13,1	6,2	16,1	100
Dinamarca	21,2	5,3	28,2	6,2	2,3	15,3	10,1	11,4	100
España	20,3	8,6	12,5	6,5	4,4	15,5	6,6	25,5	100
Finlandia	23,0	5,2	20,0	6,4	4,6	16,7	11,0	13,2	100
Francia	18,6	6,1	20,0	7,7	9,8	16,1	7,6	14,1	100
Grecia	36,7	8,0	12,6	7,6	3,9	15,0	5,6	10,6	100
Holanda	14,9	6,7	18,5	7,0	13,1	13,4	10,2	16,3	100
Irlanda	35,0	6,9	12,4	7,0	4,0	12,8	12,2	9,7	100
Italia	19,9	9,9	15,8	9,5	6,9	12,5	8,8	17,1	100
Luxemburgo	17,8	5,6	19,4	10,6	9,0	19,5	4,0	14,0	100
Portugal	33,6	9,5	7,1	8,6	4,7	13,6	7,1	15,9	100
Reino Unido	21,4	5,7	19,5	6,6	1,6	16,8	10,2	18,3	100
Suecia	21,0	6,7	29,2	6,1	2,7	17,3	9,2	7,7	100
Total UE	22,1	8,5	20,0	9,3	8,5	16,8	9,7	15,7	100

Notas: Los datos de Portugal son de 1986 y los de Austria, Finlandia y Suecia de 1991. El grupo 3 no incluye el pago de créditos para la compra de viviendas (que se incluye en el grupo 8).

1 Productos alimenticios, bebidas y tabaco. **2** Artículos de vestido y calzado. **3** Vivienda, electricidad y calefacción. **4** Muebles, artículos del hogar y gastos de mantenimiento. **5** Servicios médicos y gastos sanitarios. **6** Transportes y comunicaciones. **7** Espectáculos, enseñanza y cultura. **8** Otros bienes y servicios.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Estadísticas Básicas de la Unión Europea 1995*, Luxemburgo, 1995.

dujo sus gastos en este grupo nada menos que ocho puntos: de un 31,9% en 1981 a un 24,1% en 1995[8].

Crece, en cambio, significativamente el gasto en el tercer grupo, «Vivienda, electricidad y calefacción», que pasa del 18,5% en 1981 al 26% en 1995. En tabla 2 los gastos de los españoles en este grupo no incluyen el pago de créditos. De ahí que aparezcamos con una diferencia de más de siete puntos menos respecto a la media. El parque de viviendas ha continuado aumentando a un fuerte ritmo desde la década de los sesenta y con más rapidez que el crecimiento demográfico. El incremento del gasto responde tanto a esta mayor dotación de viviendas como a la mejora de la calidad de las mismas.

Al disminuir en los tres últimos lustros el gasto en el grupo cuarto, «Muebles, artículos del hogar y gastos de mantenimiento», de un 7,5% en 1981 a un 6% en 1995, se confirma la apreciación de que los españoles en general han superado la etapa de equipamiento del hogar, como ha sucedido en otros países del entorno.

Seguimos destacados en el gasto en el grupo octavo, «Otros bienes y servicios»: nada menos que 10 puntos por encima de la media comunitaria, aunque en los datos de Eurostat se incluyen en este grupo los gastos en créditos a la vivienda. La *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares* del INE demuestra que pasamos del 8,4% en 1981 al 11,2% en 1995. Es sabido que este grupo comprende gastos en joyería, cuidados y efectos personales, servicios financieros, etc.; pero, desglosadas las partidas de este grupo, el porcentaje mayor resultante sigue correspondiendo al gasto del español medio en restaurantes y cafeterías. Un 67,1% respecto al gasto total de todo el grupo. He aquí un signo característico de la estructura del consumo en nuestro país, atribuible más a la sociabilidad de los españoles, a su carácter festivo e incluso a su método de trabajo que al simple ocio solitario o improductivo. La tabla 3 nos sitúa en los primeros puestos de la Unión Europea en este concepto.

Contrasta el gasto en «Restaurantes, cafeterías y hoteles» con el gasto en recursos culturales, donde siempre estamos por debajo de la media europea. En «Libros, diarios, periódicos y revistas» estábamos, en 1988, más de cuatro puntos por debajo de la media europea. Tampoco en «Esparcimiento, espectáculos y cultura» llegamos a la media europea, y nos hallamos a buena distancia de Dinamarca, Irlanda, Holanda y Bélgica.

En la estructura del consumo influyen, sin duda, las nuevas formas de distribución. Las grandes superficies han diversificado la compra doméstica. El congelador, la escasez de tiempo y la mayor participación del varón influyen también en la nueva forma de adquisición de alimentos: inducen

[8] La diferencia de estos datos con los de la tabla 2 se debe a que no son datos homogéneos. Las ponderaciones de los productos que entran en cada grupo no son las mismas.

Tabla 3 - Distribución interna del gasto en el grupo «Ocio, enseñanza y cultura» en los países de la Unión Europea (12). En porcentajes. 1988

	Aparatos y accesorios. Incluye reparaciones	Esparcimiento, espectáculos y cultura	Libros, diarios, periódicos y revistas	Enseñanza	Gastos no mencionados anteriormente	Restaurantes, cafés y hoteles	Viajes turísticos todo incluido	Total
Alemania	–	–	–	–	–	–	–	–
Bélgica	17,5	12,3	8,1	2,5	5,4	26,2	28,1	100
Dinamarca	31,9	19,0	14,4	3,1	6,2	4,2	21,2	100
España	13,1	10,2	5,1	10,4	3,1	55,7	2,4	100
Francia	25,3	10,2	10,8	4,1	7,6	37,2	4,9	100
Grecia	16,0	6,5	6,7	11,2	10,2	47,7	1,8	100
Holanda	29,0	17,0	12,7	2,6	5,2	32,2	1,3	100
Irlanda	8,9	16,3	9,5	6,4	3,9	40,2	14,9	100
Italia	22,3	10,8	13,1	3,1	5,9	42,1	2,8	100
Luxemburgo	21,1	7,7	9,8	6,3	7,9	19,7	27,5	100
Portugal	16,0	7,1	5,1	5,0	6,8	57,5	2,5	100
Reino Unido	21,6	6,7	9,2	3,1	7,9	35,5	16,1	100
Total UE	19,7	11,3	9,4	5,3	6,3	36,2	11,8	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Family Budgets. Comparative Tables 1988*, Luxemburgo 1992 y 1994.

a organizar la gran compra semanal en las grandes superficies, dejando para la tienda más próxima la adquisición de los artículos más perecederos, como las frutas y las hortalizas frescas.

Es previsible que en el futuro próximo surjan nuevos escenarios. Algunas fuerzas emergentes lo están ya anunciando:

— Los productores y distribuidores tenderán a diferenciarse de la competencia en la lucha por encontrar nuevos espacios en los mercados. Deben ofrecer ventajas atractivas y motivadoras. Entre ellas, el precio tendrá especial relevancia en los productos de gran consumo.

— La distribución y las nuevas formas de venta van a ser igualmente decisivas. La tendencia hacia servicios globales, aquellos en los que al usuario se le ofrecen todas las gestiones completas para un viaje, para la decoración de su casa, incluso para la gran compra de alimentos, tendrá cada vez más atractivo. Se buscará así la «calidad total», aquella en la que el consumidor pueda elegir más –y mejor a veces– sin moverse de su casa. Ésta va a ser una de las posibilidades que tendrá el distribuidor para diferenciarse de la competencia.

— Es probable que los servicios para consumir dentro de la casa, o cualquier producto en su variante de consumo doméstico, tengan mayor demanda e impongan sus condiciones. Se atisban ciertos movimientos centrípetos hacia el hogar como espacio de consumo (cenar en casa aunque haya que salir después, volver a las reuniones que se tenían olvidadas, etc.). Un consumo en casa que en España coexistirá dialécticamente con nuestros hábitos de vida y consumo en la calle.

— También podrán distinguirse mejor colectivos de consumidores homogéneos, en segmentos concretos de la población como el de mayores, adolescentes-jóvenes, con sus demandas específicas.

— El consumo de ocio en sus variadas formas se presenta como el gran mercado de los próximos tiempos. Los españoles, a pesar de todas las crisis, siguen viajando. Los «puentes» bloquean los lugares de esparcimiento y seguimos siendo pioneros del gasto para divertirnos. No obstante, se busca lo barato también en esto; en tal sentido los hoteleros, por ejemplo, ya han tomado buena nota y se encuentran ofertas desconocidas hasta ahora. El consumo de ocio irá en aumento, pero los lugares y empresas de ocio tendrán que moderar los precios de sus ofertas ante la imposición de una competencia más dura, tanto interna como de países cercanos.

En síntesis, las grandes superficies y los servicios globales, siempre que mantengan también la «calidad total» como calidad de producto y de servicio al cliente, serán los verdaderos configuradores de las nuevas formas de consumo. Frente a la variación múltiple de ofertas, un consumidor medianamente avisado como el español irá redoblando las propias exigencias. Todos los datos expuestos hasta ahora van a ayudarnos a examinar la evolución subjetiva del consumidor.

3. El consumidor español está cambiando

Después de considerar el rostro económico del consumo familiar en España, deseamos ver la cara más humana del español consumidor. El individualismo sella la época moderna. Después de un largo proceso, iniciado en la Ilustración, el individuo ha luchado por liberarse de todas las constricciones sociales. También en el gasto, una vez superada la «sociedad de consumo», hemos entrado en la «sociedad de consumidores». Cada uno quiere elegir por su cuenta entre los productos puestos a su alcance. Sin subestimar la realidad social del consumo, al menos en sus aspectos económicos –que se han expuesto en las páginas anteriores–, es necesario considerar el anverso y el reverso de la medalla consumista en ese individuo enamorado de las cosas que él mismo crea, como un nuevo Pigmalión, y a través de las cuales espera definir su propia identidad. Liberado de referentes tradicionales como la familia, el grupo de amigos, el barrio o la ciudad, intenta expresar su personalidad a través de las cosas, en su manera de vestir, de decorar su vivienda, de circular por la ciudad, etc.

El sistema de consumo se sitúa así en el centro de la relación social como definición de la identidad del individuo. Los productos son «híbridos sociales», no totalmente objetos, suplantadores de los sujetos en cuanto se prestan a protagonizar los procesos de construcción identitaria[9]. En esa cara del individualismo sigue predominando la inflación en el consumo de objetos, de informaciones, de imágenes y de signos que contribuyen a ofrecernos un individuo subsocializado.

Frente a ese anverso de la realidad consumista, comienza a emerger como reverso de la medalla la necesidad de lo social, aunque de manera inconsciente. Algunos sociólogos hablan de este fenómeno como de una rebelión contra los objetos: contra un sistema consumista que se limita a proporcionar placer y comodidad, sin reparar en que aísla al individuo y le aleja de sus semejantes. «Asistimos quizá a un giro copernicano en la manera de entender la vida. Así como en el decenio precedente de los ochenta se exaltaron las nociones de la realización individual y de la liberación, respecto a las constricciones familiares y sociales, este decenio de los noventa muestra signos importantes de retorno a la comunidad y a la familia. Cuando nuestros contemporáneos hablan del sentido que tienen que dar a su vida, incluyen de manera más explícita sus relaciones recíprocas y el sentido social en vez de su trayectoria individual»[10].

---

[9] Rochefort, R., *La société des consommateurs*, Odile Jacob, París, 1995.

[10] Cova, B., «Le lien plus que le bien. Rebondissement ou mutation du système de consommation», *Futuribles*, n. 214, noviembre 1996, p. 7.

El hecho de consumir es siempre dual: satisface una necesidad y proporciona un placer. El consumidor es capaz de transformar, a pesar de las críticas, los antojos en necesidades. Más aún, esta dialéctica es uno de los ejes de su desarrollo. Se habla demasiado contra la sociedad consumista, sin reparar en el cambio que se está realizando en el mismo hecho de consumir.

Durante los decenios de los sesenta y setenta, quizá con años de retraso respecto a las sociedades de nuestro entorno europeo, en España se asocian el crecimiento y el consumo de masas. No debemos confundir el concepto de «consumo dualizado», que obedece a criterios socioeconómicos de distinción entre una parte de la población que puede adquirir y otra cuyo nivel de renta no se lo permite, con la «segmentación del consumo», según la cual el criterio del consumidor empieza a imponerse sobre el del productor. Cada segmento de la población, siguiendo criterios de *status*, clase social, estilos de vida, etc., se convierte en organizador del consumo que impone a los productores y distribuidores.

Crecimiento económico y consumo de masas convergían en tener más: había que poseer automóvil, televisión, frigorífico, lavadora, climatizador... Esta sociedad se caracteriza por su mejora colectiva. Al mismo tiempo, a finales de los años sesenta se acentúa en Europa el dominio del consumo personal. El individuo se convierte en promotor de la producción en gamas amplias y, en consecuencia, del consumo. Huelga decir que en una sociedad como la española pueden convivir varios tipos de consumidores y, por tanto, de grupos de población de distinta trama social. La apertura del consumidor a los productos extranjeros multiplica las posibilidades y tiende a acentuar todas estas tendencias.

La transformación del consumidor español, dentro de determinadas circunstancias castizas, es semejante a la que ocurre en otros países europeos. El «uso» de los productos consumidos ofrece cada vez más posibilidades de «autodefinirse», de integrarse en un grupo social diferenciado. Esto significa que los productos se hacen más relevantes por sus valores simbólicos y estéticos. Una vez asegurada la posibilidad de la adquisición, lo que juega en la elección del producto es el disfrute del mismo o, si se quiere, el *status* adquirido para ser exhibido ante los demás.

Podemos apuntar incluso ciertos elementos antropológicos, ciertas constantes, que acaban por reflejarse en el consumo. Por ejemplo, la tradición de la transgresión, de lo carnavalesco, de jugar al límite, el sentido de la fiesta tan vivo en muchas de nuestras regiones. La muestra más señalada la tenemos en los llamados «productos turísticos», en las atracciones, en la progresiva concepción de los centros comerciales como sitios de recreo. Un hipermercado puede definirse como un ordenado desorden, como un controlado descontrol. Escaparate que todo lo exhibe y todo lo pone al alcance de la mano. Además de representar al mismo tiempo el triunfo de

la gran distribución frente al tradicional comercio pequeño o mediano, que se encuentra ante el dilema de asociarse para competir con los «grandes» o desaparecer.

Los españoles, como los europeos, empiezan a distinguirse también por el cuidado del cuerpo, a juzgar por los productos y servicios hasta hace unos años inéditos en la sociedad española. El varón usa cada vez más productos hasta hace no mucho exclusivos de la mujer; ya sabe elegir y comprar mejor y no espera a que la mujer le regale este tipo de productos.

También aumenta la sensibilidad por la ecología, como demuestra la diversificación de algunos productos expuestos en el mercado. Quizá este rasgo sólo comience a insinuarse. Quizá no se vendan más por el hecho de ser ecológicos, pero es una senda ya perceptible en España y consolidada en algunos países de Europa.

3.1 Los consumidores españoles se parecen más a los europeos

Los estudios psicosociales sobre la población española señalan una serie de tendencias o estilos de vida que tienen su influencia en el consumo y que a la postre han venido a significar un cambio en la cultura del consumidor. Todas ellas se enmarcan en el cambio común del consumidor acrítico y sin gran conciencia de sus derechos al consumidor consciente y consecuente de la reclamación; de consumir sin apenas capacidad de elegir, guiado por la utilidad práctica de consumir, a aprender a diferenciar los productos por su «calidad»; del consumidor de lo útil al consumidor de lo placentero; del que sigue la «norma establecida» y no pretende llamar la atención al que intenta distinguirse por un estilo propio: distinguirse por una vía que parece original, aunque se esté consumiendo lo mismo que los demás.

Tratemos de anotar por lo menos las principales tendencias o rasgos de esta transformación del consumidor español:

— El consumidor español es cada vez más activo, está mejor informado y, en consecuencia, se hace más crítico. Comienza a leer la letra pequeña de los envases, a comparar precios, a buscar ofertas, a gloriarse de haber adquirido determinados productos en las rebajas, a aprovecharse de la competencia entre las marcas, algo verdaderamente significativo en los bienes de gran consumo, como bebidas y alimentos.

— Es posible que ese mismo consumidor español no sepa, en relación a muchos productos, en qué consiste de verdad la calidad o no alcance a determinar las pistas para reconocerla en un caso concreto. Pero la idea de la calidad constituye al menos una referencia, a veces vaga, a veces precisa. «Consumir calidad» es un deseo, antes implícito y ahora explícito. Aunque siga todavía el esquema ensayo-error, el español medio está apren-

diendo a buscarla y exigirla tanto en la adquisición de bienes como en el uso de los servicios. El consumidor español lo es cada vez más de significados adheridos al producto. Entre ellos emerge con fuerza el de la calidad.

— Este consumidor tiene que decidir en medio de una atomización de productos ya segmentados desde la oferta, obligada a ampliar el abanico de gamas que puedan satisfacer la multiplicación de demandas singulares. Aun los productos duraderos y costosos, como el coche, la vivienda o el seguro de vida, tienen que acomodarse a la multitud de preferencias de compradores cada vez más singulares.

— El consumidor llega a cansarse: y no de consumir, sino de la dificultad de elegir, de la necesidad de estar mejor informado y mejor equipado para la crítica. Es lógico que fortifique sus defensas frente a la publicidad. No se deja sorprender como antes, ni es tan dócil a los eslóganes que abusaban de la afirmación y del imperativo. Todo esto está sometiendo a los expertos del *marketing* a una renovación constante y les obliga a estar al día de los estudios psicosociales.

Las notas anteriores bastan para caer en la cuenta de la fuerza social de cambio que significa el sistema consumista hoy emergente. Los expertos en el análisis de esta sociedad de consumidores han hecho hincapié en el papel estructurador de la lógica del consumo, cuyos principios fundamentales son la diferenciación y la imitación. Ellos son los que predominan en el comportamiento social de una inmensa mayoría de los ciudadanos[11]. Simmel y Veblen habían ya destacado las «modas» como orientadoras del consumo.

Una vez que el consumo se transforma en signo de *status*, éste queda convertido en objeto de consumo. Y cuando el *status* resulta inalcanzable, el consumidor apela al «simulacro» o a la «apariencia falaz», aceptada por la inmensa mayoría. Esta dimensión social del consumo no anula el concepto de «necesidad», de utilidad práctica, que actúa también, aunque no siempre ni del mismo modo, como substrato del hecho de consumir un determinado objeto. Esa «necesidad» puede ser de índole material, correspondiente a la propia escasez, y a la vez proporcionar un placer más intangible o espiritual.

No obstante, esta teoría fundamental del ascenso social no explica todos los fenómenos «consumistas» de nuestro tiempo. Muchos grupos sociales y muchos individuos no pretenden en realidad ascender y menos en la forma de «simulacro». La «moda» no es de ordinario inventada por la élite social, aunque ésta contribuya a imponerla. Hay grupos sociales que sin estar en la cima de la escala social «inventan» objetos de consumo o formas nuevas de uso de ciertos objetos: consiguen darles un sentido nuevo que

[11] Miller, D., *Material Culture and Mass Consumption*, Blackwell, Oxford, 1987.

puede muy bien imponerse como moda en una sociedad como la nuestra tan mediática como consumista.

Más allá de la imitación y de la originalidad distintiva, cada vez son más los expertos[12] que destacan la utilización de los objetos de consumo como medios de comunicación, de relación con los demás y, en consecuencia, de pertenencia e identificación en el grupo social.

3.2 Con características españolas

Demos un paso más en la descripción de estos fenómenos consumistas de cuyo análisis podemos deducir el rango que los españoles conceden a los objetos en su deseo de autodefinirse o identificarse en la sociedad. Es indudable que estos diferentes estímulos afectan a una sociedad como la nuestra, caracterizada por su escasa vertebración. La dualización, la segmentación y el individualismo la hacen, por una parte, más semejante a los países de nuestro entorno y, por otra, más vulnerable a las influencias de culturas antes rechazadas como extrañas e incluso ridículas. Esta apertura a casi todo lo que se cuela por la tendencia consumista nos lleva a pensar en las «dependencias» que condicionan la autonomía y la relación social del consumidor español. Hasta tal punto que no parece exagerado pensar en el consumo como factor integrador y desintegrador: contribuye tanto a desvencijar espacios sociales (la familia, el grupo o el pueblo) como, en sentido contrario, a equilibrar no pocos de nuestros indómitos vicios desintegradores. Contemplemos los hechos más de cerca.

En primer lugar, las transformaciones consumistas de los españoles no se producen todas de manera homogénea y acompasada. Como en otras ocasiones de nuestra historia, estamos habituados a convivir con situaciones distintas y con reacciones grupales diferentes. Nuestros procesos de imitación y de entrega a lo extranjero, aunque se producen con celeridad, no son homogéneos ni de ritmo uniforme. Así, por ejemplo, podemos seguir hablando en España de consumo de masas y de consumo segmentado o individualizado; del consumidor «acrítico» y del bien equipado para elegir con plena libertad y personalidad. Unos y otros pueden incluso convivir en la misma vivienda. Una gran mayoría de la población ha podido superar la fase de equipamiento del hogar sin haber sentido el estímulo de un consumo más crítico y personalizado. El nivel económico, social y cultural influye, como es lógico, en la superación del consumo de masas.

---

[12] Por ejemplo, Lipovestky, G., *Le crépuscule du devoir. L'éthique indolore des nouveaux temps démocratiques*, Gallimard, París, 1992; o McCracken, G., *Culture and Consumption*, Indiana University Press, Bloomington, 1988.

Términos como «calidad», «moda», «aspecto físico», «modo de vestir», etc., pueden guiarnos en este camino de la autodefinición y de la «dependencia» del consumo en que tanto tiene que ver el sentido crítico creciente entre los españoles. El estudio 2.126 del CIS[13], realizado en 1995, ofrece datos interesantes para la reflexión sobre la actitud crítica del consumidor español.

Es lógico afirmar que se prefiere la «calidad» sobre la cantidad. Ocho de cada diez españoles se muestran de acuerdo con el criterio «Es preferible tener poca ropa y de buena calidad que mucha de poca calidad». Los porcentajes apenas varían entre varones y mujeres y por niveles de renta. Los menos partidarios de este principio habría que buscarlos en las cohortes de edades más jóvenes, de 18 a 34 años, donde apenas suponen una quinta parte. Según la misma encuesta, un 61% de los entrevistados no está de acuerdo con la frase «Hoy en día no es tan importante la calidad de la ropa, sino estar a la moda». No parece que esté bien visto dedicar el tiempo libre al seguimiento de la moda. La mayoría (52%) no le dedicaría nada de tiempo y sólo un 23,4% le dedicaría un poco. Es decir, tres de cada cuatro conceden escasa importancia a la moda. Sólo un 24,5% confiesa dedicarle mucho o bastante tiempo. En el caso de las mujeres el interés asciende al 35,5%. Las jóvenes de 18 a 34 años preocupadas por la moda llegan al 47%, mientras que las mayores de 35 años se quedan en el 29,3%.

La calidad ocupa un lugar más alto que la moda en la escala de valores. Pero, ¿qué entienden los entrevistados por calidad? Los significados de este concepto no son unívocos y ninguno de ellos parece dominar sobre los otros. Según un estudio del Instituto Nacional de Consumo[14], la calidad ligada al producto suele ser invocada por este orden: garantía y seguridad, duración y servicio posventa ofrecido al consumidor. El hecho de que ninguno de estos significados alcance un valor alto[15] demuestra la ambigüedad del término.

Es mucho más simple y, para nuestro estudio, más objetivo ahondar en el sentido crítico del español frente al fenómeno de la publicidad. Al menos en el uso social se muestra cierto escepticismo ante la marca, la publicidad y el diseño. La publicidad también habría desgastado el concepto de lujo. Como si los consumidores vieran en la publicidad, la marca, el diseño y el lujo meros artificios para seducir a los demás, como una trampa en la que ellos no han querido caer. La calidad no es tan importante, según los encuestados, para autodefinirse en la sociedad moderna. Pero volveremos a

---

[13] CIS, *La moda como valor de diferenciación social*, Estudio 2.126, 1995.

[14] Instituto Nacional de Consumo, *Estudio sobre opiniones y comportamiento del consumidor español*, 1995, p. 17.

[15] En una escala de –2 a +2 ninguno alcanza el valor +1.

ocuparnos de ella en el próximo apartado, cuando estudiemos otro rasgo cívico emergente, el de la «cultura de la reclamación» frente a la protesta incivil.

Se admite que los objetos de consumo más inmediatos a nuestro cuerpo son expresivos de nuestra posición social, real o perseguida. En esos objetos más cercanos ponemos la confianza para expresar la propia «identidad individual» y hasta nuestra «personalidad». «Identidad» y «personalidad» se estrechan entre sí con lazos comunes. Uno de ellos es el sentido de independencia y de autonomía de la persona. Habría que saber lo que entienden los españoles por «personalidad». Depende sin duda de infinidad de circunstancias en las que intervienen las personas y las cosas. El 66% la refiere a la capacidad económica o al «nivel de vida». Un 52,5% se inclina más certeramente por «la educación y el nivel cultural».

El consumo de determinados objetos, por una parte, nos diferencia de los demás y, por otra, nos asocia con ellos. Parafraseando a Bordieu[16], es la clase o el grupo social el que forma nuestro «gusto», del que estamos presos y limita nuestra posibilidad real de autonomía. Pareciera que sólo podemos elegir entre aquellos objetos que pertenecen a la «clase de equivalencia» que da significado a nuestro grupo social.

En esos objetos más cercanos, con los que estamos en contacto en mayor o menor medida, se manifiestan aquellas preferencias del consumidor a través de las cuales se autodefine en relación con los otros. Los sociólogos distinguen tres niveles de nuestra piel o entorno más íntimo: el aspecto físico o cuidado del cuerpo, el vestido y la decoración de los espacios más personales.

Es una minoría la que confiesa su preocupación por la primera piel o el aspecto físico. La tabla 4 expresa al mismo tiempo las diferencias entre el hombre y la mujer y la escasa ocupación que se atreven a confesar unas y otros en el cuidado del cuerpo.

Como puede observarse, en España estas actividades siguen siendo más propias de la mujer, y aun dentro del sexo femenino son minoritarias. Sólo en la frecuencia de las visitas al gimnasio superan los hombres a las mujeres. Fuera de la peluquería, los porcentajes de frecuencia mensual no son apreciables. Diríase por estos datos que los españoles dan poca importancia al cuidado del propio cuerpo y no parecen confiar tanto en el «lenguaje» de éste en orden a expresar lo que son o pretenden ser.

Las respuestas son distintas si asociamos el aspecto físico al vestido. Esta segunda piel aparece entonces como primer significante de «nosotros mismos».

---

[16] Bordieu, P., *La distinción*, Taurus, Madrid, 1988.

Tabla 4 – «A continuación quisiera que me dijera con qué frecuencia suele realizar cada una de estas cosas: ir a la peluquería, ir a la *esthéticienne*, tratamiento de cara, ir al gimnasio, recibir masajes corporales». En porcentaje. 1995

	Peluquería		Esthéticienne		Gimnasio		Masajes	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Una vez a la semana o más	0,8	10,2	0,1	0,9	5,1	4,7	0,7	1,0
Varias veces al mes	4,0	10,2	0,2	1,6	2,2	1,5	0,9	0,5
Una vez al mes	36,3	26,3	0,4	4,6	0,7	0,9	0,7	1,1
Varias veces al año	47,7	39,7	1,9	13,3	3,6	3,3	3,0	4,0
Nunca o casi nunca	11,2	13,6	97,0	79,3	88,2	89,4	94,4	93,1
N.C.	0,0	0,0	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Total respuestas	1.183	1.295	1.183	1.294	1.183	1.293	1.183	1.294

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.126, 1995.

El 70% de los encuestados opina que el aspecto físico y el vestido afirman la personalidad y la manera de ser de un individuo (tabla 5). No hay grandes diferencias ni por sexo ni por edad. Es coherente con la cultura recibida que las mujeres (74%, suma de «mucho» y «bastante»), y más las menores de 35 años (78%), concedan más importancia que los varones (66%) al aspecto físico y al vestido. El significado de «personalidad» es obviamente complejo: originalidad, capacidad de relación, firmeza de carácter, creatividad... son rasgos importantes para reconocer la personalidad de un individuo. Según el parecer de los encuestados, el vestido sigue siendo un buen mensajero de algunos de estos rasgos. En cambio, si tenemos en cuenta otros desgloses de la misma encuesta, el vestido ya no refleja tanto las diferencias sociales correspondientes al «nivel de vida» (65%) o a la «educación y nivel cultural» (53%).

El consumidor puede mostrar también a través del vestido su criterio propio más o menos independiente como un rasgo más de su personalidad.

Tabla 5 – «¿Hasta qué punto cree Vd. que el aspecto físico y la forma de vestir de una persona reflejan su personalidad, su forma de ser?». En porcentaje según sexo y edad. 1995

	Total global	Sexo					
		Hombre			Mujer		
		Total	De 18 a 34 años	De 35 y más	Total	De 18 a 34 años	De 35 y más
Mucho	26,3	23,2	21,6	24,1	29,2	31,2	28,1
Bastante	43,8	42,8	43,3	42,5	44,7	46,7	43,6
Poco	20,5	24,1	27,2	22,2	17,2	15,9	17,9
Nada	8,0	9,0	7,7	9,7	7,1	5,5	8,0
N.C.	1,4	0,9	0,2	1,4	1,8	0,7	2,4
Total respuestas	2.476	1.182	453	729	1.294	452	842

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.126, 1995.

«A la hora de elegir su ropa y su calzado», la mayoría (57%) dice dejarse aconsejar por la persona que le acompaña; más los varones (63%) que las mujeres (51%). Sólo un poco más de la tercera parte (36%) prefiere ir solo/a a comprar la ropa y el calzado. La mayoría lo hace acompañado/a de un familiar cercano: esposo/a (30%), padre/madre (10%), hermanos del mismo sexo (4%), hijos/as (4%) o hermanos de otro sexo (1%). Los amigos/as del mismo sexo se sitúan, con un 6%, por encima de los hermanos, de los hijos y del novio.

El interés por mostrar la libertad de criterio es notorio. Tres de cada cuatro dicen que no atienden los consejos del dependiente/a de la tienda o del especialista, y nada menos que un 87% afirma que la publicidad de los medios de comunicación (radio, televisión y prensa) influye «poco» o «nada» en su elección. Si esto fuera verdad, los anunciantes no invertirían sumas tan importantes en publicidad.

Por último, podríamos sondear la llamada «tercera piel» o tercer «significante» de la personalidad expresiva. La decoración define el ambiente o el contexto inmediato del ámbito más próximo a la persona. La cuarta parte de los españoles confiesa dedicar «mucho» o «bastante» tiempo a la decoración. Las mujeres dedican el doble de tiempo que los hombres. El «bricolaje», como arte del ocio dedicado a la acomodación del entorno familiar, llega a ocupar «mucho» o «bastante» tiempo al 20% de los españoles. La personalidad, como señalaba Baudrillard[17], es expresada no sólo por cada uno de los objetos en sí, sino por el «orden» en que esos objetos son colocados en la sala de estar.

No se trata ahora de poner en cuestión la validez de este tipo de sondeos de opinión. Al menos hay que conceder que en ellos los encuestados manifiestan, si no sus auténticas opiniones, sí las que consideran que son o deberían ser predominantes en la sociedad.

Es claro que los españoles actuales están interesados en acreditar su independencia de juicio. Tienen un cierto pudor a mostrar claramente su pertenencia a una clase social, a un grupo o incluso a una asociación. Una especie de explosión de la libertad democrática parece haber dado un acelerón al moderno proceso de individualización. Pero resulta cuando menos sospechoso el desprecio de los consejos publicitarios, cuando los anunciantes comprueban cada día su influencia en el aumento de las ventas.

No se muestra tanto reparo en reconocer la influencia de la «comunidad» pequeña a la que pertenece el individuo: los familiares y los amigos más íntimos. Más de la mitad confiesa tener muy en cuenta las opiniones

---

[17] Baudrillard, J., *Pour une critique de l'économie politique du signe*, Gallimard, París, 1992.

de éstos cuando les acompañan a la compra de ropa y calzado. Y sólo poco más de la tercera parte prefieren ir solos. Entre éstos ocupan un lugar especial las mujeres mayores de 35 años, que llegan al 48%.

También se puede concluir que para los españoles la personalidad no depende de la clase social, del nivel de vida y ni siquiera del nivel cultural. Se puede «ser elegante» y reflejar la personalidad «sin gastar mucho dinero». La capacidad de elegancia se muestra en el gusto por la forma de vestir. Una elegancia que se convierte en el arte de saber combinar la ropa, según el 90% de los entrevistados. Presumen de haber superado las dependencias de la marca, la moda y la publicidad.

Por último, añadamos que estos rasgos del consumidor español afectan a toda la sociedad sin distinción de clases sociales. Las respuestas al cuestionario son muy similares entre quienes ganan más de 150.000 pesetas mensuales y quienes ganan menos. Los argumentos que se derivan de sus respuestas son los mismos. Existe la diferencia única del mayor gasto en las clases sociales más altas. Precisamente esas clases más altas muestran más empeño en decir que vestir es más un arte de gusto, de combinación de prendas, que una cuestión de calidad y precio, aunque, como es evidente, gasten más en cualquiera de los tipos de objetos.

II. CULTURA CÍVICA DE LA RECLAMACIÓN

La relación social se hace más vinculante cuando descubre que está amparada por el derecho garante de la vinculación jurídica. La reclamación no es otra cosa que el ejercicio ordenado del derecho que asiste a quien es agredido en sus propios intereses. Nosotros la consideramos aquí como un indicador del progreso de la cultura cívica en la sociedad española.

El 78% de la población opina que los españoles somos muy poco dados a efectuar denuncias o reclamaciones[18]. Esta afirmación no contradice la inclinación, más reconocida, a la queja o la protesta espontánea. Esta otra forma de «clamar» sin propiamente «reclamar» estaba ya generalizada y forma parte de la vida cotidiana. El español se irrita con facilidad frente a cualquier gesto discriminador y se ha hecho mucho más sensible ante las desigualdades sociales. La protesta tiende ahora a justificarse con la democracia y los españoles parecen haberla asumido como una aplicación directa de la libertad de expresión en el ámbito de la calle.

[18] Dato obtenido de la encuesta realizada por la empresa Metra-Seis en febrero de 1993 para el Defensor del Pueblo.

Sin embargo, no podemos confundirla con lo que aquí entendemos por cultura cívica de la reclamación. Este tipo de actividad, mediante la cual los ciudadanos expresan y defienden su parecer e intereses, no se produce de igual manera en todos los países. El fenómeno de la reclamación es más frecuente y sólido en las democracias veteranas como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania o Francia. Estamos ante un índice del grado de democracia alcanzado en una sociedad. ¿Podríamos afirmar que los españoles en la década de los noventa están cambiando su propia imagen de protestones y comienzan a creer en la denuncia y las reclamaciones?

La reclamación está protegida en su sentido más amplio por las dos grandes instituciones del Estado democrático de Derecho: el litigio ante los tribunales de justicia y la participación política. La actividad de reclamar aquí tratada tiene elementos de ambos, pero se sitúa en un nivel menos formal del conflicto y ha de ser estudiada a la luz de esquemas analíticos adecuados a su dinámica y rasgos distintivos.

El concepto de reclamación que nos proponemos analizar abarca todo tipo de protestas individuales[19] con las que un ciudadano puede expresar su posición o interés ante las autoridades públicas. La asunción de una perspectiva sociológica nos permite aunar bajo una sola etiqueta, la de la reclamación, toda la amplia gama de fórmulas de protesta individual.

De esta manera, cuando hablamos de reclamaciones estamos refiriéndonos a todo tipo de expresiones, reacciones o iniciativas ciudadanas de pequeña envergadura que puede utilizar cualquier español, como son: las quejas, las denuncias, los recursos, las peticiones, las sugerencias, las protestas verbales o las propias reclamaciones[20]. Obviamente, dejamos fuera de nuestro análisis lo que tradicionalmente se ha denominado como litigiosidad, esto es, los asuntos que los ciudadanos llevan ante los tribunales de justicia (conflictos con mayor nivel de formalización).

Partiendo de esta amplia definición de reclamación, observamos que en la sociedad española se deben discernir tres ámbitos de este tipo de protesta, con dinámicas social y jurídicamente diferenciadas: relaciones laborales, el ámbito más desarrollado; consumo, con menos años de recorrido, pero con una actividad peculiar; y las reclamaciones de los ciudadanos frente a los poderes públicos en general. Aquí nos vamos a ocupar solamente de los dos últimos ámbitos. La reclamación en el mundo laboral es

---

[19] Es imprescindible distinguir las fórmulas de protesta corporativa, colectiva o grupal de las individuales. Véase a este respecto García de la Cruz Herrero, J. J., «La defensa de los intereses ante las autoridades públicas. ¿Acción colectiva o acción individual?», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 69, 1995, p. 69-95.

[20] Somos conscientes de que, desde un punto de vista jurídico, no debe meterse en un mismo saco una tipología de canales tan variada. No obstante, consideramos que desde la perspectiva sociológica sí podemos analizar e interpretar la dinámica social común a todas ellas.

mucho más amplia y compleja; no se trata sólo de la lucha sindical. En otros Informes hemos abordado ya la reforma del mercado de trabajo, el crecimiento económico y el desarrollo social[21]. La reclamación laboral está ya metida en la entraña del Estado democrático y constituye uno sus pilares básicos.

1. El concepto de «reclamación»

Parece obvio, sencillo y asequible definir lo que entendemos por reclamación. Sin embargo, es necesario que nos refiramos a cuándo, cómo, por qué y para qué se reclama. Tenemos que responder también al hecho de que un determinado pueblo como el español no reclame o no sienta el impulso de contestar ante situaciones semejantes a las de otros países y culturas en las que sus ciudadanos sí reclamarían.

No se le oculta a nadie la importancia que tiene conocer el grado en el que los ciudadanos de un país se quejan o, mejor dicho, se sienten capaces de reclamar ante la autoridad pública o las Administraciones Públicas en general. De una u otra forma, cualquier sistema democrático debe buscar, en última instancia, que cada uno de sus ciudadanos se sienta capaz de defender su parecer e intereses ante cualquier otra persona jurídica, sea ésta un vecino, su Ayuntamiento o el Gobierno de la nación. Esta actitud tiene mucho que ver con el sistema democrático.

La participación directa de todos los ciudadanos en las actividades legislativas y de gobierno no es viable. Sin embargo, el primer escalón de ese objetivo democrático consiste en asegurar la defensa, la participación, de cualquier ciudadano ante las autoridades públicas para expresar su posición respecto a un tema en concreto. El sistema democrático real ha de mejorar en dos vertientes: la participación de todos en todo y la participación de cualquiera en algo.

La cotidianidad de la democracia para el ciudadano medio se construye en gran medida en torno a la capacidad de hecho de cada individuo para defender su posición en un asunto concreto ante las autoridades públicas. Si pudiéramos medir esa capacidad, tendríamos un buen termómetro para evaluar un aspecto esencial de la cultura cívica. El ciudadano tiene que respetar las reglas del juego democrático, tiene que acatar el derecho común, en el que están incluidos tanto los derechos de los otros como el suyo propio.

No podemos dejar de mencionar nuestro asombro ante el panorama que ofrece la gestión que realizan los órganos de las Administraciones Públicas

[21] Fundación Encuentro. CECS, *España 1994*, p. 245-292 y *España 1995*, p. 63-225.

españolas encargados de las reclamaciones. En términos generales, con algunas excepciones, no tienen ni siquiera datos globales de cuántas reclamaciones se han realizado en su ámbito. Cuando los tienen, es un mero registro que, en el mejor de los casos, indica frecuencia y tema genérico de la reclamación. Esta pobreza de datos refleja claramente la actitud de las autoridades públicas españolas hasta el año 1996, a partir del cual se han producido algunas iniciativas esperanzadoras, pero no tan palpables al día de hoy.

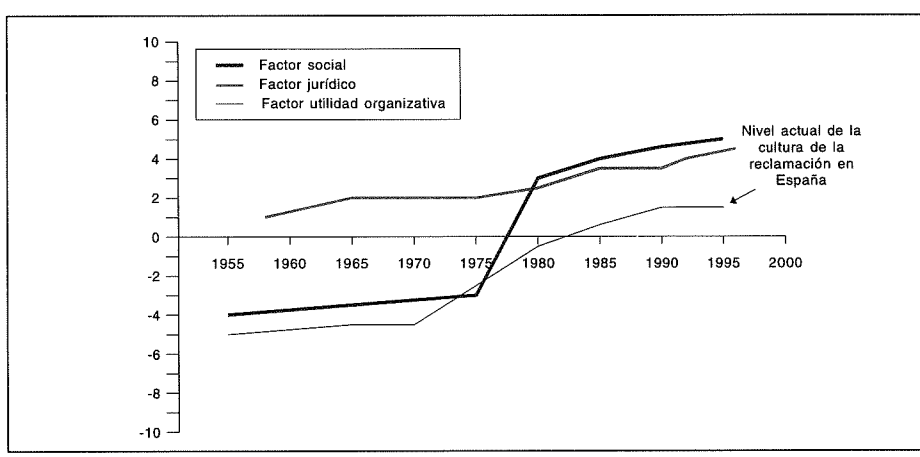
El fenómeno de la reclamación no es monocorde ni simplemente espontáneo. Al contrario, es la condensación de un complejo proceso de destilación en el que intervienen esencialmente tres factores, cuya combinación conforma la actividad de reclamación de los españoles ante las autoridades públicas. Son los factores social, jurídico y organizativo.

En el gráfico 2 presentamos la evolución que estos tres factores han tenido a lo largo de los últimos 40 años en España. Este gráfico es la visualización condensada, la síntesis, del análisis cualitativo y cuantitativo que hemos realizado.

En el eje de abcisas se puede observar una escala que va de +10 a –10. Ambos polos apuntan, respectivamente, al máximo y mínimo nivel posible que puede alcanzar cada uno de esos tres factores en su aportación a la actividad de reclamación en un sistema social cualquiera.

De esta manera, observamos que el factor social, es decir, el número de reclamaciones que los españoles realizan, y el factor utilidad organizativa, es decir, el uso que las Administraciones Públicas dan a las reclamaciones que les llegan, tienen a lo largo del período 1955-1975 una valoración cla-

Gráfico 2 – Evolución de los tres factores que conforman la cultura de la reclamación. 1955-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

ramente negativa. La razón de ello está en que los españoles apenas reclamaban y los organismos públicos tramitaban estas reclamaciones sin utilizarlas para mejorar su servicio.

En el mismo gráfico, podemos ver que la legislación o factor jurídico parte en 1958 de una valoración positiva. La legislación vigente en ese momento era suficiente para que la actividad de la reclamación pudiera desarrollarse con garantías; es decir, había una cobertura legal de la reclamación.

Por lo tanto, la cultura de la reclamación se construye a partir de estos tres factores. El social, conformado por la actitud y conducta de los ciudadanos respecto a las reclamaciones. El jurídico, constituido por la normativa que ampara y encauza las reclamaciones. Y la utilidad organizativa, el uso dado a las reclamaciones para mejorar el servicio público, o, dicho de otro modo, en qué medida las Administraciones Públicas utilizan las reclamaciones para remediar sus fallos.

El nivel alcanzado por la cultura de la reclamación en un país y período concretos viene determinado por el desarrollo más bajo de cualquiera de los tres factores. Da igual que los otros dos hayan progresado mucho; la cultura de la reclamación depende de la transformación conjunta de los tres. Por lo tanto, es más importante un progreso equilibrado que una mejora parcial de cualquiera de los factores, por muy grande que sea. Nuestro diagnóstico, a la luz del gráfico 2, es que la cultura de la reclamación en España está a la espera de que el factor utilidad para la organización alcance el nivel de los factores social y jurídico, que a su vez también tienen un largo camino por recorrer. Esencialmente queremos hacer notar que en la actualidad la cultura de la reclamación en España ha alcanzado mayor nivel en los factores social y jurídico y su progreso queda lastrado por el bajo nivel del factor utilidad para la organización.

En estos momentos, a partir del año 1997, el sistema social español aborda una fase difícil y delicada del desarrollo de la cultura de la reclamación. Hay que encauzar, a través de canales formales, esa bocanada de espontaneidad social democrática sin asfixiarla con el temible corsé burocrático.

2. El factor «social» de la reclamación en España

A lo largo de los últimos 40 años el factor social experimentó dos grandes puntos de inflexión, en los que se produjeron dos saltos que incrementaron sensiblemente el número de reclamaciones: el primero, entre los años 1975-1977, en los que se logró romper el corsé autoritario; el segundo, en el período 1978-1979, en el que las libertades se plasmaron en la Constitución Española. La suma de ambos saltos, desde –3 hasta +3 –reflejada en el gráfico 2–, muestra la evolución más sorprendente.

Según los datos de los barómetros de opinión para el Defensor del Pueblo, realizados por Demoscopia, a lo largo de los últimos nueve años aproximadamente un 10% de la población española mayor de 18 años declara haber tenido problemas con alguna Administración Pública: unos cuatro millones de ciudadanos son potenciales reclamantes cada año[22]. No todos ellos acabaron realizando una reclamación. En 1993, un 12,4% de los españoles, aproximadamente cuatro millones, decían que habían presentado alguna vez una queja o una reclamación[23].

Los españoles hemos salido de un largo y oscuro período de relación con las autoridades públicas en el que la resignación y el miedo al enfrentamiento con una autoridad pública dominaban el ánimo de las gentes. Al inicio de la década de los setenta, un 68% de los españoles declaraba que, aunque tuviera razón, prefería no «armar broncas»[24]. Precisamente en esa situación se socializaba como ciudadanía la mayoría de la población española. Posteriormente comenzó a disminuir la sensación anterior en la que los ciudadanos se sentían constreñidos a verse como servidores de la Administración Pública. Veinte años de reconocimiento de los valores democráticos han empezado a compensar la balanza autoritaria con valores, creencias y actitudes que alimentaban la cultura de la reclamación. La reclamación democrática dignifica la figura del ciudadano, ayuda a perfeccionar la función pública y contribuye a mejorar la convivencia.

Hoy la actitud y el comportamiento de la sociedad española en los procesos de reclamación siguen marcados por un talante híbrido. No se puede hablar de una división generacional entre los nacidos o formados a partir de 1977, en un contexto de socialización democrática, y los mayores, condicionados aún por los ecos del sistema autoritario anterior. La mixtura se produce en cada uno de nosotros en proporciones diferentes y, sobre todo, dando lugar a un variado abanico de actitudes y comportamientos de reclamación.

La magnitud del factor social es hoy buena: dos de cada tres ciudadanos que tienen un problema con alguna autoridad pública reclaman[25]. La mejora de esta magnitud no ha ido acompañada de un avance paralelo en la calidad. En términos globales, los españoles reclaman mal: no lo hacen por las vías adecuadas, no ofrecen suficientes datos, se les pasan los plazos, no buscan asesoramiento y no llegan normalmente a racionalizar con ob-

---

[22] La pregunta realizada no se refiere a un período de tiempo concreto –por ejemplo, un año–, sino «en los últimos tiempos...»; por lo tanto, no podemos hablar de cuatro millones de ciudadanos afectados por año, pero sí de una cifra cercana.

[23] CIRES, *Actitudes y experiencias respecto al sector público*, abril de 1993.

[24] López Pintor, R. y Buceta, R., *Los españoles de los años 70*, Tecnos, Madrid, 1972, p. 120.

[25] Datos de la encuesta realizada por Demoscopia para el Defensor del Pueblo en 1996.

jetividad su problema. Este progreso de los últimos 10 años no es generalizable a toda la población; hay sectores que reclaman bien, otros regular y una gran parte sigue haciéndolo mal[26].

¿Podríamos hablar de una tipología de reclamaciones y de reclamantes? En cada vía de reclamación hay tipologías diferentes, que, además, cambian. Las reclamaciones que se pueden observar en el ámbito de Hacienda no son similares a las de la Seguridad Social o las del INSALUD.

No obstante, parece que se puede hablar de algunas pinceladas más destacadas. Los catalanes reclaman mejor, con más razón y aportando todos los datos necesarios para llevar a buen fin la reclamación. En contraste, las dos Castillas, Andalucía y Extremadura reclaman mal en la forma, es decir, no aportan los datos mínimos imprescindibles para que la reclamación pueda tramitarse; mezclan aspectos reclamables con otros que no lo son. Los gallegos son los que menos reclaman. Los vascos y navarros reclaman con mucha calma, sin excitaciones ni prisas. Por el contrario, los madrileños siempre creen tener razón, son impacientes y no reclaman bien ni en la forma ni en el fondo.

Desde una perspectiva sociodemográfica, son los solteros, separados y divorciados los que más reclaman. También los que tienen niveles más altos de renta o de estudios lo hacen con mayor frecuencia[27].

3. El factor «jurídico»

El ámbito de las reclamaciones venía definido por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y, en sus fórmulas más espontáneas, por el Decreto 93/1965, de 28 de enero, que regulaba los Centros de Información Administrativa. A partir de esta fecha los principales hitos del desarrollo jurídico en este marco han sido:

— La Constitución Española de 1978.

— La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

— El Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano.

---

[26] Esta valoración es producto de las entrevistas que hemos tenido con responsables de centros de recogida de reclamaciones de ámbito nacional y con larga experiencia. Evaluaciones que hemos contrastado con los datos ofrecidos por las encuestas en aquellos casos que abordan los factores que mencionamos.

[27] Estos datos son producto del cruce de estas variables de posición en los barómetros de opinión realizados para el Defensor del Pueblo y del propio perfil de usuarios de la Oficina del Defensor del Pueblo durante los años 1989-1996.

Estos cinco instrumentos jurídicos, los dos primeros preconstitucionales y los tres últimos constitucionales, fijan los puntos de referencia y dibujan la evolución del factor jurídico representada en el gráfico 2. En términos puramente jurídicos, se puede decir que la Ley de 1958 y el Decreto de 1965 ofrecían un marco legal suficiente para que la actividad reclamadora se hubiera desarrollado. De ahí que en su punto de partida la curva del factor jurídico se sitúe en mejor posición que las restantes. Ventaja poco perceptible por cuanto ninguno de los tres factores actúa con independencia de los otros dos.

El entramado jurídico-administrativo español ofrece un abanico de 10 vías para encauzar todo el caudal de reclamación de la ciudadanía: 1. peticiones; 2. iniciativas y sugerencias; 3. audiencia y trámites de información; 4. reclamaciones; 5. quejas; 6. iniciación de un procedimiento a instancia de parte; 7. denuncia; 8. recursos administrativos; 9. Defensor del Pueblo y figuras afines en los ámbitos autonómicos; y 10. vías seudoformales –líneas 900, centros de información y orientación–.

Para captar y procesar las reclamaciones, habría que tener en cuenta dos vertientes: la primera, la obvia, es su plasmación en la normativa vigente y legal; la segunda es su proyección social, es decir, en qué medida este entramado de conexiones es accesible a la sociedad española.

La igualdad formal (enunciado de derechos) ante una desigualdad social real convierte la asepsia de las vías formales en un escaparate inaccesible o, al menos, de mayor dificultad de acceso para aquellos actores sociales con menos recursos. De hecho, si aplicamos el concepto de *analfabetismo funcional*[28] al proceso de reclamación, nos encontramos con que una gran parte de la población española es analfabeta funcional respecto, al menos, de alguno de los cauces de reclamación.

Actúan, pues, dos tipos de filtros para admitir a trámite una reclamación. Los *formales* son aquellos requerimientos o condiciones impuestos por la norma: la reclamación debe ser por escrito, en un plazo de tiempo determinado, sólo la puedan interponer las partes legítimamente reconocidas como interesadas, se debe presentar en un determinado departamento, etc. No vamos a insistir en la necesidad, hoy en día compartida por todos, de eliminar, en cuanto sea posible, cualquier tipo de obstáculo formal que impida la protesta de los ciudadanos. Los filtros *informales* tienen mayor repercusión social, esencialmente porque afectan desigualmente a la población según sus recursos económicos y culturales.

---

[28] Analfabeto funcional es aquella persona que no dispone de los conocimientos básicos «saber» y «saber hacer» para «funcionar» en su entorno social; en nuestro caso, «saber hacer una reclamación en plazo y forma».

Los estudios sobre los problemas de acceso a las vías de reclamación y litigación[29] nos indican que los filtros informales más extendidos en España son:

— *La ignorancia de la existencia de la norma*. Una norma o un procedimiento desconocido por el interesado es para él prácticamente inexistente. Según los datos de una encuesta realizada por Demoscopia en 1991, el 22% de los ciudadanos con un problema frente a la Administración no pudieron reclamar «porque no sabían qué hacer». Este filtro refleja las desigualdades sociales tradicionales de raíz económica y cultural.

— *La dificultad de acceso o de uso*. También este filtro afecta a la sociedad en general. Se puede conocer la existencia de la norma y ser incapaz de interpretarla o de redactar adecuadamente la reclamación. No son cuestiones que puedan realizar por igual la generalidad de los ciudadanos. Hay un evidente desprecio de la realidad cuando se exige al ciudadano medio que sepa, por ciencia infusa, lo que cinco años de facultad y diez de práctica no llegan a facilitar. Hay grandes diferencias entre unas normas y otras, entre unos ciudadanos y otros. Es evidente que los funcionarios conocen mejor las normas aplicables a los asuntos públicos. La denuncia ante un departamento o negociado de la Administración contra un funcionario lleva en sí misma el germen de la desigualdad. La igualdad de acceso de todos los ciudadanos a las vías de reclamación necesita implementar apoyos especiales y claramente neutrales que tengan en cuenta las desigualdades sociales y culturales.

— *La desconfianza*. El recelo de algunos sectores de la población, respecto a las vías de reclamación, es grande y no pocas veces justificado. La mayoría (52%) de los encuestados por Demoscopia en 1991 declaraban que no acudieron a la reclamación porque «consideraron que no servía para nada». Por otro lado, no se considera «inteligente» reclamar ante el mismo organismo público que ha originado el problema. El círculo vicioso es casi inevitable: el ciudadano se ve sumido en una actitud negativa que le lleva al miedo sobre las consecuencias que podrán derivarse de su actitud, ya que tendrá que seguir tratando con el mismo negociado de la Administración. Esto le conducirá a evitar en lo posible el contacto con quien no le trató bien y a reforzar su actitud negativa respecto a la reclamación.

La tabla 6 muestra una evolución descendente en el grado de las facilidades y, por tanto, de confianza que percibe el ciudadano reclamante. Aumenta en estos seis últimos años el porcentaje de los que piensan que se dan «pocas» o «muy pocas» facilidades. De un 66,2% en 1991 hemos pasado al 69,6% en 1996.

---

[29] Véase, para reclamaciones, García de la Cruz Herrero, J. J., *op. cit.*; y también, más general, Cappelletti, M. y Garth, B. (ed.), *Access to Justice*, Sijthoff and Noordhoff-Alphennaanderrijn, Milán, 1978.

Tabla 6 – Facilidades con que una persona puede enfrentarse a los abusos de trato cometidos por funcionarios. En porcentaje. 1991-1996

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Con mucha facilidad	5,9	6,2	4,8	3,2	4,3	5,4
Con bastante facilidad	14,4	16,2	15,8	13,8	14,3	16,7
Con poca facilidad	37,0	45,9	43,7	46,5	40,8	36,3
Con muy poca facilidad	29,2	23,9	27,0	31,1	33,7	33,3
NS/NC	13,5	7,8	8,7	5,5	6,9	8,3
Total	100	100	100	100	100	100

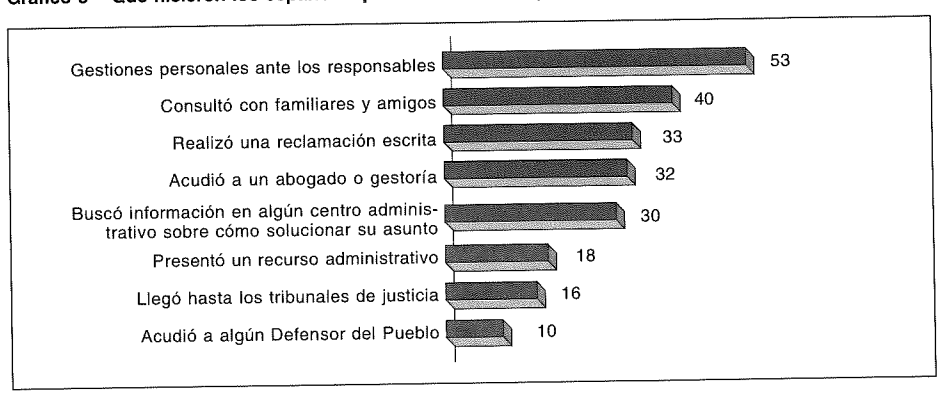
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIRES, *Cultura Política y Económica*, varios años.

— *El coste*. Incluye, obviamente, el aspecto económico, pero también la cantidad de tiempo, paciencia e intensidad que requiere cada vía de reclamación para conseguir agotar todas sus posibilidades. Realizar una reclamación ante un organismo que no tiene sede en tu población de residencia implica trasladarte a otra, pedir permiso en el trabajo, etc.

— Dentro del factor jurídico tenemos que referirnos a las «*expresiones anómicas*». En el gráfico 3 ocupan los dos primeros lugares dos actitudes típicamente anómicas de los perjudicados. En realidad, se trata de seudo-reclamaciones, quejas espontáneas no procesables por las vías formales: protestas ante los amigos, enfado con el primer empleado público al alcance, gestos violentos, etc.

Sorprende que, según los datos del gráfico 3, el 93% –aunque se pudieran mencionar varias respuestas– señale que acudió a «gestiones personales ante los responsables» o «consultó con familiares y amigos». Asombra aún más que se puedan referir a actos administrativos que por su naturaleza de-

Gráfico 3 – Qué hicieron los españoles para solucionar su problema. En porcentaje. 1991



Nota: Los porcentajes suman más de 100 porque la pregunta admitía varias respuestas a la vez.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de la encuesta de Demoscopia para el Defensor del Pueblo realizada en 1991.

bieron quedar registrados. La trama de conexión ciertamente es anómica e irregistrable. Uno se inclina a pensar que estas gestiones pudieron ser previas a la reclamación o concomitantes con la misma.

La magnitud de estos filtros varía según el tipo de vía y la población afectada. De esta manera, el acceso a un recurso administrativo, por ejemplo económico-administrativo, no tiene los mismos obstáculos para un licenciado en Economía o en Derecho que para alguien sin estudios; o para quien vive cerca de una oficina tributaria respecto de otro ciudadano que necesita desplazarse lejos para realizar la consulta y posteriormente la reclamación. De hecho, cada vía de reclamación realiza su propia selección, combinando en diferentes dimensiones los distintos obstáculos formales e informales.

El ciudadano medio tiene, pues, que superar una serie de trabas para ejercer su derecho de reclamación. Le impiden sentirse plenamente ciudadano. La actitud prepotente de los administradores públicos en sus formas de recibir y atender por escrito o por vía oral al reclamante va, sin duda, aminorándose. Los prejuicios, reticencias y temores sólo desaparecerán cuando los ejemplos de acogida y de atención sean claros y notorios, cuando la vigilancia sobre los abusos sea mucho más eficaz y cuando la cultura ciudadana y de la reclamación eleve notablemente su nivel.

Este diseño de obstáculos no es azaroso, sino producto de la evolución jurídica, social y política de las últimas décadas, que han ido confeccionando una trama de vías de reclamación y filtros de acceso con orígenes y objetivos distintos y, en muchos casos, contradictorios entre sí.

4. El factor «utilidad organizativa»

Si el círculo: *acción de la Administración → ciudadanos afectados → reclamaciones → recepción de las reclamaciones → nueva acción de la Administración* no se completa con un estudio y uso de la información aportada por las reclamaciones, el fenómeno de la reclamación queda en el vacío, no se engrana con la realidad cotidiana.

Dicho de otra manera, para que la cultura de la reclamación sea algo más que un ritual de protesta tiene que servir a la propia organización. Tiene que ayudar a mejorar y adecuar sus servicios a las necesidades y pretensiones de la ciudadanía. El círculo de la gestión administrativa se cerrará cuando las reclamaciones que los ciudadanos realicen configuren la propia gestión de los asuntos públicos. Si esto no ocurre, las Administraciones Públicas quedan aisladas de los ciudadanos a los que dicen servir.

Este factor tiene relación directa con el social. Cualquier mejora en la gestión de las reclamaciones por parte de los organismos públicos incentiva el número de reclamaciones; los ciudadanos notan rápidamente que sus opiniones y reclamaciones son tenidas en cuenta. Lo contrario también ocurre y contribuye directamente a deteriorar la confianza.

Dos formas de tratar las reclamaciones son perceptibles: aquella en la que los gestores públicos actúan como meros registradores y aquella otra en la que, además de restablecer el derecho de una persona determinada, la reclamación enriquece la reflexión de la Administración, que saca las consecuencias y trata de mejorar el servicio público.

Por desgracia, todavía los organismos públicos consideran los departamentos de reclamación como un mal impuesto, como el vía crucis que han de soportar. Un estudio realizado por la Inspección General de Servicios de la Administración Pública en 1990[30] reconocía que los tiempos medios de resolución de los recursos multiplicaban por tres el plazo máximo de 90 días concedido por la norma. Además, el personal dedicado a la tramitación de los recursos era insuficiente, con alta movilidad, sin especialización y sin medios.

Si tenemos en cuenta que los recursos administrativos exigen por su propia naturaleza un alto nivel de conocimientos y un trato cuidadoso o reglamentado, el panorama que hasta hoy mismo se nos ofrece es bastante sombrío. En términos generales, el seguimiento y control interno de las reclamaciones es nulo; se limita a su registro estadístico. No se sacan conclusiones y tampoco se derivan consecuencias.

Con todo, es de justicia reconocer que algunos servicios públicos realizan grandes esfuerzos por mejorar en este aspecto. Un ejemplo podría ser Correos y Telégrafos, donde las reclamaciones telefónicas sirven, de hecho, para el control del servicio público que ofrecen y donde la propia organización pivota sobre la información que recogen de las reclamaciones.

5. Tres escenarios de la reclamación ante los servicios públicos

El fenómeno de la reclamación aflora de manera diferente en cada servicio público. Podemos ordenar la variedad en función de tres grandes es-

[30] Véase «Inspección Operativa de Servicios sobre "Procedimientos de resolución de Recursos Administrativos"», *Documentación Administrativa*, n. 221, enero-marzo de 1990, p. 157-180.

cenarios que elaboramos a partir de la clásica aportación de Hirschman[31]. En cada uno de ellos la reclamación de la ciudadanía brota de manera diferente; su libertad de reclamar está condicionada en mayor o menor medida.

«Salida» y «voz» han sido definidos por Hirschman como respuestas opuestas de los ciudadanos (consumidores) frente a lo que consideran un deterioro en la calidad de los servicios y beneficios que reciben. La «salida» consiste en marcharse, abandonar la relación con quien nos estaba dando el servicio hasta ese momento. Habitualmente porque existe otra organización a la que recurrir, que puede proporcionarnos el mismo servicio con mayor calidad. La «voz» es el acto de quejarse, de expresar el descontento ante los responsables con el propósito de incrementar la calidad del servicio en cuestión.

A la luz de esta teoría, presentamos tres escenarios en los que la «voz»/ reclamación y la «salida» del ciudadano afectado se ofrecen en diferentes magnitudes:

— Cuando la Administración actúa en forma de monopolio y no existe otro servicio competitivo, no hay «salida» posible. *El ciudadano es reducido a mero súbdito*. Sus relaciones con las autoridades del servicio son ineludibles y están sometidas a normas y precios fijados por dichas autoridades. El pago de impuestos es el ejemplo típico de esta situación; la del futuro pensionista sin capacidad de generar un capital privado para su jubilación o la del universitario sin posibilidades para acceder a una universidad privada podrían también figurar en este primer escenario.

— La *condición de ciudadano usuario* se produce cuando éste puede elegir, incluso dentro del sistema que le ofrece el Estado, porque existe una vía de sustitución, aunque no sea cómoda ni usual. Pensemos en el escenario de la sanidad, en el caso de los ciudadanos que pueden pagar una compañía privada[32], o en el transporte público, cuando hay una alternativa privada.

— Cuando el servicio público compite en libre mercado con organizaciones privadas, llegamos a la *condición de ciudadanos clientes*. En este caso

---

[31] Para elaborar estas categorías hemos utilizado la archiconocida teoría de Albert Hirschman enunciada en su obra *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

[32] Para la población que no tiene recursos para pagar una compañía privada el escenario de la sanidad es el del *ciudadano súbdito*. Sólo este primer escenario nos permite entender cómo con unas cifras altísimas de lista de espera quirúrgica superior a seis meses la tasa de reclamaciones por 10.000 usuarios haya sido de 35 durante varios años. Seguramente estamos ante una «salida» de los que podían pagárselo y una resignación de los que se quedaban. Véase el *Informe 1994* del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos. Ministerio para las Administraciones Públicas.

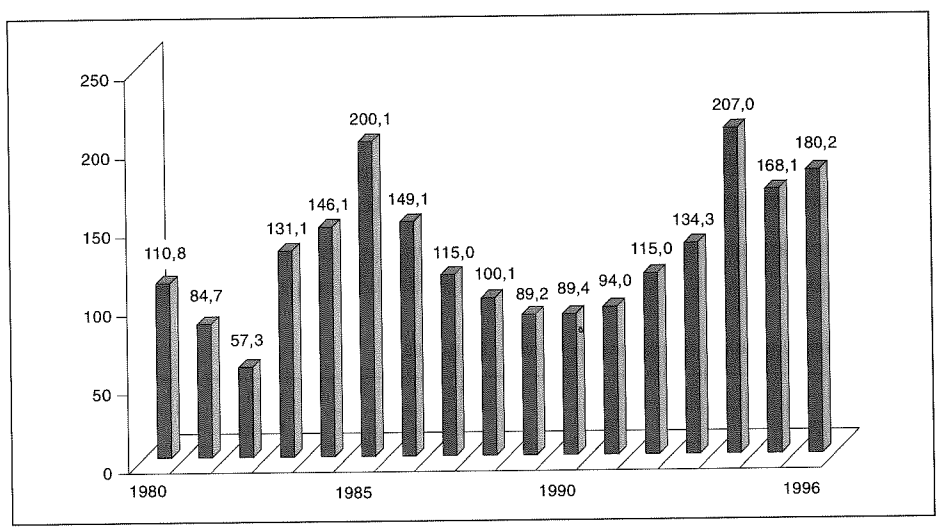
el escenario tiene múltiples puertas por las que el ciudadano puede «salir». Lo estamos viendo en la telefonía móvil, en el servicio postal y sería deseable en la plataforma digital. El intervencionismo en la distribución y comercialización de la energía sigue siendo excesivo en España.

El ciudadano súbdito aspira a ser por lo menos usuario. Tal es el caso de las pensiones, en que el ahorro emergente puede completar las deficiencias del servicio público único mediante el pago de un plan de pensiones o la contratación de un seguro de jubilación.

Un buen ejemplo de ciudadano súbdito lo encontramos en el contribuyente. A partir de un nivel de renta cualquier español está emplazado ante una sola entidad pública. El gráfico 4 representa la evolución del número de reclamaciones ante los Tribunales Económico-Administrativos. Refleja la situación singular del ciudadano típicamente súbdito. No se puede optar a la tutela judicial ante los tribunales contencioso-administrativos sin formular clara y sesudamente una reclamación.

El número de reclamaciones presentadas parece tener algo que ver con los ciclos económicos y, lógicamente, con las estrategias de la inspección perseguidora del fraude tributario. Por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, cesó la competencia de la Jurisdicción Económico-Administrativa para conocer las reclamaciones contra actos sobre aplicación y efectividad de los tributos locales: ésta es la razón de la disminución del número de reclamaciones ingresadas a partir de este año.

Gráfico 4 – Evolución de las reclamaciones presentadas ante la Administración Tributaria. En miles. 1980-1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Tribunal Económico-Administrativo Central.

Tabla 7 – Reclamaciones ingresadas, resueltas y pendientes en los Tribunales Económico-Administrativos. 1990-1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ingresadas	89.450	93.980	115.035	134.281	207.032	168.058	180.228
Resueltas	118.079	112.444	98.690	113.524	155.816	159.202	164.646
Pendientes	155.327	136.929	153.274	174.031	225.247	234.103	251.440

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Tribunal Económico-Administrativo Central.

En este escenario el contribuyente no tiene «salida» legítima. La «salida» ilegal constituye su tentación permanente: la ocultación de datos, el engaño, las transacciones en dinero negro, etc. Está claro que esta «salida» existe y es usada por una parte considerable de españoles. No es, ni mucho menos, una alternativa análoga a la reclamación. No son equiparables una reclamación legal y una «salida» ilegal. Los riesgos de la segunda se multiplican exponencialmente: la posibilidad de la sanción administrativa y social, el esfuerzo ético y emotivo de recorrer un camino de ilegalidad desaconsejan este itinerario, al parecer bastante transitado por los españoles pudientes.

¿Qué puede ocurrir además en un escenario en el que el ciudadano no tiene posibilidad de «salida»? Lo que ha ocurrido en España: la alternativa de la reclamación ha desbordado y colapsado los servicios de resolución de las reclamaciones, como se demuestra en la tabla 7. Al contemplar la sobreabundancia de reclamaciones pendientes, los números de las presentadas y de las resueltas se comprueba que los Tribunales Económico-Administrativos, encargados de resolver este tipo de reclamaciones, se han saturado.

En un segundo escenario, podemos contemplar las reclamaciones relacionadas con el transporte ferroviario, concretamente de RENFE. El servicio que ofrece RENFE tiene el monopolio de las vías, pero existen otras alternativas de transporte que permiten una «salida» a los usuarios descontentos con el servicio en general o con algún aspecto concreto. Véanse en la tabla 8 las reclamaciones presentadas durante los cuatro últimos años.

Las reclamaciones en este medio de transporte suelen involucrar pequeños asuntos: puntualidad, falta de información, equivocaciones, trato des-

Tabla 8 – Reclamaciones efectuadas en RENFE. 1993-1996

	1993	1994	1995	1996 (*)
En estaciones	24.056	18.965	6.609	6.028
En trenes	51.338	66.142	72.514	44.532
Total	75.394	85.127	79.123	50.580

(*) Datos hasta el mes de septiembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de RENFE.

considerado, hurtos, pérdidas, etc. A pesar de las apariencias de los números, las reclamaciones realizadas no son tan numerosas si tenemos en cuenta los millones de pasajeros y los miles de toneladas de mercancías transportadas. El usuario de los transportes valora mucho el factor tiempo y encuentra «muy caro» emplearlo en formalizar una reclamación. Hoy es más fácil utilizar otros medios por carretera y aun por avión. La «salida» no es, pues, tan difícil. En este escenario el ciudadano actuará cada vez más como usuario.

Éste es el típico escenario en el que la mayoría de las reclamaciones son anómicas; consisten en quejas verbales ante un empleado que no tiene capacidad de procesar, ni toma nota, ni da trámite a la reclamación. Y si la reclamación es de cierta envergadura o se siente apasionadamente, se llevará a cabo, pero también es posible que posteriormente se elija la «salida».

Por ejemplo, los trenes de cercanías tienen que ofrecer más comodidad que el coche privado y la línea de autobuses. De otra manera, los ciudadanos con más posibilidades económicas tenderán a «salir» de los transportes públicos. Esta opción no sólo priva al servicio público de beneficio y prestigio sino que agrava la circulación de la ciudad.

En el tercer escenario vamos a considerar la condición del *ciudadano cliente*. En él el servicio público compite en libre mercado con otras alternativas que ofrecen la misma prestación. En este caso la sustitución del servicio es fácil y, por lo tanto, una parte de los clientes descontentos no reclaman; simplemente utilizan otra oferta del mercado.

Por su ejemplaridad en el tratamiento de las reclamaciones, elegimos al Organismo Autónomo de Correos y Telégrafos. Su servicio al ciudadano ha dado un salto del escenario primero –ciudadano súbdito– al tercero –ciudadano cliente–. Entrega a domicilio más de 200 millones de envíos y atiende a unos 15 millones de españoles desde más de 11.000 puntos de atención a los ciudadanos.

La estructura de reclamación tradicional de Correos y Telégrafos estaba ordenada a considerar al usuario como un simple objeto de sus actos. Las reclamaciones se recogían por escrito en los puntos de atención al ciudadano. La reclamación iniciaba un largo y burocrático itinerario que culminaba al cabo de meses con el reiterado silencio administrativo o con una indemnización prefijada por la normativa.

Ante la liberalización del sector, Correos y Telégrafos implanta (en abril de 1993) una línea 900 donde los ciudadanos clientes pueden plantear reclamaciones, quejas o informarse sobre cualquier aspecto del servicio de una manera cómoda y gratuita, sobre todo sin costes de tiempo y esfuerzo físico.

Tratar al usuario como cliente en vez de súbdito ha constituido una revolución en la organización interna del servicio. El análisis y tratamiento

Tabla 9 – Evolución de los envíos reclamados y los finalmente indemnizados en Correos y Telégrafos. 1990-1995

	Envíos reclamados	Envíos indemnizados	% de envíos indemnizados sobre reclamados
1990	120.820	20.854	17,3
1991	124.706	19.244	15,4
1992	138.619	20.011	14,4
1993	122.982	20.574	16,7
1994	136.537	18.873	13,8
1995	148.103	17.992	12,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Organismo Autónomo de Correos y Telégrafos.

inmediato de las quejas y reclamaciones ha proporcionado información concentrada sobre los «puntos negros», lo que ha servido con eficacia para mejorar la calidad del servicio. Es claro que en este nuevo tratamiento de las reclamaciones bastantes de ellas han sido útiles para mejorar el servicio público ofertado.

En la tabla 9 se puede observar el número de envíos reclamados en los últimos seis años y la proporción de ellos que finalmente, y a criterio del propio organismo, tuvieron que ser indemnizados.

El número de envíos reclamados ha ido aumentando de forma notoria de 1990 a 1995. En contraste, el porcentaje de indemnizados ha disminuido. Se puede añadir que el número de envíos realizados por este organismo ha ido incrementándose todos los años. Estos datos nos permiten afirmar la importancia de lo que hemos llamado «factor de utilidad». Lógicamente, provoca el aumento de las reclamaciones y mejora con creces el servicio. Concentrar la atención sobre los «puntos negros» es la forma de eliminarlos y conquistar más clientes. Desde que en 1993 comenzó a funcionar la línea 900 para las reclamaciones, el número de envíos indemnizados ha descendido mientras que los envíos aumentaron en mayor proporción que los envíos reclamados.

6. Los consumidores también reclaman

Hasta aquí hemos tratado de auscultar la sensibilidad crítica y ciudadana demostrada por los españoles ante la Administración y los servicios públicos. Pero la cultura de la reclamación como institución social tiene que reflejarse también en la compra privada de objetos de consumo.

En este campo los españoles no sólo se han hecho más exigentes –como observábamos al analizar la evolución del consumidor–, sino que han de-

mostrado gran atención a las nuevas instancias que actúan, o pueden actuar, en defensa del consumidor e incluso ante los fabricantes, distribuidores y prestadores de servicios.

Aún estamos lejos de los niveles en que se producen estas acciones en otros países. No parece que los factores «social» y de «utilidad» de los que hablamos más arriba formen parte todavía de nuestra conciencia colectiva. Por otra parte, las instituciones y asociaciones para la defensa del consumidor son más recientes en España.

6.1 Reclamaciones organizadas

La tabla 10 ofrece un balance de las reclamaciones ante las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) y asociaciones de consumidores en el período 1990-1994. Merece la pena observar los porcentajes por productos reclamados; denotan los «puntos negros» de nuestro consumo y la sensibilidad crítica de los españoles.

Las reclamaciones ante las OMIC y ante las asociaciones de consumidores casi se han triplicado en los cinco años analizados. El sector más afectado ha sido «Vivienda arrendamiento», que experimentó un aumento cercano a los cinco puntos. En cambio, en «Vivienda propiedad» se produjo una disminución de casi siete puntos. El sector de la vivienda en conjunto es el que, con diferencia, provoca mayor número de reclamaciones, pues acapara casi una cuarta parte del total. A continuación se sitúan «Servicios bancarios», «Teléfono» y «Compañía de seguros». Es lógico que sea la vivienda el sector que padece más número de reclamaciones –y no debe minimizarse este dato–, ya que se trata de un bien duradero en el que se hacen fuertes inversiones. Además, es relativamente más costoso para el consumidor reclamar por objetos de consumo de escaso valor económico.

Si distinguimos las reclamaciones formales de las quejas, los datos del Instituto Nacional de Consumo (INC) señalan como especialmente conflictivos los sectores económicos de alimentación, teléfono, vestido y calzado, asistencia técnica para la reparación de electrodomésticos y servicios eléctricos. Aparte del servicio telefónico, el número de reclamaciones formales en los demás servicios es relativamente escaso por la pequeña cuantía que supone el gasto en esos productos o servicios, si no se considera el gasto a largo plazo. Que estos sectores sean objeto de queja por sus productos o servicios de una forma más habitual no significa que éstos sean de peor calidad: se trata de servicios o productos de compra masiva, respecto a los cuales los consumidores tienen más ocasiones de quejarse sin entablar una reclamación formal.

Crece el «criticismo», que se descubre en el 54% de los consumidores. Pero también aumenta el «acriticismo», ya que el 64% de los que tenían

Tabla 10 – Balance de reclamaciones en las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) y asociaciones de consumidores. En porcentaje. 1990-1994

Sectores	1990	1994
Agencias de viaje	1,2	2,2
Agua	2,1	2,1
Alimentación/bebida	4,0	3,2
Automóvil usado	1,5	1,5
Automóvil nuevo	0,9	1,5
Automóvil reparación	5,0	2,8
Automóvil seguros	1,1	2,1
Compañía de seguros	5,1	4,5
Electricidad	3,9	2,5
Electrodomésticos	10,2	2,6
Electrodomésticos/Servicio Técnico	6,9	2,7
Farmacia	0,5	0,8
Gas	5,6	2,8
Hostelería/Restaurantes	1,3	2,1
Muebles	2,9	1,8
Reparación hogar	0,7	3,2
Ropa/calzado	2,7	2,1
Sanidad pública	1,7	1,1
Sanidad privada	3,7	1,2
Servicios bancarios	5,0	6,6
Teléfono	3,6	5,4
Tintorería	1,8	1,3
Transportes públicos	1,5	3,1
Vivienda propiedad	15,5	8,8
Vivienda arrendamiento	9,6	14,3
Otros	9,6	18,5
Total	78.888	221.853

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Instituto Nacional de Consumo, *Los consumidores españoles, presente y futuro*, Madrid, 1996.

motivos de queja no presentaron, ni mucho menos, una reclamación formal. Los consumidores más críticos son las mujeres, los adultos y los que poseen más recursos económicos. Parece relativamente bajo el número de reclamaciones formales y quejas presentadas ante las diversas instituciones de protección del consumidor si se compara con el elevado número de motivos de queja: 1,37 motivos por cada consumidor, según el sondeo del INC de 1994[33]. El hecho de que no lleguen a plantearse formalmente ante di-

[33] Instituto Nacional de Consumo, *Los consumidores españoles, presente y futuro,* Madrid, 1996.

chos organismos no se debe al mal funcionamiento de las instituciones resolutorias de conflictos, que, en opinión de los consumidores, actúan con una relativamente alta celeridad y eficacia.

En el 89,1% de los casos el consumidor formula sus quejas directamente al propio vendedor, la empresa fabricante o la prestadora del servicio. Se trata, con frecuencia, de problemas de escasa cuantía, que, en principio, no merecen el esfuerzo del consumidor para acudir a otras instancias sin intentar previamente la solución de la desavenencia con la contraparte vendedora, dispuesta, además, a tener contento al cliente. Los consumidores obtienen así en su inmensa mayoría un resultado satisfactorio.

Cuando se juegan bienes de mayor cuantía, ambas partes se ven obligadas a plantear reclamaciones o quejas «formales», distribuidas como sigue:

— el 4,3% de las acciones adoptan la forma de reclamaciones formales ante las diversas instituciones públicas de defensa del consumidor, especialmente ante las OMIC;
— en el 2,1% de los casos se recurre ante el Sistema Arbitral de Consumo a través de las asociaciones de consumidores;
— el 1,5% se tramita como denuncia ante los tribunales de justicia;
— un 0,4% recurre al ejercicio de la presión pública contra la empresa o distribuidor mediante el uso de los medios de comunicación de masas, que, casi siempre, se prestan fácilmente a este tipo de protesta; este procedimiento es muchas veces más expeditivo, sobre todo cuando se trata de grandes empresas;
— finalmente, un 3,1% de los encuestados no recuerda qué paso siguió para plantear su reclamación.

Los que han utilizado los mecanismos institucionales para formalizar quejas o reclamaciones se muestran muy satisfechos de la eficacia y forma resolutoria de los conflictos. La inmensa mayoría de los que opinan que los consumidores españoles tienen muy escasas posibilidades de defensa o los que piensan que el sistema es complicado y caro o que, incluso, beneficia a las empresas frente a los consumidores, no ha utilizado los mecanismos institucionales. Falla el factor social del conocimiento.

En tres de cada cuatro casos la resolución es favorable al consumidor, aunque es cierto que antes de la presentación de la reclamación éste tiende a desistir si las asociaciones de consumidores, u otros expertos en materia de consumo, le aconsejan hacerlo por falta de fundamento material o de pruebas.

Otra forma habitual de defensa es la mera información del consumidor valiéndose de consultas. Este procedimiento está creciendo rápidamente y muchas veces tiene que ver con la redacción de contratos de compraventa o con la prestación de un servicio.

El INC[34] ofrece la cifra de más de 700.000 consultas en 1993, de las cuales 444.000 fueron dirigidas a las OMIC y 269.000 a las asociaciones de consumidores. El mismo INC[35] nos dice que las consultas realizadas a las asociaciones durante 1994 llegaron a 320.000, 51.000 más que el año anterior. El número de consultas a las asociaciones y de las reclamaciones resultantes crece sin interrupción desde 1988. El incremento entre ese año y 1994 es de 271.167. Las consultas se referían sobre todo a los sectores siguientes:

— un 30% a materias relacionadas con la vivienda, en arrendamiento o en propiedad, de manera semejante a lo que ocurría con las reclamaciones;
— después, a gran distancia, los servicios telefónicos (4,5%), los bancarios (3,8%), de seguros (3,4%), de reparación de automóviles (3,1%) y la prestación de servicios eléctricos (3%).

Los productos y servicios más afectados pertenecen, pues, a los mismos sectores contra los que se efectúa un mayor número de reclamaciones formales.

A pesar de estos datos, también aquí comprobamos una *baja afiliación a las asociaciones de consumidores, aunque en fase creciente.* Según el informe FOESSA de 1994, sólo el 1,5% de los españoles mayores de 18 años está afiliado a una asociación de consumidores. En nuestro Informe de 1995 nos ocupamos ya de la explosión que experimentan en España las ONGs como organizaciones de solidaridad en contraste con el resto de las asociaciones de interés general, aunque todas ellas registren tasas de crecimiento.

Según el INC[36], el número total de afiliados en las asociaciones de consumidores ha pasado de casi 536.000 en 1987 a algo más de 1.750.000 en 1994, pero este último dato no coincide con lo que expresan las diversas encuestas acerca del asociacionismo de los españoles, a no ser que las asociaciones entiendan por afiliado algo diferente a lo que los españoles entienden en situación de entrevista.

El esquema organizativo del asociacionismo de los consumidores es totalmente pluralista, es decir, el número de asociaciones es elevado y no puede decirse que una o unas pocas dominen el panorama asociativo. Si bien el pluralismo es positivo en cuanto que supone una mayor competencia en la defensa de los consumidores y en la prestación de servicios a los mismos, es negativo en cuanto a su capacidad de movilización y acción frente a las empresas y las Administraciones.

---

[34] Instituto Nacional de Consumo, *Estudio sobre opiniones y comportamientos del consumidor español*, Madrid, 1994.
[35] *Ídem, Los consumidores españoles, presente y futuro*, p. 26.
[36] *Ibídem*, p. 25.

A pesar de ello, el número de las llamadas «asociaciones independientes» se ha reducido de 47 en 1987 a 20 en 1994, lo que, sin duda, es el resultado de un proceso de concentración. El segundo elemento de esa evolución es la expansión de las confederaciones de consumidores por el territorio nacional. Esto explica que el número total de asociaciones haya pasado de 166 a 229 entre 1987 y 1994. Lo cual no quiere decir que el pluralismo haya aumentado, sino que ese crecimiento es el efecto de la expansión de las distintas organizaciones en las diversas partes del territorio y es también el resultado de la estructura confederal-territorial de muchas de las asociaciones.

Es muy revelador, sin embargo, que las organizaciones de estructura unitaria sean las que más han crecido en número de asociados (como ASGECO, HISPACOOP u OCU), frente a las confederales, que crecen en menor proporción (destacando por su importancia CEACCU y UCE). Probablemente la mayor visibilidad pública de las asociaciones de estructura unitaria tiene que ver con ese mayor crecimiento, por su capacidad para actuar de manera centralizada, tanto en la defensa del consumidor frente a las empresas como en la representación de los consumidores ante los poderes públicos o en la prestación de servicios a escala nacional. En las estructuras confederales las asociaciones territoriales (regionales o locales) tienen mucha mayor autonomía para realizar todas esas actividades, pero eso significa también que normalmente carecen de los recursos necesarios para adquirir notoriedad o visibilidad pública.

6.2 *Una realidad cada vez más regulada*

La expansión de los derechos de los consumidores es un fenómeno relativamente reciente y en auge. La Ley General (26/1984) para la Defensa de los Derechos de los Consumidores y Usuarios (LGDCU) es el marco legal esencial que regula los derechos de los consumidores en España. La mencionada ley reconoce la funcionalidad de las asociaciones de consumidores y usuarios y las dota de funciones de consulta en la elaboración de las disposiciones generales que afecten a los consumidores (art. 22), como la ordenación del mercado interior y de precios y tarifas. Se admite también su derecho a estar representadas en el Consejo de Consumidores y Usuarios –creado por decreto en 1990–, en el que están presentes un conjunto muy diverso de órganos y comités. Se reconoce también el derecho de las asociaciones para participar en las actuaciones públicas destinadas al control de la calidad de los productos y servicios (art. 6), para iniciar o intervenir en procedimientos administrativos con el propósito de provocar el cese de la oferta de un producto o servicio o el cese de publicidad engañosa (art.8) –derecho más explicitado en la Ley General de Publicidad de 1988– y el derecho a organizar oficinas de información, a recibir y trami-

tar reclamaciones (art.14) y a la presencia en espacios y programas de información a los consumidores en los medios públicos de comunicación (art. 17).

La LGDCU prevé también en el art. 14 la intervención de los poderes públicos en la creación de oficinas y servicios de información al servicio de los consumidores y usuarios, tanto de titularidad pública como pertenecientes a las organizaciones de consumidores. Los fines esenciales de tales oficinas y servicios son la información, ayuda y orientación de los consumidores en materias relativas a sus derechos, el recibo de quejas y reclamaciones para su tramitación ante las entidades correspondientes y, en general, cualquier acción tendente a la defensa y protección de los consumidores.

Debido a que la competencia ejecutiva en esta materia corresponde a las Comunidades Autónomas, el Estado se ha limitado a dotar a los consumidores del marco jurídico básico, a las actuaciones que desarrolla el Instituto Nacional de Consumo y a la creación del Consejo de Consumidores y Usuarios. Son las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos los que, en la práctica, han creado y mantenido las mencionadas agencias a que se refiere la LGDCU. En 1992 se transfieren por ley orgánica las competencias ejecutivas y de desarrollo a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por el artículo 143 de la Constitución, igualándose, en esta materia, las competencias de todas las Comunidades.

Los Ayuntamientos de ciudades y grandes municipios han ido creando en los últimos cuatro o cinco años las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC). En 1994, según datos del INC[37], su número se elevaba a 716, con una población potencial atendida de 27,5 millones de habitantes, más del 70% de la población total. Destacan por el porcentaje de población potencial atendida las Comunidades con grandes concentraciones de población como Madrid (95% de cobertura de la población), Murcia (90%), Canarias (83%), País Vasco (80%) y Cataluña (76%). Extraordinariamente baja es la población cubierta en Navarra (8%), con sólo dos OMIC en funcionamiento en 1994. Las OMIC han ido adquiriendo en los últimos años una visibilidad notoria entre los consumidores. En 1994, el 69% de los españoles sabía si existían o no esas oficinas municipales en su lugar de residencia, mientras que en 1989 sólo el 44% tenía ese conocimiento.

Una de las evoluciones más recientes en la política de defensa de los consumidores se refiere a la posibilidad de acceso de éstos a medios judiciales que garanticen la resolución de conflictos. En España el ejercicio de acciones en defensa de intereses colectivos ante las instancias judiciales

[37] Instituto Nacional de Consumo, *Los consumidores españoles, presente y futuro*, p. 30.

está previsto con carácter general en la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 7)[38]. Las asociaciones de consumidores pueden recurrir a los tribunales en defensa de los intereses de los consumidores; así se reconoce explícitamente en algunas leyes, como la General de Publicidad o la de Competencia Desleal.

El acceso de los consumidores individuales a las instancias judiciales es una previsión de tipo general. Su utilización para asuntos de pequeña cuantía no podía facilitar los resultados apetecidos. Había que crear procedimientos más simplificados. En España esta clase de procedimientos de pequeña cuantía –no superior a las 80.000 pesetas– corre a cargo de los jueces de paz. Aun así, el recurso de los consumidores a la vía judicial resultaba costoso y, de utilizarse habitualmente, colapsaría aún más el sistema judicial.

Aquí y en otros países de la Unión Europea se han ido desarrollando *modalidades «extrajudiciales» de resolución de conflictos*: Sistema Arbitral de Consumo (España), Comisiones de Arbitraje de Consumo, *Ombudsman* (Países Bajos, Irlanda, Reino Unido), Consejos de Reclamaciones (Dinamarca), etc. Todos ellos tienden a facilitar la canalización y resolución de las demandas de los consumidores.

El art. 31 de la LGDCU (26/1984) instaba al Gobierno a establecer «un Sistema Arbitral que, sin formalidades especiales, atienda y resuelva con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes, las quejas o reclamaciones de los consumidores y usuarios». Al amparo de esta norma y tras una experiencia piloto que comenzó en 1986, el Gobierno aprobó el Real Decreto 636/1993, por el que se regulaba el Sistema Arbitral de Consumo. Esta institución constituye una de las novedades más interesantes de todas las producidas en los últimos años en el ámbito institucional del consumo. Las experiencias, iniciadas en 1986 con la creación de las Juntas Arbitrales de Consumo, habían dado un resultado satisfactorio. Las Juntas experimentales habían sido pocas en número (26) y la mayoría de ámbito municipal (18) o autonómico (6). No obstante, en esos años se habían resuelto más de 5.700 solicitudes de arbitraje, con una cuantía media de 50.000 pesetas por asunto. El número de entidades adheridas voluntariamente al Sistema había alcanzado en 1993 las 80.000 empresas, 300 asociaciones de sectores empresariales y 72 asociaciones de consumidores. El tiempo medio de resolución de los litigios había sido muy breve: 2 meses.

A partir de esa experiencia y de la conseguida en otros países, se constituye la Junta Arbitral de Consumo de ámbito nacional, adscrita al Instituto Nacional de Consumo, así como otras Juntas Arbitrales de Consumo

---

[38] Jimeno Blunes, M., «La protección judicial de los consumidores en el ámbito comunitario: el libro verde de acceso a la justicia», *Revista de Estudios Europeos*, n. 9, 1996, p. 20.

de ámbito municipal, mancomunado, provincial y autonómico. Para la elección de la Junta, prima la libre elección de las partes; sólo si éstas no ejercen tal opción primará el domicilio del consumidor, y cuando en el lugar del domicilio existan varias Juntas, se dará preferencia a las de ámbito territorial inferior. Como en todo sistema arbitral, las partes se someten libremente al laudo del Colegio Arbitral y su resolución tiene los mismos efectos que las resoluciones y sentencias de los tribunales. El Colegio Arbitral tiene una composición tripartita: un representante de la Administración, otro de los empresarios y otro de los consumidores y usuarios.

Las Juntas fomentan y formalizan los Convenios Arbitrales, desarrollan actividades de mediación y llevan el censo de las empresas adscritas al sistema en listas que deben ser públicas y expuestas a la consulta de todos los consumidores. Los Colegios Arbitrales son los órganos competentes para dictar el laudo arbitral. Se forman para un determinado tipo de asuntos, relativos a sectores económicos específicos. A ellos se someten los conflictos para los que la Junta correspondiente no ha logrado el mutuo acuerdo entre las partes.

Como es lógico, quedan excluidos del Sistema Arbitral todos los asuntos que hayan sido objeto de resolución judicial, las cuestiones en las que por ley deba intervenir el Ministerio Fiscal y las que tengan que ver con resultados graves como intoxicación, lesión, muerte o en las que haya indicios de la comisión de un delito.

El sometimiento voluntario al Sistema por parte de las empresas les da derecho a ostentar un distintivo oficial de adhesión, a ser incluidas en el censo de empresas adheridas y a manifestar esa adhesión en su publicidad. Si el reclamado (la empresa) está adherido al Sistema, se formaliza el Convenio Arbitral tras intentar la Junta, en su caso, una mediación. Una vez formalizado el Convenio o acuerdo para someter el asunto a un Colegio Arbitral, ya existente o nombrado al efecto en la Junta, se da audiencia, escrita o verbal, a las partes. Uno de los rasgos más interesantes del procedimiento es que el Colegio puede volver a intentar la mediación en cualquier fase del mismo y de lograrse el mutuo acuerdo se procede inmediatamente a dictar el laudo, que se limita a recoger el acuerdo. De no lograrse el acuerdo se procede a la práctica de pruebas gratuitas de oficio o a petición de parte. Tras la práctica de pruebas, el Colegio puede volver a convocar a las partes como último trámite y, finalmente, emitir el laudo en el plazo máximo de cuatro meses desde que se atribuyó el caso a un Colegio.

Desde las primeras Juntas Arbitrales piloto, constituidas en 1986, hasta 1995 se han creado 42 Juntas Arbitrales de Consumo, que garantizan la cobertura del 98% de la población. Hasta 1994, en las Juntas Arbitrales de Consumo se habían presentado 24.234 solicitudes, admitiéndose 23.556, según la distribución que aparece en la tabla 11.

Tabla 11 – Actividad de las Juntas Arbitrales de Consumo. 1987-1994

Año	Solicitudes presentadas	Solicitudes admitidas
1987	650	617
1988	1.627	1.566
1989	1.880	1.804
1990	1.475	1.410
1991	2.955	2.852
1992	4.433	4.343
1993	5.376	5.301
1994	5.838	5.663

Fuente: Instituto Nacional de Consumo, *El marco de actuación de los consumidores*, Madrid, 1995.

Sólo un 3% de las reclamaciones presentadas no fueron admitidas a trámite por tratarse de cuestiones no sometibles al procedimiento de arbitraje de consumo. Un 20% fueron archivadas al no someterse la parte reclamada y el 10% se encuentran en trámite de resolución. El éxito de este procedimiento arbitral queda reflejado en ese 67% de reclamaciones resueltas. De las 16.237 solicitudes examinadas a fondo, en el 60% de los casos se dio la razón a los reclamantes y en el 40% no se atendió la petición del consumidor o usuario.

Con los datos anteriores podemos calificar muy positivamente el balance obtenido hasta ahora, tanto en el grado de aceptación como en la elevación de la «cultura de la reclamación» en España que supone dicho balance.

7. Avances sensibles en la cultura de la reclamación

No debemos cerrar este apartado sobre la cultura de la reclamación, tan expresivo del nivel de ciudadanía, sin reconocer los logros en el encauzamiento de la insatisfacción y de la protesta debidos fundamentalmente al proceso democrático:

— En términos generales, la cultura de la reclamación formal tiene aún por delante un largo camino para ponerse al paso de los avances democráticos.

— De los tres factores señalados que se necesitan entre sí para elevar esta cultura de la reclamación es, sin duda, el social el que lleva un ritmo más acelerado. Ahora la mayoría de la población conoce su derecho a reclamar y distingue la reclamación de la protesta espontánea y, por supuesto, de la violenta. Aun en los casos límite de las huelgas, no puede negarse cierto progreso en el diálogo social. Todavía una gran parte de la población

que cree tener razones para reclamar encuentra obstáculos insalvables, esencialmente informales, para caminar por las vías de la reclamación: ignorancia, dificultad de acceso, desconfianza, coste y expresiones anómicas. Conocen su derecho pero no saben cómo ejercerlo de manera eficaz y correcta. Este tipo de destreza sólo se adquiere con la práctica y va mejorando a medida que la población ejerce su derecho a reclamar.

— El factor jurídico, el marco legal que debe encauzar las reclamaciones, ha tardado mucho en renovarse: desde 1958 hasta 1992; 1996 en los casos concretos de las reclamaciones ante la Administración y ante los productores. Este hecho explica la persistencia hasta el día de hoy de viejas fórmulas en la gestión de las reclamaciones. Sin duda, la actitud de los organismos públicos ha frenado el progreso en la cultura de la reclamación dirigida a la Administración.

— Globalmente, y con escasísimas excepciones, los organismos públicos no utilizan el contenido de las reclamaciones para conocer los problemas que tienen los ciudadanos con el servicio que están ofreciendo. De hecho, en la mayoría de los casos ni siquiera conocen el número total de reclamaciones que han tenido en todos y cada uno de los puntos de contacto con los ciudadanos.

— En cuanto a los consumidores, no sólo hay que anotar el formidable progreso en la autonomía individual y el sentido crítico en un sector mayoritario de la población. El paso de una «sociedad de consumo» a una «sociedad de consumidores» cuenta a su favor con datos suficientes. Hay que añadir, además, la tendencia al ahorro como expresión del consumo de bienes y servicios a largo plazo. Dentro del Estado previsor comienza a emerger el ciudadano previsor. Muchos de estos bienes intangibles tienen un claro signo de sociabilidad tanto en la reclamación formal como en las formas de consumo. Los consumidores progresan también en sus organizaciones y utilizan con más confianza las que el Estado ha puesto a su servicio.

III. ¿AMENAZA LA INMIGRACIÓN NUESTRO TEJIDO SOCIAL?

Introducimos aquí el análisis de los fenómenos relacionados con la inmigración en España. Nadie dudará de su actualidad y de su fuerza emergente. De hecho, la presencia entre nosotros de ciudadanos extranjeros está probando nuestra tradicional hospitalidad y la bien ganada capacidad histórica para el mestizaje humano y cultural. Contará cada vez más a la hora de valorar nuestra cohesión social.

1. ¿Dónde está el problema de la inmigración?

Debemos comenzar por situar un problema zarandeado por el discurso del orden público, orientado por los pactos comunitarios, por nuestra situación laboral y por prejuicios que afloran en nuestras gentes al ver perturbada su propia comodidad vecinal. Si somos tan acogedores, ¿por qué tenemos problemas con los inmigrantes?

Todos los factores históricos indicarían que en España no tendría que haber problemas con la inmigración. Sin embargo, la conciencia de los españoles no parece tan coherente:

a) Sin necesidad de remontarnos a nuestra prehistoria, de cuyos yacimientos podría deducirse la convivencia de muy diversos flujos y estratos migratorios, España ha sido lugar de paso, encuentro y mestizaje histórico, artístico y cultural largo y profundo.

Tenemos una tradición contrastada de viajeros descubridores en el Mediterráneo, África y América. Y además con vocación de asentamiento estable, no de puestos comerciales o militares. Por gusto o a disgusto, en 1996 viven muchos más españoles fuera de España que extranjeros entre nosotros (1.174.102 al terminar 1993[39]).

Hoy mismo el número anual de extranjeros que pernoctan en España supera nuestra población total, fenómeno que en el mundo sólo comparte con nosotros Francia[40]. Y desde los años sesenta venimos aceptando un número creciente de pensionistas europeos que eligen España como lugar de residencia tras su jubilación laboral.

b) Contra lo que quizá hubiera de ser ahora obvio o razonable, tenemos un prejuicio a favor de lo extranjero y en contra de lo nuestro que, aunque en muchos campos sea fruto de amargas experiencias personales, en otros es eso, un prejuicio positivo e incluso irracional que facilita la acogida del extranjero. Tiene de entrada una bonificación a su favor.

c) La proximidad cultural y lingüística, la frecuencia de los contactos históricos e individuales con Latinoamérica nos ha facilitado el contacto con unos extranjeros que no provocaban choque cultural.

d) El desarrollo económico ha creado nichos de trabajo abandonados por la población activa española, a pesar del paro. En otras palabras: no se trata de dinero; hay trabajos que ya no encuentran quien quiera ocuparlos: en el servicio doméstico, la agricultura, la construcción y los servicios, tanto en la economía legal como, mucho más, en la irregular: hostelería, re-

---

[39] Dirección General de Migraciones, *Anuario de Migraciones 1995,* 1996.

[40] 41.424.695 turistas y 61.914.912 visitantes en 1996, según el Secretario de Estado de Turismo citando la Encuesta Frontur. *ABC,* 11 de enero de 1997.

parto... Necesitamos a los inmigrantes para cubrir estas plazas. Incluso en profesiones que requieren mano de obra muy cualificada, con una oferta y demanda desequilibrada: expertos en tecnología punta, en *marketing* internacional, en la gestión de la gran empresa, en los grandes flujos financieros internacionales e incluso en profesiones liberales como dentistas y psicólogos.

Pero también hay factores en contra:

a) Son sólo 20 años de integración en el contexto internacional después de casi un siglo de aislamiento tras la derrota colonial y el atraso en el desarrollo económico y social respecto a la Europa del norte. No hemos participado en sus guerras pero tampoco en sus alianzas. Algo especialmente visible desde la Segunda Guerra Mundial. Este problema, ya antiguo en Europa, es nuevo en España y genera sorpresa y dificultades de adaptación.

b) La integración de España en la Unión Europea ha agudizado los problemas de la inmigración por varias razones:

— Hemos pasado a formar parte de un continente próspero y, por tanto, a ser un país deseable para la inmigración o como paso hacia otros países de la Unión Europea. Por primera vez otros buscan trabajo aquí, como antes lo hemos buscado nosotros fuera.

— Participamos en el Acuerdo de Schengen, por el que algunos países de la Unión Europea se han comprometido a facilitar la libre circulación de personas por las fronteras internas, eliminando el control obligatorio, y a prestar cooperación policial. En el ámbito que aquí nos interesa, la inmigración, significa que la responsabilidad de los controles de entrada de extranjeros la asume el país al que llegan inicialmente y que el permiso que se les otorgue será reconocido por el resto de los países firmantes del Acuerdo. Para nosotros implica el abandono de la política tradicionalmente tolerante con la inmigración que teníamos, sobre todo con los países latinoamericanos, y la reinstauración de la exigencia de visados de entrada. Un control más restrictivo ha provocado más inmigración irregular, mayores tensiones y problemas legales para los inmigrantes y para los encargados de ese control.

c) El colectivo inmigrante de más rápido crecimiento es el marroquí. Nuestra relación histórica con Marruecos está jalonada de conflictos y ambigüedades. Por ejemplo, la regulación de los derechos pesqueros tras la ampliación a 200 millas de las aguas jurisdiccionales afecta a un sector muy sensible, obliga a una negociación continua y genera una conciencia de mutuos agravios.

La delicada situación de Ceuta y Melilla es especialmente sensible a las presiones de la inmigración irregular y repercute en el nivel de colaboración entre Marruecos y España a la hora de regular la inmigración a través del Estrecho. El convenio de repatriación de inmigrantes de terceros paí-

ses firmado con Marruecos ha tropezado, por ejemplo, con grandes dilaciones en su aplicación y esa falta de fluidez ha provocado situaciones muy tensas en ambas ciudades.

2. Buena disposición a pesar de la mala información

Casi un tercio de los españoles estamos mal informados sobre cuántos inmigrantes viven con nosotros. El 15% de los españoles cree que en España viven más extranjeros que en Alemania, Francia o Italia, y al menos otro 14% cree que hay tantos aquí como allí (tabla 12). La realidad es que aquí no llegan a ser 700.000, un 2% de la población, mientras que en Alemania son siete millones, casi el 9%. Sólo un 35% de respuestas coincide con la realidad. Lo notable es que el nivel de información no ha mejorado desde 1991. Ya entonces el mismo 14% contestaba que había más extranjeros aquí y el 25% que el número era igual[41].

Se puede ver la inmigración desde muchos puntos de vista. Tiene importantes efectos demográficos, económicos y culturales. En el contexto de esta parte de nuestro Informe lo que nos interesa especialmente es su repercusión en las actitudes de los españoles, en nuestra capacidad de crear y mantener la vinculación e integración social. Una mala información puede mediatizar mucho esas actitudes. Es, pues, importante deshacer malentendidos y acercar a la realidad la percepción que los españoles tenemos de ella. Porque en esa percepción se basan precisamente nuestras actitudes y reacciones ante los extranjeros.

Lo primero que llama la atención es esa diferencia entre las respuestas de las estadísticas y de los ciudadanos a las preguntas básicas: ¿cuántos son los inmigrantes?, ¿quiénes son y de dónde vienen?, ¿dónde están y en qué trabajan?, ¿tienen intención de establecerse aquí?

Tabla 12 – ¿Cree Vd. que en España hay más, igual o menos inmigrantes que en otros países de la Unión Europea? Por ejemplo, ¿que en Francia? ¿O que en Italia? ¿O que en Alemania? En porcentaje. 1995

	Francia	Italia	Alemania
Más en España	14,9	17,3	14,9
Igual	16,5	21,5	14,0
Menos en España	35,2	19,6	35,2
NS/NC	33,5	41,7	35,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del CIS, *Actitudes ante la inmigración*, Estudio 2.131, enero de 1995.

[41] Datos de la encuesta del CIS de ese año en Izquierdo, A., *La inmigración inesperada*, Trotta, Madrid, 1996, p. 158.

2.1 *Bastantes extranjeros, pero no muchos*

Según los datos de la tabla 13, en octubre de 1996 el 29% de los entrevistados estimaba que los extranjeros que viven en España son demasiados. Llegaban al 36% en 1990. Así pues, el porcentaje desciende a pesar del aumento de la inmigración en los años noventa.

Son más los que opinan que son bastantes pero no demasiados: han pasado del 44,2% en enero de 1995 al 47% en 1996. Naturalmente, el juicio personal sobre si son pocos o demasiados no depende del número absoluto. Es una opinión personal que tiene en cuenta otros factores. Como se ve en la tabla 12, la información sobre la cantidad real de inmigrantes en relación con otros países sigue siendo exagerada y no ha variado desde 1991. Así, lo que al parecer va creciendo es nuestra disposición a aceptar como normal el fenómeno de la inmigración y su cuantía, a pesar de la necesaria publicidad dada a las dos regularizaciones de inmigrantes, la de 1991, que afectó a unos 110.000 extranjeros, y la de este año de 1996, que afectará a otros 40.000-50.000 inmigrantes cuando se depuren las cifras.

La opinión mayoritaria de que los extranjeros en España son bastantes pero no demasiados se acerca más a la realidad, aunque incluso resulte abultada en una comparación internacional. La tabla 14 nos dice que la media europea es cinco veces superior a la española y que estamos en el grupo de países industrializados que tienen menos inmigrantes, como Japón y Finlandia.

Como veremos más adelante, los extranjeros están muy concentrados en algunas provincias y Comunidades Autónomas, aunque tampoco sobrepasan la media europea. Quizá por eso producen en algunos lugares concretos la impresión de ser más.

Otro factor que puede motivar esa percepción exagerada del número y proporción de extranjeros es la relativa rapidez con que se ha producido y acelerado un flujo de inmigración inverso al flujo tradicional de emigración.

Tabla 13 – ¿Qué le parece a Vd. el número de personas procedentes de otros países que viven en España? En porcentaje. 1990-1996

	1990	1995	1996
Son demasiados	36,0	31,7	29,0
Son bastantes pero no demasiados	–	44,2	47,0
Son pocos	–	7,4	9,0
NS/NC	–	16,7	15,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Izquierdo A., *La inmigración inesperada*, Trotta, Madrid, 1996; CIS, *Actitudes ante la inmigración*, Estudio 2.131, enero de 1995; y CIS, *Datos de Opinión*, n. 7, octubre de 1996.

Tabla 14 – Residentes extranjeros en algunos países de la OCDE. En valor absoluto en miles de personas y porcentaje. 1983-1993

	Población extranjera total y activa					
	Total extranjeros				Activos extranjeros 1993	
	Total		% de la población total		Total	% de la población activa
	1983	1993	1983	1993		
Alemania	4.535	6.878	7,4	8,5	3.432	8,8
Austria	297	690	3,9	8,6	305	9,6
Bélgica	891	921	9,0	9,1	340	8,3
Dinamarca	104	189	2,0	3,6	54	1,9
España	210	430	0,5	1,1	82	0,5
Finlandia	16	56	0,3	1,1	–	–
Francia	3.714	3.597	6,8	6,3	1.544	6,2
Holanda	552	780	3,8	5,1	278	3,9
Irlanda	83	94	2,4	2,7	40	3,0
Italia	381	987	0,7	1,7	–	–
Luxemburgo	96	125	26,3	31,1	65	38,6
Reino Unido	1.601	2.001	2,8	3,5	1.026	3,6
Suecia	397	508	4,8	5,8	221	5,1
Total UE	12.877	17.256	5,4	6,8	7.387	6,9
Japón	817	1.321	0,7	1,1	–	–
Noruega	95	162	2,3	3,8	48	4,5
Suiza	926	1.260	14,4	18,1	726	21,7

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Tendances des migrations internationales. Rapport annuel 1994*, París, 1995.

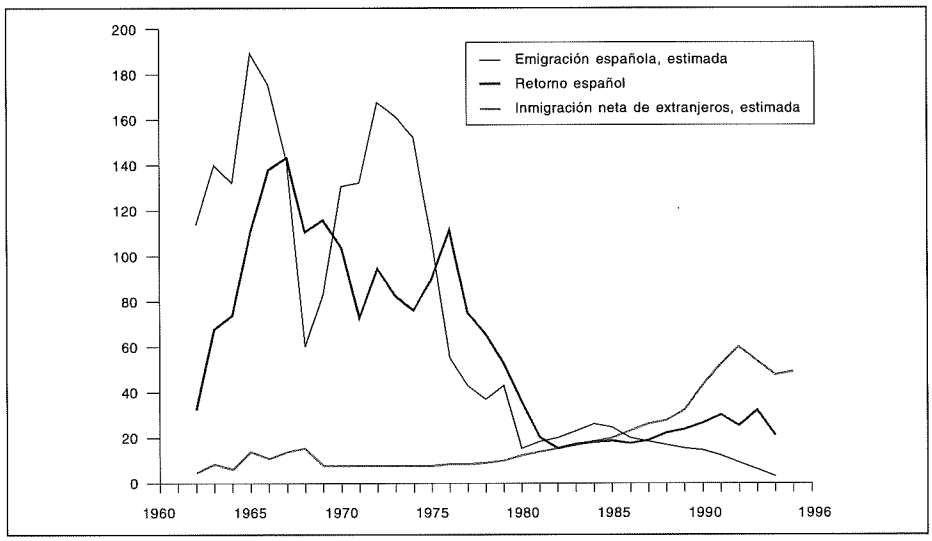
En los años sesenta y setenta se instalaban en España un promedio anual de 10.000 extranjeros, sin apenas variaciones de un año a otro. Los españoles que emigraban eran ocho veces más. Aunque aumentó el promedio anual en la primera mitad de los años ochenta, la aceleración se ha

Tabla 15 – Períodos del reciente flujo inmigratorio de extranjeros a España. 1960-1995

Período	Crecimiento neto	Saldo neto anual	Peso relativo (%)	
			Europa y América del Norte	África
1960-1968 despegue	90.000	9.900	70	3
1969-1978 estabilización	–	–	–	–
1979-1985 aumento	112.000	16.000	60	8
1986-1991 aceleración	236.000	39.000	55	16
1992-1995	150.000	50.000	52	20

Fuente: López de Lera, D., «La inmigración en España a fines del siglo XX. Los que vienen a trabajar y los que vienen a descansar», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 71-72, 1995.

Gráfico 5 – Migración internacional. Flujos migratorios español y extranjero. En miles. 1962-1995



Fuente: López de Lera, D., *op. cit.*

producido en los últimos 10 años, con un saldo de 50.000 extranjeros más cada año (tabla 15).

Desde el año 1987 son más los inmigrantes que llegan que los españoles que emigran o que regresan. El gráfico 5 recoge el saldo anual del flujo de emigración y regreso de nacionales y de llegada de extranjeros. Hemos de tener en cuenta que un millón de españoles sigue hoy viviendo fuera, el doble de los extranjeros que viven con nosotros, a pesar de la acelerada inmigración.

2.2 *Tampoco los inmigrantes irregulares son tantos como creemos*

La caída del muro de Berlín y la transición política de la antigua URSS provocaron en 1989 en Europa occidental una cierta psicosis de invasión masiva de ciudadanos de la Europa central y oriental. Los pronósticos de 10 millones de inmigrantes de algunos expertos[42] no se han cumplido.

La similar preocupación o desasosiego que bastantes personas experimentan aquí ante el fenómeno de la inmigración está acrecentada por la

[42] Meissner, D. M. (*et al.*), *Los nuevos retos de las migraciones internacionales. Informe para la comisión trilateral*, Madrid, Incipe, 1993, p. 63.

impresión muy mayoritaria de que los mecanismos de control de ese flujo de personas no funcionan adecuadamente. Casi dos tercios de los encuestados respondían que las autoridades han controlado poco (47%) o nada (14%) la estancia ilegal de extranjeros en España. Además, responden en junio de 1996 lo mismo que en 1991 (48% y 17% respectivamente). Sólo el 2% cree que el control es mucho y el 19% que es bastante.

En junio de 1996 la Dirección General de la Policía contabilizó 526.024 extranjeros[43] regulares, en posesión de la documentación legalmente exigida. Naturalmente no se puede contabilizar así a los que no la tienen. Aunque los medios de comunicación se fijen más en la dramática aventura de las pateras que cruzan el Estrecho de Gibraltar, por lo general los extranjeros en situación irregular entran en España con permisos temporales o como turistas y después se quedan.

Las estimaciones sobre su número difieren mucho. Los cálculos más fiables parten de los datos del censo general de población (1981, corregido en 1986, y 1991) en relación con las solicitudes de regularización recibidas en las tres ocasiones (1985, 1991 y 1996) en que la Administración ha ofrecido a estas personas la posibilidad de obtener la residencia legal con ciertos requisitos. La Comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados[44] sobre la situación de los extranjeros en España y las líneas básicas de la política española de extranjería recogía los cálculos del profesor Antonio Izquierdo para 1989: entre 88.000 y 132.000 personas, del 20% al 30% de los extranjeros entonces residentes. Parece una buena aproximación, dado que dos años más tarde hubo 130.000 solicitudes de regularización. Extrapolando groseramente el porcentaje medio (25%) a la población extranjera en 1996, obtendríamos ahora unos 130.000 extranjeros irregulares, de los cuales algo menos de la mitad habrían arreglado su situación en la regularización de este año. Aunque todavía no hay datos sobre los resultados, parece una cifra correcta, ya que las solicitudes son unas 70.000, porcentaje similar al que calcula Antonio Izquierdo para 1985.

Quedan, pues, muchos extranjeros irregulares, de 50.000 a 70.000 personas, con lo que implica de penalidades personales, pero estamos lejos de los 300.000 irregulares que se han llegado a estimar. Ronda el 10% de irregularidad, algo que no es inusual en otros procedimientos administrativos, como el número de vehículos que circulan sin el seguro obligatorio o sin pasar la revisión mecánica de la ITV. Muchos de ellos tienen trabajo estable, vivienda y quizá familia aquí. La irregularidad administrativa es un dato, pero no excluye un grado satisfactorio de integración social.

---

[43] INE, *Boletín mensual de estadística,* n. 58, octubre de 1996, p. 36. Se incluyen los ciudadanos comunitarios y estudiantes (9.250 en 1992) y sus familiares. No se incluyen naturalmente los extranjeros nacionalizados (17.343 en 1994).

[44] Aragón Bombín, R. y Chozas Pedrero, J., *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992,* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993, p. 186.

2.3 *Cuando hablamos de inmigrantes extranjeros, ¿en quiénes pensamos?*

Las encuestas (tabla 16) dicen que en los marroquíes o magrebíes (76%) y otros africanos (27%). Un 20% piensa en los sudamericanos y muy pocos (4%) en los europeos. Al parecer es otro de los grandes malentendidos iniciales de la opinión pública respecto a los extranjeros que viven aquí.

La realidad es otra vez bastante diferente. En los años sesenta se multiplicaron las visitas de turistas europeos que se quedaron como residentes. Desde mediados de los años setenta se suma otro flujo: los técnicos de las empresas extranjeras que se instalan aquí. Durante los años ochenta son los inmigrantes latinoamericanos los que más aumentan. Ahora en los noventa sí crecen más los que vienen del Magreb en busca de trabajo (gráfico 6).

Pero la gran mayoría sigue siendo europea, aunque no sea tan perceptible. En cambio, se nota mucho la diferencia física de los africanos. Un 76% sigue creyendo que constituyen la mayoría de los extranjeros en España.

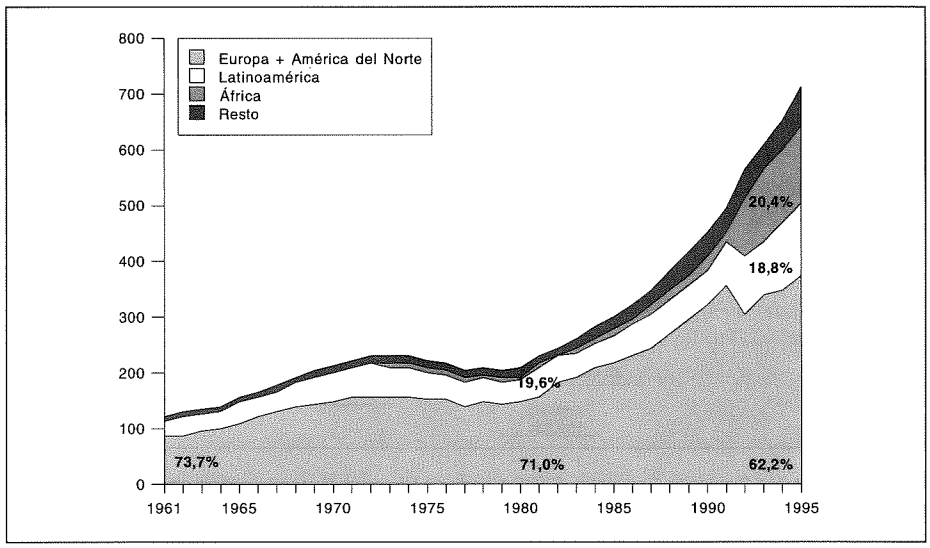
En realidad, la inmigración tiene aquí características específicas de ocio, distintas a la puramente laboral que se da en el norte de Europa. Hay un alto contingente de europeos que pasan entre nosotros su jubilación. Entre los extranjeros mayores de 16 años censados en 1981, el 19% tenía más de

Tabla 16 – Cuando se habla de inmigrantes extranjeros que viven en España, ¿en quiénes piensa Vd. de manera inmediata? (Multirrespuesta). En porcentaje. 1995-1996

	1995	1996
Marroquíes y procedentes de otros países del Magreb	67,9	76,4
Africanos (África negra)	27,9	27,3
Portugueses	8,1	8,2
Filipinos	1,2	–
Chinos (asiáticos)	4,2	5,5
Sudamericanos, hispanos	18,9	20,0
Europeos del este y antigua URSS	4,1	3,6
Europeos de la UE	4,1	5,5
Norteamericanos	1,1	–
Negros	8,0	8,2
Personas que vienen por motivos económicos	2,0	–
En nadie en particular	2,5	–
Otras respuestas	2,2	–
Total de respuestas	3.431	2.118

Fuente: Elaboración Fundación Encuento. CECS a partir de CIS, *Actitudes ante la inmigración*, Estudio 2.131, enero de 1995, y Estudio 2.214, junio de 1996.

Gráfico 6 – Evolución de la población extranjera en España según su nacionalidad. En miles. 1961-1995



Fuente: López de Lera, D., *op. cit.*

60 años y el 58,4% no estaba trabajando[45]. La mayoría eran europeos. Tendremos en cuenta estos datos para ver después la situación laboral de los extranjeros.

En los últimos años ha bajado levemente el porcentaje de europeos pero siguen siendo la mitad[46], como puede apreciarse en el gráfico 7. Sudamericanos y africanos rondan el 20%, un número mucho más bajo de lo que se deduciría de la apreciación de los españoles según las encuestas. Quizá estén influidas por que los marroquíes (75.000) han superado recientemente a los británicos (65.000) a la cabeza de las comunidades nacionales. Naturalmente esta segunda oleada de inmigración magrebí no tiene el perfil de ocio que refleja el análisis de situación de 1985 que arriba citábamos. Son jóvenes trabajadores, hombres y mujeres, sin altas cualificaciones laborales que esperan estabilizar su situación de trabajo y residencia antes de traer a sus familias, según la encuesta sociológica realizada en 1991[47].

Una primera conclusión se impone. No percibimos como extranjeros a los que llegan con un puesto de trabajo cualificado o con una pensión, sean europeos o sudamericanos. Sin contar los que adquieren la nacionalidad española (17.000 sólo en 1994).

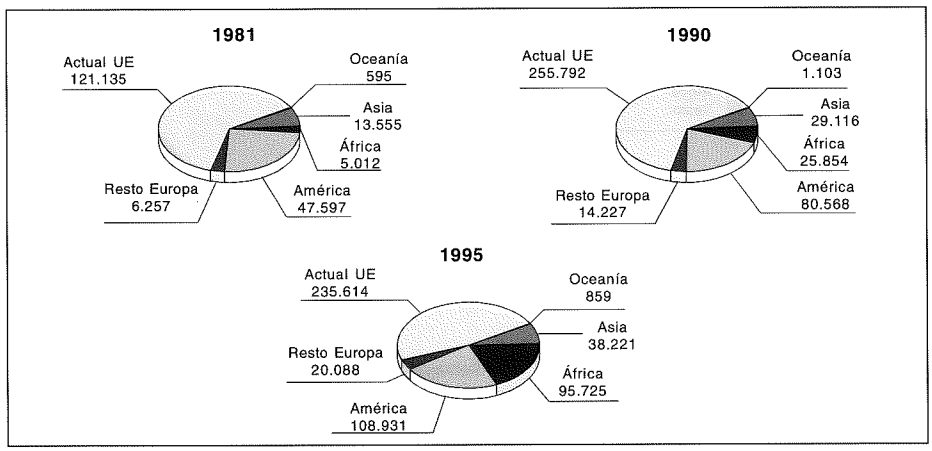
---

[45] Izquierdo, A., *La inmigración en España 1980-1990*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, p. 39.

[46] En el indicador 2.1.8, en el Anexo Estadístico, se da cuenta de los extranjeros residentes por continente y país de origen en cada Comunidad Autónoma en 1981, 1990 y 1995.

[47] Aragón Bombín, R. y Chozas Pedrero, J., *op. cit.*, p. 128 y ss.

Gráfico 7 – Evolución de los extranjeros residentes en España por continentes. 1981-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Dirección General de Migraciones, *Anuario de migraciones 1995,* 1996; y datos del Ministerio del Interior.

Cuando nos referimos a la inmigración estamos pensando en inmigrantes africanos en busca de trabajo. Nos referimos a uno de cada cuatro extranjeros, en un 90% marroquíes y en su gran mayoría con todos los permisos legales (78.000 en junio de 1996).

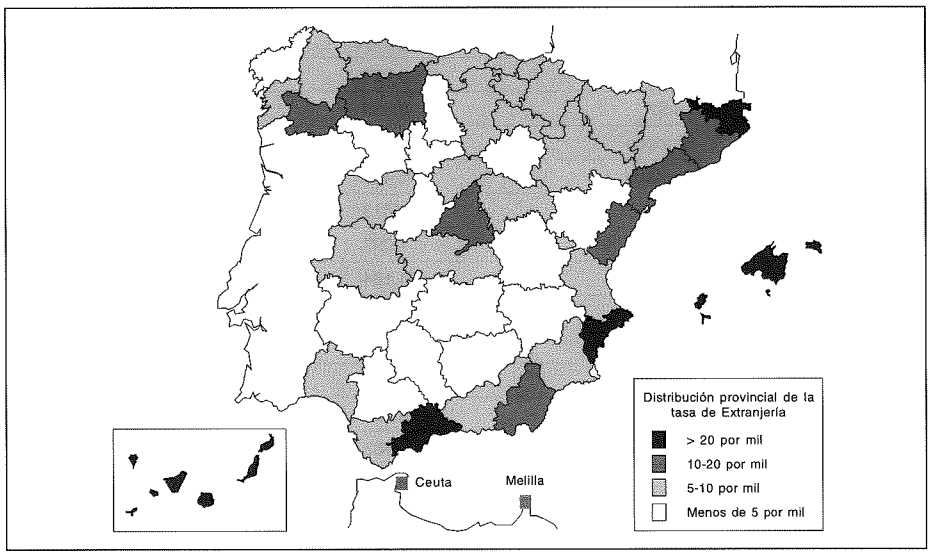
3. ¿Dónde están y en qué trabajan?

El 62% de los marroquíes afincados en la Comunidad de Murcia ya habían decidido que ése era el destino de su viaje antes de salir de casa en Marruecos. Sólo la cuarta parte vino a buscar trabajo sin importarle en qué lugar[48]. Significa que las redes de información previas al viaje de ingreso funcionan y también las afinidades familiares, climáticas y culturales. Quizá esto explique en parte, tanto como la oportunidad de trabajar, la desigual distribución de los inmigrantes en territorio español que refleja el gráfico 8 y la correspondiente tabla 17.

Como se podría también deducir, dada la fuerte presencia de europeos que buscan entre nosotros el descanso, seis provincias turísticas y dos grandes ciudades concentran al 69% de los extranjeros: las provincias insulares (Tenerife y Baleares se acercan a 38 extranjeros por mil habitantes y Las Palmas a 31,7‰) y un arco mediterráneo en el que Málaga, Alicante y Gerona rondan los 30 extranjeros por mil habitantes. Muy por detrás, Madrid

[48] Izquierdo, A., *La inmigración inesperada,* Trotta, Madrid, 1996, p. 17.

Gráfico 8 – Distribución territorial de la población extranjera residente en España en relación con la población de derecho de cada provincia. 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*; y datos del Ministerio del Interior.

(18,4‰) y Barcelona (16,8‰) se suman a esas provincias con mayor concentración por las oportunidades de trabajo de la gran ciudad. Donde menos extranjeros tienen permiso de residencia es en la meseta sur y en el norte de Andalucía: Ciudad Real, Albacete, Córdoba y Jaén.

La preponderancia de europeos ha descendido drásticamente, aunque sigan siendo mayoría. Los británicos aumentaron un 300% y siguen siendo los más numerosos, pero ya no viven predominantemente en Baleares sino en la Comunidad Valenciana y en Canarias. La segunda mayoría relativa es la alemana, pero sólo creció un 200%. En 1981 uno de cada tres vivía en Cataluña. Ahora una espectacular mayoría reside en Canarias y Baleares. La explicación más probable de esta distribución geográfica es el creciente número de pensionistas. Los portugueses rompen con el estereotipo europeo. Se instalan en las provincias lindantes con Portugal y en su mayor parte como trabajadores. Ciudadanos de la Unión Europea, gozan de libre circulación pero su situación económica les equipara más bien a los inmigrantes de la Europa extracomunitaria. Lo cual avalaría la tesis de que la actitud de los españoles hacia los extranjeros depende de factores más económicos que culturales.

La mitad de los americanos del norte y del sur están afincados en Madrid y Cataluña. Los argentinos, los más numerosos, tienen un alto porcentaje de estudios superiores y por tanto de profesionales por cuenta pro-

Tabla 17 – Distribución territorial de la población extranjera residente en España en relación con la población de derecho de cada provincia. 1995

		Extranjeros residentes	Población total	Tasa de extranjería (*)
Andalucía (9,48)	Almería	8.393	473.957	17,7
	Cádiz	6.635	1.096.826	6,1
	Córdoba	1.920	755.408	2,5
	Granada	6.430	806.190	8,0
	Huelva	2.613	447.420	5,8
	Jaén	1.097	632.451	1,7
	Málaga	34.124	1.204.671	28,3
	Sevilla	5.915	1.663.079	3,6
Aragón (5,82)	Huesca	1.191	206.472	5,8
	Teruel	559	138.388	4,0
	Zaragoza	5.127	836.129	6,1
Asturias		6.562	1.079.218	6,1
Baleares		28.101	744.153	37,8
Canarias (34,41)	Las Palmas	25.256	795.969	31,7
	S. C. de Tenerife	27.932	749.563	37,3
Cantabria		2.874	525.288	5,5
Castilla-La Mancha (3,94)	Albacete	770	344.683	2,2
	Ciudad Real	1.142	469.048	2,4
	Cuenca	608	198.460	3,1
	Guadalajara	1.260	147.055	8,6
	Toledo	2.736	494.892	5,5
Castilla y León (5,87)	Ávila	506	166.142	3,1
	Burgos	1.776	346.550	5,1
	León	5.499	511.875	10,7
	Palencia	598	180.375	3,3
	Salamanca	2.324	353.280	6,6
	Segovia	896	144.687	6,2
	Soria	418	91.105	4,6
	Valladolid	1.806	491.426	3,7
	Zamora	805	204.763	3,9
Cataluña (17,53)	Barcelona	77.907	4.649.857	16,8
	Gerona	17.365	533.867	32,5
	Lérida	3.020	352.736	8,6
	Tarragona	8.517	557.032	15,3
C. Valenciana (14,74)	Alicante	39.721	1.340.294	29,6
	Castellón	4.910	452.777	10,8
	Valencia	13.159	2.127.544	6,2

Sigue **Tabla 17 – Distribución territorial de la población extranjera residente en España en relación con la población de derecho de cada provincia. 1995**

		Extranjeros residentes	Población total	Tasa de extranjería (*)
Extremadura (4,84)	Badajoz	2.097	643.476	3,3
	Cáceres	2.963	403.016	7,4
Galicia (6,20)	La Coruña	4.323	1.096.379	3,9
	Lugo	2.381	374.022	6,4
	Orense	3.985	343.395	11,6
	Pontevedra	6.144	901.541	6,8
Madrid		93.031	5.055.278	18,4
Murcia		7.390	1.076.635	6,9
Navarra		4.202	524.386	8,0
País Vasco (6,57)	Álava	1.964	275.480	7,1
	Guipúzcoa	5.141	661.381	7,8
	Vizcaya	6.464	1.128.809	5,7
La Rioja		1.659	263.188	6,3
Ceuta		776	69.187	11,2
Melilla		1.083	58.391	18,6
Total		499.773	39.188.194	12,8

(*) Número de extranjeros por cada 1.000 habitantes.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio del Interior; e INE, *Anuario Estadístico 1995*, 1996.

pia[49]. Quizá ejemplifican a aquellos que llegaron para estudiar por lazos de proximidad personal o cultural y luego entraron en el mercado de trabajo. El colectivo peruano se ha multiplicado por 15. Son mayoría las mujeres. Trabajan en el servicio doméstico y otros servicios. Las mujeres venidas de la República Dominicana, sobre todo para el servicio doméstico en Madrid, han aumentado un 1.500%. Peruanas y dominicanas son las principales beneficiarias de las cuotas para servicio doméstico de 1993 y 1994 que comentaremos a continuación. La presencia de latinoamericanos en las Comunidades de la cornisa cantábrica quizá esté vinculada por lazos de afinidad o parentesco con la emigración histórica a Latinoamérica desde esas regiones.

El incremento más acelerado es de ciudadanos marroquíes. Se han multiplicado por 25. En Cataluña han pasado de 700 en 1981 a 30.000 en 1995. En algunas provincias como Cáceres, Murcia, Almería, Gerona, etc., supo-

[49] Las indicaciones sobre ocupación y nivel de estudios provienen de los datos obtenidos en las regularizaciones de 1985 y 1991, explotados por Antonio Izquierdo en *La inmigración en España 1980-1990*, p. 42 y ss., y por Raimundo Aragón y Juan Chozas en *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*, p. 96 y ss.

nen más del 80% de los extranjeros allí residentes. Son solteros, jóvenes, dedicados a la agricultura, sobre todo a la intensiva, y a la construcción. Con mucha probabilidad, a este colectivo regular habría que sumarle la mayoría de los residentes irregulares. Las 2.000 personas venidas de Gambia, por poner un ejemplo de inmigración subsahariana, se concentran casi exclusivamente en Gerona y los de Cabo Verde en León, trabajando en la agricultura o la venta ambulante. Tal vez, por influjo de las redes de información y acogida establecidas por esas Comunidades con los lugares de origen aun antes de emprender el gran viaje.

4. Hacia la normalización: las regularizaciones de inmigrantes

La seguridad ciudadana es una de las grandes preocupaciones de los españoles. El hecho de la irregularidad de muchos inmigrantes, además de incidir en sus malas condiciones de trabajo y de vida, proyecta una imagen negativa sobre este colectivo al asimilarlo a zonas de marginalidad y delincuencia. En ese sentido, las operaciones de regularización de inmigrantes son de suma importancia para crear vinculación social. La razón es que promueven y se basan en cierta confianza de todas las partes implicadas por encima de los riesgos que la operación suponga para ellos. Los inmigrantes han de identificarse ante una Administración de la que han estado escondiéndose y la Administración ha de asumir las consecuencias de su presencia real y no presunta. La publicidad que tales operaciones necesitan ayuda al debate público sobre el hecho mismo de la inmigración y su aceptación social.

Muchos países han organizado operaciones de este tipo con distintas magnitudes: Francia en 1981, Estados Unidos en 1986, Italia en 1987, Portugal en 1992. Las tres regularizaciones en España (1985, 1991 y 1996) no son excepcionales.

Los resultados han sido estadísticamente generosos con los solicitantes. Se concedió la gran mayoría de las solicitudes. Lo que amenaza el éxito a largo plazo de tales operaciones es, por una parte, la duración y amplitud del permiso concedido, normalmente inferiores a las solicitadas, y, por otra, la tasa de renovación de esos permisos al expirar su validez. Por eso, en la tabla 18 hemos añadido dos columnas que indican esa tasa de renovación pasados unos años. Se puede presumir que muchas de las personas que no renovaron su permiso han vuelto a caer en la irregularidad, por no poder presentar, por ejemplo, un contrato de trabajo o porque el permiso que pudieron solicitar o se les concedió no se ajustaba a su situación de hecho. En conjunto, ha sido más estable el efecto de la regularización de 1991. Sobre la última regularización de este año aún no hay datos finales.

Tabla 18 – Resultado de las regularizaciones de 1985 y 1991 en España

	1985	1989	1991	1993
Solicitudes de regularización	38.181		128.127	
Concesiones	35.286		110.067	
Denegaciones	682		18.060	
Permisos renovados posteriormente		15.000		81.785
% de renovaciones sobre concesiones		42,51		74,30

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Izquierdo, A., *La inmigración en España 1980-1990*; e Izquierdo, A., *La inmigración inesperada*.

A partir de 1992 se ha instaurado una política de cupos o contingentes de inmigración para sectores de actividad específicos que trata de compaginar la realidad de este fenómeno con una ordenada integración según las posibilidades del mercado de trabajo. Para ello se establece el número máximo de ofertas de trabajo que pueden ser cubiertas por inmigrantes en cada sector productivo (tabla 19). Por la novedad del sistema y la complejidad administrativa, los resultados del primer año de funcionamiento difieren mucho de los del segundo[50].

En muchos aspectos el sistema de contingentes o cupos puede funcionar como una regularización a pequeña escala si los beneficiarios de estos contratos de trabajo residían ya aquí con anterioridad, como parece ser el caso. Almería, Murcia, Madrid y Barcelona son las provincias con más solicitudes y esto indicaría quizás las bolsas de trabajo irregular. Pero si se gestionan los contingentes en los países de origen, se pueden aminorar

Tabla 19 – Cupo de inmigrantes por sectores de trabajo. 1993-1997

Sectores	1993		1994		1997
	Contingente previsto	Concesiones	Contingente previsto	Concesiones	Contingente previsto
Servicio doméstico	6.000	4.346	10.980	13.236	5.620
Agricultura	10.000	160	5.006	6.146	5.820
Otros servicios	3.500	714	3.605	2.409	2.940
Construcción	1.100	0	1.009	720	620
Total	20.600	5.210	20.600	22.511	15.000

Nota: En 1995 el cupo fue de 7.000 plazas. En 1996 no se estableció cupo.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Izquierdo, A., *La inmigración inesperada*; y Resolución del 31-1-1997 en *BOE* del 5 de febrero de 1997, n. 2.420.

[50] Para 1997, la propuesta de la Comisión de Extranjería al Gobierno es de un cupo de 15.000 trabajadores; en 1995 se autorizó el trabajo de 20.000. Quedan pendientes de resolución al menos 3.500 expedientes de años anteriores. *El Mundo*, 22 de enero de 1997, p. 26.

efectivamente los flujos irregulares, siempre que los cupos se fijen con realismo respecto a los mercados de trabajo que los necesitan y las infraestructuras de integración social que requieren. Como beneficio añadido, pero quizá no secundario, ha de sumarse el posible debate público sobre esos contingentes y sus implicaciones para toda la sociedad. Puede aproximar nuestros sentimientos genéricos de solidaridad a la realidad, a la tozuda realidad de los hechos.

5. Un deseo teórico de solidaridad e integración

Como notamos, hablando de las modas de consumo en este mismo capítulo, a veces las encuestas son significativas en lo que aparece implícitamente en ellas. Pocos reconocen seguir la moda, pero los publicistas conocen su eficacia. Al explorar las actitudes hacia los extranjeros, la mayoría dice no tener dificultades para tenerlos como vecinos, compañeros de trabajo o para aceptarlos en la familia por matrimonio. La realidad vivida por los inmigrantes es bastante más negativa. Pero aunque esas respuestas no reflejen el comportamiento real, sí reflejan algo importante: a los españoles no nos parecen socialmente aceptables las actitudes xenófobas y no las declaramos. Es decir, que la presión social actúa entre nosotros a favor de los extranjeros. Los actos de violencia xenófoba, escasos en comparación con otros países, han recibido un rechazo unánime. Son muy pocos (10%) los que consideran que tendría aquí buena acogida una actitud política radical contra los inmigrantes similar a la de Le Pen en Francia o el Partido Republicano en Alemania, y menos aún (3%) los que valoran como positiva esa evolución si llegara a darse.

Constatamos aquí el mismo reflejo de indignación moral ante las desigualdades que ya apuntábamos en nuestro primer Informe de 1993[51] y en el Informe de 1995 al tratar los movimientos de solidaridad[52]. Según las encuestas que venimos comentando, sabemos que los trabajadores inmigrantes viven peor; un 77% de los preguntados lo reconocen. Naturalmente se refieren a la inmigración con menos recursos en el mercado laboral. El que un 3% piense que viven mejor que el resto de la población sólo confirma la peculiar heterogeneidad del fenómeno de la inmigración en España, que ya hemos subrayado: piensan probablemente en los extranjeros altamente cualificados en puestos técnicos de empresas transnacionales, en los jubilados con pensiones de mayor poder adquisitivo que las nuestras o en la imagen tópica de los millonarios que pasan su tiempo libre en nuestras pla-

[51] Fundación Encuentro. CECS, *España 1993*, p. 75 y ss.
[52] Fundación Encuentro. CECS, *España 1995*, p. 495 y ss.

yas. Si sólo un 12% opina que los extranjeros tienen igual nivel de vida es obviamente porque se olvida que en esa mitad de extranjeros que son europeos comunitarios hay muchos pequeños empresarios de servicios, profesionales liberales, empleados o trabajadores autónomos. No se les cuenta entre los extranjeros a la hora de responder.

Las causas de vivir peor parecen también estar claras para los consultados: porque tienen más dificultades para encontrar trabajo (52%) y están peor pagados (69%). Son de índole económica, aunque un 30% opina que agravadas por las dificultades para integrarse socialmente o los mayores obstáculos en la vida cotidiana (82%), especialmente para los inmigrantes africanos. Muy pocos son los que les hacen a ellos mismos directamente responsables de su baja calidad de vida: porque hacen un esfuerzo muy explicable por ahorrar y viven peor por ello (11%) o les reprochan poca voluntad para trabajar (1,3%) e integrarse aquí (3,5%).

La actitud genérica es notablemente positiva en el reconocimiento de sus derechos personales y ciudadanos. Contra una mayoría favorable del 80%, no pasan del 10% los que se oponen a que participen de la protección social en igualdad de condiciones: sanidad, educación, reagrupamiento familiar, subsidio de paro, acceso a la nacionalidad española... Las mayores reticencias se observan al tratar sus derechos de representación política: 26% en contra y 58% a favor de su derecho al voto en las elecciones generales, y más favorables aún en las elecciones locales, 23% y 62%, respectivamente.

En la convivencia cultural, las diferencias no parecen plantear tampoco excesivos problemas en este plano genérico: el 82% opina que aunque se queden a vivir en España y aprendan nuestra lengua y nuestras costumbres, es bueno que los inmigrantes mantengan también su lengua y sus costumbres, frente al 12% que opina lo contrario.

En general se piensa que toda persona debería tener libertad para vivir y trabajar en cualquier país (90%) y quizá por eso la mayoría (60%) está a favor de regularizar la situación de los inmigrantes irregulares. Desde luego, la inmigración en busca de trabajo es el problema menos mencionado (3%) entre los que más preocupan a los españoles.

5.1 En los problemas concretos aparece una actitud más reticente

A la hora de concretar esa genérica actitud benevolente surgen las contradicciones. Aunque se reconoce que los inmigrantes desempeñan trabajos que los españoles no quieren hacer (74%), se va extendiendo la convicción de que al aceptar sueldos inferiores hacen que bajen los salarios de los españoles (53,6%) y en último término quitan puestos de trabajo (57%),

contra un 30% que no cree en esos efectos. A pesar de que las leyes españolas no recogen con la amplitud presuntamente deseable tanta libertad de residencia y trabajo, sólo un 30% opina que deberían ampliarse esos derechos legales y el mismo número se opone. Son minoría los que estiman que nuestra legislación de extranjería es dura o muy dura (16%); al 33% les parece tolerante o muy tolerante.

Quizá por esa discordancia interior se prefiera transferir más bien la responsabilidad restrictiva a las instancias supranacionales de la Unión Europea a la hora de regular los flujos migratorios con una legislación común para todos (53%).

En todo caso, la facilidad de entrada se piensa sólo para aquellos inmigrantes que tengan un contrato de trabajo (63%). Existe un creciente respaldo mayoritario a la actual política de cupos o contingentes limitadores de la inmigración (61% muy o bastante de acuerdo).

Las encuestas globales no pueden medir las tensiones de la convivencia cotidiana. Tengamos en cuenta la concentración de inmigrantes en pocas provincias y ciudades y, dentro de ellas, en determinados barrios o áreas geográficas concretas en función de las posibilidades de trabajo, vivienda o redes propias de acogida y autoayuda. Pero las posibles tensiones también pueden ocultar un notable nivel de comunicación y vinculación social. El CIRES realizó entre 1991 y 1995 seis encuestas sobre la actitud de los españoles ante la inmigración, fijándose también en esa vinculación social. El porcentaje de entrevistados que ha mantenido alguna vez una conversación larga con norteafricanos subió del 15,1% en 1991 al 24,7% en 1995; en el caso de los sudamericanos pasó del 27,8% en 1991 al 32,5% en 1995. Son cifras considerables: uno de cada tres españoles ha tenido ocasión de poner rostro concreto a «la inmigración». El porcentaje de entrevistados que mantiene relación de parentesco con norteafricanos subió del 4,8% en 1991 al 6,7% en 1995; en cambio, respecto a los sudamericanos descendió del 14,8% en 1991 al 13,2% en 1995. Uno de cada 10 entrevistados tiene familia inmigrada.

Tampoco suelen las encuestas recoger la visión de los inmigrantes mismos sobre su situación y sus expectativas. Con motivo de la regularización de 1991 se realizó entre los solicitantes una encuesta para conocer esta otra vertiente de la situación. La gran mayoría eran jóvenes, hombres y mujeres, que habían elegido España para trabajar, habían entrado como turistas en los dos años anteriores y pensaban traer posteriormente a algún familiar. Más de la mitad trataba de establecerse por un largo tiempo. Y casi la mitad tenía un alto nivel de estudios[53].

[53] Aragón Bombín, R. y Chozas Pedrero, J., *op. cit.*, p. 128.

Coinciden con los datos que recoge A. Izquierdo en la comunidad marroquí de Murcia[54]. Una comunidad con un fuerte vínculo de ayuda familiar, con deseo de permanencia y con estrecho contacto con el lugar de origen. Esto facilita la primera instalación de los recién llegados. Un tercio tiene estudios superiores, aunque trabaje en un puesto de cualificación laboral inferior. Esta situación laboral afecta aún más a los inmigrantes latinoamericanos y de Europa central y oriental.

Las muchas organizaciones de solidaridad y de autoayuda que trabajan en este campo están por necesidad dedicadas a solventar los problemas inmediatos de la primera fase de la inmigración: obtener o mantener los papeles de estancia legal y ofrecer ayuda inmediata en la llegada o la extrema necesidad: acogida, vivienda, trabajo, escolarización... Estas dificultades iniciales de los inmigrantes provocan el abuso de su necesidad o su ignorancia con ofertas muy dudosas de legalización, puestos de trabajo, alquiler de vivienda, etc., a cambio de fuertes sumas. Donde hay más densidad de estos inmigrantes se anuncian estos servicios en su propio idioma en pequeños carteles. Para huir de estas redes mafiosas son casi imprescindibles otras redes basadas en familiares, paisanos, amigos, que, ya veteranos en la inmigración, acogen al compatriota y le facilitan los primeros pasos. Constituyen una primera red social de emergencia y de socialización del ocio, del trabajo, de las dificultades. En los grandes polos de inmigración está ya surgiendo una segunda red de comercios, bares, lugares de reunión y aprendizaje del idioma específicos para los diferentes grupos nacionales. Son signo de unas previsiones de permanencia y, junto con la escuela para los pequeños, los primeros nudos de una red más estable de socialización.

A pesar de los estudios que ya plantean los problemas del largo plazo, no parece que se haya avanzado mucho todavía en el planteamiento de las dificultades culturales de fondo que significa el hecho de ser una sociedad pluricultural. Desde esa perspectiva más amplia, los datos parecen dar la razón a quienes afirman que la inmigración está aún en sus comienzos y crecerá en el futuro mientras se mantenga el actual desnivel entre las dos orillas del Mediterráneo y, en general, entre el Norte y el Sur.

6. En el buen camino: los primeros pasos de una política de inmigración

«Para poder decir no, hay que saber decir sí». Este lema coreado este verano en apoyo de los inmigrantes encerrados en la iglesia parisina de San Bernardo denunciaba la inutilidad de la política de «inmigración cero».

---

[54] Izquierdo, A., *La inmigración inesperada*, p. 17-19.

Cuadro 1 – Diez criterios de regularización de inmigrantes propuestos por el colegio de mediadores en París. 1996

- Padres extranjeros de hijos franceses.
- Cónyuges o pareja estable de ciudadanos franceses.
- Cónyuges e hijos de un extranjero en situación regular.
- Padres extranjeros de hijos nacidos en Francia.
- Extranjeros cuyo retorno interrumpiría el tratamiento médico de una grave enfermedad física o psíquica.
- Solicitantes del derecho de asilo entrados en Francia antes del 1 de enero de 1993.
- Extranjeros con un pariente próximo (ascendiente, hermano o hermana) residente en Francia.
- Extranjeros cuyo retorno les expondría a graves riesgos.
- Estudiantes de estudios universitarios reconocidos.
- Extranjeros con una buena inserción en la sociedad francesa.

Fuente: Weydert, J., «En amont de l'intégration, les sans-papiers», *Projet,* n. 248, otoño 1996, p.106; *Le Monde,* 31 de agosto de 1996, p. 10.

Nunca había resultado realista. Por las vías de la reunificación familiar o las demandas de refugio continuaba el flujo de entradas «legalizables». En el cuadro 1 recogemos las propuestas de criterios para la acogida de inmigrantes hechas por el colegio de 26 mediadores ante el Gobierno en los encierros de este verano en París contra la expulsión de inmigrantes. Proponen hacer mayor justicia a la multiplicidad de situaciones personales y a la tradición jurídica francesa del derecho de suelo, de protección a la familia y de igualdad de trato en el territorio.

Las modificaciones de esa política que el Gobierno francés está considerando incluyen el establecimiento de cupos de inmigración de acuerdo con los países de origen. En España esta política de cupos se practica desde 1992. Pero, cualquier política de inmigración supone una cooperación con los países de origen para ordenar el flujo que, además, promueva su desarrollo económico y social y mitigue la necesidad misma de emigración, una política de integración de las personas cuya entrada en el país se acepta y un control eficiente de las bolsas de inmigración y trabajo irregular.

Por las dificultades que conlleva establecer el diálogo y la coordinación con las asociaciones de empleadores aquí y con los países de origen, hasta ahora los cupos han servido más bien –como hemos apuntado– para regularizar a trabajadores que ya estaban aquí, incluso repitiendo el viaje desde el país de origen, esta vez con visado. Es necesario asegurar además del puesto de trabajo unas condiciones mínimas de alojamiento y estancia por parte de la Administración o el empresario. Mientras no se logre más eficacia en el control del trabajo irregular, ese mercado oculto ofrecerá ventajas a ambas partes: al empleador porque ahorra en exigencias de salarios, alojamiento, contratos..., y al inmigrante porque le permite buscar trabajo en áreas no contempladas por las cuotas. La dimensión de ese mercado irregular se ha puesto, por ejemplo, de manifiesto en la pasada campaña de recogida de la aceituna en Andalucía. Cuando las lluvias impidieron el ritmo de trabajo normal, los ayuntamientos tuvieron que improvisar acomo-

do para muchos temporeros marroquíes que se encontraban sin contrato ni jornal ni alojamiento. Los empresarios son conscientes de que en algunos sectores productivos existe la necesidad de trabajadores más estacionales, con más flexibilidad y movilidad. Pero se ha de asumir la satisfacción de las exigencias de otro tipo que la presencia de esas personas implica.

Los modos de una integración sin asimilación ni uniformidad están en pleno debate. Las experiencias de la Europa del norte no han logrado un equilibrio satisfactorio ni es posible en muchos aspectos imitarlas aquí. En ese debate es digna de atención la propuesta de iniciar la integración por el trabajo[55]. Una persona que trabaja tiene ya asegurado un contacto con su entorno en un plano de igualdad; está respaldada por la tarea que realiza y puede abrirse a los otros (compañeros de trabajo, vecinos, amigos) desde la conciencia de su propia dignidad. La necesaria negociación de la propia identidad cultural y del propio proyecto de futuro se abordará después desde mejores bases y con un plazo que habrá que medir quizá en generaciones.

Los retos siempre llegan en un momento a la vez oportuno e inoportuno. Las opiniones se dividen al considerar la inmigración como un hecho positivo (34%) o negativo (31%) para el país. Es mal momento para asimilar socialmente la inmigración porque a corto plazo y por el mero hecho de estar aquí esas personas se agravan dos carencias graves y acuciantes para muchos españoles: vivienda y trabajo. La dificultad de satisfacerlas es en último termino común para ellos y para muchos otros españoles en parecida situación. La acelerada inmigración llega en buen momento porque ha hecho sonar muchas alarmas –más apropiado sería hablar de despertadores– cuando todavía estamos en los inicios del fenómeno, a tiempo aún de preparar los ánimos y las infraestructuras.

---

[55] Sorman, G., *Esperando a los bárbaros*, Seix Barral, Barcelona, 1993, p. 167.

Parte Tercera

PRODUCCIÓN Y DESARROLLO

Capítulo I

NUEVO EMPLEO Y DESARROLLO HUMANO

En nuestro Informe 3, sobre la realidad social española en 1995[1], destacábamos la necesidad de estudiar las nuevas relaciones en proceso de cambio entre el crecimiento económico y el desarrollo social. Allí analizábamos la génesis de nuestras bolsas de paro, tan ligadas a los acontecimientos políticos, sociales y económicos de las tres últimas décadas. La pesada carga del desempleo acumulado es mucho más que una pesadilla. Entenebrece el horizonte y agarrota nuestra musculatura social hoy más necesaria para enfilar la recta final hacia la moneda única. Si el crecimiento económico es un proyecto necesario, la creación de empleo se ha convertido en una obsesión colectiva.

Las sociedades europeas no aceptan un crecimiento económico que no esté vigorosamente enraizado en el desarrollo del hombre y de la sociedad. No merece el nombre de crecimiento el que no produce por sí mismo bienestar social. No tiene sentido ya considerar por separado cada una de estas realidades dinámicas. La pregunta por el nuevo empleo no está alentada sólo por el interés legítimo de comprobar y medir el impulso del crecimiento económico. Interesa mucho conocer las formas del nuevo empleo y la influencia de las mismas en la transformación de la estructura laboral y aun en la misma concepción del trabajo, para comprobar su sentido finalista respecto al desarrollo humano. De ahí que hayamos elegido como título de este capítulo «Nuevo empleo y desarrollo humano».

¿Contribuye en realidad el nuevo empleo a integrar la sociedad española o más bien prolonga y aun agrava el malestar social anterior? Tendríamos grandes dificultades para admitir el empleo de la economía sumergida como factor de desarrollo social. Lamentamos no disponer de datos fiables sobre este tipo de empleo ilegal, que ciertamente apoyarían nuestra presunción de su carácter antisocial. Comprobaremos que la temporalidad que parece haberse enseñoreado de nuestro mercado laboral perjudica no solamente al desarrollo humano y social, sino al mismo crecimiento económico. Tampoco tendría sentido suspirar por la restauración de muchas

---

[1] Fundación Encuentro. CECS, *España 1995*, Fundación Encuentro, Madrid, 1996, p. 61-193.

formas de empleo sustituidas por la tecnología. Nos preocupamos en particular por el empleo que sea capaz de sostenerse en los mercados actuales y previsibles.

Discrepamos, por tanto, del optimismo simplista que parece haberse adueñado de un discurso público que a nosotros nos parece arcaizante. No pocos políticos y agentes sociales hablan de «recuperar» el empleo, como si se tratara de un abstracto unívoco. Gran parte de las formas de empleo desaparecidas respondían a un estadio y a un modelo de crecimiento que deberíamos considerar como arcaico. No se nos ocurre proponer una renovación hacia atrás. Algo antiguo o incluso anacrónico puede ser digno de respeto y de ser recuperado. Pero lo «arcaico» intenta saltar sobre los procesos históricos y caer delante de nosotros desorientando nuestro camino.

Hablar de empleos nuevos nos introduce directamente en la cuestión de nuestra capacidad creadora, de adecuar nuestro aparato productivo a las nuevas exigencias de la sociedad y del mercado. ¿Cuántas veces habrá que repetir la afirmación de Jeremy Rifkin de que no estamos ante una *crisis*, sino ante una auténtica transformación estructural[2]? La presencia masiva del paro en los países más avanzados de la Europa comunitaria confirma esta percepción de un cambio histórico. Los «treinta años gloriosos», como gustan de llamarlos los franceses, han llegado a su fin. La reactivación económica, aunque necesaria, no será por sí misma suficiente para incrementar el empleo. El engranaje de esas dos clásicas maquinarias, la del crecimiento económico y la del desarrollo social, se está modificando y depende de otras ruedas clave, tales como la reforma de la empresa, la nueva estructura de la mano de obra, el concepto moderno del trabajo y las motivaciones que están cambiando el consumo. El dualismo dentro de las formas de empleo amenaza la cohesión social.

Es necesario proceder al análisis de cada puesto o forma de trabajo, para detectar aquellas que emergen con más posibilidades de futuro. La cuestión es dar con el empleo sostenible en los mercados modernos. No hay que desechar ningún yacimiento de empleo. Muchos «servicios de proximidad» hoy no remunerados pueden desempeñar un gran papel en el futuro del bienestar.

Y aun los remunerados ya no admiten clasificaciones simples: cualificados, no necesariamente cualificados, no cualificados; profesionales liberales y asalariados; empresarios y ejecutivos; bloque directivo y bloque de trabajadores; contrato indefinido y contrato temporal, etc. El sentido de la palabra «trabajo» es mucho más amplio que el de «empleo». Aquí vamos a referirnos a este último, es decir, al trabajo remunerado, sometido ahora a

[2] Rifkin, J., *El fin del trabajo*, Paidós, Barcelona, 1996.

transformaciones profundas que explican en gran parte la presencia del desempleo masivo, incluso en las sociedades europeas más avanzadas.

La pregunta siguiente es insoslayable: ¿han disminuido en realidad las posibilidades del trabajo remunerado o más bien nos sentimos incapaces de crear las nuevas formas de empleo que exigen al mismo tiempo el desarrollo social y la producción? Si en el Informe 3 analizamos, con detenimiento, las causas históricas de las altas tasas del paro en España, es lógico que ahora tratemos de completar nuestro estudio con las posibilidades y yacimientos actuales del empleo. ¿Qué formas de trabajo son las que tienen futuro? Es decir, ¿cómo crear un puesto de trabajo que se sostenga en el mercado? ¿Cuáles son, de hecho, nuestras posibilidades?

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Maastricht o el empleo

La Unión Europea se ha comprometido con el gran proyecto de la Unión Económica y Monetaria. En los mismos países miembros se vive, como preocupación principal, la presencia masiva del desempleo. En principio, ambas realidades no tienen por qué ser incompatibles. Tampoco sería correcto pensar que la unión monetaria tiene que justificarse exclusivamente por el empleo que ayuda a crear. Es justo plantear la cuestión de la influencia positiva o negativa que puede tener la gestión de la política monetaria y en general de toda la economía sobre el empleo. De hecho, la unión monetaria se ha convertido en una de las cuestiones más controvertidas del debate público; no sólo en los círculos especializados, también en la opinión pública en general. Todo parece indicar que al acercarnos a la fecha crucial del examen de los países que van a cumplir las condiciones para pasar a la tercera fase (primavera de 1998), la discusión racional se hace más difícil. La experiencia demuestra que Europa progresa cuando se desarrollan simultáneamente los planes económicos, sociales y políticos. Existe, además, toda una serie de debates sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, sobre el tiempo de trabajo y sobre los condicionantes del empleo. La moneda es uno, y no el menos importante, de esos factores determinantes.

El modelo social europeo, al que nos referíamos en nuestro Informe 3, se pone ahora en cuestión. La economía social de mercado fue uno de los logros de ese modelo de sociedad. Muchos ya no ven tan claro que esta política económica pueda resistir la batalla de la competitividad frente al modelo estadounidense. Como lo hacíamos en el Informe anterior[3], insistimos en los principios clave de nuestro crecimiento. No creemos que pueda llamarse propiamente crecimiento al que no genera desarrollo social y, por lo tanto, empleo. No hay riqueza económica sin riqueza social. La batalla de la competitividad, decisiva en los mercados mundiales, no se va a ganar con una «lógica económica» que excluya o prescinda de la «racionalidad social». Del modelo social que se tenga a la vista dependerá la jerarquía axiológica de cada uno de estos tres conceptos: moneda única, competitividad y empleo. Los obstáculos, los riesgos y las oportunidades que surgirán sin duda en esta navegación difícil pueden provocar el naufragio de las expectativas y esperanzas de los más de 370 millones de ciudadanos de la Unión Europea.

---

[3] Fundación Encuentro. CECS, *España 1995*, p. 64-81.

No carecen de razón los temores que comienzan a surgir: ¿qué clase de dominio va a ejercer la política monetaria sobre la política económica? El Tratado de la Unión estipula que todas las decisiones de política monetaria serán tomadas exclusivamente por el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), que incluye al Banco Central Europeo (BCE). La autonomía, por su misma naturaleza, incluye de manera explícita la relación con otro poder. Tal como se habla de la autoridad monetaria europea, encargada de vigilar la estabilidad del euro y de los precios, ¿no se alimenta la sospecha de que se erija en norma principal, por encima de los organismos competentes encargados de gobernar y gestionar la política económica, tales como el Consejo Europeo, el Parlamento y la Comisión? ¿En qué condiciones las instituciones y la gestión de la moneda única pueden ser favorables al crecimiento del empleo de manera decidida y sostenible? Las fases de la moneda única tienen ya un calendario bien determinado. Durante este período de transición se han concretado numerosos detalles técnicos propulsores del proceso, que debe alcanzar cuanto antes la velocidad de crucero. ¿Cómo entender el consenso conseguido en la convergencia económica frente a las poderosas dificultades palpables al intentar implementar un pacto de solidaridad por el empleo?

Los desequilibrios económicos y sociales de importantes Estados miembros no van a desaparecer por arte de magia con la creación de una moneda única. Muchos de esos desajustes han sido gestionados a corto plazo, en el pasado, por medio de la manipulación de los tipos de cambio, aunque este instrumento mostraba cada vez mayores limitaciones. Una vez dentro del sistema monetario único, nuestra respuesta al desafío de la competitividad dependerá exclusivamente de los factores reales de producción: serán más competitivos, aun dentro de la Unión, aquellos países que cuenten con un mayor nivel de educación, de cualificación de su mano de obra; que hayan realizado un mayor esfuerzo tecnológico; que dispongan de una estructura empresarial o de producción más flexible, es decir, con unidades más especializadas e integradas, con un mayor conocimiento de los mercados y con servicios más dinámicos y abiertos.

El discurso dialéctico sobre el futuro de Europa está tejido de nuevas tensiones entre los neoliberales, partidarios de un cambio en la política económica practicada hasta ahora, y los que desean seguir manteniendo la economía social de mercado; entre los que ponen en primer plano la competitividad económica internacional y los comprometidos en la búsqueda de la integración social de cada país. La cuestión central consiste en saber en qué medida la realización de este gran proyecto económico puede contribuir a disipar la preocupación por el desempleo masivo. Al menos que el proyecto no contribuya a aumentar dicha preocupación.

Para los que hayan prestado atención al texto de Maastricht, la centralidad de esa cuestión es bien legítima. Recordemos que en el mismo

preámbulo (art. A y B), el Tratado no instituye una unidad monetaria; lo que se propone es crear la unión europea. La unión económica y monetaria no es más que un componente de la europea. Habrá, pues, que distinguir entre los objetivos y los medios, como se hace en el artículo B: «*promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado*». Y el artículo 2 propone que «*la Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria* [...] *un alto nivel de empleo y de protección social*». Y el artículo 105 del mismo Tratado dice: «*El objetivo principal del SEBC será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios establecidos en el artículo 2*». El Banco Central Europeo no puede pretender, el Tratado no lo autoriza, gestionar la totalidad de la política económica; el concepto de gobernación de la economía europea mantiene todo su vigor. Entre los objetivos propuestos en el artículo 2, como acabamos de ver, figura «*un alto nivel de empleo y de protección social*». En consecuencia, el SEBC tendrá que respetar estas políticas generales. No se puede decir que, en la expresión de sus finalidades, la unión monetaria olvide el empleo. Sencillamente no le concede la importancia que le atribuye hoy la opinión pública, cuando la atención al empleo contribuiría sin duda a una mejor acogida por parte de las poblaciones de los países miembros. La relación entre ambas realidades resulta un tanto lejana y desde luego mucho menos clara que para la Reserva Federal americana (banco central de los Estados Unidos), a la que desde 1978 se le asignan tres objetivos: «*el pleno empleo, la estabilidad de los precios y la moderación de los tipos de interés a largo plazo*».

La cuestión central es, pues, saber cuál será la política que se gestione con la moneda única. Ésta es un instrumento al servicio del crecimiento y del empleo. La moneda nunca ha sido un fin de la actividad económica. No parece razonable pensar que un país miembro, sometido a una coyuntura laboral grave, pueda ser abandonado a su suerte en virtud de una norma de déficit presupuestario o del Pacto de Estabilidad. No nos podemos imaginar que un Gobierno en tal situación pueda desinteresarse de los intereses generales de su población por cumplir una norma europea.

Crecimiento y empleo ya no van a la par. La actual crisis del empleo en Europa es diferente de la de 1930, provocada por una profunda depresión económica y una fuerte caída de la producción. Después de la Segunda Guerra Mundial, los países del Mercado Común se han distinguido por el ritmo constante de un crecimiento medio del 2%, aunque tengamos que admitir las caídas moderadas de 1975 y 1993. Este 2% de crecimiento intera-

nual del PIB comunitario equivale en términos reales a un 6% en la posguerra, ya que las bases de cálculo son distintas. Nadie puede negar el éxito del Mercado Común. De otra manera no se explicaría la incorporación de nuevos países a los seis miembros fundadores. El número de los candidatos sigue siendo elevado.

La lógica interna de enriquecimiento nacional llevó a convertir el Mercado Común en Mercado Único. Se pasó de una unión aduanera donde sólo habían desaparecido los aranceles a la supresión de fronteras: la libre circulación de bienes y servicios o factores productivos no generó oposición alguna, si excluimos el campo de la agricultura, al que hubo que conceder tratamiento distinto. Esa consolidación del Mercado Único es la que lleva, como ya había anunciado en 1962 el *Informe Marjolin*, a la moneda única.

Había que evitar los efectos negativos que la variabilidad de tipos de cambio producía sobre los flujos comerciales. La competencia tenía que producirse en igualdad de condiciones. Se optaba así en contra de una parte del mundo académico, que sigue considerando que los tipos de cambio son una herramienta útil para el ajuste de la economía nacional. Esa visión parece dar escasa importancia a la tendencia de los mercados a crear desviaciones sostenidas y duraderas de los tipos de cambio respecto a sus valores de equilibrio a largo plazo. Dichas desviaciones son incompatibles con el correcto funcionamiento del Mercado Único. *Crecer significa ahora integrar las economías nacionales hasta conseguir que en el mercado funcione la unidad de cuenta y el sistema único de precios*. En eso consiste precisamente el mercado previsto en el Acta Única.

El hecho de que en los países de la Unión que figuran entre los más desarrollados del mundo en ritmo de crecimiento sostenido se hayan producido tasas de paro equivalentes al 11% y 12% de sus poblaciones activas, demuestra que estamos en presencia de otras causas de desempleo no relacionadas, como las de 1930, con la depresión económica. Ahora no basta crecer; hay que reformar nuestro modelo de crecimiento. Se exagera no poco cuando se cantan las excelencias del modelo estadounidense. Los 18 millones de puestos de trabajo creados en el decenio 1979-1989 representan el 18,7% del empleo existente en 1979. Una tasa inferior a la de Australia (26,5%) y a la de Canadá (20,1%), países con menor flexibilidad laboral y mayor protección social que Estados Unidos. Si alargamos la comparación a los siete últimos años, 1989-1995, la tasa de creación de empleo de Estados Unidos (1%) continúa siendo menor que la de países con mayor protección social y menor flexibilidad laboral, como Australia (1,1%) y Holanda (2%). El profesor Vicenç Navarro, valiéndose de las estadísticas estandarizadas elaboradas por el US Bureau of Labor Statistics, considera que la tasa de desempleo tampoco puede invocarse como prueba del supuesto milagro estadounidense. Según él, la suma de parados lle-

garía a 25,6 millones, equivalente a un 14% de la población activa. «La aplicación de las medidas recomendadas por *The Economist* y por la OCDE para Europa no mejorarán la situación del desempleo en Europa. En cambio, sí aumentarían la polarización social de una manera muy marcada, como ha ocurrido en Estados Unidos»[4].

El reto del Mercado Único es conseguir la estabilidad. «Hay que convencer a la opinión pública de la importancia de la estabilidad de precios para garantizar el crecimiento futuro y para ello nada mejor que explicar que la dicotomía inflación-paro es falsa; que no se puede seguir manteniendo hoy, en el año en que Robert Lucas ha sido galardonado con el premio Nobel de Economía, que más inflación supone menos paro»[5]. El hecho de que al mismo tiempo haya que esforzarse por reducir gastos tanto en la política presupuestaria como en la monetaria, como lo exigen los criterios de Maastricht, puede frenar la incipiente recuperación económica europea. Esto hace más comprensible la preocupación actual por buscar un equilibrio en la valoración de las distintas monedas antes de que el tipo de cambio sea reemplazado por una paridad irrevocable.

La moneda única logrará la estabilidad macroeconómica. En un país como el nuestro, en el que la inestabilidad es tradicional, la unión monetaria pondrá a prueba la flexibilidad de nuestros mercados y de nuestras empresas. Desde el momento en que el tipo de cambio sea único e inamovible, los ajustes económicos se traducirán principalmente en términos de empleo. Será absolutamente necesario que el mercado laboral, tanto en su estructura ocupacional y contractual como en la movilidad de la mano de obra adquiera mucha mayor flexibilidad. Aquellos países cuyo mercado sea más rígido perderán más puestos de trabajo. La flexibilidad no debe concebirse como algo opuesto a la seguridad. Volveremos más adelante sobre esta cuestión.

La polémica mantenida por Giscard d'Estaing y Jacques Delors[6], en torno a la posible sobreapreciación del euro, que dificultará el comercio exterior europeo e incluso bonificará a los países del área del dólar en momentos de depreciación voluntaria de esta divisa, no carece de sentido. Sin embargo, creemos que algunos líderes europeos exageran los efectos de la depreciación de la moneda sobre las exportaciones. «El nivel de actividad de las principales economías es un determinante mucho más importante de

---

[4] Navarro, V., «¿Euroesclerosis frente a dinamismo de Estados Unidos?», *El País*, 30 de diciembre de 1996, p. 9.

[5] Raymond, R., «Asegurar el éxito de la unión monetaria», Perspectivas del Sistema Financiero, n. 53, 1996, p. 45.

[6] Delors, J., «Ce que l'amitié m'oblige à vous dire...»; «Réponse à Giscard: Le mauvais coup», ambos artículos en *Le Nouvel Observateur*, n. 1.673, 28 noviembre-4 diciembre 1996, p. 40-41.

las exportaciones que el nivel de paridades»[7]. La mayor parte de la oferta exportadora europea, en especial la alemana, es muy especializada y no depende mucho de las divisas. Incluso se prevé que, después de la unión monetaria, disminuya sensiblemente la vulnerabilidad a la fluctuación de las divisas. Añadamos que un tercio de las exportaciones actuales de los quince son intracomunitarias. Se trata, pues, de crear un polo monetario nuevo de escala mundial frente al dólar, dado que esta moneda es la única que ha venido disfrutando de un estatuto propiamente internacional. A pesar de los progresos del marco alemán y del yen como monedas de reserva, el dólar continúa su dominio hegemónico. Los Estados Unidos pueden conseguir al mismo tiempo dejar caer su moneda y no pagar primas adicionales. El mercado americano es hoy día el único que garantiza el volumen, la liquidez y la *expertise* en la colocación de capitales.

El «pacto de estabilidad y crecimiento», acordado en la cumbre de diciembre en Dublín, que abarca la estabilidad monetaria y presupuestaria, debe ser completado con un «pacto de solidaridad por el empleo». El proyecto de la presidencia irlandesa ha quedado para la cumbre que se celebrará en julio de 1997 en Ámsterdam. Dicho proyecto habla de considerar el empleo como «un asunto de interés común», de coordinar las políticas de empleo de los quince, de instaurar una «estrategia común» para lograr «un alto nivel de empleo»; propugna la equiparación salarial de hombres y mujeres y su igualdad de oportunidades en materia de empleo y ocupación, así como tener en cuenta el objetivo del empleo al definir y aplicar las políticas comunitarias. Se propone también crear un Comité de Empleo de carácter consultivo. Huelga decir que España debería realizar el mayor esfuerzo por la firma de este pacto.

Es verdad, como afirmó el *premier* Major, que el empleo no se creará por decreto. Una crisis social, una subida de la inflación, un desequilibrio del conjunto del sistema económico no se va a solucionar por arte de magia. Entre los instrumentos utilizables y llamados a sustituir la manipulación de los tipos de cambio figuran las transferencias bien de los factores mismos de producción bien de la mano de obra. Si esto resulta difícil en el ámbito de una economía nacional, en el de la Unión Europea parecerá poco menos que impensable. ¿Se podría pensar en la transferencia de capitales públicos y privados? ¿Contamos en la Unión Europea con los instrumentos adecuados para tal transferencia? El presupuesto comunitario representa hoy un 1,2% del producto nacional europeo. Ese porcentaje pequeño engloba actualmente todas las transferencias posibles a los distintos países de la Unión Europea. Sabemos, sin embargo, que en los presupuestos nacionales, sin contar con las prestaciones sociales, se llega hasta un 25% del

[7] Declaraciones de Bernhard Gräf, experto en comercio exterior de DB-Research (Frankfurt), *Cinco Días*, 16 de diciembre de 1996, p. 28.

presupuesto general para transferencias equilibradoras de renta. Pero la Unión Europea no está aún equipada para llevar adelante una empresa tan grandiosa. Lo cual no significa que el realismo que ha presidido el proceso comunitario no vaya imponiendo pasos decisivos y graduales en orden a la integración cada vez más solidaria de las economías de los países miembros.

La creación de la moneda única es una decisión de las soberanías nacionales, es decir, estrictamente de carácter político. Todo depende de la Europa que unos y otros, políticos y opinión pública, pretendamos construir. Hasta 1990 crecimiento y construcción europea se daban la mano. Se construía Europa en la cooperación para el enriquecimiento de las economías nacionales. Las cosas han cambiado notablemente. Crecimiento y empleo no coinciden e incluso se oponen a la construcción europea. Reconciliar el crecimiento con la construcción europea parece ser el desafío del futuro. Muchos Gobiernos se ven forzados a tener que elegir entre su crecimiento y la convergencia europea. Bien es verdad que este dilema podría ser superado cuando en el régimen de la moneda única exista tal integración solidaria de las economías que puedan optar conjuntamente en favor de la creación de empleo, rebasando claramente las fronteras del mercado de trabajo y de la producción en aras de una mayor y común competitividad.

A lo largo de estas reflexiones han ido apareciendo palabras clave que podríamos recoger aquí para hilvanarlas con la lógica de su complementariedad. Son las siguientes: **crecimiento, integración, estabilidad, flexibilidad, transferencias y empleo.** Este pequeño diccionario tendrá que enriquecerse, no tanto con el uso de nuevos vocablos como en la ampliación del sentido de los mismos. El arduo alumbramiento de la Unión Europea se ha ido realizando a través de decisiones históricas con fechas bien señaladas. En medio de las más diversas contradicciones prevaleció siempre la voluntad de superación.

La búsqueda de la prosperidad económica a largo plazo no sólo respondía a la necesidad de reconstruir economías maltrechas por la guerra. Tanto esfuerzo no se hubiera puesto en juego si no se hubiera tratado de prever el futuro, sentando las bases para evitar la inflación, la depresión económica y las devaluaciones competitivas. El Mercado Común resultó un éxito. El verbo crecer se hizo tan visible que muy pronto empezaron a llamar a las puertas nuevos candidatos. El proyecto de superación de toda clase de fronteras surgió como una utopía que se enraizaba en la realidad del crecimiento alcanzado en la etapa anterior. Superadas las fronteras, se abrió el camino de la integración. También las economías tenían que desnacionalizarse para crecer. El grado en el que tienen que integrarse lo va a dictar la decisión de la unidad económica y monetaria.

Ahora se van a enfrentar la estabilidad y la flexibilidad. La estabilidad de precios y de tipos de cambio es necesaria, para los que entren dentro del

sistema y para los que se queden fuera de él. Esta estabilidad desafía de manera frontal al modelo de crecimiento. Todas las rigideces de la producción y de la economía deben sentirse amenazadas. La empresa, la mano de obra y el mercado laboral van a tener que conjugar a diario el verbo flexibilizar. Como en los ejercicios de atletismo, es la única manera de conseguir estabilidad y seguridad. Muchos tendrán que abrir los ojos para creer en el pensamiento complejo y paradójico. La «empleabilidad» comienza a ser más importante que el nicho de trabajo; la diversificación y la innovación, más rentables que el taylorismo. El conocimiento ya no se va a distribuir desde la dirección de la empresa: ésta tendrá que ser capaz de recogerlo de todos y cada uno de sus empleados. El trabajo se enfrenta al terrible dilema de profesionalizarse o dejarse llevar por la ola de la proletarización dominante. Los períodos de transición serán cada vez más frecuentes y, en cierto modo, constantes.

2. Aumenta el «desencanto» por el trabajo asalariado

El trabajo se mantiene como uno de los primeros valores en las sociedades europeas avanzadas: justamente después de la familia, que sigue ocupando el primer lugar, y a buena distancia de los amigos, el tiempo libre y la religión. Pero el salario ya no es la razón principal del trabajo. Siete de cada diez europeos prefieren otras motivaciones extrínsecas al beneficio material: desarrollar la propias cualidades, el contenido del trabajo, encontrarse con otras personas, triunfar, etc.

Al sociólogo le interesa ante todo la sociedad como tal, tejida de vinculaciones, intereses y desconexiones, de todo eso que llamamos «relación social». En la transformación de esas relaciones está la clave de las mutaciones propiamente sociales. Por ejemplo, el cambio en las formas de trabajo, que da prioridad a la interrelación personal sobre la relación del trabajador con las cosas, es fundamental: está transformando lenta y radicalmente los presupuestos del crecimiento, tanto económico como humano.

Lo que nosotros llamamos «trabajo» es una invención de la Modernidad. Hasta el siglo XVIII «trabajo» no era otra cosa que el esfuerzo de los siervos y jornaleros, productor de los bienes de consumo y de los servicios necesarios para la vida. Los artesanos, que fueron los primeros en organizar la fabricación de objetos duraderos y acumulables, «no trabajaban»; utilizaban el trabajo de los azacanes, dedicados a desempeñar las tareas rudimentarias poco cualificadas. La corporación de artesanos se hacía pagar su obra según un baremo fijado. La innovación y toda forma de competencia tenían que ser aprobadas por el gremio.

«La época moderna se caracteriza por la glorificación teórica del trabajo que llegó de hecho a transformar a toda la sociedad en una empresa de trabajadores. El sueño se realiza, como en los cuentos de hadas, precisamente en el momento en que ya no se puede hacer otra cosa que mistificarlo. Una sociedad de trabajadores que sueña con liberarse de las cadenas del trabajo y no quiere reconocer otras actividades mucho más nobles y más enriquecedoras a través de las cuales merecería la pena conquistar esta libertad... Lo que nosotros tenemos delante ahora es una *sociedad de trabajadores sin trabajo*, es decir, privados de la única actividad que les quedaba. No se puede imaginar cosa peor»[8]. Con razón Dominique Méda llega incluso a postular el *desencantamiento del trabajo*. «El trabajo representa para nuestras sociedades mucho más que una relación social, mucho más que un medio de distribuir la riqueza y de sostener una hipotética abundancia. Está lastrado de hecho por todas las energías utópicas que se le han ido atribuyendo a lo largo de los dos últimos siglos. Está *encantado* en cuanto que ejerce una atracción sobre nosotros que nos convierte en sus prisioneros. Hay que liberarse de ese sortilegio, hay que desencantar el trabajo»[9].

«Lo propio de las *sociedades de trabajo* es la valorización de éste como un deber moral, como una obligación social y como la *vía* hacia el éxito personal»[10]. Nuestra Constitución, como la portuguesa, no sólo reconoce el derecho al trabajo; declara que «todos los españoles tienen el deber de trabajar» (art. 35.1). Los constituyentes de la Segunda República evitaron la palabra «deber» por considerarla quizá vinculada al campo de la moral. La constitución alemana de Weimar (1919) consagraba ya el «deber moral» del trabajo.

Interpretamos el «desencanto» en el sentido weberiano y nos preguntamos si hemos entrado ya de veras en el proceso de racionalización del trabajo asalariado. Quizá fue necesario llegar a ese momento de poderío de la vinculación salarial como instrumento de la distribución de la renta y asignación de recursos en la economía de mercado, para darnos cuenta de la esclavitud de la vida social sometida a las lógicas tan potentes como ciegas de un mundo organizado por principio para producir. Quizá fue necesario para comprender las grandes carencias de una sociedad cuyos fines y relaciones están fuertemente dominadas por la economía. Esta carencia de fines a los que referir un proyecto social común no podía llevarnos a otra situación que aquella en la que cuestionáramos las razones de vivir juntos y formar la ciudad.

---

[8] Arendt, H., *Condition de l'homme moderne*, Calmann-Lévy, 1961, p. 11-12.
[9] Méda, D., *Le travail. Une valeur en voie de disparition*, Aubier, París, 1995, p. 292.
[10] Gorz, A., *Metamorfosis del trabajo*, Sistema, Madrid, 1995, p. 278.

La propia razón «desencantada» y «desencantadora» del trabajo lo revaloriza al considerarlo como deber moral, como obligación social y como instrumento de realización personal. El encantador no fue el trabajo en sí, sino que fueron elementos extrínsecos al mismo, como el beneficio económico, el *status* y la identificación social, los que se apoderaron en exclusiva de la actividad remunerada y lograron seducir al hombre moderno. De ahí que tengamos que volver a preguntarnos sobre la razón y calidad de toda actividad humana. Tenemos la evidencia de muchas actividades socialmente útiles y necesarias, ajenas al mercado, que no se consideran al calcular el PNB. No hemos descubierto aún la alternativa a esa sociedad dominada por la mecánica del mercado laboral. Pero no es menos evidente que la sociedad del bienestar siente cada vez más la necesidad de muchos servicios de proximidad que por carecer del aliciente retributivo han sido socialmente descalificados o reducidos a sus expresiones mínimas asistenciales, sin las cuales sería imposible la convivencia.

No tiene sentido que sigamos hablando de la «crisis» del empleo, como si se tratara sólo de salir de un período difícil, más o menos largo, superado el cual la simple estabilización de nuestra macroeconomía nos devolverá a niveles de inversión suficiente para situarnos en tasas de desempleo más soportables.

Hoy todos admiten que esta crisis es de carácter estructural. Deberíamos ser capaces de proponer una alternativa al modelo actual de crecimiento. En realidad, no podemos «salir de la crisis» sin haberle plantado cara, sin habernos enfrentado a fondo con el cambio lento e inexorable de las formas de empleo y de la estructura cultural de nuestra población ocupada.

En 1996 los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) y los registrados en el Inem confirman la curva ascendente del empleo en España durante el último bienio. En 1995 se crearon 372.700 puestos de trabajo y en 1996 hemos superado esa cifra con 400.900 nuevos ocupados. De hecho, este ritmo de crecimiento es superior al del ciclo expansivo 1987-1990, en el que durante cuatro años se crearon poco más de un millón de puestos de trabajo. La satisfacción gubernamental se ha hecho patente. Esta sensación de alivio, como si la tormenta se estuviera alejando de nuestro espacio, puede convertirse en coartada que favorezca una vez más nuestra atávica pereza, como si nuestra estructura productiva respondiera ya sin más a las expectativas de futuro.

Podemos estar produciendo formas de empleo que desintegran aún más a la sociedad española. Cada vez es más evidente que la recuperación económica no la perciben todos los ciudadanos. Es algo más grave que una recuperación desigual. Las investigaciones[11] coinciden de una manera alar-

[11] Recientemente el CIS, la Fundación FIES y la Cámara de Comercio e Industria de Madrid.

mante en el aumento de la desigualdad retributiva. Sólo un 20% formado por empresarios, profesionales, personas con elevadas rentas y con estudios universitarios y parte de los que trabajan en empresas vinculadas a sectores emergentes (telecomunicación, imagen, energía) valoran su situación como buena y contemplan con optimismo el futuro. En el resto hay que distinguir un 60% que no advierte ninguna mejora y percibe una erosión paulatina de sus ingresos familiares, y un 20% que valora negativamente su situación económica presente y futura. Entre estos últimos hay que situar a gentes de edades intermedias de sectores en declive, autónomos, eventuales, personas con limitadas posibilidades de reciclaje profesional y una buena parte de la generación que está accediendo ahora al mercado de trabajo a través de la contratación temporal[12].

La capacidad de ahorro se está convirtiendo en un factor más de desigualdad. El gasto medio de las familias en pesetas constantes ha descendido trimestre a trimestre en 1995 y 1996. Aumentan los reacios a asumir deudas que no saben si podrán pagar. Gran parte del empleo que se está creando tiene un valor de integración muy relativo. Las encuestas del CIS revelan que un 15,5% de los ocupados cree probable perder su empleo durante los próximos 12 meses. Según la misma encuesta, en la sociedad española el deseo de reformas sociales profundas es hoy el más intenso de todo el proceso democrático. Todos estos indicadores llevan a la conclusión de que se están desmantelando las clases medias, que, como es sabido, tanto contribuyeron a la estabilidad política y social durante la transición a la democracia. Si por una parte se racionaliza el concepto de trabajo, por otra se convierte en una fijación cercana al encantamiento.

La racionalización que nos libera del «encantamiento» esclavizante pasa necesariamente por la elevación del nivel de competencias y la extensión de las mismas al mayor número de ciudadanos. Resulta increíble que se utilice el ajuste requerido por Maastricht para regatear inversiones públicas en la educación. Por citar los últimos testimonios autorizados, recordamos algunas de las ideas de los ponentes de la cuarta Semana del Empleo organizada por la Comisión Europea los días 5-7 del pasado noviembre.

Según afirmó el Comisario de Asuntos Sociales, Padraig Flynn, sólo el 7% de los desempleados de la Unión Europea se propone adquirir nuevas competencias, frente al 93% que languidece en el callejón sin salida del desaprendizaje. El 50% de los trabajadores de más de 55 años ha abandonado ya definitivamente el mercado de trabajo; y un 20% de los jóvenes que acceden al mercado de trabajo no consigue que sea reconocida su cualificación.

---

[12] Gómez Yáñez, J. A., «La persistencia del malestar social», *El País*, 17 de enero de 1997, p. 12.

En dicha Semana tuvieron especial acogida las intervenciones de Alan Larsson, Director General de la Dirección General V, Zygmunt Tyszkiewicz, Secretario General de UNICE (Patronal Europea) y Emilio Gabaglio, Secretario del CES (Confederación Europea de Sindicatos). Todos ellos trataron de subrayar la profunda transformación a que están sometidas las actuales formas de trabajo.

Así, A. Larsson afirmaba: «Para conseguir una mano de obra más cualificada es necesario invertir en formación y en tecnología. Esto tendrá una gran influencia en la nueva organización del trabajo». En los 10 próximos años el 80% de las tecnologías actuales (incluso en los sectores de informática y de lógica informativa) serán sustituidas, lo cual exigirá nuevas competencias en los distintos niveles y una mayor diversificación de cualificaciones. De continuar como en el curso de los 15 últimos años, sólo el 7% de los desempleados tendrá la posibilidad de encontrar empleo adecuado a su formación. El 93% restante tendrá que esperar un empleo propio de sus antiguas competencias, lo que cuenta con un número ínfimo de probabilidades.

Esta idea de que los empleos de hoy no son los de mañana volvió a ser el eje en la intervención de Z. Tyszkiewicz. La idea de la «flexibilidad positiva» se tendrá que poner de moda. E. Gabaglio volvía sobre ella al reconocer «la necesidad de combinar la flexibilidad de la mano de obra y la seguridad en el empleo». Para él, el concepto de formación tiene que acompañar al individuo durante toda su vida y despertar en él, en la sociedad, en la empresa y en el sindicato un nuevo concepto de responsabilidad.

Hay que deshacer el error de los que ven en la flexibilidad una maniobra contra la seguridad. Algo tan disparatado como considerar que la red de seguridad defiende y ayuda más al trapecista que su propia agilidad y la flexibilidad de sus músculos. No se trata de suprimir la red de seguridad laboral, sino de invertir muchos más recursos en la formación de su «empleabilidad». Los sistemas de formación han pasado así a ocupar el primer plano en las políticas de empleo. Pocos son ya los que pueden demostrar que basta una reactivación de la economía para que surjan como por encanto nuevos puestos de trabajo. Algo va quedando claro: los simples reajustes de costes y las llamadas políticas económicas, sin dejar de ser necesarias, han sido declaradas totalmente insuficientes. La elevación y extensión de los niveles de conocimiento y la formación de nuevas competencias se han convertido en los verdaderos generadores de trabajo. Algo que está más cerca de la racionalidad que de la fascinanción o encantamiento del trabajo.

3. Vuelco en la estructura ocupacional

La palabra «crisis», que está en todos los discursos y en todas las plumas, no parece la más adecuada para referirnos al momento laboral actual.

Extraída del léxico clínico, la «crisis» se sitúa en el apogeo de la enfermedad. El momento fuerte, después del cual el enfermo se restablece o muere. En nuestra conversación usual, nos servimos de la palabra «crisis» para quitar importancia a cualquier acontecimiento perturbador, sea de índole política, social o económica. Nos hemos hecho a la idea de que las instituciones atraviesan crisis, pero no mueren nunca. Y un cambio estructural no mata a la institución, pero la transforma de tal manera que no podemos hablar ya de lo anterior y menos aún de que hayamos vuelto a una situación «normal». Los que identifican lo «normal» con el desgaste de las fuerzas humanas o el anacronismo creciente de su organización no están preparados para hacer un diagnóstico de nuestra enfermedad laboral.

En el ámbito económico, donde hay que situar el problema del desempleo, difícilmente se va a poder hablar ya de una situación normal, referida a las tres primeras décadas de la última posguerra. Servía para definir el equilibrio existente entre los movimientos de inversión, de crédito y de consumo. Ciertamente hubo «crisis», por ejemplo en 1893 y, sobre todo, en 1929-1930, que tuvieron consecuencias sociales dramáticas. Todas terminaron al fin con una desvalorización del capital y una vuelta al crecimiento en el seno de una sociedad cuyas estructuras en su conjunto han permanecido intocables.

Quisiéramos convencer al lector de que la fase de nuestra organización productiva actual es totalmente distinta. El cambio estructural de la economía está impulsado por tres revoluciones que no han hecho más que comenzar:

— La internacionalización acelerada de la economía y el traslado de multinacionales a países con bajos salarios.

— La revolución tecnológica, sobre todo en el ámbito de las telecomunicaciones, que afecta radicalmente al sistema de producción, a la organización del trabajo y a la revalorización del conocimiento.

— El desarrollo poderoso de una esfera financiera que tiende a hacerse autónoma respecto a los otros componentes económicos.

Estamos cambiando de sistema productivo. Ya no funcionan las condiciones históricas del sistema fordista: un tipo de consumo orientado a los bienes estandarizados; una organización taylorista del trabajo; una relación trabajo/salario según la cual, en contrapartida al trabajo jerarquizado, el trabajador se integraba en la sociedad de consumo. A todo esto había que añadir un Estado social regulador de la economía y distribuidor del beneficio. El crecimiento rápido hizo posible el pleno empleo y una distribución importante de la renta en los países industrializados. El *status* salarial del trabajo de duración indefinida parecía algo debido y normal. En realidad, aportaba al trabajador un beneficio confortable, determinadas posiciones

de poder y de prestigio, y cierta seguridad contra los eventos inesperados de la existencia (Robert Castel, 1995).

Este modelo tomó carta de naturaleza en todos los países avanzados: Estados Unidos, Japón y Europa Occidental. Hoy, en cambio, está vigente en todas partes. Y aunque las respuestas sociales que se pretenden dar son distintas, difieren poco de una región a otra. Los motivos principales que han encausado este modelo de crecimiento son, sin embargo, los mismos y afectan a todos los países casi por igual.

En el ámbito estricto del trabajo se producen cambios profundos de tales consecuencias que bien podríamos hablar de una nueva era en nuestra civilización. El primer cambio que salta a la vista es el aumento de riqueza producida en una hora de trabajo. Ha crecido tan vertiginosamente que la oferta de empleo tradicional tiene necesariamente que disminuir. El desempleo masivo de nuestro tiempo ha nacido de este desequilibrio. Ya nos hemos referido al hecho sociocultural, no menos transcendente, del cuestionamiento radical del trabajo asalariado como referencia central de la organización económica y social de nuestras sociedades actuales.

Asistimos a una reorganización general de todo el aparato productivo. Las máquinas se multiplican. La automatización se desarrolla. La tareas no cualificadas ceden progresivamente su sitio a las máquinas y se hace más necesario el nivel de cualificado para ejercer las funciones de programador y de control de calidad. El empleo aumenta en los servicios, pero no tan rápidamente que llegue a compensar su disminución en los sectores de la industria y la agricultura. Estamos ante un trabajo cada vez más selectivo, más heterogéneo y menos solidario. Es fácil detectar dos procesos de sentido inverso: por una parte, se acentúa la necesidad de que aumente la mano de obra muy cualificada y, por otra, disminuye y se proletariza la no cualificada. Estamos, pues, ante un reventón de todo el estatuto laboral tradicional.

Por si fuera poco, la entrada de la mujer en el mercado laboral incrementa la velocidad de esos dos procesos. Este fenómeno se produce en toda Europa; en España, con un decenio de retraso, se hace de forma mucho más dinámica. La tasa de actividad de mujeres en la franja de edad de 25 a 44 años, que en 1976 era del 30,2%, se sitúa en el 64,4% en 1996. En otros países de la Unión Europea, como Dinamarca, Reino Unido, Alemania, Francia e Italia, esas tasas habían sido ya alcanzadas e incluso superadas a mediados de los ochenta. Pero las españolas lo han logrado en mucho menos tiempo y con un índice de cualificación muy alto. La tasa de actividad femenina en Francia en 1960 andaba en torno al 45%; treinta años después sólo ha crecido 20 puntos.

En el análisis de esta explosión del estatuto del trabajo pueden asociarse los tipos de transformación en torno a cuatro capítulos que deben ser tenidos en cuenta siempre que se hablé de políticas de empleo:

— *Se revaloriza la iniciativa individual.* Ahora se exigen no solamente conocimientos o cualificaciones. Puntúan más ciertas cualidades, como la relación interpersonal, la capacidad de adaptación y la responsabilidad. En toda Europa aumenta la concepción del trabajo como actividad enriquecedora de la persona. La integración en el equipo de trabajo fortalece sensiblemente el expediente del candidato. Las aptitudes relacionales, la manera de tratar a los clientes y proveedores, a los superiores y a los otros equipos de la empresa se han vuelto fundamentales.

— *Las rigideces del contrato tradicional se manifiestan inadecuadas para las nuevas formas de empleo.* El descenso del número de contratos indefinidos es general en toda Europa. Otra cosa es que se haya encontrado una alternativa que no reduzca la seguridad del empleado. La «empleabilidad», los contratos a tiempo parcial y a tiempo determinado no parecen dar respuesta al problema. A corto plazo se hace más difícil la solución. De ahí la necesidad de invertir mucho más en la formación, tanto en la básica y profesional como en la universitaria. Pero el concepto de formación permanente debe impregnar toda la vida del nuevo profesional. «Enseñar a conocer, enseñar a hacer, enseñar a vivir juntos, enseñar a ser» son las cuatro tareas de cualquier proyecto educativo que intente estar a la altura del siglo XXI. Y para ello habrá que favorecer el acceso a la formación de todos y a lo largo de toda la vida. Tal es el hilo conductor del «Informe Delors» para la UNESCO[13].

— *No todo es una cuestión de retribución o reivindicación económica.* Antes los conflictos eran principalmente salariales. Ahora prevalece la sensación de inseguridad, de incertidumbre. La nueva conciencia de la dignidad de la persona humana y, por otra parte, el estrés producido por las variaciones imprevisibles en las formas de trabajo están hoy en la raíz de la mayoría de los conflictos.

— *La fragilidad del tejido de relaciones sociales*, antes reforzado por el trabajo, hoy se ha incrementado. El televisor, el fax, el ordenador, las diversas redes de comunicación han roto la unidad de lugar, de tiempo y de función en el conjunto de agentes laborales de la empresa. La deslocalización de unidades enteras como la contabilidad o el diseño y las tareas encargadas a distintas consultorías han reblandecido la solidaridad sindical tradicional.

La inseguridad y la atomización han hecho saltar en añicos el trabajo tradicional. Una evolución tan profunda de la naturaleza del trabajo tiene consecuencias imprevisibles. El norteamericano Jeremy Rifkin se ha atre-

---

[13] *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI presidida por Jacques Delors.* Santillana-Unesco, Madrid, 1996.

vido a hablar del final del trabajo[14]. Paradójicamente, al hacerse mucho más escaso el trabajo, asistimos a una revalorización del mismo. El empleo sigue siendo el signo de identidad social y mucho más al producirse de una manera mucho más selectiva.

El vuelco estructural está en marcha. Sólo los países y empleadores que sepan tomar el paso de las nuevas tendencias podrán presentarse como creadores de empleo y no aquellos que miren exclusivamente al aumento de la producción. ¿Hemos comenzado esta marcha en España? Creemos que existen síntomas positivos en este sentido. El incremento numérico del empleo que caracteriza al último bienio señala ya no pocas de estas transformaciones a las que debemos dedicar toda nuestra atención. Las estadísticas que hemos podido manejar nos permiten agrupar nuestro análisis en torno a dos preguntas obvias: 1. ¿Cuántos y quiénes son los nuevos trabajadores? 2. ¿Dónde y cómo se están creando los nuevos empleos?

Ya no es ni siquiera posible volver la espalda a la evolución de los mercados internacionales y al hecho envolvente del progreso de las ciencias y la tecnología. Parece más razonable sumarse al esfuerzo de los países que tratan de dominar y encauzar estas gigantescas transformaciones. El proceso de precarización del empleo y la diferenciación creciente de circunstancias e itinerarios profesionales nos enfrenta a situaciones radicalmente nuevas y ciertamente no parejas con el crecimiento económico.

[14] Rifkin, J., *op. cit.*

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. ¿Cuántos y quiénes son los nuevos empleados?

El primer hecho que debemos someter a consideración es el tamaño de nuestra población activa. Su escasa proporción respecto de la población total obliga a rastrear los motivos o, si se quiere, la concepción que el español medio tiene del trabajo. Todo ello nos ayudará a individualizar las fuerzas dinámicas del cambio estructural que se está produciendo en la mano de obra.

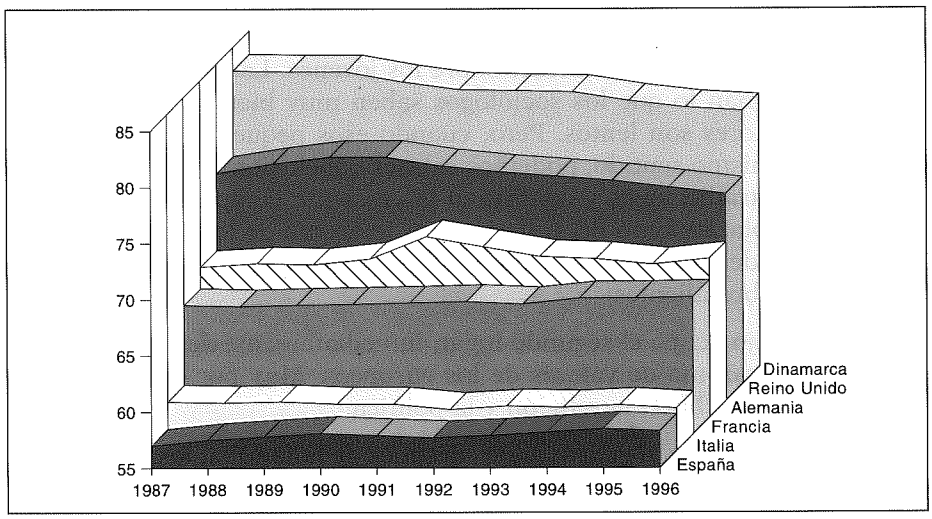
Elegimos la serie correspondiente al período 1987-1996, un decenio que refleja tres momentos distintos de nuestra vida económica: la expansión de 1987 a 1990, la recesión de 1991 a 1994 y la recuperación del último bienio, 1995-1996. Los desgloses de la EPA se enriquecen notablemente a partir de 1987 y hacen más razonable que nos circunscribamos al análisis de este período.

Nuestra tasa de actividad respecto a la población de 15 a 64 años (58,3%) es la más baja de todos los países de la OCDE, si excluimos a Méjico (53%) y Turquía (55,9%). Seguimos de cerca a Italia (58,8%) y nos encontramos a gran distancia de los países de nuestro entorno, que superan con creces el 60%, como puede verse en el gráfico 1. La tasa media de actividad llega al 70,4% en la OCDE y al 66,2% en la UE. Esta diferencia de 12 y 8 puntos en la fuerza de trabajo, respecto a los países que compiten con nosotros dentro de la UE y de la OCDE, abre no pocos interrogantes sobre nuestras posibilidades de futuro. Resulta demasiado simple responder que los españoles arrastran la pereza de siglos, como un índice más de nuestra tardía modernización. Llegamos a la cultura de la eficacia y de la competitividad que glorificaron el trabajo precisamente cuando sociólogos y humanistas comienzan a cuestionarla.

Es de notar que, de los seis países del gráfico, sólo tres muestran una tendencia ascendente en el último lustro. España e Italia a partir de 1992 y Francia a partir de 1993. Los tres países han sido especialmente castigados por el desempleo. El aumento del paro no frena el crecimiento de la población activa. Estos tres países reflejan también en las encuestas las diferencias que los unen respecto a los Estados del norte de la Unión Europea.

Aunque las tasas apenas reflejan variaciones importantes, en números absolutos más de un millón y medio de españoles engrosaron las filas de la población activa durante ese decenio 1987-1996: pasaron de 14.306.000 en

Gráfico 1 – Evolución de las tasas de actividad en países de la Unión Europea. 1987-1996



Notas: Las tasas están calculadas respecto a la población de 15 a 64 años. Los datos de 1996 son una proyección.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Economic Outlook*, n. 60, diciembre 1996.

1987 a 16.035.400 en 1996. Este aumento debe ser examinado con especial atención. ¿Cuáles son los factores más influyentes en el crecimiento de nuestra fuerza de trabajo? En modo alguno puede atribuirse en exclusiva a los ciclos de crecimiento económico.

Es evidente que de las representaciones e ideas implícitas que tengan los españoles sobre el trabajo depende en gran parte su decisión de engrosar las filas de la población activa. Volvamos a recordarlo: hablamos de trabajo como actividad económicamente remunerada y no de otras actividades, tanto privadas como públicas, en las que la motivación económica del sujeto es, con gran desproporción, muy inferior a la gratificación vocacional de la actividad misma. Entre la motivación económica y la actividad gratuita de la persona no se puede establecer una frontera definida. Cuánto hay de ocio, es decir, de actividad placentera en el trabajo, y cuánto hay de negocio (no-ocio), es decir, de estímulo económico, sólo podría establecerse en determinadas actividades y en sectores muy homogéneos. ¿Podría dedicarse a las labores de la casa una mujer, productora por excelencia de bienestar, sin la renta familiar que proporciona el marido u otros miembros de la familia? ¿No es considerada como cierta degradación ética que un profesor, un investigador o un profesional liberal se muevan exclusivamente por la retribución económica?

Las encuestas de 1981 y de 1990 realizadas para la *European Values Survey* (EVS) descubren actitudes relevantes respecto al trabajo de los ciuda-

danos de la Comunidad Europea en el decenio de los ochenta. Los *Eurobarómetros* semestrales de la Comisión Europea constituyen otra fuente complementaria de datos. En relación con España, poseemos datos de encuestas posteriores, especialmente sobre los jóvenes. Las dos encuestas de la EVS confirman lo que los sociólogos saben muy bien: los procesos de cambio de valores son lentos. Pero, cuando esos pequeños cambios convergen en el mismo sentido, podemos extraer conclusiones que aclaran las aparentes contradicciones y confirman la creciente complejidad del fenómeno del desplazamiento del trabajo en la jerarquía de los valores vitales. Nos servimos del análisis realizado por Hélène Riffault[15] para destacar los rasgos más sobresalientes:

— El trabajo ocupa el segundo lugar, inmediatamente después de la familia, en la jerarquía de valores de los europeos. Muy por encima de los amigos, el tiempo libre, la religión y la política.

— El trabajo pasa al cuarto lugar, después de la familia, los amigos y el tiempo libre, en cuatro países con una alta tasa de actividad: Dinamarca, Holanda, Reino Unido y Alemania. Estos dos últimos países destacan, además, por el alto porcentaje de encuestados que conceden escaso valor –«no es muy importante»+«en absoluto importante»– al trabajo: un 20% en Reino Unido y un 19% en Alemania. ¿Se puede apreciar aquí un claro síntoma de «desencantamiento» del trabajo?

— Un 33% de los españoles, 13 puntos por encima de la media europea, consideran el trabajo como una necesidad para vivir. Se identifican con la expresión «Yo no trabajaría si pudiera vivir de otra manera». Francia (23%) y Portugal (22%) superan también la media en esta motivación exógena al trabajo. Por otra parte, los españoles manifiestan un menor temor que otros pueblos europeos a que el trabajo pueda interferir en otras áreas de su vida privada. Este temor lo manifiestan especialmente Alemania y Dinamarca, donde el porcentaje (43%) supera en 13 puntos la media europea (30%). España, en cambio, alcanzaba el porcentaje más bajo, un 19%, 11 puntos por debajo de la media. Quizá la explicación de estas diferencias esté en que en nuestro país la fortaleza e importancia de la familia y de otros ámbitos de socialización han impedido que el trabajo colonizara y condicionara de manera muy importante el tiempo y la vida extralaboral de las personas. Los ciudadanos de otros países con una experiencia industrial y de modernización económica mucho más dilatada, como Alemania o Dinamarca, se muestran mucho más sensibles a ese riesgo porque han sufrido los efectos negativos en la vida privada y en la familia de una preponderancia excesiva del trabajo.

---

[15] Riffault, H., «Les Européens et la valeur travail», *Futuribles*, n. 200, 1995, p. 25-46; Riffault, H., *Les valeurs des Français*, PUF, París, 1994.

Las teorías implícitas o explícitas que en realidad orientan las pautas de conducta se mezclan en el universo simbólico de una determinada cultura histórica o de un sector social. Sin embargo, no sería prudente etiquetar de manera unilateral las formas de organización del trabajo con ciertos «aprioris culturales». Las motivaciones no pueden ser consideradas cada una en sí misma, como aisladas de las otras. La organización del trabajo ha ido respondiendo a las demandas de la producción y de los mercados. Los agentes actúan, lógicamente, según su propio conocimiento y sus habilidades peculiares. Muchas de ellas no llegan a explicitarse, pero influyen en los cambios de conducta.

Desde la Antigüedad, cuando una cierta concepción filosófica de la «praxis» y una política de la «aristocracia» concedían al ocio el primer lugar para desarrollar las virtudes esenciales de lo humano, pasando por la interpretación de la maldición bíblica («trabajarás con el sudor de tu frente») hasta el siglo XVIII, a través de Voltaire y Rousseau, lo negativo se revela en positivo: el trabajo se convierte en aprendizaje de una socialización equilibrada.

La llamada «fuerza de trabajo», proporción de activos respecto a la población en edad de trabajar, se relaciona con la cultura fabril, con el devenir de la producción, con la capacidad de competitividad en los mercados, etc. Pero no es justo reducir la Modernidad y el desarrollo social al ímpetu industrial que caracteriza a las denominadas sociedades avanzadas. De estas precisiones no se sigue ninguna bendición de carácter ético para los pueblos retrasados, imprevisores, analfabetos, resignados a soportar los avances de los otros, sin tomar parte activa en ninguna de las tres grandes revoluciones actuales de la vida económica: la internacionalización, las innovaciones tecnológicas y la nueva autonomía de los flujos financieros. Tal pasividad conduce inexorablemente a nuevas y mayores servidumbres, desigualdades y frustraciones. Pero seríamos no menos injustos si dejáramos de reconocer que no pocos factores de la estructura de la organización del trabajo y del mismo aparato productivo apuntan ya al anacronismo y nuestro retraso secular en la cultura industrial tiene que recuperarse sin caer en los errores deshumanizantes propios de no pocos pueblos que hoy se nos presentan como modelos.

1.1 ¿Qué entendemos los españoles por un buen trabajo?

Dicho esto, podemos ya examinar con mayor rigor algunos indicadores que expresan el juicio predominante entre los españoles sobre el trabajo remunerado. Tres características del empleo pueden servir para medir la atracción del trabajo y el concepto que tienen de él los europeos. Según la citada EVS, alrededor de 6 de cada 10 europeos consideran importantes en un empleo o en una actividad profesional que esté bien remunerado (69%), que exista un buen ambiente de trabajo (64%) y que el contenido del tra-

bajo sea interesante (61%). De estas opiniones se desprende que la calidad de las relaciones humanas en el equipo de trabajo y el interés que suscita el trabajo mismo son considerados casi tan importantes como el estímulo del salario.

A pesar de la lentitud con que se producen estos cambios, en el decenio que transcurre entre las dos encuestas sobre los valores, de 1981 a 1990, los estímulos que más se afianzan en orden a las decisiones laborales son de tipo antropológico y espiritual: la experiencia de lograr un determinado objetivo (+7 puntos), el grado de consideración social del trabajo (+6 puntos), la asunción de responsabilidades (+5 puntos), el desarrollo de las propias capacidades (+4 puntos), el hecho de que te permita descubrir a otras personas (+4 puntos) y el ejercicio de la propia iniciativa (+3 puntos). Todos estos rasgos, cuya importancia aumenta en los últimos años, apuntan en la misma dirección: se busca con preferencia la realización de la persona en el trabajo. Ésta es al menos una adquisición comprobada durante los años ochenta. Estas expectativas aumentan con más fuerza en los niveles de formación más elevados. En la consideración social del puesto de trabajo no se detectan, como era de esperar, diferencias por nivel de formación.

Podemos ya situar con mayor precisión la posición de los españoles respecto al trabajo. Hélène Riffault, en el estudio mencionado, agrupa en cuatro capítulos las características más estimulantes:

1. Condiciones materiales.
2. Elementos de confort.
3. Desarrollo de la persona.
4. Otros elementos que pertenecen a varios de los grupos anteriores.

La importancia que conceden los españoles, según las respuestas a la EVS, puede deducirse comparando los criterios más o menos subrayados con cada uno de los otros países. En el cuadro 1 proponemos el orden de criterios seleccionados en contraste con la media europea y con Dinamarca, como país más diferenciado de nosotros.

El empleo se ha convertido en uno de los bienes escasos más buscados en Europa. Las altas tasas de paro en España lo han convertido en recurso de extrema necesidad. Esto explica que los españoles sitúen en primer lugar las *condiciones materiales del empleo*. Lo primero y más importante es ganar un sueldo. Nos acompañan los italianos, los belgas y los irlandeses. Los alemanes, franceses, británicos y portugueses sitúan el salario en segundo lugar. Para confirmar esta preocupación primera, queremos, en segundo lugar, que ese empleo sea seguro, sin riesgo de paro. Los italianos comparten en el mismo grado esta preocupación. Los alemanes y los portugueses se aproximan a nosotros, al colocar esta condición en el tercer puesto.

Cuadro 1 – Características importantes para un trabajo. Rangos de importancia de 1 a 15. 1990

España	Unión Europea	Dinamarca
1. Buen salario	1. Buen salario	1. Buen ambiente
2. Sin riesgo de paro	2. Buen ambiente	2. El contenido del trabajo
3. Buen ambiente	3. El contenido del trabajo	3. Desarrollo de sus propias capacidades
4. Desarrollo de sus propias capacidades	4. Sin riesgo de paro	4. Buen salario
5. Horarios cómodos	5. Desarrollo de sus propias capacidades	5. Interés por triunfar
6. El contenido del trabajo	6. Interés por triunfar	6. Sin riesgo de paro
7. Utilidad para la sociedad	7. Ejercer iniciativas	7. Ejercer iniciativas
8. Trabajo bien considerado	8. Encontrarte con otras personas	8. Encontrarte con otras personas
9. Encontrarte con otras personas	9. Tener responsabilidades	9. Tener responsabilidades
10. Posibilidades de promoción	10. Horarios cómodos	10. Horarios cómodos
11. Interés por triunfar	11. Utilidad para la sociedad	11. Utilidad para la sociedad
12. Sin interferir otros ámbitos de la vida	12. Posibilidades de promoción	12. Vacaciones generosas
13. Tener responsabilidades	13. Trabajo bien considerado	13. Posibilidades de promoción
14. Ejercer iniciativas	14. Vacaciones generosas	14. Sin interferir otros ámbitos de la vida
15. Vacaciones generosas	15. Sin interferir otros ámbitos de la vida	15. Trabajo bien considerado

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Riffault, H., «Les Européens et la valeur travail», *Futuribles*, n. 200, 1995, p. 25-46.

Dos *condiciones de confort,* los horarios satisfactorios y el *status* social del empleo, son colocados por los españoles en el quinto y octavo puesto, respectivamente, prácticamente como los belgas y los portugueses, cuando Europa las sitúa en los últimos lugares. Sin embargo, España se equipara al resto de los países al conceder a las vacaciones abundantes y al trabajo sin agobio los puestos más discretos de la escala.

Aquellas condiciones que se relacionan directamente con *el desarrollo de la personalidad,* como son el interés por triunfar, conseguir algún objetivo inherente al trabajo mismo (11º), la asunción de responsabilidades (13º) y el ejercicio de la propia iniciativa (14º), despiertan mucho menos interés en los españoles que en los otros ciudadanos comunitarios.

En cambio, buscamos un puesto de trabajo que se acomode a nuestras propias capacidades (4º), igual que los italianos y casi a la par con el resto de los países. El trabajo en sí mismo obtiene un 6º puesto, aunque Francia

(1º), Reino Unido (1º), Dinamarca (2º), Irlanda (2º), Italia (3º), Alemania (4º) y Bélgica (4º) le conceden mayor preferencia. Con todo, no es difícil vislumbrar que trabajo y vocación comienzan en España a estrechar su relación.

En el último grupo se han recogido motivaciones que, por una parte, son extrínsecas al trabajo y, por otro, se relacionan directamente con él. Nos acercamos a los otros países en la preferencia por el buen ambiente en el puesto laboral y en el aliciente de la relación con otras gentes. Estamos por encima de la media europea en dos motivaciones importantes: la utilidad social y las oportunidades que puede ofrecernos el empleo para nuestra promoción.

La encuesta del CIS sobre expectativas y preocupaciones sociales de los jóvenes españoles[16] realizada en septiembre-octubre de 1996 confirma, en buena parte, los resultados de la EVS. La encuesta va dirigida exclusivamente a jóvenes de ambos sexos de 15 a 29 años. La incertidumbre de los jóvenes respecto al trabajo es mayor, de ahí sus matices diferenciales. Prefieren ante todo que sea un trabajo seguro (80%); el segundo puesto en orden de preferencia es para aquel trabajo que permita desarrollar las capacidades personales/profesionales (55%). Se resignan a conceder el tercer puesto a la condición de que el trabajo «esté bien pagado» (47%). La encuesta obliga a dar dos respuestas.

Desde comienzos de siglo, en el estudio de los elementos de satisfacción en el trabajo se han sucedido distintas escuelas que han ido coincidiendo con diversos ciclos históricos de la economía. A comienzos de siglo la escuela «físico-económica» de Taylor (1912) concedía gran importancia a las condiciones materiales del empleo. Poco después la escuela «psico-sociológica» de Elton Mayo (1933) destacaba la importancia del ambiente y organización del trabajo. Actualmente las teorías que tienen mayor aceptación son las de Maussner y Snyderman (1959), quienes acentúan la *importancia del desarrollo personal*. Prosiguió esta misma senda de la satisfacción en el trabajo F. Herzberg (1966), a quien parecen haber dado la razón las dos encuestas sobre los valores de la EVS de las que venimos hablando. En efecto, Herzberg sostiene que la satisfacción laboral no depende sólo de factores extrínsecos al mismo trabajo, como el salario, la organización, la relación con los superiores, etc., condiciones que podrían ser posteriormente manipuladas (mejorando el salario, la organización y las relaciones), sino de factores intrínsecos, tales como la naturaleza de las tareas concretas, las posibilidades de aplicar y perfeccionar las competencias de todos los órdenes, incluido el sentido de la responsabilidad[17].

---

[16] CIS, Estudio 2.221.

[17] Véase Herzberg, F., *Le travail et la nature de l'homme*, París, 1971.

La vocación al trabajo se corresponde con la evolución de las formas del empleo. El aumento de la población activa obedece especialmente a factores culturales biográficos y generacionales de tipo estructural y no tanto a los ciclos económicos, como parecen dar por supuesto muchas de las medidas que ahora se toman en orden a incrementar el empleo. Más aún, se puede afirmar que los mayores incrementos de nuestra población activa no vendrán de la multiplicación numérica de los empleos tradicionales. La oferta se centrará en la mano de obra cualificada, obligadas como están las empresas a responder a la competitividad creciente. Por el lado de la demanda de trabajo, la identificación del asalariado con su trabajo tendrá cada día mayor importancia. Todo aquello que favorezca el desarrollo de la autonomía y expansión de la persona será más buscado por los nuevos trabajadores. *Es necesario cambiar la naturaleza y estructura misma del empleo, no solamente para que éste suscite mayor número de candidatos, sino para que refuerce la creatividad innovadora, que es la verdadera fuente de los empleos más productivos*. Repartir un bien por ahora tan escaso como el trabajo puede ofrecer soluciones concretas a corto plazo que contribuyan a restablecer la equidad, pero no afectará a las verdaderas causas del problema. No basta mejorar las condiciones extrínsecas al mismo trabajo (sueldo, ambiente, organización); hay que convertir el trabajo en motor del desarrollo humano del trabajador.

Estos principios explican en buena medida la parálisis relativa que aqueja a nuestra población activa. La necesidad económica del salario no es suficiente para movilizar las mejores fuerzas creativas. Innovación y creatividad constituyen la clave de nuestro futuro laboral.

1.2 Avance espectacular de las mujeres

Dentro de nuestra fuerza de trabajo, como es sabido, las mujeres han demostrado un espectacular dinamismo en los últimos años. Comprobado el tamaño inferior de la totalidad de la población activa española, interesa subrayar ahora *la fuerza dinámica de la mano de obra femenina*, aunque todavía su tasa de actividad sea bastante inferior a la masculina. El orden de los países considerados en el gráfico 1 se mantiene también respecto a los porcentajes de la actividad femenina. Los seguimos presentando en grado descendente. Para poder observar la velocidad en la recuperación de las mujeres españolas, ofrecemos los datos de los tres últimos lustros utilizando las estadísticas publicadas por la Comisión Europea en 1995.

España se mantuvo a la cola durante la década de los ochenta y sólo supera a Italia en la de los noventa. Durante estos últimos 15 años es el país que más ha reducido la diferencia de porcentajes entre hombres y mujeres: 14,3 puntos, al pasar de 44,5 puntos en 1985 a 30,2 en 1994. En esta celeridad de convergencia supera a Alemania (10,5), Reino Unido (8,8), Italia

Tabla 1 – Evolución de la tasa de actividad por sexo en algunos países de la Unión Europea. 1985-1994

	1985			1990			1994		
	Hombres	Mujeres	Diferencia	Hombres	Mujeres	Diferencia	Hombres	Mujeres	Diferencia
Dinamarca	86,3	74,0	12,3	85,3	75,5	9,8	84,3	74,6	9,7
Reino Unido	87,0	61,9	25,1	86,9	66,3	20,6	80,9	64,6	16,3
Francia	75,6	56,3	19,3	74,2	57,7	16,5	72,8	60,2	12,6
Alemania	80,6	52,9	27,7	79,3	56,7	22,6	76,9	59,7	17,2
España	78,8	34,3	44,5	77,8	41,8	36,0	75,2	45,0	30,2
Italia	78,4	40,2	38,2	76,6	43,0	33,6	71,9	42,2	29,7

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *El empleo en Europa 1995*, Luxemburgo, 1995.

(8,5), Francia (6,7) y Dinamarca (2,6). De esos 14,3 puntos de mejora, 10,7 corresponden al aumento de la tasa de actividad femenina y 3,6 al descenso de la tasa de actividad masculina. Este espectacular aumento de la población activa española, en especial de la femenina, en la década de los ochenta se produjo en los demás países europeos un decenio antes.

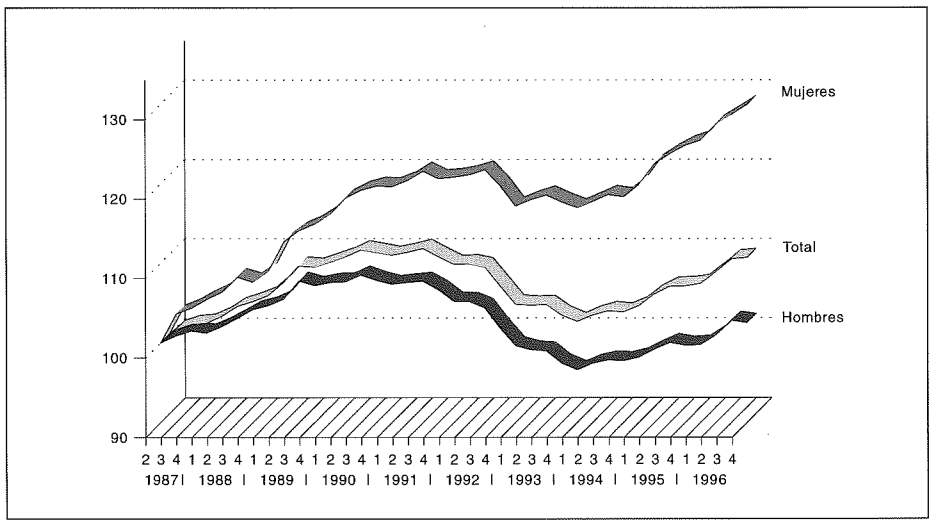
El empleo femenino aumenta casi tres veces más que el masculino

Pasemos ahora de la población activa, fuerza o voluntad de trabajo, a la evolución de los ocupados durante el período 1987-1996. En el gráfico 2, la línea que representa la evolución en números índice del empleo femenino se destaca casi de forma provocadora. Las mujeres han sabido aprovecharse mejor de los ciclos económicos.

La comparación de las líneas de varones y mujeres casi podría llevarnos a pensar en una pronta feminización del empleo en España. Pero no olvidemos que la población femenina ocupada es la mitad de la de los hombres y que la población activa femenina de nuestro país está a la cola en el contexto de los países de la Unión Europea.

Para analizar más en detalle esta desproporción entre los sexos de los nuevos empleados, tenemos que valernos de la tabla 2, que nos ofrece una panorámica del empleo por grupos de edad y sexo. Tanto en la tasa de actividad como en la de ocupación se mezclan efectos generacionales y factores del ciclo vital y del ciclo económico. De ahí la dificultad para analizarlas sin proceder a una descomposición por edades. La comparación entre la evolución de los que muestran su voluntad de entrar en el mercado de trabajo y la evolución de los que realmente lo consiguen, es decir, de los ocupados, confirma la fuerza creciente de las mujeres españolas y posiblemente la feminización del empleo en España.

Gráfico 2 – Evolución trimestral de los ocupados por sexo. En números índice. Base 1987=100. 1987-1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Basta contemplar las diferencias entre las variaciones porcentuales correspondientes a este período (1987-1996) para descubrir hechos importantes. Los varones ocupados aumentan un escaso 1%, mientras el incremento de las mujeres empleadas alcanza un 24,6%. Este dato es de por sí elocuente y se hace aún más expresivo en la desagregación por edades. En el grupo de 16 a 24 años descienden los ocupados de ambos sexos. El empleo entre los mayores de 45 años aumenta, como es lógico, de manera moderada. Pero aquí la diferencia a favor de las mujeres es mucho más notable: la variación porcentual de los varones es ligeramente positiva (2%), mientras que la de las mujeres resulta, aun en esta edad adulta, altamente positiva (19,2%).

La disminución del empleo juvenil no es siempre un mal síntoma. Piénsese en el hecho positivo de la prolongación de los estudios, aunque el paro afecta también de manera cruel a los jóvenes, especialmente a los que abandonan los estudios inmediatamente después de los 15 o 16 años.

La tabla obliga a concentrar la atención en ese grupo de mujeres de 25 a 44 años que han conquistado en el último decenio más de 764.000 puestos de trabajo, mientras que los varones de la misma edad sólo llegaron a 318.200, casi dos veces y media menos. De cada 10 nuevos empleados entre los 25 y 44 años, 7 son mujeres. ¿Cómo explicar una diferencia tan grande? La pregunta puede concretarse de la manera siguiente: ¿por qué una española de edad intermedia en 1990 tiene una probabilidad mucho más

Tabla 2 – Evolución de los ocupados según sexo y edad. En miles. 1987-1996

Años	Ambos sexos	Hombres				Mujeres			
	Total	Total	16 a 24	25 a 44	45 y más	Total	16 a 24	25 a 44	45 y más
1987	11.593,9	8.064,7	1.149,4	3.908,0	3.007,3	3.529,1	746,1	1.702,8	1.080,2
1988	11.919,6	8.279,7	1.229,7	3.993,4	3.056,6	3.639,9	776,3	1.775,2	1.088,4
1989	12.408,2	8.520,1	1.215,1	4.180,9	3.124,1	3.888,1	807,8	1.995,4	1.084,9
1990	12.619,8	8.570,1	1.242,8	4.247,6	3.079,7	4.049,7	824,2	2.109,7	1.115,8
1991	12.558,9	8.477,6	1.207,5	4.212,5	3.057,6	4.081,3	805,6	2.146,9	1.128,8
1992	12.145,9	8.094,8	1.059,6	4.132,6	2.902,6	4.051,1	709,7	2.188,8	1.152,6
1993	11.723,5	7.741,8	912,1	3.971,4	2.858,3	3.981,7	657,8	2.185,3	1.138,6
1994	11.770,0	7.766,4	899,4	4.022,4	2.844,6	4.003,6	606,8	2.260,7	1.136,1
1995	12.142,7	7.920,2	921,2	4.087,4	2.911,6	4.222,5	628,5	2.358,0	1.236,0
1996	12.543,6	8.147,3	944,2	4.226,2	3.067,1	4.396,3	640,7	2.467,4	1.288,0
Variación porcentual 87/96	8,2	1,0	–17,9	8,1	2,0	24,6	–14,1	44,9	19,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

elevada de participar en el mercado de trabajo que una mujer de la misma edad en 1980?

Olympia Bover y Manuel Arellano nos ofrecen reflexiones muy interesantes sobre esta cuestión, analizando las tasas de actividad, en esa edad intermedia, desde 1976[18]. Nosotros hemos actualizado la serie de tasas de actividad propuestas por estos autores para poder compararla con las tasas de ocupación femenina en esos mismo grupos. De esta manera, las observaciones propuestas por Bover y Arellano se confirman y enriquecen notablemente en la tabla 3.

La tendencia creciente de las mujeres españolas a entrar en la población activa se refleja de manera particular en la edad intermedia (25-44). Comienza a mediados de los años setenta, justamente en un período de rápida destrucción de empleo. La tendencia creciente se hace tan fuerte que no acusa en absoluto la recesión económica de 1992 a 1994. En el decenio 1976-1986 la tasa de actividad femenina, en esa edad intermedia, creció 11 puntos, y ese aumento casi se duplicó en el siguiente decenio, 1987-1996, con 18,7 puntos.

Las tasas de ocupación son bastante más bajas y su evolución anual más lenta: en el decenio 1987-1996 crece 9,7 puntos.

[18] Bover, O. y Arellano, M., «Participación laboral femenina en España durante los ochenta», *Boletín Económico del Banco de España*, octubre 1994.

Tabla 3 – Evolución de las tasas de actividad y ocupación femenina en distintos grupos de edad. 1976-1996

Años	Tasas de actividad				Tasas de ocupación			
	Total	25-44	25-54	25-44 con educación universitaria	Total	25-44	25-54	25-44 con educación universitaria
1976	28,5	30,2	29,6	72,0				
1977		30,2	29,5	74,3				
1978		30,8	59,6	75,5				
1979		31,8	30,2	78,1				
1980		32,5	30,6	83,2				
1981		32,6	30,4	83,9				
1982		34,7	31,8	83,7				
1983		37,0	33,3	82,7				
1984		38,1	34,0	83,5				
1985		39,8	35,0	83,1				
1986		41,2	36,4	84,9				
1987	39,8	45,7	40,2	84,9	28,6	36,3	33,3	65,1
1988	40,2	48,8	42,9	86,3	29,3	37,2	33,8	66,5
1989	41,1	51,1	44,9	86,4	30,8	40,0	36,0	68,9
1990	41,8	53,4	46,9	85,9	32,0	42,0	38,0	72,6
1991	42,1	55,2	48,6	87,4	32,1	42,2	38,6	72,2
1992	43,0	57,6	51,2	85,3	31,7	42,4	38,8	70,5
1993	43,9	60,4	53,2	86,8	31,0	42,3	38,5	70,1
1994	45,0	62,3	55,0	86,3	31,1	43,1	39,3	69,2
1995	46,5	63,1	56,0	86,4	32,4	44,4	40,9	69,4
1996	47,4	64,4	57,4	86,7	33,5	46,0	42,5	69,0

Nota: No disponemos de los datos de ocupación correspondientes a los años 1976-1986.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años; y Bover, O. y Arellano, M., *op. cit.*

Si ampliamos 10 años esa franja de edad, de los 25 a los 54, disminuyen tanto las tasas de actividad como las de ocupación. Esos 10 años de mayor edad enmascaran la dinamicidad del grupo 25-44.

Estos cambios son muy significativos para entender la participación laboral femenina, sobre todo a partir de los años ochenta, y tienen carácter estructural. Es importante para definir las tendencias en el mercado de trabajo español y orientar la política económica individualizar al máximo los factores de ese cambio estructural.

Prácticamente el mismo fenómeno se produce en otros países avanzados con 10 años de antelación. Con toda seguridad responde a cambios tecnológicos en los sistemas de producción, que solicitan mano de obra más cualificada. Como veremos enseguida, la elevación del nivel de formación

en la mano de obra de este período es determinante. De momento conviene insistir en la peculiaridad del trabajo femenino.

El impulso dinámico y enérgico que caracteriza la entrada de la mujer española en el mercado de trabajo ya fue estudiado en nuestro Informe 1[19]. Allí ya dábamos especial importancia a la relación entre trabajo femenino y entrada masiva de la mujer en la Universidad y al deseo persistente de la mujer española para armonizar el trabajo con las tareas del hogar y la maternidad. En el Informe 3 estudiamos más ampliamente el factor educativo[20]. Los economistas suelen relacionar los cambios de la participación en el trabajo con los salarios reales. La comparación del salario en el mercado de trabajo con la cotización económica del tiempo y la producción de bienestar familiar le sirve a la mujer para determinar su grado de participación laboral. Es muy problemático utilizar el salario medio de las mujeres que trabajan. A medida que crece la competitividad dentro de la fuerza de trabajo la autoselección actúa, al menos en España, de una manera especial entre las mujeres. El cambio de los salarios es el resultado, más que la causa, del incremento del trabajo de la mujer. Parece, pues, más acertado relacionar el trabajo con las variables de educación y de maternidad.

En otras épocas no muy lejanas sólo una élite femenina estudiaba, más bien por razones de *status* y para adquirir una cultura propia de su clase. Hoy en todos los niveles sociales la educación y la participación laboral son decisiones simultáneas. La educación de la mujer se orienta, aunque no exclusivamente, a la actividad laboral, de manera similar a lo que ha venido sucediendo con los varones.

Es muy probable que entre los determinantes más importantes del incremento observado en la educación de las mujeres figure la demanda creciente de trabajo cualificado. De hecho, como probábamos en las estadísticas de nuestro Informe 3, las mujeres españolas han demostrado una dedicación y un tesón superior al de los varones en la conquista de puestos de trabajo público (judicatura, cátedras, MIR, abogados del Estado, etc.). Las diferencias salariales por educación aumentaron sensiblemente durante los años ochenta. Revenga (1991) demuestra como tras un estrechamiento de los diferenciales salariales entre 1963 y 1977, a partir de ese año las diferencias salariales por cualificación aumentaron en España sensiblemente. El aumento en la oferta de educación superior, sustancial en la España de los ochenta, constituye un factor exógeno al mercado de trabajo de especial magnitud.

Este aumento de la demanda femenina hacia el trabajo cualificado se ha visto correspondido de manera diferente por la oferta. El empresariado no se ha decantado por diferencias salariales favorables a la mujer; más bien

---

[19] Fundación Encuentro. CECS, *España 1993*, p. 11-29.
[20] Fundación Encuentro. CECS, *España 1995*, p. 110-155.

ésta ha sufrido una tradicional discriminación salarial respecto al varón. Sabemos que la innovación y diferenciación laboral en el mundo empresarial español, especialmente en el privado, es muy débil. El gran drama de la industria española es su inercia tecnológica y la actitud escéptica ante la innovación de productos y la nueva organización del trabajo, sumida como está aún en el taylorismo, como vimos en el Informe 3. La transformación del empleo es condición necesaria para la creación de nuevos puestos de trabajo. Sólo así la introducción de la tecnología podrá no sólo compensar las bajas de empleo, sino aun multiplicarlos como resultado de la diferenciación y del progreso en la calidad y en la competitividad.

La mayoría de las mujeres universitarias han tenido que orientarse hacia el trabajo público, en los sistemas de sanidad y de educación, en la justicia, altos cuerpos administrativos del Estado, etc. Si observamos, en la citada tabla 3, las tasas tanto de actividad como de ocupación de las mujeres de 25 a 44 años con estudios universitarios nos encontramos con porcentajes superiores al 85% en cuanto a la actividad y una media del 70% en la ocupación. No debemos dejar de anotar que el incremento de la tasa de ocupación en este último decenio llega a 3,9 puntos, del 65,1% en 1987 al 69% en 1996, mientras que en el mismo período la tasa de actividad se incrementa casi en dos puntos. Una vez más tenemos que dar testimonio del creciente éxito que están alcanzando las mujeres españolas por medio de su alto nivel de estudios no sólo para entrar en la fuerza de trabajo, sino para obtener realmente un puesto de trabajo. No olvidemos, además, que la educación universitaria tiene un efecto de largo plazo muy significativo y constituye uno de los indicadores más importantes de los salarios potenciales. Nuestros estudios nos llevan también a presumir que la oferta de empleo femenino sigue siendo insuficiente para atender la demanda. En la segunda parte de este análisis de la Red de los Fenómenos nos ocuparemos especialmente de la oferta en los diversos sectores de la producción y en la forma de contrato.

También la participación laboral y la maternidad son decisiones estrechamente vinculadas y no siempre antagónicas, aunque en el corto plazo la decisión de tener un hijo tiene una influencia claramente restrictiva en la participación laboral de la mujer. En relación con este tema, como ya advertíamos en nuestro Informe 1[21], entran en juego otros factores determinantes de tipo cultural y moral.

1.3 Sin cualificación, más difícil el empleo

Como acabamos de ver, el éxito ocupacional de las mujeres universitarias de edad intermedia indica el sentido del proceso que se está iniciando en Es-

[21] Fundación Encuentro. CECS, *España 1993*, p. 20.

paña, al menos por parte de la demanda de trabajo. Interesa saber si este mismo proceso se extiende a toda la población según los niveles de formación. En el Informe 3[22] ya comprobábamos la gran demanda de escolarización y la evolución de niveles educativos en relación con la población activa.

No tenemos una noción clara de «trabajo no cualificado». Habría que preguntarse si alguien puede situarse hoy día en una empresa sin un mínimo de estudios cualificados. Los «servicios finales» de trato directo con el cliente, que algunos incluyen en el apartado de «servicios de proximidad», tenderán a exigir un mayor nivel de competencias y conocimientos. La cajera de un supermercado, el que controla un almacén, el empleado en una agencia de viajes o de mensajería, es decir, todos aquellos que hoy necesariamente tienen que manejar un ordenador, deben tener cualificaciones al menos de estudios medios. Con todo, no se puede negar al que ha obtenido alguna titulación universitaria la consideración de trabajador muy cualificado, aunque su situación no responda a las competencias exigidas en un determinado puesto de trabajo.

Podemos comparar la evolución de los ocupados por nivel de estudios en las franjas más jóvenes. Son los que, lógicamente, acusan una mayor incidencia de la expansión educacional de los últimos decenios.

Como ya hemos notado, esta incidencia cultural se hace menos perceptible en las cohortes de 16 a 24 años. Prácticamente desaparecen del mundo del empleo, tanto entre los varones como entre las mujeres, los analfabetos, los sin estudios y los de estudios primarios. Todos ellos registran durante este último decenio (1987-1996) descensos porcentuales notables, superiores al 50%[23]. Los números absolutos de los empleados en esa edad con Formación Profesional son poco representativos: 195.700 varones (aumento del 26% en el período citado) y 151.200 mujeres (aumento del 50,2%). Respecto a los que en esa edad dicen contar ya con estudios universitarios, es notable la diferencia entre los varones y las mujeres, las cuales casi duplican a los varones en la variación porcentual (49,1% para las mujeres frente a 26% para los varones). En el momento actual hay 65.900 mujeres universitarias de 16 a 24 años ya empleadas frente a 27.600 varones. Una de las razones de esta diferencia se halla en la mayor presencia de las mujeres en carreras de ciclo corto, en algunas de las cuales, como por ejemplo enfermería, sigue existiendo oferta de empleo.

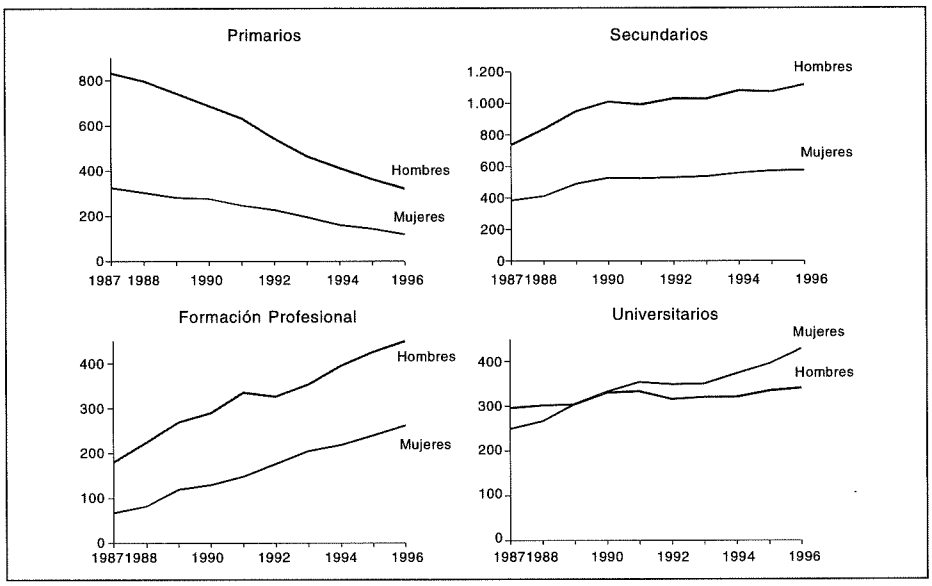
Más interés ofrece el gráfico 3, en el que presentamos la evolución de la ocupación, durante el mismo período, de los distintos niveles de formación en la edad más propia del primer trabajo, 25-35 años.

---

[22] Fundación Encuentro. CECS, *España 1995*, p. 111-155 y 212-217.

[23] Véase el indicador 1.5.2 en el Anexo Estadístico.

Gráfico 3 – Evolución de los ocupados de 25 a 35 años por nivel de estudios y sexo. En miles. 1987-1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de *Encuesta de Población Activa*, varios años.

A primera vista, puede observarse la diferencia, dentro de la estructura ocupacional, de los que sólo han cursado los estudios primarios y de los que se han enriquecido con los estudios secundarios, con la Formación Profesional o con los estudios universitarios. En esas cohortes de edad va desapareciendo la posibilidad de colocación para todos aquellos que no hayan alcanzado el nivel de estudios secundarios[24]. Los ocupados con estudios primarios descienden, en este decenio, un 63,5% entre las mujeres y un 61,4% entre los varones. Respecto a los otros niveles de estudios, las estadísticas presentan el rostro del futuro. El aumento porcentual de nuestros empleados jóvenes con estudios secundarios, de Formación Profesional y universitarios es sorprendente. Los varones con estudios secundarios de segundo ciclo aumentan el 51,8%, frente al 49,2% de las mujeres. En cuanto a la Formación Profesional, que se mueve en volumen absoluto en cifras más modestas, el aumento porcentual llega al 289,3% entre las mujeres y al 149,1% entre los varones. Las trabajadoras jóvenes españolas se han lanzado con pasmosa rapidez al empleo para el que capacita la Formación Profesional. No obstante, quedan aún muy por debajo de los varones en cifras absolutas.

El hecho, a nuestro juicio, más trascendente se observa, dentro de estas mismas cohortes, entre los ocupados con formación universitaria. A partir

[24] Véase el indicador 1.5.3 en el Anexo Estadístico.

del año 1989, la curva de las mujeres cruza el nivel de los varones y prosigue su tendencia creciente sostenida. Este hecho confirma la dinamicidad ya comprobada de las mujeres de 25-44 años que analizábamos antes. El nivel de estudios se confirma como factor determinante en la consecución de empleo. La elevación del nivel cultural de la mano de obra es uno de los acontecimientos más relevantes en la España de nuestro tiempo.

Antes de entrar en el éxito ocupacional de los universitarios españoles, conviene echar una mirada de conjunto a los distintos niveles de formación que forman en España el espectro de ocupados. Nos mantenemos en el período elegido 1987-1996 y proponemos la tabla 4. En ella reflejamos las series de ocupados según los distintos niveles de estudios. En los últimos 10 años los españoles ocupados han cambiado profundamente su estructura cultural, a juzgar por los niveles de formación que aparecen en esta tabla 4. Obsérvese que en 1987 más del 57% del total de la población ocupada no había cursado estudios o éstos se habían reducido a los primarios. En 1996 ese porcentaje de nivel cultural precario se ha reducido a un 35%. Los empleados españoles han elevado su nivel de formación 22 puntos. Es notable la variación porcentual negativa de los ocupados de bajo nivel formativo (analfabetos, sin estudios y sólo primarios) frente a los porcentajes de alza durante el decenio de los que cuentan al menos con estudios secundarios (47,9%), de los que han realizado Formación Profesional (143,7%) y de los han coronado los estudios universitarios o superiores (66,9%). No es exagerado hablar de un vuelco radical en el nivel formativo del trabajador español.

Tabla 4 – Evolución de los ocupados por nivel de estudios terminados. En miles. 1987-1996

Años	Total	Analfabetos y sin estudios	Primarios	Secundarios o medios (excepto técnicos profesionales medios)	Técnico-profesionales (grado medio y superior)	Universitarios y otros
1987	11.593,8	1.363,1	5.290,5	3.017,7	665,0	1.257,5
1988	11.919,5	1.494,7	5.013,8	3.294,0	791,4	1.325,6
1989	12.408,2	1.439,1	4.938,8	3.624,4	928,8	1.477,1
1990	12.619,7	1.378,5	4.848,7	3.814,8	1.022,9	1.554,8
1991	12.559,0	1.249,0	4.722,8	3.879,3	1.081,8	1.626,1
1992	12.145,9	1.159,3	4.344,5	3.911,7	1.129,7	1.600,7
1993	11.723,5	1.014,1	3.964,6	3.822,5	1.265,2	1.657,1
1994	11.770,1	911,5	3.805,2	3.969,7	1.360,4	1.723,3
1995	12.142,6	859,8	3.691,0	4.196,1	1.483,9	1.911,8
1996	12.543,6	827,1	3.534,0	4.462,8	1.620,4	2.099,3
Variación porcentual 87/96	8,2	–39,3	–33,2	47,9	143,7	66,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Este desarrollo cultural y técnico de nuestra mano de obra, que multiplica la demanda de puestos de trabajo cualificado, no parece haber sido bien comprendido por la oferta de los empleadores. El subempleo es una de las enfermedades más graves que amenazan a nuestro sistema productivo. No sólo por la inercia que perpetúa dentro de dicho sistema, sino por el desánimo y hasta la frustración que provoca en los sectores más jóvenes de nuestra población activa.

Antes de proceder al examen de esos grupos de universitarios subempleados, conviene tener presente la lista de oficios y profesiones que el INE recoge en la *Estructura de la Clasificación Nacional de Ocupaciones 1994 (CNO-94)*, y que es la que se sigue en la EPA. No sin un gran esfuerzo de síntesis, podemos presentar en el cuadro 2 los nueve grupos o títulos convencionales para agrupar todos los puestos de trabajo. Una clasificación como ésta tiene que poner en primer plano las definiciones de los puestos de trabajo por las competencias más que por las titulaciones académicas exigidas. En el Informe 3[25] nos ocupamos ampliamente de la necesidad de incorporar a nuestro sistema educativo el aprendizaje de las aptitudes.

Cuadro 2 – Oficios y profesiones en la EPA

1. Dirección de las empresas y de las Administraciones Públicas

— *Dirección de las Administraciones Públicas y de empresas*: dirigentes de partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, organizaciones humanitarias, directores generales, de área o de departamento, gerentes de empresas.

2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales

— *Profesiones asociadas a titulaciones de 2º y 3º ciclo universitario y afines*: físicos, químicos, matemáticos, estadísticos, arquitectos, ingenieros, biólogos, médicos, veterinarios, farmacéuticos, profesores de Universidad y de Enseñanza Secundaria, inspectores, pedagogos, abogados, jueces, magistrados, profesionales de contabilidad, recursos humanos, publicidad, economistas, sociólogos, historiadores, filósofos, psicólogos, escritores, periodistas, actores, bibliotecarios, archiveros, documentalistas.

— *Profesiones asociadas a titulaciones de 1º ciclo universitario y afines*: aparejadores, peritos, profesionales de la estadística, enfermeros, peritos agrícolas, profesionales en biología, profesores de Enseñanza Primaria e Infantil, Educación Especial y FP, diplomados en contabilidad, graduados sociales, ayudantes de archivos y bibliotecas, diplomados en trabajo social.

3. Técnicos y profesionales de apoyo

— *Técnicos y profesionales de apoyo*: delineantes, diseñadores, técnicos en electrónica, mecánica, metalurgia, informática, edificación, zootécnicos, asesores agrícolas, técnicos de laboratorio, ayudantes de veterinaria, de odontología, fisioterapeutas, logopedas, podólogos, agentes de seguros, agentes de viajes, tasadores, subastadores, representantes de comercio, técnicos de venta, secretarios, ayudantes en estudios estadísticos, funcionarios como agentes de aduanas u ocupados en tareas de inspección, control, representantes de artistas, técnicos especialistas de la Policía, educadores sociales, animadores comunitarios, músicos, deportistas.

[25] Fundación Encuentro. CECS, *España 1995*, p. 141 y ss.

Sigue **Cuadro 2 – Oficios y profesiones en la EPA**

4. Empleados de tipo administrativo

— *Empleados de tipo administrativo*: auxiliares de contables, empleados de oficina de servicios de transporte, producción, codificadores de datos, encuestadores, mecanógrafos, taquígrafos, grabadores, auxiliares administrativos, empleados en trato directo con el público en agencias de viajes, recepcionistas y telefonistas, cajeros, taquilleros y otros empleados en trato directo con el público.

5. Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedores de los comercios

— *Trabajadores de los servicios de restauración y de servicios personales*: cocineros, camareros, auxiliares de enfermería, cuidado de niños, peluqueros, azafatas, revisores, cobradores, mayordomos.
— *Trabajadores de los servicios de protección y seguridad*: Guardias Civiles, policías, bomberos, funcionarios de prisiones, guardias jurados, personal de seguridad privado, socorristas.
— *Dependientes de comercio y asimilados*: modelos de moda, encargado de sección dentro de un comercio, dependientes en tiendas, almacenes, quioscos, mercadillos.

6. Trabajadores cualificados en la agricultura y en la pesca

— *Trabajadores cualificados en la agricultura y en la pesca*. Aquellos trabajadores que tienen conocimientos técnicos, aunque sean rudimentarios, en la actividad laboral que desempeñan y que comúnmente los han adquirido en contacto directo con dicha actividad: taladores, trozadores, carboneros, pescadores, cazadores.

7. Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras, la construcción y la minería, excepto los operadores de instalaciones y maquinaria

— *Trabajadores cualificados de la construcción, excepto los operadores de maquinaria*: jefes de equipo en obras estructurales y en acabado de edificios, encargados de pintores, empapeladores y asimilados, albañiles, mamposteros, encofradores, enfoscadores, carpinteros, pintores, revocadores, escayolistas, electricistas, barnizadores, cristaleros, soladores, parqueteros, techadores.
— *Trabajadores cualificados de las industrias extractivas, de la metalurgia, la construcción de maquinaria y asimilados*: jefes de taller y encargados de moldeadores, soldadores, montadores de estructuras metálicas, jefes de taller de vehículos de motor, de máquinas agrícolas e industriales y de motores de avión, encargados y capataces de minería, mineros, canteros, soldadores, chapistas, montadores de estructuras metálicas, herreros, elaboradores de herramientas, mecánicos y ajustadores de maquinaria y equipos eléctricos y electrónicos.
— *Trabajadores cualificados de industrias de artes gráficas, textil y de la confección, de la elaboración de alimentos, ebanistas, artesanos y otros asimilados*: mecánicos de precisión en metales, trabajadores de artes gráficas, ceramistas, vidrieros y artesanos de la madera, textil y del cuero, matarifes, panaderos, confiteros, pasteleros, heladeros, catadores, cigarreros, ebanistas, cesteros, peleteros, sastres, modistos, tejedores, bordadores, patronistas, tapiceros, colchoneros, zapateros, curtidores.

8. Operadores de instalaciones y maquinaria y montadores

— *Operadores de instalaciones industriales, de maquinaria fija, montadores y ensambladores*: jefes de equipo en instalaciones mineras, de procesamiento de metales, de producción de energía, de tratamiento químico (son los trabajadores de la industria que trabajan directamente en los procesos de producción).
— *Conductores y operadores de maquinaria móvil*: maquinista de locomotora, operador de maquinaria agrícola y de equipos pesados móviles, marineros, taxistas, conductores de autobuses y camiones.

9. Trabajadores no cualificados

— *Trabajadores no cualificados en servicios (excepto transportes)*: vendedores ambulantes, a domicilio o por teléfono, empleados del hogar, personal de limpieza de oficinas, hoteles, lavanderos, planchadores, conserje de edificios, limpiacristales, vigilantes, limpiabotas, oficios callejeros, ordenanzas, mozos de equipaje, lectores de contadores, recogedores de basura.
— *Peones de la agricultura, pesca, construcción, industrias manufactureras y transportes.*

En términos generales, deberíamos pensar que los dos primeros capítulos, el de «Dirección de empresas y de las Administraciones Públicas» (nº 1) y el de «Técnicos y profesionales científicos e intelectuales» (nº 2)

contienen los puestos de trabajo propiamente adecuados para los que han realizado estudios universitarios.

Los seis capítulos siguientes (3-8) corresponderían a oficios o profesiones que pueden ser desempeñadas por personas que han cursado los estudios secundarios o han obtenido las titulaciones de Formación Profesional.

En el apartado noveno agrupamos las ocupaciones que no requieren ningún tipo de formación académica y en las cuales, en consecuencia, podría emplearse la considerada como mano de obra «no cualificada».

Dentro del total de la población ocupada (12.543.600), los que han cursado estudios superiores o universitarios llegan a ser un poco más de la sexta parte (2.099.300), un 16,7%. Podríamos suponer que han sido formados para mano de obra muy cualificada. ¿Cómo se distribuyen de hecho actualmente en la estructura ocupacional? Si tenemos a la vista la lista de profesiones y oficios de la EPA que hemos propuesto en el cuadro 2, podemos ir preguntando cuántos empleados en cada uno de esos capítulos poseen título universitario. Este cruce de datos, que debemos al INE, lo ofrecemos en la tabla 5.

Los dos primeros apartados, propios de la mano de obra más cualificada, suman 1.503.400, es decir, el 72,1% de la población universitaria ocupada. El 27,9% restante (581.400) corresponde a titulados universitarios de los grupos 3 a 9, que pueden considerarse como ocupaciones inferiores a la formación universitaria. Tendríamos así la cifra aproximada de universitarios subempleados.

Fuera de los dos primeros grupos, las cifras más importantes corresponden a los grupos 3, 4, y 5 de nuestro cuadro 2. Dichas cifras son también las que presentan un crecimiento porcentual más notable en la serie que presentamos de los tres últimos años, si exceptuamos a los «Trabajadores cualificados en agricultura y pesca», escasamente significativos por su reducido número. Si recorremos los ejemplos concretos propuestos para cada uno de estos tres grupos, podemos llegar a la conclusión de que el «subempleo» de estos universitarios resulta un tanto relativo. La mayoría de estos oficios o puestos de trabajo han mejorado su estatuto social y su beneficio económico. Bastantes de ellos se sitúan, además, en la experiencia previa para acceder a peldaños superiores dentro de la misma profesión.

Es conocida la expansión de nuestros titulados, tanto universitarios como de FP y educación secundaria. Se corresponde esta extensión con la estructura ocupacional del empleo. Podemos rastrearlo en el cuadro 2, estableciendo tres grupos de oficios o profesiones:

a) *Puestos de trabajo que exigirían mano de obra de formación muy cualificada.* Nos tenemos que referir necesariamente a las «cualificaciones», para distinguirlas de las «competencias». La organización tayloriana del

Tabla 5 – Evolución de los ocupados universitarios por tipo de empleo. En miles. 1994-1996

	1994	1995	1996	Variación porcentual 94/96
1. Dirección de empresas y de la Administraciones Públicas	144,0	164,9	183,1	27,2
2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	1.080,4	1.195,4	1.320,3	22,2
3. Técnicos y profesionales de apoyo	185,6	206,3	240,9	29,8
4. Empleados de tipo administrativo	176,1	190,6	209,2	18,8
5. Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio	63,0	72,6	70,5	11,9
6. Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	5,9	8,3	7,8	32,2
7. Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores	26,9	26,2	20,4	–24,2
8. Operadores de instalaciones y maquinaria, montadores	17,0	14,3	14,3	–15,9
9. Trabajadores no cualificados	17,4	21,0	18,3	5,2
Total	1.716,3	1.899,6	2.084,8	21,5

Nota: El total de ocupados de esta tabla es inferior al de la columna «Universitarios y otros» de la tabla 4 porque en la presente tabla no hemos tomado en consideración el personal de las Fuerzas Armadas.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

trabajo conducía al conocimiento del oficio, incluso del puesto de trabajo concreto. En cambio, la «organización inteligente» del trabajo, que supera ya a la tayloriana, impone la noción más amplia de la «profesionalidad». La idea del obrero que vende horas de esfuerzo por un salario se va sustituyendo por la del «agente laboral» en el que las «competencias» son tan importantes o más que las cualificaciones académicas y laborales. El «agente laboral» tiene que introducirse en un conocimiento mucho más profundo de todo el proceso de fabricación, de tal manera que sepa dominar las incertidumbres de cada momento y resolver los problemas de su área de acción en función de todo el proyecto productivo. La información transparente, la imaginación, la facilidad para relacionarse con las personas del entorno, el talento para formular y favorecer la emergencia de una necesidad o de una demanda, etc., son habilidades que se adquieren y dependen del grado de conocimiento. El trabajador ejerce siempre como estudiante, una actitud que refuerza su flexibilidad y su empleabilidad en la empresa del futuro.

Aunque se diversifican las titulaciones, no aumentan las competencias que las empresas exigen cada vez más a la gente. Cuando hablamos de la mano de obra «de formación muy cualificada», inevitablemente pensamos más en las «cualificaciones» que en las «competencias». Tendrá que cambiar mucho nuestro sistema educativo para equilibrar estas dos exigencias. La empresa debería tener más de centro de formación y el centro de formación más de experiencia empresarial.

A estos nuevos profesionales corresponderían los apartados 1 y 2 propuestos en el cuadro 2, que llegan a constituir una quinta parte de la población ocupada en España. Su crecimiento porcentual durante el último decenio analizado es el más significativo, al haber aumentado un 34,6%[26].

b) *Los que exigirían expertos no necesariamente con estudios cualificados.* En este grupo incluimos los apartados 3-8 del cuadro 2. Como era de esperar, constituye el bloque más voluminoso, 8.299.800 empleados, equivalente al 66,2% de la población ocupada. Su aumento porcentual durante el decenio es débil, 2,3%, consecuencia en buena medida de la modernización de las empresas españolas y la aplicación de nuevas tecnologías. El resultado de ambos procesos interrelacionados es que las empresas ofertan cada vez más puestos de elevada cualificación y desaparecen muchos relacionados con la producción y con tareas administrativas. No obstante, este grupo es todavía un buen reflejo de nuestra población ocupada, que se nutre principalmente de cuadros intermedios y sigue valorando más la experiencia que el conocimiento teórico. De alguna manera, este bloque se acerca más al futuro, en cuanto que en él se priman más las «competencias» que las «cualificaciones».

c) *Los que no requieren mano de obra cualificada.* Este sector es minoritario. Representa sólo un 14,3%. En él abarcamos dos grandes grupos: los trabajos en el sector servicios que no requieren ninguna formación académica, tales como personal de limpieza, conserjes, oficios callejeros, recogedores de basura, lavanderos, etc., y el peonaje de la agricultura, la pesca, la construcción, las industrias manufactureras, etc. Como tal sector su futuro es incierto. Una parte del mismo podrá desproletarizarse. Todavía seguirá creciendo a un ritmo débil, como lo demuestra que su aumento porcentual en este último decenio sea sólo del 8,1%.

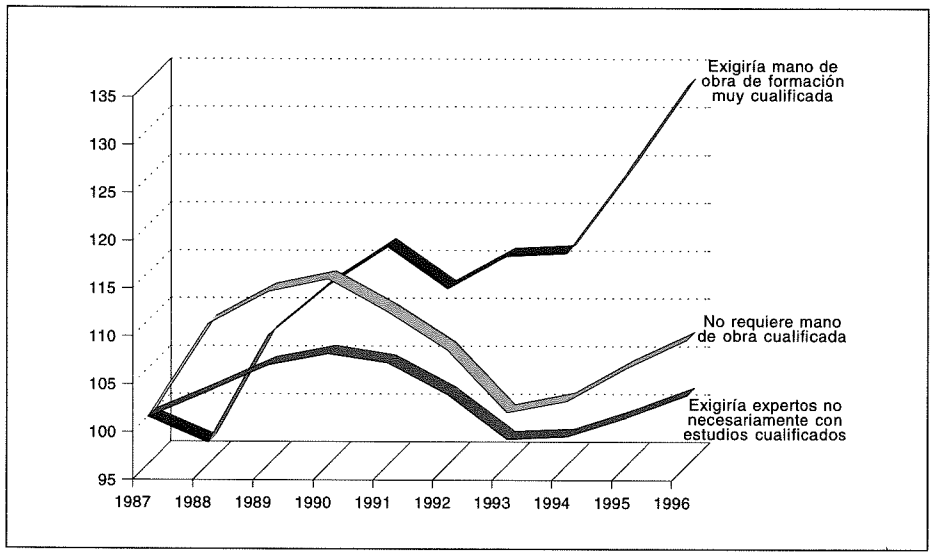
El ritmo de crecimiento del empleo en cada uno de estos tres grupos se expresa en las tres curvas del gráfico 4. Las tres curvas acusan su sensibilidad a los ciclos económicos, pero de una manera especial la de mano de obra no cualificada. Los grupos b) y c) experimentan una caída más vertiginosa a partir de 1990 y se recuperan con más dificultad a partir de 1993. En cambio, los de formación muy cualificada aceleran su ritmo de crecimiento casi de forma vertiginosa a partir de 1994, después de la crisis económica. Las crisis de empleo suelen provocar crecimientos más rápidos de la mano de obra cualificada.

Si volvemos la mirada a las reflexiones anteriores, que han ido surgiendo del análisis de los datos estadísticos y de las dos encuestas realizadas por la EVS, podemos anotar aquí algunas conclusiones orientadoras.

---

[26] Véase el indicador 1.5.4 en el Anexo Estadístico.

Gráfico 4 – Evolución de las ocupaciones por niveles de cualificación. En números índice. Base 1987=100. 1987-1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

— En la sociedad española identificamos ya la formación escolar con la preparación para el trabajo, como en el resto de los países avanzados. Los ocupados «sin estudios» se han reducido a un 6,6% del total. Se estudia para poder trabajar, para adquirir un *status* social en la vida.

— Esta identificación estudio-trabajo se refleja especialmente en las mujeres, actores estratégicos del vuelco radical que se está produciendo en la mano de obra española.

— La generalización del conocimiento y la elevación numérica de las «cualificaciones» significan un valor añadido para la sociedad, para la empresa y para el individuo mismo.

— Aunque buscamos el trabajo como una necesidad vital, por el beneficio económico, y damos especial importancia a la seguridad del mismo, existen indicios claros de que buscamos también en él el desarrollo de las propias capacidades y la expresión de nuestra personalidad.

— Con dificultad podemos señalar la distinción entre el trabajo como fuente de remuneración y el trabajo como vinculación social. Esto quiere decir que la relación del trabajo con la identificación social es también fuerte entre nosotros. El desempleo no es, por tanto, un simple riesgo puntual de pobreza material, sino de exclusión social, aunque esta característica no la hallemos tan acusada como en los países del norte de la Unión Europea. Los españoles no sienten el riesgo de que su propio trabajo se inmiscuya y

desordene su vida familiar o llegue a convertirse en un factor degradante de sus ideales vitales.

2. ¿Dónde y cómo se crean los nuevos empleos?

Después de analizar los cambios y tendencias en la estructura de la población activa y de la ocupada, hay que entrar en otro escenario no menos dinámico como es el del espacio económico en continua transformación. Nos tenemos que referir necesariamente a las nuevas características de los cuatro sectores clásicos, a los cambios en la organización empresarial, a los diversos tipos de contratación, hoy tan cambiantes, e incluso a la distribución geográfica de los negocios en los diversos territorios del Estado.

2.1 Expansión de los «servicios»

Resulta inseparable de la evolución de la economía en su conjunto. La misma producción industrial necesita cada vez más de los servicios. No tiene sentido hablar de «desindustrializar», sino de responder a los desafíos que se le plantean a la nueva industria. Y la respuesta vendrá, sin duda, de la consideración que seamos capaces de prestar a los servicios. Y dicha valoración hay que hacerla tanto desde el punto de vista de la productividad como desde el del peso e influencia que los servicios están adquiriendo sobre el empleo y sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo en nuestro país.

Tenemos que limitarnos al análisis de la relación de los servicios con el empleo, ya que su crecimiento constituye el objetivo de este capítulo. Esto no quiere decir que nos desentendamos de los otros tres sectores clásicos: agricultura, industria y construcción. Por el contrario, los servicios, tanto externos como internos, en esos tres sectores juegan desde hace tiempo un papel decisivo en el crecimiento económico.

Dejamos para otra ocasión el estudio de la vinculación de los servicios con la producción. El aumento de actividades de servicios se genera en íntima relación con el sector industrial del sistema productivo (Barcet, A., 1988). Las economías avanzadas se deslizan desde hace tiempo desde una economía de bienes a otra que integra bienes y servicios. Esta interdependencia es clara, ya sea por los productos producidos o por la manera de producirlos. No es que los servicios avancen a costa de la industria. Carece de sentido la prospectiva de una «sociedad terciaria». Son movimientos complementarios por necesidad. Podemos hablar, sin duda, de una «vinculación interna» y de una «vinculación externa».

Entre los servicios de «vinculación interna» hay que considerar aquellos que son vitales para la empresa, como la previsión de sus necesidades, tesorería, organización de la producción, planificación estratégica, I+D, promoción y venta de productos, control de calidad, etc.

Los «servicios externos» actúan como *inputs* intermedios y pertenecen a ellos muchos de los que la tradición viene clasificando en el llamado «sector terciario»: el transporte, la banca, los seguros y los especialmente relacionados con la producción, como los estudios de asesoramiento, auditorías contables, *consulting* jurídico-financiero, ingeniería, publicidad, formación del personal, arrendamiento y *leasing*, etc.

El estudio y comprobación de la productividad de estos servicios ocuparía otro capítulo entero. Digamos únicamente que la evolución de los servicios en España durante las tres últimas décadas ha sido netamente positiva para la producción del sector, dentro de su lenta incorporación y de la inconsistencia que presentaron siempre las cifras de producción sectorial. Su tasa de crecimiento sufre una caída a mediados de la década de los setenta, que se acentúa a finales de la misma. Pero a partir de 1983 se registra de nuevo una reactivación. Los servicios son menos inestables que otros sectores y se ven menos perjudicados en su ritmo de producción por los ciclos económicos. Baste recordar que su peso en el crecimiento económico en España ha superado ya el 59% del PIB, porcentaje muy cercano al de países industrializados como Alemania e Italia.

Sin las consideraciones anteriores sobre el peso de los servicios en el crecimiento no se explicarían la concentración del empleo en el sector, su distribución y la cualificación de la mano obra que están promoviendo. Todo ello da razón también de la intensa movilidad estructural característica de este sector.

A pesar de los avances indudables que se han realizado en el conocimiento del concepto «servicios» a partir de la década de los años setenta y especialmente durante los ochenta, el estudio de los servicios, en las economías industrializadas, se sigue caracterizando por la endeblez de las explicaciones utilizadas para razonar su crecimiento. Tanto los esquemas conceptuales como los argumentos que suelen esgrimirse para dar razón de la economía de servicios están hoy sometidos a revisión. «*El sector terciario o sector servicios corresponde a un agregado artificial de actividades heterogéneas y dispares y, por tanto, de nada sirve tomar como punto de referencia los datos globales [...] Por otra parte, los cambios experimentados no pueden estudiarse contraponiendo la industria y los servicios como si se tratase de dos esferas de la actividad económica independientes, aunque sometidas a ciertas influencias comunes*»[27]. Esta vinculación de los servicios con

[27] Sáez, F. (dir.), *Los servicios en España: situación y tendencias*, FEDEA, Mundi-Prensa, Madrid, 1993, p. 17.

la producción se extiende desde las funciones puramente administrativas a las que desempeñan un papel estratégico en un determinado subsector industrial. Carece, por tanto, de sentido considerar los cuatro sectores clásicos como compartimentos estancos y deducir de cada uno de ellos tasas de crecimiento diversas.

A su vez, el desplazamiento del empleo y de la producción a los servicios se debe fundamentalmente a dos hipótesis ya bien fundamentadas:

— Crecen los servicios porque aumentan los niveles de integración de los mismos en el sistema productivo.

— Esta integración se está realizando por la creciente utilización de los servicios en la industria manufacturera.

¿Cómo puede producirse la innovación en las economías neoindustriales sin estas herramientas de los servicios? Lo ha demostrado la práctica de las grandes corporaciones a través de los modelos de especialización flexible: los servicios de comunicación y telecomunicación, los estudios de mercado, la investigación y el desarrollo, la publicidad, las consultorías, asesorías, etc., son hoy factores esenciales de la competitividad en un escenario económico donde la planificación y control son ya ley de vida.

¿Qué es lo que sucede en España? Aunque chocamos con una notable deficiencia de fuentes de información, la terciarización de la economía española aparece como una tendencia clara, creciente y constante. Dos fenómenos la caracterizan: por un lado, la demanda final es el componente esencial en la mayor parte de los servicios destinados a la venta; por otro, en los últimos años una parte ya importante de los servicios actúa como *inputs* tanto en los sectores manufactureros como en las propias actividades de servicios. Los *inputs* intermedios no terciarios han entrado en declive.

Analizaremos primero los porcentajes generales y su significación en la comparación con otros países de nuestro entorno y luego entraremos en una mayor desagregación. No podremos llegar a los niveles máximos deseados por falta de información y por las limitaciones que nos impone este capítulo de nuestro Informe. Sin embargo, estos desgloses podrían llevarnos, dada la heterogeneidad ya indicada del sector, a comprender la importancia del nuevo empleo en sus distintos niveles y el grado de cualificación adquirido.

En el conjunto de los cuatro sectores clásicos, el de servicios es el único que ha experimentado un crecimiento sostenido en su volumen de ocupación durante los últimos 27 años. Incluso cuando los demás sectores sufren descensos acusados de empleo, como en la década 1975-1985. Respecto al empleo total en España, los servicios representaban un 30% en 1960 y ya han superado en 1996 el 61%. Esta duplicación a lo largo de tres décadas y media es por sí misma elocuente. A partir de 1987 volvemos a

adquirir altas tasas de crecimiento anual comparables con las anteriores a 1978. La tabla 6 recoge el último decenio, el mismo que elegimos para analizar la mano de obra.

La distribución actual en porcentaje del empleo por sectores es la siguiente: 61,6% en servicios, 20,2% en industria, 9,8% en construcción y 8,4% en agricultura. Sólo la construcción (27%) y los servicios (26,7%) arrojan saldos de variación positivos. La aceleración descendente en la agricultura durante este período es notable (–38,6%). El descenso ocupacional en el sector industrial llega a un –9,7%, si se contempla todo el período. No obstante, aparece claramente el repunte de crecimiento a partir de 1994, superado el punto más bajo de la depresión de 1993. Durante el trienio 1994-1996 se crearon 44.300 empleos industriales.

Con todo, hay que añadir a renglón seguido que en términos de empleo en 1993 nos encontramos aún 4,8 puntos por debajo de la media de los países de la OCDE (65%). El crecimiento de los servicios se ha producido entre nosotros de manera bastante más rápida que en los países más avanzados de la OCDE, tales como Australia, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Italia, Japón y Alemania. En el gráfico 5 representamos las curvas de evolución en cinco países de la Unión Europea. Las estadísticas comparadas sólo alcanzan hasta 1994 y en ellas la industria y la construcción aparecen como un único sector; de ahí que, por ejemplo, la tasa española llegue al 30% en 1994, resultado de sumar el 21% de la industria propiamente tal y el 9% de la construcción.

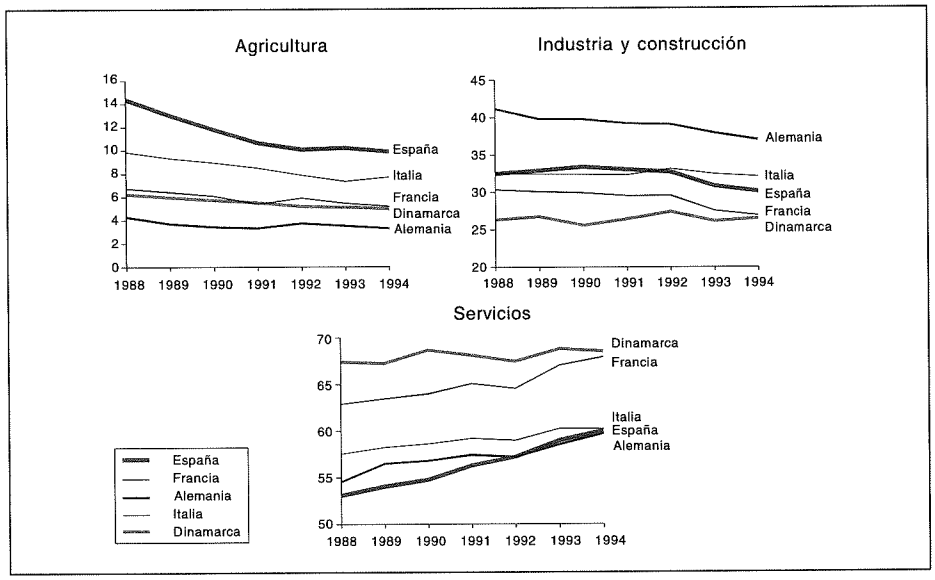
Estas curvas relativamente cortas de siete años son suficientes para demostrar el acelerón descendente de la agricultura española: baja 4,5 pun-

Tabla 6 – Evolución de los ocupados por sectores económicos. En miles. 1987-1996

Años	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
1987	11.593,9	1.724,5	2.801,9	966,7	6.100,8
1988	11.919,5	1.673,1	2.818,6	1.082,1	6.345,7
1989	12.408,2	1.546,2	2.940,6	1.176,5	6.744,9
1990	12.619,8	1.420,5	2.960,9	1.247,9	6.990,5
1991	12.558,9	1.274,6	2.880,1	1.268,5	7.135,7
1992	12.145,9	1.230,3	2.700,8	1.164,4	7.050,4
1993	11.723,5	1.181,7	2.485,0	1.040,5	7.016,3
1994	11.770,1	1.111,4	2.488,5	1.090,2	7.080,0
1995	12.142,7	1.075,0	2.493,8	1.140,4	7.433,5
1996	12.543,6	1.059,3	2.529,3	1.228,1	7.727,0
Variación porcentual 87/96	8,2	–38,6	–9,7	27,0	26,7

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Gráfico 5 – Evolución sectorial del empleo en algunos países de la Unión Europea. En porcentajes. 1988-1994



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Estadísticas Básicas de la Unión Europea*, varios años; y Comisión Europea, *El empleo en Europa 1995*, Luxemburgo, 1995.

tos, frente a la disminución de un punto en Alemania y Dinamarca y dos y uno y medio, respectivamente, en Italia y Francia[28]. Obsérvese que aún estamos cerca de cinco puntos por encima de nuestra vecina Francia. Dichos descensos en el porcentaje de empleo agrícola, producto, entre otros factores, de la mecanización de las tareas del campo, habían permitido a estos países alcanzar ya en 1988 porcentajes inferiores al nuestro actual. Nuestra política de convergencia con Europa exigirá a los españoles mayores descensos en el empleo agrícola para mantener nuestra producción en dicho sector a niveles competitivos.

Nuestro porcentaje de empleo en la industria y en la construcción desciende sólo 2,4 puntos, menos que en Francia y Alemania. El hecho no es sorprendente. El avance tecnológico en esas dos naciones es superior al nuestro y su tejido industrial mucho más tupido.

El ritmo de crecimiento del sector servicios se destaca claramente, y es incluso más rápido que el de Alemania, que nos sigue muy de cerca. Tenemos, sin embargo, que desagregar cuanto nos sea posible los diversos ca-

[28] Estos datos, a partir de los cuales se ha confeccionado el gráfico 5, pueden consultarse en el indicador 1.5.1 en el Anexo Estadístico.

pítulos de ese «cajón de sastre» al que llamamos servicios, para poder obtener alguna conclusión sobre la estructura del empleo español.

2.2 *Cambios estructurales y de tendencias en los servicios*

Interesa analizar la estructura de los servicios en España por el volumen relativo, cercano ya a la media de la OCDE, y, en particular, por la celeridad en el ritmo de crecimiento de algunos subsectores. La EPA nos permite desagregar la evolución de la ocupación según los diversos campos de actuación. Esta desagregación cambia a partir de 1993. Por eso, tomamos como base de nuestro análisis la serie de los cuatro últimos años, 1993-1996.

La tabla 7 nos ofrece 26 ramas de actividad, tal como las formula la EPA, aunque nosotros las asociamos en cuatro grandes grupos según los fines o campos de actuación. Seguimos en esto la clasificación que hace el equipo FEDEA[29] en el estudio ya citado.

En el grupo **A** situamos «las actividades dirigidas a suministrar *inputs* para la producción final de bienes materiales llevada a cabo por empresas y productores de cualquier rama o sector productivo». Suponen actualmente un 14% de todos los ocupados en el sector. Gran parte del aumento del empleo en este grupo procede de la aplicación de nuevas tecnologías en la industria manufacturera y de tecnologías de comunicación e información en otras ramas de servicios. Muchos de estos ocupados son técnicos especialistas que trabajan en empresas pequeñas en las áreas de informática, asistencia técnica, integración de tecnologías, consultoría de gestión y análisis de mercados.

Al grupo **B** lo llamamos «Servicios de distribución». Están también vinculados a la producción. El impacto de las nuevas tecnologías es particularmente fuerte en los transportes y comunicaciones. El crecimiento de estas ramas depende de la utilidad y calidad de servicio que presten a los ciudadanos.

Dentro del grupo **C** asociamos una serie de servicios que llamamos «sociales» en un sentido amplio, en cuanto que están destinados al servicio de la sociedad como tal. Más que las nuevas tecnologías, son aquí la demografía misma, la demanda ejercida por la sociedad y el nivel de gasto público los factores básicos de crecimiento. El sector público se lleva en este grupo la inmensa mayoría de los ocupados.

Por último, hemos asociado bajo la letra **D,** «otros servicios», una serie de actividades debidas en su mayoría a la iniciativa privada y relacionadas con el cuidado de la persona.

---

[29] Sáez, F. (dir.), *op. cit.*, p. 43 y ss.

Tabla 7 – Evolución de los ocupados del sector servicios por ramas de actividad. En miles. 1993-1996

		1993	1994	1995	1996	Variación porcentual 93/96	Variación absoluta 93/96
A	**Servicios a la producción**						
1	Instituciones de crédito	238,0	223,7	217,1	229,8	–3,5	–8,2
2	Seguros	82,4	82,0	91,9	97,8	18,7	15,4
3	Actividades auxiliares de intermediación financiera	14,0	8,7	14,4	12,3	–12,1	–1,7
4	Actividades inmobiliarias	27,3	28,7	43,7	44,0	61,2	16,7
5	Alquiler maquinaria	15,8	16,5	18,3	20,3	28,5	4,5
6	Actividades informáticas	39,8	40,9	46,4	50,6	27,1	10,8
7	I+D	10,8	9,2	12,2	13,2	22,2	2,4
8	Otras actividades empresariales	505,2	502,2	564,4	627,1	24,1	121,9
B	**Servicios de distribución**						
9	Venta vehículos y combustible	291,3	272,1	267,5	284,4	–2,4	–6,9
10	Comercio al por mayor	479,5	464,9	491,6	510,5	6,5	31,0
11	Comercio detalle	1.283,8	1.286,8	1.294,2	1.323,9	3,1	40,1
12	Hostelería	657,4	703,6	747,6	742,3	12,9	84,9
13	Transporte terrestre	404,8	418,2	445,8	446,5	10,3	41,7
14	Transporte marítimo	16,9	15,3	15,4	14,9	–11,8	–2,0
15	Transporte aéreo	26,9	28,3	28,1	24,0	–10,8	–2,9
16	Actividades anexas de transportes y agencias de viajes	75,2	80,3	87,7	91,1	21,1	15,9
17	Correos y telecomunicaciones	148,9	147,9	163,8	153,1	2,8	4,2
C	**Servicios sociales**						
18	Administraciones Públicas	754,3	750,7	764,4	806,7	7,0	52,4
19	Educación	635,4	657,2	681,1	728,7	14,7	93,3
20	Actividades sanitarias, veterinarias, servicios sociales	577,8	583,9	637,4	696,1	20,5	118,3
21	Saneamiento público	41,3	41,2	45,4	43,3	4,8	2,0
22	Organismos extraterritoriales	1,8	1,1	1,4	1,7	–5,6	–0,1
23	Actividades asociativas	40,6	43,4	45,1	50,4	24,1	9,8
D	**Otros servicios**						
24	Ocio, cultura y deporte	175,5	201,3	202,7	232,5	32,5	57,0
25	Servicios personales	128,0	139,5	150,1	142,9	11,6	14,9
26	Personal doméstico	343,5	332,5	355,5	338,7	–1,4	–4,8
	Total	**7.016,2**	**7.080,1**	**7.433,2**	**7.727,0**	**10,1**	**710,8**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa,* varios años.

En cada uno de estos campos de actividades distintas, pero afines, se crea empleo con más facilidad que en los otros tres sectores clásicos. Importa, por tanto, medir la dinamicidad de cada uno y tratar de descubrir el

impacto tecnológico que indica también la presencia de una mano de obra más cualificada. Veámoslo en dicha tabla.

El mayor dinamismo se produce en el grupo **A**, «Servicios a la producción». Los títulos 4-8 obtienen los porcentajes de variación más altos en estos cuatro últimos años. Esto no quiere decir que el aumento absoluto del número de empleados tenga que ser grande. No se puede comparar, por ejemplo, con el aumento en Administraciones Públicas, del grupo **C**, que ocupa a más de 800.000 operarios y su incremento absoluto en el cuatrienio es de 52.400 ocupados, cuando su porcentaje de variación es de sólo un 7%. El ejemplo de «Comercio detalle» (grupo **B**) es más llamativo. En una población trabajadora de más de un millón, el aumento absoluto es de 40.100 y la variación porcentual no pasa de 3,1%.

Volvamos ahora al grupo **A,** «Servicios a la producción». Ahí nos encontramos con los porcentajes de variación más altos de todas las ramas de servicios. Si excluimos «Actividades inmobiliarias» y «Alquiler maquinaria», también relacionados directamente con la producción, con una evolución porcentual del 61,2% y 28,5%, respectivamente, los tres títulos siguientes corresponden a *inputs* directamente relacionados con el mundo empresarial de la producción.

El porcentaje de variación indica el ritmo de crecimiento en dicho cuatrienio. A él nos referimos cuando hablamos de movilidad en una rama ocupacional del sector. Si el crecimiento en la serie es sostenido, estamos ante una tendencia emergente sólida. La variación absoluta refleja el aumento en miles de puestos de trabajo. Aunque la variación absoluta se mueva en números relativamente discretos, hay que atender especialmente a la variación porcentual. Tal es el caso del I+D, que alcanza una variación de notable dinamicidad en el último cuatrienio, nada menos que un 22,2%, y su aumento absoluto de ocupados se queda en 2.400.

Los tres indicadores que más interesan en este grupo **A** son sin duda los correspondientes a los números 6, 7 y 8. Los tres se refieren a *inputs* destinados a influir en la estructura interna del aparato productivo y en la mayor parte de los casos están relacionados directamente con la mejora tecnológica. Los tres muestran un índice notablemente alto de dinamicidad: «Actividades informáticas», un 27,1%; «I+D», un 22,2%; y «Otras actividades empresariales», un 24,1%. La población empleada en estas tres ramas de actividad asciende en 1996 a 690.900 ocupados.

La utilización de los servicios por las empresas ha sido objeto de una amplia encuesta manejada por el informe FEDEA[30]. La encuesta se realizó en un número importante de empresas de las comunidades autónomas de

[30] Véase Sáez, F., *op. cit.*, p. 206-208 y la nota 21 sobre los autores y la metodología seguida en dicho estudio.

Murcia, País Vasco, Comunidad Valenciana, Galicia, Andalucía y Madrid. Los autores de este estudio clasifican el tipo de servicios en tres categorías: «de uso obligado», «derivados de la actividad específica de la empresa» y «relacionados con el desarrollo tecnológico o mejora de gestión».

De los 32 tipos de servicios propuestos a las empresas encuestadas, 12 de ellos son utilizados por más del 90%. Merece la pena apuntarlos:

— Cuatro son de uso obligado y de bajo valor añadido: «Ejecución contabilidad» (99,3%); «Gestión pago impuestos» (97,4%); «Gestión cobro clientes» (97%); y «Servicio limpieza» (96,9%).

— El servicio «Transporte de ámbito local» lo utilizan el 92,9% de las empresas.

— Quedan siete tipos de servicios relacionados con el desarrollo tecnológico que superan dicha barrera del 90%: «Asistencia y asesoramiento jurídico» (98,4%); «Asesoramiento fiscal» (97,6%); «Asesoramiento contable» (96%); «Gestión plantilla» (94,9%); «Selección personal» (91,7%); «Control de calidad producto acabado» (91,4%); y «Tratamiento informático» (91,3%).

No parece que estos porcentajes abrumadores demuestren una penetración específica de alta tecnología en las empresas encuestadas. Es sabido, y la experiencia lo demuestra, que el control de calidad, tanto de productos acabados como de materias primas, se hace en España a un nivel aún muy insuficiente. Pero es justo pensar que dichos servicios han superado ya una fase de expansión y corresponde iniciar el uso de otros servicios que mejoren realmente la gestión empresarial. Nos referimos a servicios tales como «Desarrollo tecnológico» (I+D), que dicen utilizar el 75,1% de las empresas; los «Estudios de mercado» (71,4%); el «Diseño» (67,7%).

Añádase a esto la forma de realización de los diferentes tipos de servicios. Los intérpretes de la encuesta concluyen con razón que es más relevante el indicador de contratación externa que la respuesta simple de utilización. En este sentido, los indicadores reales descenderían sensiblemente: sólo un 7,4% contrataría un servicio de «Desarrollo tecnológico» y un 8,9% los «Estudios de mercado». La mayor parte de las empresas, fundamentalmente las PYMEs, tiende a utilizar servicios contratados fuera.

El empleo en el sector público es claramente anticíclico. En un período de fuerte recesión como el de 1975-1985 el número de empleados públicos compensó la reducción del empleo registrada en el sector privado. Esta afirmación sólo se explica con el crecimiento de los servicios públicos, exigidos la mayoría de ellos por el Estado de Bienestar. La tabla 8 da cuenta clara de este desglose por sectores económicos.

En el sector público aumentan los servicios, que experimentan un crecimiento extraordinario del 31,6%. En el resto de los sectores se producen

Tabla 8 – Evolución de los ocupados en el sector público y en el privado por sectores económicos. En miles. 1987-1996

Años	Agricultura		Industria		Construcción		Servicios		Total	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
1987	25,0	1.699,4	173,7	2.628,2	34,8	931,9	1.581,6	4.519,1	1.815,1	9.778,6
1988	25,9	1.647,2	174,5	2.644,2	41,0	1.041,1	1.669,4	4.676,4	1.910,8	10.008,9
1989	26,7	1.519,5	163,3	2.777,2	42,3	1.134,2	1.837,2	4.907,7	2.069,5	10.338,6
1990	26,5	1.393,9	155,3	2.805,7	40,3	1.207,6	1.899,7	5.090,9	2.121,8	10.498,1
1991	29,7	1.244,9	136,1	2.744,1	39,1	1.229,4	1.972,1	5.163,5	2.177,0	10.381,9
1992	21,7	1.208,6	128,5	2.572,3	31,9	1.132,5	1.960,7	5.089,8	2.142,8	10.003,2
1993	20,9	1.160,8	121,8	2.363,2	36,7	1.003,8	1.928,4	5.088,0	2.107,8	9.615,8
1994	19,1	1.092,3	101,9	2.386,6	28,5	1.061,7	1.898,9	5.181,3	2.048,4	9.721,9
1995	15,8	1.059,1	105,9	2.387,9	31,6	1.108,8	1.980,5	5.453,0	2.133,8	10.008,8
1996	22,9	1.036,4	106,0	2.423,3	34,4	1.193,7	2.081,1	5.809,1	2.244,4	10.299,2
Variación porcentual 87/96	–8,4	–39,0	–39,0	–7,8	–1,2	28,1	31,6	28,6	23,7	5,3

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa,* varios años.

disminuciones: moderadas en la agricultura (–8,4%) y la construcción (–1,2%) y más importantes en la industria (–39%). Esto no significa necesariamente que descendiera la inversión pública del Estado, por ejemplo, en infraestructuras, como es de sobra conocido. No deja de llamar la atención que sólo en los dos últimos años, 1995 y 1996, se crearan 200.000 puestos de trabajo nuevos en el sector público. La educación y la investigación, la sanidad, la Seguridad Social y la administración explican este fuerte crecimiento, que corresponde claramente a los servicios y no a otros sectores económicos.

A modo de conclusiones, respecto a la utilización de los servicios, podríamos apuntar las reflexiones siguientes:

— Es claro que la economía española ha experimentado un cambio significativo hacia la terciarización, si bien el porcentaje de trabajadores empleados en el sector servicios resulta todavía inferior a la media de la OCDE (65%), y claramente alejado del de países como Australia, Bélgica, Canadá, Estados Unidos y Reino Unido, en los que llega al 70%.

— Este crecimiento de los servicios se ha producido en España de una manera bastante más rápida que en la mayor parte de los países industrializados. Con todo, hay que matizar que durante largo tiempo dicho crecimiento fue notablemente inferior al registrado en los países europeos de la OCDE. Lo ocurrido desde mediados de los ochenta lleva a pensar que se trata de una nueva fase de la expansión del sector.

— En los últimos años las ramas que experimentan una mayor tasa de crecimiento son «Actividades inmobiliarias», «I+D», «Actividades informáticas», «Alquiler maquinaria», «Actividades anexas de transportes y agencias de viajes», «Otras actividades empresariales», «Actividades asociativas» y «Ocio, cultura y deporte», todas ellas por encima del 20%.

2.3 El deslizamiento ocupacional

Es lógico que la fuerte expansión de los servicios haya influido en el resto de los sectores económicos. En algunos casos para aumentar el personal cualificado dentro de los servicios internos a la empresa, y en otros para contratar fuera servicios requeridos para incrementar la productividad.

El crecimiento más rápido lo ha registrado el grupo de profesionales y técnicos y el grupo de funcionarios superiores y directores de empresas. Caeríamos en la simpleza si atribuyéramos este crecimiento de las ocupaciones de «bata blanca» a la expansión de los servicios. La experiencia dura de la competencia en los mercados y la situación cada vez más compleja en el ámbito de la organización y tecnología aplicada influyen más directamente en la apreciación, uso y concentración de conocimientos. El grupo

más numeroso de personal de alta cualificación y técnicos seguirá actuando en el sector servicios. La tabla 9 puede servirnos, al menos indicialmente, para demostrar el aumento de ocupaciones de alta cualificación en un sector tan significativo como el de la industria. Desafortunadamente, los desgloses necesarios sólo los podemos hacer a partir de 1994. Se refieren, por tanto, al último trienio, aunque nos hubiera gustado poder abarcar todo el período 1987-1996 elegido para nuestro análisis.

Cuando analizábamos la estructura ocupacional de la mano de obra en la primera parte de la Red de los Fenómenos (p. 117-119), establecíamos también tres grupos de puestos de trabajo que conviene recordar ahora a la vista de esta tabla 9.

En primer lugar, en el grupo a) destacábamos los puestos de trabajo que exigirían mano de obra de formación muy cualificada, creciente en la estructura de nuestra fuerza de trabajo. Contemplando ahora el sector de industria, el más significativo del aparato productivo, observamos que ese primer grupo de «bata blanca», en nuestra tabla está representado por los dos primeros títulos: 1. «Dirección de empresas y de la Administración», y 2. «Técnicos y profesionales científicos e intelectuales». La suma total de ocupados en estos dos primeros niveles de la empresa pasa de 199.000 en 1994 a 226.100 en 1996, con un aumento de 27.100 nuevos ocupados en dicho trienio.

En el grupo b) asociábamos las ocupaciones que exigirían expertos no necesariamente con estudios cualificados. En nuestra tabla corresponden a los

Tabla 9 – Evolución de los ocupados en la industria por tipo de ocupación. En miles. 1994-1996

	1994	1995	1996	Variación porcentual 94/96
1. Dirección de empresas y de la Administración	125,1	132,8	130,0	3,9
2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	73,9	85,6	96,1	30,0
3. Técnicos y profesionales de apoyo	175,2	189,6	205,1	17,1
4. Empleados de tipo administrativo	194,5	177,4	197,9	1,8
5. Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio	35,8	33,0	32,4	–9,5
6. Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	1,2	1,8	1,1	–8,3
7. Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores	928,4	920,0	914,6	–1,5
8. Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	713,4	698,8	702,7	–1,5
9. Trabajadores no cualificados	241,0	254,9	249,1	3,4

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Tabla 10 – Evolución de la distribución porcentual de los empleados en la industria por grupos ocupacionales. 1994-1996

	1994	1996
1. Ocupaciones muy cualificadas	8,0	8,9
2. Ocupaciones no necesariamente muy cualificadas	82,3	81,2
3. Ocupaciones no cualificadas	9,7	9,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

números 3 a 8. Este grupo intermedio, siendo mucho más numeroso, consigue un aumento claramente inferior al anterior: apenas 5.300 empleados más.

Por último, en el grupo c) incluíamos las ocupaciones que no requieren mano de obra cualificada. Asciende levemente, en 8.100 ocupados.

Si queremos ahora establecer los porcentajes de cada grupo en la estructura de nuestra industria, tendríamos los resultados que recoge la tabla 10.

Las proporciones de ocupaciones medias y altas son significativas por la rapidez de su crecimiento y las tendencias a las que apuntan. Sería interesante contar con datos sobre la estructura ocupacional de la industria en los países de nuestro entorno.

2.4 *Geografía del nuevo empleo*

Como era de esperar, el nuevo empleo obedece a un clima ambiental social, cultural y económico. En el Anexo Estadístico ofrecemos al lector erudito las tablas extensas que permitan comprobar cuanto aquí resumimos como más notable[31].

No sorprenderá al lector que en el sector agrícola los porcentajes de ocupados desciendan en todas las Comunidades. Lógicamente, los descensos son mayores en aquellas Comunidades donde la relación al volumen total de ocupados se hace más sensible: Asturias (–48,4%), que ha pasado de 73.400 a 37.900; Galicia (–47%), que ha disminuido de 408.400 a 216.600; Castilla y León (–44,8%), que acusa una bajada de 190.000 a 105.100; y Extremadura (–44,8%), que ha pasado de 78.600 a 43.400. Estas cuatro Comunidades presentan los descensos más importantes en el sector agrícola.

Andalucía, que tiene un volumen de ocupados agrícolas importante, 324.000 en 1988 y 217.500 en 1996, desciende un –33%; la Comunidad Valenciana (130.000 en 1988, 90.400 en 1996), un –30,5%; y Castilla-La Mancha (113.600 en 1988, 69.600 en 1996) se queda en un –38,7%. La disminución de ocupados agrícolas en estas tres Comunidades se sitúa en una posición intermedia.

---

[31] Véanse especialmente los indicadores 1.5.5, 1.5.6, 1.5.7 y 1.5.8 en el Anexo Estadístico.

El resto de las Comunidades Autónomas que tienen menos de 100.000 ocupados en el sector agrícola acusan descensos también notables, como el País Vasco (–36,6%), Cantabria (–31,2%), Aragón (–24,6%), Murcia (–25,8%), Cataluña (–21%), etc.

En el sector industrial, en casi todas disminuye el empleo. Se producen descensos intermedios en Comunidades con un alto volumen de ocupados, como Cataluña (de 708.200 en 1988 a 619.000 en 1996), que desciende un –12,6%; Madrid (de 370.200 en 1988 a 312.200 en 1996), un –15,7%; y País Vasco (de 220.800 en 1988 a 199.200 en 1996), un –9,8%. Castilla-La Mancha, Asturias y Murcia, con volúmenes industriales modestos, descienden el –23,7%, el –27,8% y el –20,6%, respectivamente.

Tres Comunidades presentan porcentajes positivos de variación ocupacional en la industria: Extremadura, con un 10%; La Rioja, con un 5,9%; y Navarra, con un 4%. Por otra parte, Castilla y León y Galicia sólo descienden en su población industrial menos del 3%.

Contrasta de manera contundente con los dos sectores decrecientes, agricultura e industria, el sector servicios, como hemos venido comprobando a lo largo de nuestro análisis. Ocupan los primeros puestos en la evolución positiva Baleares (32,8%), Cataluña (28,6%), Andalucía (26,6%), Murcia (24,4%) y Madrid (22,5%). La media nacional de aumento es el 21,9%. En todas estas Comunidades es fácil adivinar la importancia que tiene en este incremento el negocio del turismo.

Todos estos porcentajes se relacionan indudablemente con la tasa de actividad, la de ocupación y el Valor Añadido Bruto (VAB) de cada Comunidad. El lector más interesado podrá verlos al detalle en el Anexo Estadístico. En cuanto al crecimiento más notable del VAB hay que destacar a Baleares (52%), seguida de lejos por Madrid (24,9%), Comunidad Valenciana (21,2%), Castilla y León (19,8%), Cataluña (19,7%), Galicia (20%) y Canarias (17,9%), todas ellas situadas por encima de la media de aumento del VAB, que fue del 17,6%.

Si observamos ahora la evolución de los ocupados, puede sorprendernos que los porcentajes más positivos se produzcan en Canarias (15,1%), Baleares (14,8%), Andalucía (13,4%), Comunidad Valenciana (10,4%), Navarra (10,1%), Murcia (9,8%) y Extremadura (9,5%), todas ellas por encima de la media, que fue del 8,3%.

2.5 *Mejor crear el propio empleo que esperar a que venga*

No vamos a lanzar un eslogan para estos tiempos difíciles. Invertir en sí mismo equivale a enfrentarse con el mayor de los riesgos: supone una gran dosis de confianza en sí mismo, un grado de formación técnica (*expertise*)

y un contexto propicio. No faltan organizaciones nacionales e internacionales que proponen el autoempleo como futuro del trabajo. Lo que antes aparecía como una alternativa excepcional, ahora comienza a considerarse que el futuro la convertirá en un alternativa normal, al menos en determinados niveles de formación.

En España se identificaba el autoempleo con las profesiones liberales y con los negocios familiares en la agricultura, en la hostelería y en el comercio. Precisamente muchas de las personas que abandonaron el campo en los años sesenta y setenta montaron un pequeño negocio en áreas urbanas y hasta en su mismo pueblo. A partir de los ochenta, y como consecuencia de la grave crisis industrial, se reforzó la idea del autoempleo en los sectores obreros de la industria mejor preparados.

No debemos confundir este nuevo fenómeno con los pequeños negocios familiares, que adolecían de las mismas debilidades estructurales que las empresas sin asalariados. Ocupaban pequeños nichos de mercado, mantenían la imagen de residuales y se las consideraba llamadas a desaparecer. Esta visión reproducía en sus elementos básicos la cultura empresarial ligada al modelo de desarrollo de las grandes empresas industriales. ¿Responde a este modelo tradicional el actual aumento de autoempleo en nuestro país?

Empresarios y asalariados reaccionan de manera diversa durante el proceso de un ciclo económico. Las dos curvas en numeros índice del gráfico 6 reflejan con claridad la diferencia de comportamientos. Hemos prescindido de los asalariados y empresarios del sector agrícola porque, a nuestro entender, distorsionan de manera notable los análisis que de ambos colectivos se puedan hacer, especialmente del grupo de empresarios. El descenso continuado de agricultores autónomos esconde la verdadera evolución de dicho grupo.

En el período expansivo 1987-1991 la dinamicidad en tasas de aumento del personal asalariado es muy superior a la del empresariado. Éste no parece sentirse urgido por la iniciativa y pone su esfuerzo en el aumento de la producción invirtiendo en trabajo. Por el contrario, cuando comienzan a sentirse los efectos de la crisis, a partir de 1991, cae en picado la velocidad de contratación, mientras los empresarios mantienen su dinámica propia de crecimiento.

Conviene desagregar la curva de evolución del porcentaje de los empresarios. Se observan comportamientos distintos según se trate de *empresarios sin asalariados* o de *empresarios con asalariados*. La relación de ambas curvas con la evolución del PIB y de la tasa de paro se comprueba en la tabla 11.

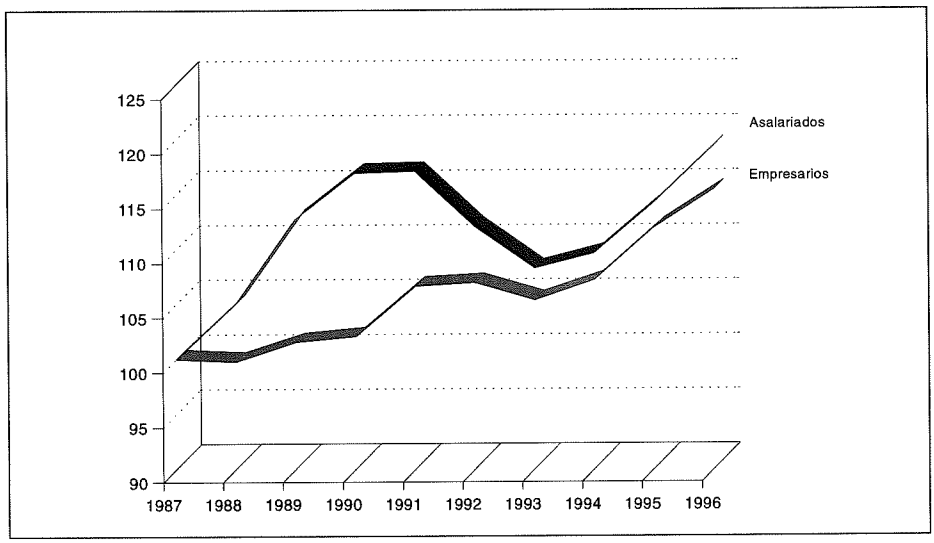
Los empresarios sin asalariados disminuyen en números absolutos de 1987 a 1993, es decir, durante todo el período de expansión y los primeros años de recesión en 258.300. En cambio, durante los tres últimos años

Tabla 11 – Evolución del número de empresarios en relación con el PIB, la población ocupada y la tasa de paro. 1987-1996

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Empresarios con asalariados	400,3	410,2	449,3	482,9	520,1	545,4	539,6	546,0	599,5	637,1
% sobre población ocupada	3,5	3,4	3,6	3,8	4,1	4,5	4,6	4,6	4,9	5,1
Empresarios sin asalariados	2.141,3	2.115,8	2.072,6	1.969,2	1.943,3	1.921,5	1.883,0	1.887,8	1.904,6	1.910,2
% sobre población ocupada	18,5	17,8	16,7	15,6	15,5	15,8	16,1	16,0	15,7	15,2
% paro sobre población activa	20,0	18,5	16,9	16,1	17,0	20,1	23,9	23,9	22,8	21,8
Incremento del PIB	5,6	5,2	4,7	3,7	2,2	0,7	–1,2	2,1	3,0	2,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuetro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa,* varios años; *Anuario Estadístico 1995*, 1996; y datos INE.

Gráfico 6 – Evolución de los asalariados y de los empresarios en industria, construcción y servicios. En numeros índice. Base 1987=100. 1987-1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

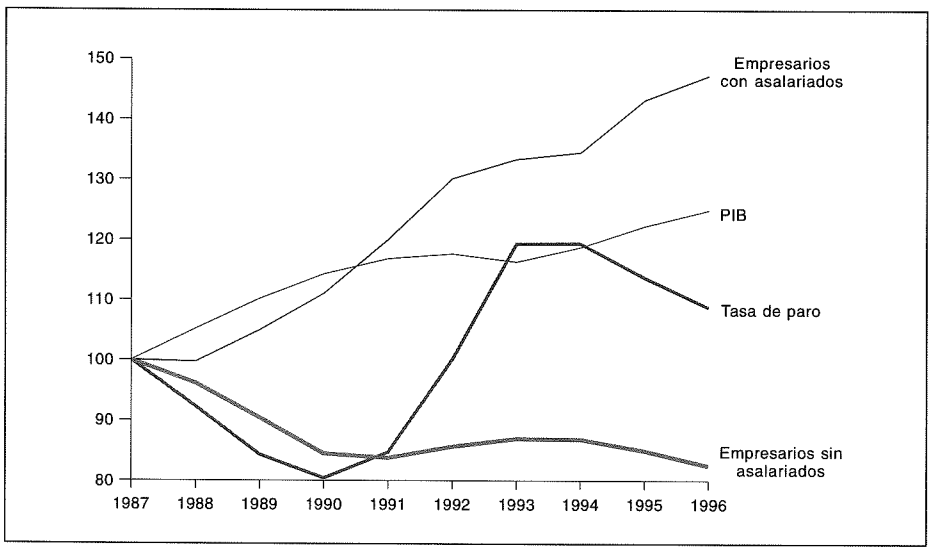
(1994-1996) vuelve a subir el número de empresarios sin asalariados en 27.200. Parece que el número de *empresarios sin asalariados* sigue una evolución errática, mucho menos sensible al ciclo económico y, desde luego, diferente de la evolución de los *empresarios con asalariados*. Los porcentajes de los primeros sobre la población ocupada confirman esa evolución contraria a los ciclos.

Si nos fijamos ahora en la línea de los *empresarios con asalariados*, comprobamos que observan, al contrario de los *sin asalariados*, una evolución constante de crecimiento, sin apenas acusar la recesión de 1993 y 1994. El aumento absoluto en todo el decenio es de 236.800 puestos, casi la cifra de pérdidas entre los *empresarios sin asalariados* hasta el año 1994.

De manera casi plástica y valiéndonos de los índices de evolución, a partir de 1987, podemos trazar las curvas que reproduce el gráfico 7.

Las curvas de *empresarios sin asalariados* y de la tasa de paro parecen describir itinerarios muy distintos en sus índices de crecimiento. No obstante, merece la pena poner la atención en los puntos de inflexión. De 1987 a 1990 el descenso es paralelo, y otro tanto se puede afirmar en los tres últimos años de salida de la crisis, 1994-1996. El paro y los *empresarios sin asalariados* parecen asociarse con el signo descendente en épocas de expansión económica. Del mismo modo, en el ciclo de receso 1991-1993 las tasas de paro y de *empresarios sin asalariados* experimentan incrementos significativos.

Gráfico 7 – Evolución del porcentaje de empresarios con asalariados y sin asalariados respecto a la población ocupada, la tasa de paro y el PIB. En numeros índice. Base 1987=100. 1987-1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años; *Anuario Estadístico 1995*, 1996; y datos INE.

El autoempleo parece constituir, por tanto, para la mayoría de los *empresarios sin asalariados* un colchón amortiguador de las tensiones sociales generadas por el paro. El autoempleo podría considerarse como una respuesta coyuntural en los momentos de mayor dificultad para ingresar en el mercado de trabajo por la vía del empleo asalariado. Las empresas sin asalariados responden a situaciones precarias sin perspectivas de permanencia estable. Lo cual no impide que no pocas veces puedan convertirse en semilla de unidades productivas eficaces y generadoras de empleo.

En cambio, los *empresarios con asalariados* siguen una evolución radicalmente distinta. Aumentan en números absolutos con independencia de la tasa de paro. Tampoco se puede establecer una relación segura entre la variación anual del PIB y la de los porcentajes de *empresarios con asalariados* sobre la población ocupada.

A partir de este análisis podemos concluir que, a diferencia de lo que ocurre con los *empresarios sin asalariados*, son causas estructurales y no meramente coyunturales las que actúan como motor en el incremento de *empresarios con asalariados*. Queda por probar que estas causas sean efectivamente estructurales.

Aumenta el número de empresas más pequeñas

El protagonismo cada vez mayor de las pequeñas y medianas empresas constituye una de las notas más destacadas de la vida económica y laboral

de nuestro tiempo. En nuestro anterior Informe ya subrayábamos la importancia creciente de las PYMEs en nuestro país[32]. Esta percepción se confirma en los datos más recientes del *Directorio Central de Empresas* (DIRCE). De las 38.967 nuevas empresas creadas en 1995, nada menos que 36.191 (el 92,8%) no superaban los 10 empleados.

La Tesorería de la Seguridad Social nos suministra datos para poder ahondar en este análisis. La tabla 12 muestra el crecimiento, en porcentaje, de los centros de trabajo y de los trabajadores ocupados en dichos centros. No se puede identificar totalmente empresa y centro de trabajo, ya que aproximadamente un 10% de las empresas tienen varios centros de trabajo.

Aparece claro el crecimiento superior, tanto en número de centros como en el conjunto de ocupados, en las empresas pequeñas de 1 a 5 trabajadores.

Según las cifras de esta tabla, es evidente que asistimos a una nueva estructuración del conjunto empresarial en España. No puede dudarse que aumentan los porcentajes en función inversa al número de trabajadores. En lo que se refiere a los centros, basta leer la columna correspondiente a 1996 y compararla con la de 1988.

Tabla 12 – Evolución y distribución del empleo por tamaños del centro de trabajo. En porcentaje. 1988-1996

		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Dimensión por número de trabajadores										
De 1 a 5	Centros	74,4	74,0	73,9	74,4	75,2	76,3	78,6	79,8	79,8
	Trabajadores	16,2	16,2	16,4	16,9	17,7	18,1	19,1	19,9	19,8
De 6 a 50	Centros	23,4	23,8	23,9	23,5	22,8	21,8	19,6	18,4	18,4
	Trabajadores	36,2	36,7	37,1	37,0	36,8	35,7	34,8	34,0	34,7
De 51 a 250	Centros	1,9	1,9	1,9	1,8	1,7	1,7	1,5	1,5	1,5
	Trabajadores	20,8	20,8	20,3	20,1	19,7	19,7	19,6	19,9	19,9
Más de 250	Centros	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	Trabajadores	26,8	26,4	26,2	26,0	25,7	26,7	26,5	26,3	25,5
Total	Centros	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Trabajadores	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Nota: Los datos de 1996 son hasta junio.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de la Tesorería de la Seguridad Social.

[32] Fundación Encuentro. CECS, *España 1995*, p. 155-190.

	Centros				
	1 a 5	6 a 50	51 a 250	Más de 250	
1988	74,4	23,4	1,9	0,4	100
1996	79,8	18,4	1,5	0,3	100

Esta misma lógica, aunque atenuada por la mayor concentración de trabajadores en las grandes empresas, aparece también de manera tendencial en cuanto a la distribución por porcentajes de los ocupados.

	Trabajadores				
	1 a 5	6 a 50	51 a 250	Más de 250	
1988	16,2	36,2	20,8	26,8	100
1996	19,8	34,7	19,9	25,5	100

La misma tendencia se observa en la Unión Europea. Según el informe *Enterprises in Europe. Fourth Report*[33], durante el trienio 1990-1992, las únicas empresas cuyo número aumentó fueron las de 1 a 50 asalariados, como puede verse en la tabla 13.

Por el último informe sobre el empleo en la Unión Europea, aún no publicado, sabemos que las empresas de menos de 100 empleados han creado 250.000 puestos de trabajo netos anuales en el período 1988-1995, mientras que las de más de 100 empleados sufrieron la pérdida de 222.250 por año.

¿Estamos ante un cambio estructural de la empresa misma?

En nuestro Informe 3 subrayamos la importancia estratégica de las PYMEs en el tejido empresarial español. Al mismo tiempo llamábamos la atención sobre la importancia que ha tenido para nuestro aparato productivo el pequeño porcentaje, incluso casi podríamos hablar de carencia, de grandes empresas en España. Al destacar la importancia de las PYMEs en nuestro tejido empresarial y defender la necesidad de crear grandes empresas no caemos en contradicción.

Tabla 13 – Distribución de las empresas de la Unión Europea según el número de asalariados. En porcentaje. 1990-1992

	Sin asalariados		De 1 a 50 asalariados		De 51 a 250 asalariados		Más de 250 asalariados	
	1990	1992	1990	1992	1990	1992	1990	1992
Unión Europea	52,6	49,7	46,2	49,2	1,0	0,9	0,2	0,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Enterprises in Europe*, varios años.

[33] Eurostat, *Enterprises in Europe. Fourth Report*, Comisión Europea, Luxemburgo, 1996.

El taylorismo clásico está agonizando. El crecimiento de la productividad y la competitividad lo desafían a muerte. Muchos empresarios españoles prefieren mantenerlo en nombre de una cierta racionalidad económica, partidaria de la desregulación para reincidir en el autoritarismo irracional. Por ese camino no van a conseguir rentabilizar los conocimientos y las experiencias de todos los que participan en la empresa. El conocimiento no se distribuye sólo desde arriba; hay que recogerlo día a día en los diversos equipos y unidades de trabajo. Quizá no nos hemos dado cuenta aún, en la gestión empresarial, de la importancia creciente de lo inmaterial en el sistema productivo. Todavía aturden nuestros oídos los discursos que prometen el retorno del crecimiento, como si la evolución de las tasas del PIB o del VAB se hubieran convertido para nuestra sociedad en la única finalidad y en el barómetro de nuestras vidas.

Séanos permitido terminar el análisis de los yacimientos de empleo en nuestra estructura ocupacional con unas reflexiones que son ya patrimonio del pensamiento empresarial europeo y que quizá comiencen a penetrar en nuestros más avisados empresarios españoles.

— Aunque las grandes empresas corporativas han perdido la ventaja absoluta de que disfrutaron hasta la década de los setenta, todavía representan una parte considerable de la producción total, muy superior al empleo que ocupan, debido a la productividad creciente que se deriva de la aplicación constante de mejoras tecnológicas en los procesos productivos. Subsisten mercados (los de materias primas, productos básicos, productos de electrónica de consumo, automóviles, etc.) y aparecen otros (*hardware* informático, telecomunicaciones, etc.) en los que la dimensión sigue siendo un factor fundamental de supervivencia y de competitividad. Pero estas empresas, para seguir presentes en el mercado, han tenido que sufrir un profundo proceso de adaptación en su organización interna.

— La reflexión anterior no excluye la probabilidad de que haya sido precisamente la transformación de la gran empresa corporativa la que haya actuado como motor de la multiplicación de empresas de menor tamaño. La mayor parte de esas empresas corporativas comenzaron su esfuerzo de adaptación buscando una contención de costes salariales que se tradujo en muchos casos en la aplicación de lo que se conoce como *downsizing* o adelgazamiento, eufemismo que hace referencia a los recortes de plantilla. A esta terapia de choque siguieron otras medidas centradas principalmente en aumentar la competitividad vía reducción de costes. La flexibilidad externa o cuantitativa, fundada básicamente en la contratación flexible, se ha mostrado insuficiente y en algunos casos hasta contraproducente. Por eso se empieza a propugnar la flexibilidad interna.

— La flexibilidad funcional o interna ha sido impuesta por las nuevas e imperiosas exigencias de una sociedad cada vez más diversificada. La mundialización nos ha obligado a entrar de hecho en la sociedad de la diversi-

dad. Lo percibimos en los nuevos comportamientos de los consumidores y de los mismos asalariados. Estamos ya muy lejos de los tiempos en que Ford prometía un coche para cada americano. Hoy día el usuario reivindica la posibilidad de comprar dentro de lo posible aquello que más le diferencia de los otros. El consumo de masas se ha personalizado. Puede sonar a paradoja, pero es una realidad. La cuestión no está ya únicamente en renovar el frigorífico, sino en adquirir otro mejor y posiblemente más barato que el anterior.

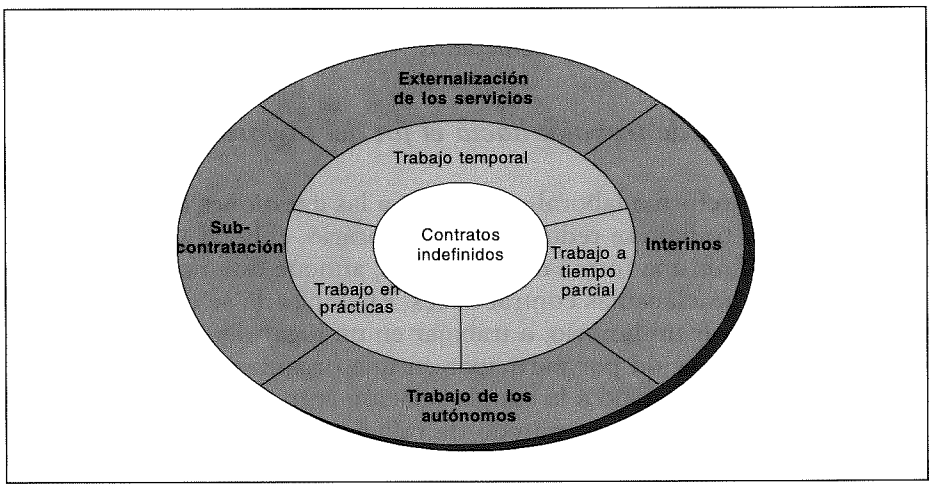
— Los trabajadores experimentan también en sus propias carnes sentimientos diferentes: por un lado, el riesgo del desempleo; pero, por otro, el cambio sobre la concepción misma del trabajo, que desean se convierta en algo más personal que les permita desarrollar sus propias facultades. El mito del asalariado dedicado enteramente a la empresa comienza a tambalearse, especialmente entre los cuadros de mando y entre los jóvenes mejor preparados. Reconocer esta diversidad no es otra cosa que hacer posible distintas formas de participación en el trabajo. Hay que reconocer este gran cambio, que descubre en realidad otro tipo de riqueza formidable.

— Los cambios en el consumo tienden a una personalización cada vez mayor; los mercados exigen mucha más flexibilidad y variación de productos. Los impactos de la aplicación de las tecnologías de la información y de la comunicación y la valoración del conocimiento imponen a la empresa una personalidad moral muy distinta de la tradicional, creada por el capitalismo.

— En la organización empresarial han comenzado a funcionar otras estrategias: descentralización, externalización de actividades, diversificación en pequeñas unidades o centros de trabajo bien comunicados. Todas ellas persiguen la flexibilidad adaptativa y una mayor facilidad de gestión. El conocimiento no se distribuye desde la dirección: es necesario aprender a recogerlo desde la base de todos los trabajadores. Se tiende a subcontratar todas las tareas auxiliares o periféricas. En un estudio realizado por Arthur Andersen y The Economist Intelligence, según noticias recientes aparecidas en la prensa, en una encuesta realizada a 300 altos ejecutivos norteamericanos y europeos, el 85% de los directivos afirman que sus empresas subcontratan alguna actividad; este porcentaje, según ellos, se incrementará hasta el 93% en los próximos años. De las actividades más periféricas, como los servicios de limpieza, seguridad o mantenimiento, se está pasando a las actividades administrativo-financieras (gestión de pensiones, impuestos, nóminas) y a las de *marketing*, desarrollo de productos, etc.

En el gráfico 8 recogemos las estrategias referentes al empleo que se están imponiendo en las grandes empresas. Los tres círculos concéntricos reflejan perfectamente el espacio y la importancia que van adquiriendo las diversas formas de empleo dentro de la empresa.

Gráfico 8 – Estructura laboral en las grandes empresas



Fuente: Aubrey, B., «L'entreprise individuelle», *Futuribles*, n. 207, 1996, p. 26.

¿Cómo excluir la posibilidad de que esta reestructuración de las grandes empresas corporativas actúe sobre las posibilidades de organización y de creación de las que podrían llamarse «nuevas PYMEs»? Muchas de ellas, que eran familiares y que en el interior del esquema fordista estaban llamadas a desaparecer, han encontrado en la descentralización y en las redes de cooperación la superación del excesivo particularismo y localismo y nuevas posibilidades de desarrollo.

Junto a las grandes empresas corporativas y las PYMEs capaces de aprovechar el proceso de reorganización que se está produciendo, podemos situar a las «empresas innovadoras», correlato de los «empresarios schumpeterianos»: «Es un tipo de empresas y de empresarios especializados en la innovación (tecnológica, organizativa y de mercadotecnia) como estrategia para responder a la problemática de estancamiento, incertidumbre y volatilidad de los mercados»[34]. Se trata, en la mayor parte de los casos, de empresas que utilizan en el proceso de producción tecnologías y bienes de equipo flexibles, casi siempre relacionados con la informática y con otros avances científicos. Estas tecnologías permiten aumentar la productividad sin tener que acudir a grandes series del mismo producto o servicio. La competitividad de estas empresas descansa en su capacidad de adaptación a las necesidades del cliente, en la especificidad del producto o servicio y en sacar al mercado cada vez más deprisa nuevos productos con nuevas uti-

[34] Espina, A., «Los sistemas productivos locales y el cambio estructural. El caso de España», *Información Comercial Española*, n. 754, 1996, p. 104.

lidades. Sólo el hecho de poder poner en el mercado con más celeridad nuevos productos multiplica las posibilidades de responder a los cambios rápidos de gustos y necesidades detectados.

2.6 *El contrato de trabajo: hacia el fin del taylorismo*

La llamada «reforma laboral» pertenece a las cuestiones más debatidas. Un contrato de trabajo se reduce a fijar el horario, el lugar y el salario; en definitiva, a definir una forma de obediencia, aunque esta noción no figure como tal entre las cláusulas contractuales. El empleado se compromete en derecho a observar un horario, a trabajar en un lugar determinado y a recibir una remuneración por participar en una organización determinada. Esta reducción del trabajo a la simple relación entre el empleado y el empleador enmascara todo un mundo de relaciones económicas y sociales mucho más complejas que emergen en cualquier debate sobre la reforma laboral. Sin embargo, en el contrato se juega el futuro de la empresa y la modernización del sistema productivo.

Cuestiones tan importantes como la estabilidad del empleo, la autonomía creciente del individuo, el desarrollo de su personalidad, el ejercicio de su responsabilidad y su deseable identificación con el proyecto empresarial dependen de la forma del contrato laboral. Nada tiene de extraño que el debate y aun el conflicto entre los agentes sociales, empleadores y empleados, se reduzca al debate sobre las posibles formas de contrato. Cualquier sujeto que por su propia naturaleza aspire hoy a ser autónomo no tiene otro camino que el de racionalizar sus formas de dependencia.

En este marco tan simple se sitúa hoy el debate sobre la reforma laboral, sin que en él se lleguen a explicitar los grandes intereses del crecimiento económico, de la productividad competitiva, del desarrollo humano, del mismo modelo de sociedad. Pero ésa es la realidad. El derecho que regula la empresa, como sociedad, se inscribe en un capítulo distinto del que regula la relación laboral. Hemos entrado ya en una época en la que el trabajo y la empresa tienden a ocupar menos espacio y tiempo en la vida de los hombres.

La reforma laboral de 1984 introdujo en la legislación española la contratación temporal no causal. El espectacular crecimiento del empleo en la segunda mitad de los ochenta se basó en buena medida en el uso de este tipo de contratación. A los empresarios les concedió la posibilidad de flexibilizar de hecho las condiciones laborales de la mayor parte de los trabajadores contratados a partir de entonces. El resultado fue una segmentación de la fuerza laboral española que empieza a ser considerada como un factor básico de ineficiencia económica y social. No parece justo que esta alternativa a la tradicional rigidez del mercado laboral se haya convertido

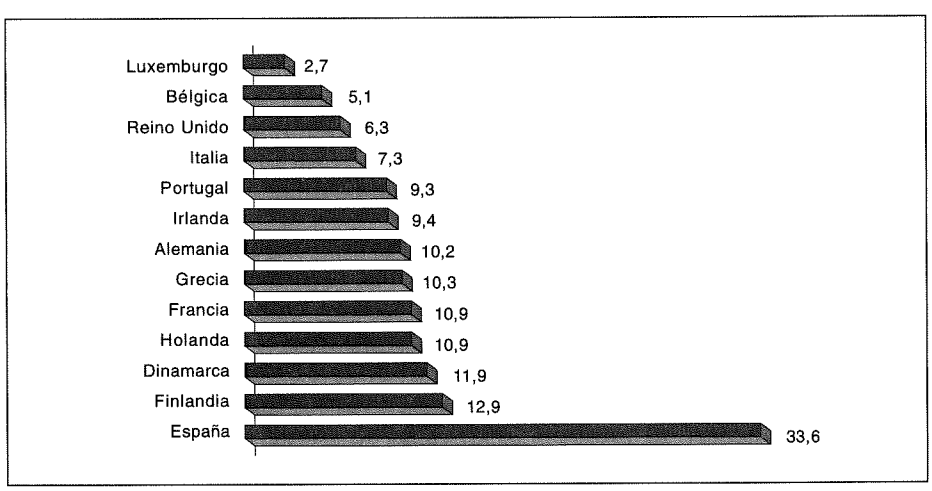
en una ruleta de contratación, sobre todo a partir de la recesión de 1993. En el bienio 1994-1995 se registraron en el Inem 13.311.294 contratos; el incremento de la ocupación en ese mismo período fue de sólo 419.200 puestos de trabajo. Los datos de 1996 intensifican aún más esta tendencia. La alta tasa de temporalidad de los asalariados españoles, nada menos que un 33,6%, es con mucho la más elevada de la Unión Europea, como demuestra el gráfico 9.

Durante el bienio 1994-1995 el porcentaje de los contratos indefinidos ordinarios no llegó al 3% del total. El leve aumento que se registró en 1995 se perdió a lo largo de 1996 hasta equipararse al de 1994.

Conviene tener clara la diferencia entre contrato temporal y contrato a tiempo parcial. En el primero la temporalidad se relaciona con la duración total de la relación laboral y se opone a la duración indefinida de la misma. En cambio, la calificación de un empleo como a tiempo parcial se realiza en función del módulo «jornada laboral», es decir, del cómputo diario, semanal, mensual o anual del número de horas de trabajo y se opone al concepto de jornada a tiempo completo. Menos de 30 horas semanales es considerado por la EPA como tiempo parcial y más de 35 como tiempo completo.

Dentro de cada uno de esos dos grupos, el contrato temporal y el contrato a tiempo parcial, caben distintas formas de contrato. Por ejemplo, entre los contratos temporales, el de «obra o servicio», el de «interinidad» o sustitución, el de «aprendizaje», etc. Por su parte, el de tiempo parcial puede ser indefinido o temporal.

Gráfico 9 – Ocupados con contrato de duración determinada en los países de la Unión Europea. En porcentaje sobre la población ocupada. 1994



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *El empleo en Europa 1995*, Luxemburgo, 1995.

Tabla 14 – Contratos de trabajo de tipo temporal según duración en meses. 1995-1996

	1995		1996	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Total	6.947.729	100	8.273.175	100
De 1 mes o menos	1.766.163	25,4	2.551.345	30,8
De más de 1 a 3 meses	917.996	13,2	1.007.170	12,2
De más de 3 a 6 meses	1.221.781	17,6	1.303.662	15,8
De más de 6 a 12 meses	271.129	3,9	280.128	3,4
De más de 12 a 24 meses	14.377	0,2	15.131	0,2
De más de 24 meses	6.959	0,1	6.756	0,1
Indeterminados	2.749.324	39,6	3.108.983	37,6

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Inem.

Si desglosamos ahora los porcentajes de contratos temporales por meses de duración, respecto a los números absolutos de los firmados durante el último bienio 1995-1996, obtenemos la tabla 14.

El 56,2% de los 6.947.729 contratos temporales registrados en 1995 tuvieron una duración igual o inferior a seis meses. En 1996, dicho porcentaje había subido a un 58,8%. Con todo, llaman más la atención los contratos con una duración igual o inferior a un mes, que han aumentado un 44,5%, al pasar de 1.766.163 en 1995 a 2.551.345 en 1996. En ese corto espacio de tiempo han pasado de un 25,4% a un 30,8%. Y no debemos olvidar que en estos datos no están incluidos los de duración indeterminada, que llegan a los 3.108.983, una parte de los cuales tendrán una duración también corta.

Una de las consecuencias lógicas de esta disminución en la duración de los contratos es el volumen ya relativamente importante de personas que en un año firman más de 10 contratos de trabajo. Una situación tan carente de sentido, tanto desde el punto de vista económico como social, afectó, según los datos de la tabla 15, a más de 37.000 españoles a lo largo de 1996. No debemos olvidar, sin embargo, que menos contratos por contratado no significa necesariamente mayor duración de aquéllos.

En este ámbito de la contratación temporal hay que destacar como un hecho de especial significación el espectacular incremento de las empresas de trabajo temporal (ETT). Según datos de la Dirección General de Empleo, sólo en los ocho primeros meses de 1996 se crearon 65 nuevas ETT, lo que representa un aumento del 20% respecto a las 319 que había a final de 1995. En el mismo período, el número de contratos formalizados por estas empresas se acercó al total de 1995: 328.748 frente a 378.741. Hay que tener en cuenta, no obstante, que en los datos de 1996 sólo están contabilizados los contratos de las ETT de ámbito nacional y autonómicas. El número de los contratos correspondiente a todo el Estado debe ser, en con-

Tabla 15 – Reparto de contratos y contratados. 1996

	Total contratos	%	Total contratados	%
1 contratación	2.686.052	32,6	2.686.052	61,2
2	1.952.290	23,7	976.145	22,2
3	1.062.580	12,9	354.193	8,1
4-5	996.940	12,1	229.986	5,2
Entre 6 y 10	775.724	9,4	107.404	2,5
Entre 11 y 15	260.275	3,2	20.856	0,5
Más de 15	494.651	6,1	16.986	0,4
Total	8.228.512	100	4.391.622	100

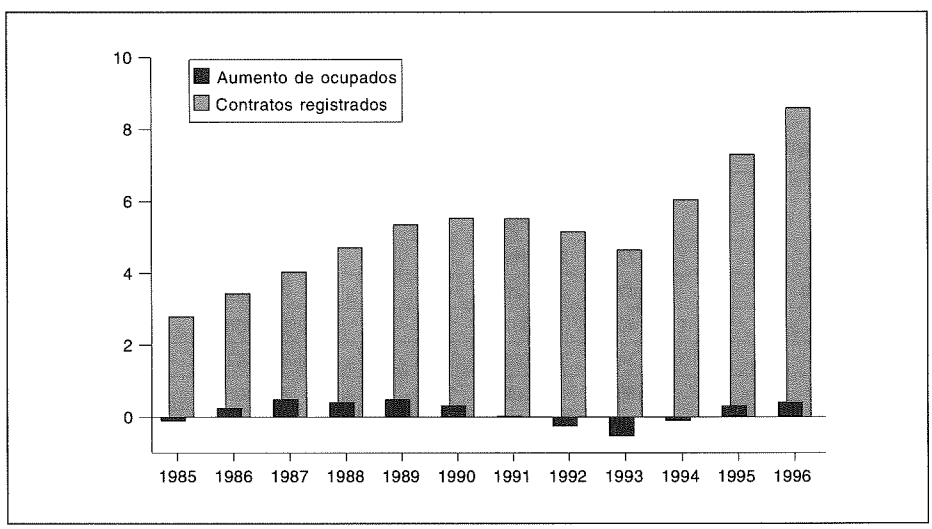
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de *Cinco Días*, 24 de enero de 1997, p. 19.

secuencia, bastante superior. La duración media de dichos contratos apenas alcanzó los dos meses y medio.

La desaparición, tras la reforma laboral de 1994, del «contrato temporal como medida de fomento del empleo» no ha tenido repercusiones en la duración del tiempo de contratación, ya que ha sido sustituido en la práctica por contratos de duración determinada, muchos de los cuales tienen una duración igual o inferior a un mes, y por contratos que no precisan la duración.

Resulta inevitable preguntar por la diferencia existente entre la evolución de los contratos registrados y el aumento neto de la ocupación. El gráfico 10 es suficientemente elocuente a este respecto.

Gráfico 10 – Evolución de los contratos registrados y del aumento neto de la ocupación. 1985-1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de Estadísticas Laborales*, varios números.

El debate en boga sobre la simplificación de las modalidades de contratación y la creación de un contrato más estable que los temporales actuales debería conducir a una reducción del desequilibrio presente, tanto por razones económicas y empresariales cuanto por facilitar una mayor integración social. Aceptar el esquema de separación neta entre *insiders* y *outsiders* a la que estamos abocados, si se mantiene el uso que se viene haciendo de la legislación actual, equivale a contribuir a la dualización creciente de la sociedad española.

La tabla 16 desglosa los contratos de trabajo por grupos de edad y por tipos. Los grupos de menos de 20 años y de 20-24 sufren en mayor medida que el resto la contratación temporal. En 1995 los contratos indefinidos o fijos no llegaron a un 1% entre los menores de 20 años y quedaron por debajo del 2% entre los de 20 a 24 años. Sería lógico que una buena parte de los contratos en los grupos de edad a que nos referimos fuera en prácticas o de aprendizaje. Desgraciadamente no es así[35]. De cada 11 contratos en esos grupos de edad menos de uno responde a esas modalidades apuntadas. Son mayoritarios, como en el resto de los grupos, los contratos por obra o servicio, el eventual por circunstancias de la producción y el contrato a tiempo parcial.

Respecto a otros grupos de edad, el menor índice de temporalidad en los contratos registrados corresponde al grupo de 25 a 44 años. Una de las causas más probables de esta situación es la concentración en esa edad de los titulados universitarios. La posibilidad de conseguir trabajo indefinido ordinario duplica ampliamente la media, como demostramos en la tabla 17. Como venimos comprobando a lo largo de nuestros análisis y en nuestro Informe 3, el nivel de formación constituye un factor clave para conseguir empleo y de mejor calidad.

Tabla 16 – Contratos de trabajo según grupos de edad por tipo de contrato. 1995-1996

	1995			1996		
	Total	Indefinido	% (*)	Total	Indefinido	% (*)
Total	7.284.777	209.912	2,9	8.601.119	204.235	2,4
Menos de 20	646.671	5.928	0,9	716.416	5.058	0,7
De 20 a 24	1.828.404	36.087	2,0	2.157.056	32.232	1,5
De 25 a 44	3.886.340	141.358	3,6	4.665.147	140.376	3,0
De 45 a 54	685.859	19.629	2,9	796.508	20.099	2,5
De 55 y más	237.503	6.910	2,9	265.992	6.470	2,4

(*) Se define como el porcentaje de contratos indefinidos sobre el total de contratos.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Inem.

[35] Véase el indicador 1.5.9 en el Anexo Estadístico.

Tabla 17 – Contratos de trabajo según nivel de estudios terminados por tipo de contrato. 1995-1996

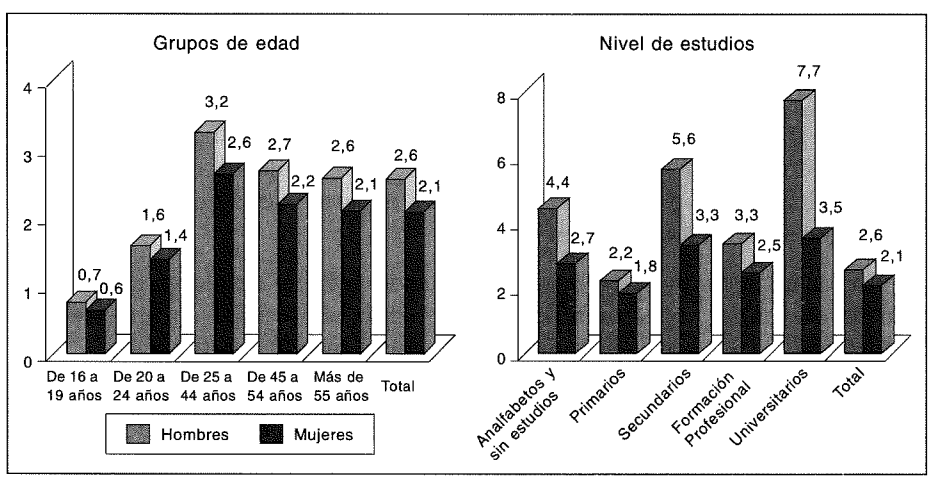
	1995			1996		
	Total	Indefinido	% (*)	Total	Indefinido	% (*)
Total	7.284.777	209.912	2,9	8.601.119	204.235	2,4
Analfabetos y sin estudios	86.263	2.669	3,1	95.951	3.699	3,9
Primarios	6.194.543	156.836	2,5	7.336.304	152.441	2,1
Secundarios o medios	226.413	13.290	5,9	264.500	11.755	4,4
Formación Profesional	437.760	15.727	3,6	480.759	14.077	2,9
Universitarios	339.798	21.390	6,3	423.605	22.263	5,4

(*) Se define como el porcentaje de contratos indefinidos sobre el total de contratos.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Inem.

Vayamos ahora a los contratos indefinidos. Las mujeres obtienen aún, a pesar de su dinamicidad comprobada en la primera parte de este análisis, cifras bastante más bajas. Basta echar una ojeada al gráfico 11.

La desventaja laboral se produce en todos los casos. Tanto por grupos de edad como por nivel de estudios. Estamos aún muy lejos de conseguir la igualdad de oportunidades. Dado el mayor rendimiento académico de la mujer, esta situación parece poco coherente con el hipotético afán de los empresarios por conseguir un mayor rendimiento laboral. Pero aquí entran en juego otros factores, algunos objetivos y otros simples prejuicios en el pensamiento español respecto a que la mujer por su maternidad y sus obligaciones familiares pueda dedicarse por completo a su trabajo.

Gráfico 11 – Porcentaje de contratos indefinidos ordinarios sobre el total de contratos registrados por grupos de edad y por nivel formativo. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Inem.

La escasa estabilidad del empleo en España, además de los efectos que tiene sobre algunas variables macroeconómicas y sobre la competitividad de las empresas, condiciona ámbitos mucho más concretos y cotidianos de la vida de un buen número de españoles. La precariedad laboral es ya uno de los aspectos más problemáticos de la biografía de las personas, especialmente de los jóvenes. A los riesgos de exclusión social y frustración personal, hay que añadir el importante peso específico que tiene en las decisiones básicas en determinados momentos de la vida de las personas.

Según el *Informe de la Juventud 96*, entre 1984 y 1995 se duplicó el porcentaje de jóvenes que no son económicamente autosuficientes. Actualmente llegan a un 62%. Este hecho explica en gran medida que el 52% de los jóvenes entre 25 y 29 años siga viviendo con sus padres y que el 57% no se case hasta después de los 29 años. La emancipación ya no puede identificarse con una colocación asalariada: además de la incertidumbre de la renovación del contrato, los ingresos medios de nuestra juventud asalariada apenas alcanzan el 73% de lo que precisarían para poder independizarse. A todo ello hay que sumar la carestía de vivienda en propiedad y el escaso desarrollo, público y privado, del mercado de alquiler, aspectos que analizamos ya en nuestro Informe 3[36].

2.7 *Trabajar de otra manera: a «tiempo parcial»*

El mercado laboral de «tiempo parcial» se mueve en otra órbita. Sería ideal que todo el mundo pudiera elegir sus horarios de trabajo. El reciente informe del Club de Roma titulado *El dilema del empleo. El futuro del trabajo* pide a las Administraciones Públicas que fomenten el empleo a tiempo parcial. En nuestro Informe 3 ya proponíamos un mayor desarrollo de la contratación a tiempo parcial, incluso como medida contra el paro. No deben tampoco desatenderse los aspectos humanos de este tipo de contrato. Muchas personas, sobre todo en determinadas circunstancias, producirían más si pudieran trabajar unas horas al día y, desde luego, podrían desarrollar con mayor facilidad sus cualidades personales. La «revolución del tiempo elegido» es postulada por muchos expertos de la economía del trabajo y desde diversos sectores sociales.

En los últimos años, especialmente desde 1992, el empleo a tiempo parcial parece haber experimentado un aumento importante en nuestro país: entre 1987 y 1996 casi se ha duplicado, como muestra la tabla 18.

Como se ve, la variación porcentual (64,4%) del tiempo parcial durante este último decenio deja muy atrás a la del tiempo completo (5,3%). Los

[36] Fundación Encuentro. CECS, *España 1995*, p. 349-409.

Tabla 18 – Evolución de los ocupados según tipo de jornada. En miles. 1987-1996

	Total	Completa	Parcial	No clasificable
1987	11.593,9	11.002,6	578,1	13,2
1988	11.919,6	11.325,3	580,9	13,4
1989	12.408,1	11.806,1	585,6	16,4
1990	12.619,8	12.013,6	598,8	7,4
1991	12.558,9	11.957,9	591,0	10,0
1992	12.145,9	11.408,9	735,0	2,0
1993	11.723,5	10.966,1	754,0	3,4
1994	11.770,0	10.974,2	789,7	6,1
1995	12.142,6	11.201,1	934,5	7,0
1996	12.543,6	11.586,9	950,2	6,5
Variación porcentual 87/96	8,2	5,3	64,4	–50,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

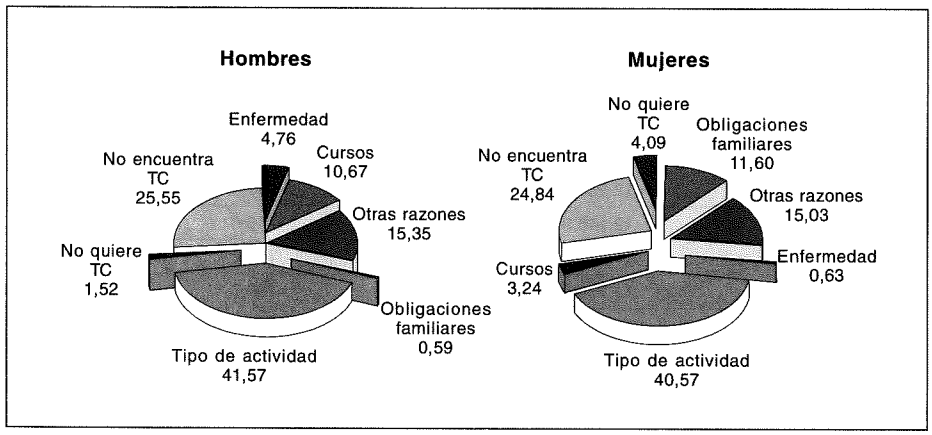
ocupados con contrato a tiempo parcial en números absolutos han pasado de 578.100 en 1987 a 950.200 en 1996.

No tenemos razón para sorprendernos cuando comprobamos que casi un tercio del empleo en Holanda es a tiempo parcial. Los países nórdicos y el Reino Unido superan también con mucho el nivel del 8% de la población ocupada total que tenemos en España. La mayoría de los ocupados a tiempo parcial en todos los países son mujeres. Es fácil establecer una relación entre el trabajo parcial y la maternidad. Suecia, donde ha comenzado a subir la natalidad, incrementa paralelamente sus cifras de mujeres ocupadas a tiempo parcial.

Este fenómeno puede comprenderse mejor si intentamos analizar los motivos que inducen a elegir el tiempo parcial aquí, en España. Si establecemos una rejilla de motivos, podemos comparar las proporciones de cada uno de los sexos. Tal es lo que pretendemos con el gráfico 12.

Es claro que las «obligaciones familiares» pesan mucho más sobre las mujeres que sobre los hombres a la hora de trabajar a tiempo parcial; la diferencia es de 11 puntos: un 11,6% para las mujeres contra un 0,6% para los hombres. En cambio, por razón del «tipo de actividad» los porcentajes casi se igualan. Es un poco superior el porcentaje de los hombres (25,6%) que el de las mujeres (24,8%) obligados a trabajar a tiempo parcial porque no encuentran ocupación a «tiempo completo». Las razones exógenas al trabajo («obligaciones familiares», «no quiere a tiempo completo», «enfermedad» y «cursos») influyen menos en los varones (17,5%) que en las mujeres (19,6%). Por factores internos al mismo trabajo («tipo de actividad», «no encuentra trabajo a tiempo completo») encuentran casi la misma dificultad las mujeres (65,4%) que los varones (67,1%). Las diferencias entre

Gráfico 12 – Motivos por los que se trabaja a tiempo parcial según sexo. En porcentaje. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, cuarto trimestre, 1996.

ambos sexos, tanto por razones externas como por razones internas al trabajo, como se ve, no son muy significativas.

Entre los empleados a tiempo parcial, en 1987 el 18% de los hombres y el 21% de las mujeres eran analfabetos o no tenían estudios. En 1996 esos porcentajes habían bajado en ambos sexos al 10,5%. Al otro lado de la banda cultural, los varones universitarios empleados a tiempo parcial pasaron de un 16% a un 21% en dicho período; entre las mujeres universitarias el ascenso fue un poco mayor: de un 9% a un 15%[37].

Nos queda por saber en que ámbitos de la actividad laboral se sitúa preferentemente el empleo a tiempo parcial en España. Que un 82% de los empleados a tiempo parcial se concentre en el sector servicios es un dato que, además de lógico, no dice demasiado, dada la enorme variedad de actividades que quedan englobadas bajo este epígrafe genérico. En el análisis más detallado de la importancia cuantitativa del empleo a tiempo parcial por ramas la información empieza a ser más clarificadora. En la tabla 19 hallamos ese desglose.

El aumento porcentual del tiempo parcial, durante estos cuatro últimos años, ha sido importante en casi todas las ramas del sector servicios, excepto en servicio doméstico, Administración Pública y educación. Por su parte, intermediación financiera es la única rama que desciende. Nada de esto puede ya sorprendernos después de la expansión de los servicios a la

[37] Estos datos pueden completarse con los que aparecen en el indicador 1.5.10 en el Anexo Estadístico.

Tabla 19 – Evolución de los ocupados del sector servicios con jornada parcial por ramas. En miles. 1993-1996

	1993	1994	1995	1996	Variación porcentual 93/96
1	118,3	137,4	157,7	161,8	36,8
2	56,4	69,2	80,5	83,0	47,2
3	15,9	18,1	18,6	26,7	67,9
4	15,4	13,5	12,9	11,9	–22,7
5	71,4	72,1	93,4	103,5	45,0
6	17,0	18,3	23,4	18,4	8,2
7	82,2	79,0	87,0	91,4	11,2
8	34,8	41,6	47,1	56,0	60,9
9	49,2	48,4	60,8	68,7	38,4
10	149,7	149,9	170,0	156,6	4,6
11	0,0	0,3	1,1	0,9	–
Total	610,3	647,8	752,5	778,9	27,6

Notas: 1 Comercio; reparación de vehículos de motor, motocicletas y ciclomotores y artículos personales y de uso doméstico. 2 Hostelería. 3 Transporte, almacenamiento y comunicaciones. 4 Intermediación financiera. 5 Actividades inmobiliarias y de alquiler; servicios empresariales. 6 Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria. 7 Educación. 8 Actividades sanitarias y veterinarias. Servicios sociales. 9 Otras actividades sociales y de servicios. 10 Hogares que emplean personal doméstico. 11 Organismos extraterritoriales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

que nos referíamos más arriba. El empleo a tiempo parcial en este sector se explica no sólo por el crecimiento general del mismo, sino por su multiplicidad de formas de trabajo: baste destacar el 67,9% en transporte, almacenamiento y comunicaciones, el 60,9% en actividades sanitarias, el 47,2% en hostelería y el 45% en servicios empresariales, actividades inmobiliarias y de alquiler. Los mayores volúmenes de empleo a tiempo parcial en números absolutos se sitúan en el comercio y reparación de vehículos, en el personal doméstico de hogares, en la educación, en los servicios empresariales y actividades inmobiliarias y en la hostelería.

El tiempo parcial no querido por el trabajador no plantea sólo problemas de orden económico. Le impide, además, realizar su carrera profesional y disfrutar de la protección e identidad social que le es debida como ciudadano normal.

El aumento del empleo a tiempo parcial tiene, no obstante, aspectos positivos tanto en la relación social como en el desarrollo del aparato productivo. Posiblemente abre el camino a un futuro de más empleo y de dignificación de muchas actividades que ahora no disfrutan del reconocimiento social ni del beneficio debido. Muchos de estos servicios a tiempo parcial gozan de una alta cualificación, en educación, en sanidad, en servicios a empresas y en servicios sociales.

Los cambios llevados a cabo en la estructura de la producción permiten reajustar la mano de obra para un futuro más humano. De la reforma de la empresa y de la formación de los empleados depende, en gran medida, el avance hacia una mayor valoración de los conocimientos como factor esencial del crecimiento.

No podemos terminar esta parte de nuestro análisis sin apuntar algunas reflexiones de futuro que abren el camino a la esperanza.

— Las formas de proceder de algunos trabajadores hacia una mayor autonomía individual y con un bagaje superior de conocimientos son dignas del mayor reconocimiento. Muchos ya no desarrollan su actividad en un lugar convencional, a plena dedicación y con un horario establecido. Se ha roto, por decirlo así, la unidad de espacio y de tiempo, algo que parece en principio perturbador, pero que debe ser juzgado en general de manera positiva.

— La subcontratación parece ser ya una estrategia normal, tanto en la gran empresa como en las PYMEs. Los costes del empleo tradicional son, especialmente para las pequeñas y medianas empresas, más elevados que la contratación de servicios externos. Las redes de coordinación de pequeñas unidades favorecerán la fluidez interna de las empresas, algo que las capacita mejor para afrontar los períodos de crisis, para mantener las plantillas y para responder con rapidez a un mercado cada vez más voluble.

De hecho, hemos entrado ya en España en un mundo laboral muy diferente al de las décadas precedentes. Los indicadores son abundantes, aunque no siempre seguros. Convendrá estar atentos a los fenómenos emergentes y no confundir la fluidez con la precariedad.

3. Previsiones sobre el empleo

J. M. Keynes anunciaba ya en 1930 que los avances técnicos habían superado la capacidad de absorción de la mano de obra. Este análisis del nuevo empleo no puede cerrarse sin un intento de síntesis. Por medio de ella podemos llegar, con cierta aproximación, a la perspectiva de medio y largo plazo que puede ofrecernos un posible crecimiento del empleo en España. Tanto la estructura de las actividades productivas (oferta de trabajo) como la estructura de la mano de obra (demanda de trabajo) están sometidas, como en la mayoría de los países de la OCDE, a procesos de transformación profunda. El equilibrio o la convergencia entre ambas mutaciones podría esperarse a largo plazo.

Al hilo de nuestro análisis, primero de la mano de obra española y después del espacio ocupacional, hemos mostrado especial interés por aque-

llos indicadores que apuntaban hacia nuevas tendencias, en el complejo entramado de nuestro mundo productivo. Todas las tendencias modernizadoras que hemos indicado en la primera parte podrían frustrarse si no lograran ser correspondidas por los intereses mismos del crecimiento en la nueva forma de organizarse los puestos de trabajo y las actividades productivas.

Ciertamente habrá que mantener el rumbo hacia el pleno empleo como postula la OIT en su último informe, *El empleo en el mundo 1996/97*: «No hay motivos convincentes para descartar toda idea de pleno empleo basándose en que se han registrado cambios radicales en la demanda de mano de obra, la naturaleza del trabajo o las actitudes personales ante el empleo». Según estas palabras, las notables transformaciones que se están produciendo en estos tres ámbitos del mundo laboral español, al igual que en la zona de la OCDE, tal como han sido expuestas en las páginas anteriores, no serían suficientes para justificar una revisión drástica de objetivos e instrumentos normativos fundamentales y, en particular, de las disposiciones que regulan el mercado de trabajo.

La perspectiva a largo plazo del crecimiento del empleo resulta difícil en extremo. La síntesis tiene que huir de la simplificación. La complejidad nunca puede definirse de una manera simple. La clave del sistema no está en el sistema mismo: para hacerlo inteligible tenemos que fijarnos especialmente en sus múltiples relaciones con el contexto social, cultural y político. El pensamiento simplificante mutila la realidad; en cambio, el complejo intenta dar cuenta de las articulaciones de los factores más simples, sin llegar a la ilusión de la exhaustividad. Son sospechosos muchos discursos a la moda, tanto los que se dejan llevar por el economicismo liberal como aquellos más comprometidos con el espíritu social-humanista; mutilan la realidad para seducir a la opinión pública en defensa de intereses muchas veces partidistas.

3.1 Una mirada retrospectiva

No es posible prescindir de las últimas décadas. La fluctuación de las tasas de empleo ha superado todas las previsiones. No puede identificarse el desempleo masivo actual con el de los dos períodos anteriores a las dos guerras mundiales. Lo novedoso del paro actual es la interrelación de factores cíclicos y estructurales. Aparece el fantasma del crecimiento sin empleo.

Dos hechos caracterizan de manera particular al desempleo actual:

— En primer lugar, la *divergencia entre el crecimiento de la producción y del empleo*. Con el crecimiento de la producción aumenta también la productividad; pero muchas iniciativas económicas se van disociando cada vez

más de la creación de empleo. La Unión Europea se enfrenta de manera especial al problema del *crecimiento sin empleo.* Los ejemplos de Estados Unidos y de Japón no convencen a los europeos. Los desempleos anteriores a las dos guerras estaban claramente provocados por la depresión económica.

— La otra característica del paro actual es su celeridad y estructura interna. Hasta la mitad de los años setenta el paro, en los países de la actual Unión Europea, estaba estabilizado en un 2-3% de la población activa. Durante los últimos 20 años la curva se ha disparado como una flecha hasta alcanzar en los países de nuestro entorno entre un 9% y un 12%. España se mantiene por encima de un 20%, a pesar de la recuperación de la segunda mitad de los ochenta y de la incipiente recuperación actual. El número de parados de larga duración aumenta en todos los países. Una proporción cada vez mayor de los desempleados son prácticamente irrecuperables. El paro juvenil adquiere también proporciones inquietantes en muchos países. El subempleo bajo diversas formas, como la desmotivación de los trabajadores, el trabajo a tiempo parcial y el de la mano de obra universitaria ocupada en puestos de bajo rendimiento, es mucho más alarmante y descalificador del sistema.

Estas dos características del desempleo actual tienen que ser contempladas en el escenario de las previsiones demográficas y de la emigración creciente. Es evidente que la población europea está envejeciendo. Un proceso que incidirá notablemente en el volumen de la población activa. Según las estimaciones del Instituto de Demografía, en el año 2021 la población española en edad de trabajar (16-64 años) será de 25.743.980. En 1996 era de de 25.854.300. La diferencia (110.320) no es significativa. Más interés tendría la tasa de actividad, que, según el Servicio de Estudios de La Caixa, llegará en el 2021 al 72,3%, cuando ahora dicha tasa se sitúa en el 61,6%. La emigración hacia los países avanzados buscará puestos de trabajo de baja cualificación, que tenderán a disminuir.

La prospectiva del empleo tiene que situarse en dos escenarios: el del crecimiento económico y el de la evolución estructural. En la zona de la OCDE asistimos a una reducción de las tasas de crecimiento esperadas. En Estados Unidos, el Bureau of Labor Statistics (BLS) prevé un crecimiento del PNB anual del 2,3% para el período 1990-2005, cuando las previsiones para el período 1975-1990 fueron de un 2,9%. La mayor parte de los especialistas de prospectiva consideran como demasiado optimista la tasa anual del 2,7% pronosticada para los países de la Unión Europea en los 15 años del período 1990-2005. Los investigadores del Instituto Prognos previeron que podían crearse 10 millones de empleos en la Unión Europea durante la última década del siglo, lo que rebajaría la media de desempleo a un 6%, considerada como tasa de equilibrio. No parece que tales proyectos lleven camino de cumplirse.

En el examen de estas tendencias a largo plazo no hay que perder de vista cuatro hechos importantes: el incremento sustancioso de las inversiones en I+D industrial, que debería traducirse en flujos continuos de innovaciones tecnológicas; el proceso de las negociaciones del GATT, que debería favorecer los intercambios mundiales de bienes y servicios; la realidad del desarrollo de China y de Latinoamérica, que han conseguido introducirse en un proceso de fuerte crecimiento; por último, no debe olvidarse que ya no es necesario dedicar recursos improductivos a la fabricación de armas.

El caso de España no puede ser muy diferente. Es verdad que la tasa media de crecimiento del PIB español durante los 25 últimos años se mantuvo en torno al 3%. Estuvimos por encima de Francia (2,5%), la RFA (2,4%) e Italia (2,7%). En los períodos de expansión de la segunda mitad de los ochenta nos movimos entre el 5,6% de 1987 y el 4,7% de 1989. Todavía en 1991 llegamos a un 2,2%. Y descendimos a un 0,7% en 1992 y a un –1,1% en 1993, para recuperar el 2%, en 1994 y el 3% en 1995. En 1996 el incremento ha sido del 2,2%. Por otra parte, los indicadores económicos marcan claramente un repunte que mueve al optimismo. Después de una prolongada ansiedad de los economistas y de los políticos, parece haberse llegado al punto de inflexión deseado que pudiera asegurar la recta final hacia Maastricht. Se han reducido notablemente la inflación y el déficit; se ha revalorizado la peseta; 1996 quedará asociado al récord de la Bolsa; el comercio exterior se ha mantenido y la industria del turismo ha reforzado el ingreso de divisas. No sería justo minusvalorar los números absolutos de aumento del empleo. ¿Habríamos sido capaces de lograr todo esto sin el señuelo de Maastricht? Al menos, no se ve razón alguna para pensar que sin Maastricht hubiéramos encontrado un camino más cómodo.

3.2 Factores estructurales del empleo

También es una buena noticia la tendencia sostenida y creciente de nuestra fuerza de trabajo. Mantenemos este crecimiento con solidez desde la segunda mitad de los ochenta, sin haber sufrido de manera sensible el bache del trienio 1990-1992. A partir de ahí la tendencia ascendente se hace más segura, al contrario de lo que sucede en países tan avanzados como Dinamarca, Reino Unido y Alemania. La economía española despierta ahora como fruto de una expansión cultural. Prueba de ello es la carrera veloz de la fuerza de trabajo femenina. Durante el último decenio, se incorporaron a la población activa 1.537.600 españoles. En un país donde crece la población mayor de 65 años y donde la juventud prolonga el período de formación, las mujeres contribuyeron a aumentar 11 puntos la fuerza de trabajo, mientras los varones descendían 3,6 puntos. Quizá las mismas tasas de paro han convertido el trabajo en artículo de extrema necesidad. Aunque el porcentaje medio de población activa de la OCDE nos supere en 11

puntos y el de la Unión Europea en 7, el fenómeno español se caracteriza por la rapidez del ritmo creciente de la fuerza de trabajo femenina.

No puede negarse que la fuerza del trabajo está despertando a españoles que antes no concedían al trabajo el valor de identificación social que hoy experimentan. En España crece aún el volumen de la población activa, sin duda porque estamos todavía distantes de los volúmenes de las poblaciones activas europeas. Aquí no se llegó a «la divinización» de la actividad asalariada. Los implícitos o representaciones que un pueblo tiene sobre una determinada forma de actividad influyen de forma decisiva en la actitud respecto a la misma. Así, por ejemplo, la tercera parte de los españoles se identifica con la expresión: «Yo no trabajaría si pudiera vivir de otra manera».

Esto no es contrario al hecho de que las dos terceras partes de los españoles comiencen a interesarse por el contenido mismo del trabajo. Lo buscan para desarrollar sus propias capacidades. En un contexto de mayores oportunidades preferirían un tipo de trabajo que les relacionara más con las personas que con las cosas (máquinas, normas, productos). Con su natural inclinación hacia la relación personal, en el irreversible proceso de enriquecimiento cultural, el español se encontrará mucho más cómodo en una empresa donde se valoren los saberes y aptitudes personales.

Las encuestas europeas sobre el valor «trabajo» coinciden en la evolución que se está produciendo hacia la preferencia del trabajo como medio de realización de la persona y como conquista de categoría social sobre la simple instrumentalización del mismo para la obtención de recursos económicos. En esta evolución ha comenzado a participar ya el español medio y no hay razón para negar que en este proceso, como en tantos otros que favorecen la convergencia cultural con nuestro entorno, el ritmo de transformación será también acelerado. La vocación al trabajo depende más de factores culturales, generacionales, biográficos y de entorno familiar que de los estrictamente económicos.

Y si pasamos ahora de las características de nuestra población activa a las de nuestra población ocupada, encontramos también rasgos propiamente españoles. El aumento de ocupación femenina, durante los últimos 10 años, ha triplicado al masculino. Los varones ocupados aumentan en este período un 1%, mientras que las mujeres empleadas progresaron a un ritmo del 24,6%. Como anotábamos en su momento, las cohortes de mujeres de 25 a 44 años han demostrado especial competencia para conseguir un puesto de trabajo, duplicando a los hombres de la misma edad en dicho período. Este ascenso ocupacional femenino es acíclico. Las tasas de ocupación femenina, en esas franjas de edad, se duplican por razón de los estudios universitarios, aunque esta variable importantísima tiene que conjugarse con la de la maternidad.

Ya es un hecho adquirido que la educación de la mujer se orienta a la actividad laboral de manera similar a como ha venido sucediendo en la educación de los varones. A esa demanda y capacitación femenina para el trabajo no responde adecuadamente la oferta. La mujer está sufriendo una clara discriminación salarial respecto al varón. La mayoría de ellas, especialmente las universitarias, han tenido que orientarse hacia el trabajo público en los altos cuerpos administrativos del Estado, donde comienzan a ser mayoría en alguno de ellos.

Otra tendencia consolidada de nuestra mano de obra es, a nuestro juicio, el crecimiento de los sectores cualificados. Tampoco aquí responde con eficiencia la oferta a la demanda. En los últimos 10 años los españoles ocupados han cambiado profundamente su estructura cultural. En 1987, el 57% carecía de estudios o sólo había realizado los primarios; en 1996 ese porcentaje desciende al 35%: disminuyeron, por tanto, 22 puntos. En cambio, si sumamos los que en 1987 habían realizado estudios secundarios y profesionales más los universitarios, éstos significaban el 42,6%, en tanto que en 1996 ese mismo grupo llega al 65,2%, ganando 22,6 puntos. Dentro de este bloque, es significativo que los universitarios hayan crecido 5,9 puntos y los de estudios secundarios 9,6 puntos. No es, pues, exagerado hablar de un cambio radical en el nivel formativo del trabajador español. Si la demanda de mano de obra ha cambiado de manera tan significativa, ¿no se está frenando la creación de empleo con la lentitud de una serie de transformaciones necesarias, en la estructura de las actividades productivas, en la modernización de la empresa, y con la rigidez del mercado laboral?

La inquietud que recorre los países de la OCDE se explica por la persistencia de las altas tasas de paro y se tienden a imputar las previsiones negativas a la recesión económica. Pero una consideración más profunda y de largo plazo obliga a considerar los elementos estructurales que frenan el empleo en todos los países, incluidos países creadores de empleo como Japón y Estados Unidos. Un poco más de la sexta parte (16,7%) del total de los españoles ocupados han terminado los estudios universitarios y, al menos teóricamente, deberían situarse en puestos de trabajo de alta cualificación; sin embargo, según los datos de la EPA, las cifras no cuadran con este planteamiento: de los 2.451.400 puestos de trabajo de alta cualificación (19,5% del total) 1.503.400 (12% del total) están ocupados por universitarios. La explicación a esta situación probablemente haya que buscarla en la falta de adaptación de sus estudios y en una oferta que no estima suficientemente la productividad del conocimiento. Con un sistema de cálculo distinto, la Encuesta de Trabajo de Eurostat 1993, al homologarnos con los otros 11 socios de la Unión Europea, sitúa la ocupación universitaria española en un 20,4%. Según esto, nuestra capacidad de absorción de mano de obra cualificada sólo sería mayor que la de Francia (19,1%), Grecia (18%) y Portugal (13,7%). La capacidad media de la Unión Europea sería un 24,4%. Esta capacidad de absorción de la estructura ocupacional res-

pecto a la mano de obra titulada con estudios superiores constituye uno de los índices más expresivos de la posibilidad innovadora del aparato productivo, tan determinante en la creación de puestos de trabajo.

No basta invertir. Hay que hacerlo de manera que aumente la capacidad receptora de mano de obra más productiva para ser competitivos. Los datos de que disponemos para intentar ofrecer una visión prospectiva de las empresas españolas no son alentadores. Como ya anotábamos en nuestro informe anterior[38], sigue predominado el corto plazo en el 61% de las empresas españolas. La *planificación estratégica* de carácter finalista y la *planificación operativa* a medio plazo son claramente minoritarias. La insuficiencia de *inputs* característicos de la competitividad, tales como la innovación y la diversificación, siguen denunciando las grandes debilidades de nuestro aparato productivo. Se explica que los empleadores no tengan tanto interés en «recuperar» los puestos de trabajo anteriores que fueron ocasión de litigio. En todo caso, se trataría de crear nuevos puestos de trabajo en su sentido más radical: aquellos que influyan directamente en la productividad y competitividad de la empresa. Tal es, por ejemplo, el caso del llamado «sector servicios», que destacábamos al anotar los cambios estructurales del espacio ocupacional.

Se afirma, quizá con exceso, que los tejidos de crecimiento del empleo, en el proceso económico actual, se alojan en el sector «servicios». También sobre este concepto hay que hacer no pocas puntualizaciones. Es cierto que en el sistema productivo, a la manera de lo que sucede en un organismo vivo, dichos tejidos de crecimiento tienen su sede particular en determinadas partes. Los cirujanos saben muy bien que la amputación de la cabeza del húmero equivale a condenar el crecimiento del brazo joven. No sucede así en la actividad productiva, en la que los yacimientos de empleo cambian a merced de las coyunturas del mercado y de las innovaciones tecnológicas.

La experiencia de los últimos tres decenios confirma la doble tendencia a aumentar la fuerza de trabajo y a disminuir la necesidad de empleo en la agricultura y posteriormente en la industria manufacturera. Se confirma al mismo tiempo que el sector servicios podría jugar un papel clave en la creación de empleo durante los próximos decenios. Estas tendencias se manifiestan en el conjunto de la zona OCDE, especialmente en los países que con un nivel competitivo alto en la industria han conseguido distribuir sus excedentes comerciales. En los dos países más creadores de empleo, Japón y Estados Unidos, el crecimiento de la ocupación en el sector de servicios ha sido, durante estos últimos 30 años, superior al del conjunto de los empleos creados en otros sectores.

---

[38] Fundación Encuentro. CECS, *España 1995*, p. 187 y ss.

El Bureau of Labor Statistics prevé en Estados Unidos una disminución de empleo en la producción de bienes duraderos. En cambio, espera que se creen más de 23 millones de puestos de trabajo en actividades de servicios, de los cuales 6,1 millones irían a servicios de la salud, 5,1 al comercio al por menor, 3,2 a la función pública y 1,4 a los servicios financieros e inmobiliarios. La Agencia de Planificación Económica de Japón preveía la supresión de dos millones de empleos en el sector de la producción de bienes materiales (agricultura, industrias manufactureras y construcción) durante el período 1985-2000. Al mismo tiempo, se crearían 6,8 millones de empleos suplementarios en el «sector de servicios cualificados con alto nivel de conocimientos» (gestión, servicios médicos, salud, enseñanza, ocio, actividades administrativas y de la función pública) y se mantendría un número de empleos prácticamente estacionario en el «sector de servicios de redes» (distribución de energía, transportes, comunicaciones, comercio, financieros y seguros inmobiliarios).

Como ya hemos comprobado en la segunda parte de nuestro análisis, en España el número de empleos en servicios creció durante el último decenio, 1987-1996, un 27%. En la distribución actual de porcentajes por sectores pasó del 30% (1960) al 61,76% (1996), acercándonos ya casi a la media de la OCDE, 65,5%. Sin embargo, la utilización de datos numéricos globales puede crear mayor confusión. Dentro del sector servicios se suelen incluir una serie de actividades heterogéneas y dispares: desde las exigidas y creadas por el mismo sector industrial hasta los servicios públicos, que no están propiamente abiertos a la concurrencia. Crecen los servicios porque aumentan los niveles de integración de los mismos con el sistema productivo.

De los 26 epígrafes que establece la EPA, los tres más estrechamente ligados con la producción ofrecen porcentajes de variación elevados durante el cuatrienio 1993-1996: «actividades informáticas», con un 27,1%; I+D, con el 22,2%; y «otras actividades empresariales», con un 24,1%. Los tres títulos reflejan *inputs* directamente relacionados con el mundo empresarial de la producción. Queremos creer que estos datos sean indicio de una tendencia modernizadora, aunque moderada si nos comparamos con otros países de nuestro entorno.

Otro fenómeno que podría llegar a tener incidencia sensible en la estructura española de actividades productivas es el llamado «autoempleo». No nos referimos al ejercicio en solitario de una profesión liberal, ni a los negocios familiares, frecuentes en la agricultura, la hostelería y el pequeño comercio. El titulado verdaderamente creador es el que decide invertir en sí mismo, poner sus dotes y responsabilidad propia al servicio de la producción. Poner en riesgo su propio capital de ideas y aptitudes.

Ya subrayamos en el Informe 3 la atomización del mundo empresarial español, en el que el porcentaje de empresas sin asalariados alcanza el 75%. Mientras el porcentaje de empresarios sin asalariados sobre población ocupada disminuyó tres puntos, el de los empresarios con asalariados creció más de punto y medio de manera acíclica. Conviene destacar especialmente el comportamiento del empresario con un número de asalariados no superior a cinco. Llegan a las tres cuartas partes del empresariado y en el período 1988-1996 crecen cuatro puntos y medio. La cuarta parte restante de empresas con más de cinco asalariados descienden en dicho período de forma significativa. De mantenerse esta tendencia, se confirmaría el proceso de cambio estructural de la empresa española.

En la organización empresarial han comenzado a funcionar otras estrategias: descentralización, subcontratación, externalización de actividades, diversificación en pequeñas unidades o centros de trabajo bien comunicados. Los cambios en el consumo tienden a una personalización cada vez mayor, los mercados tienen que ser mucho más flexibles. Los nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, junto con la valorización del conocimiento, imponen a la empresa una gran capacidad de adaptación.

3.3 *Un debate inaplazable y permanente: la reforma del mercado laboral*

Ninguna otra institución ha sido objeto de tantas reformas legislativas en los 18 años de democracia. Y a pesar de las cuatro reformas votadas en el Parlamento[39] y de las dos huelgas generales de 1988 y de 1994, nuestro mercado laboral sigue presentando problemas muy notables y muy polémicos. Ahora se invoca de manera un tanto apodíctica la necesidad de reforma para estimular la inversión y, en consecuencia, la creación de empleo. Corremos el riesgo de sobrevalorar los efectos de una reforma que flexibilice la entrada y salida en y del mercado laboral y que llevara consigo un abaratamiento de los costes de despido. En realidad sólo cabe esperar tres efectos básicos que podrían ayudar de manera indirecta a la creación de trabajo, según Julio Segura[40], cuyas ideas compartimos:

— facilitar la adaptación de las empresas a los ciclos económicos, proporcionando una mayor elasticidad del empleo al PIB, tanto al alza como a la baja;

---

[39] 1980: Estatuto de los Trabajadores; 1984: primera reforma del Estatuto de los Trabajadores; 1992: Ley de Medidas Urgentes sobre el Fomento del Empleo; 1994: segunda reforma laboral.

[40] Segura, J., «¿Hay que reformar el mercado de trabajo?», *El País*, 13 y 14 de enero de 1997, p. 50 y 40, respectivamente.

— hacer más flexible la organización interna del trabajo;
— moderar la dualidad o discriminación entre trabajadores fijos y temporales.

La introducción del contrato temporal no causal en 1984 y las medidas urgentes sobre fomento del empleo en 1992 abrieron un camino demasiado ancho a infinidad de formas de temporalidad. El resultado ha sido una segmentación de la fuerza laboral española que empieza a ser considerada como factor principal de ineficiencia económica y desintegración social. El persistente enquistamiento de la contratación temporal constituye hoy una de nuestras patologías más estridentes en el conjunto de los mercados laborales de la Unión Europea. Triplicamos la media de la temporalidad comunitaria. El 34% de la contratación temporal española nos distancia más de 20 puntos de Finlandia, Dinamarca, Holanda, Francia y Alemania, únicos países que superan el 10%.

No parece justo que esta alternativa a la tradicional rigidez del mercado laboral se haya convertido en una ruleta de contratación, sobre todo a partir de la recesión de 1993. De los contratos registrados por el Inem en el bienio 1994-1995, sólo el 3% incrementaron realmente el empleo. Una temporalidad en la que el 25% de los contratos no duran más de un mes no puede interesar a nadie. Es claro que los trabajadores preferirían un contrato indefinido al temporal. Pero también una empresa que invierta en formación preferirá siempre mantener una vinculación más estable. La temporalidad precaria aumenta la incertidumbre, reduce el consumo y, en definitiva, frena el crecimiento.

Entre las diversas hipótesis que podrían explicar el enrocamiento en la temporalidad de los empresarios españoles dominan las razones económicas. El contrato laboral de fomento del empleo significaba menores costes para las empresas. La reducción de costes en la rescisión laboral parece absorber la atención de los empresarios. Dicha tendencia no obedece exclusivamente a razones económicas. También influyen los hábitos adquiridos por los empresarios, la incertidumbre macroeconómica, la fuerza de dominio sobre los trabajadores y los mecanismo de presión frente a los sindicatos, etc. No parece que la terciarización de la economía española ofrezca tampoco por sí misma una explicación convincente. Igualmente, no parece que hayan aumentado hasta ese punto las necesidades productivas de carácter temporal.

Como ya expusimos en las Tesis Interpretativas, el paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria no hace más que urgir la reforma de nuestro mercado de trabajo. Una vez desaparecidas las posibilidades que pudieran ofrecer los tipos de cambio, la competitividad tendrá que apoyarse en los factores realmente productivos. Uno de ellos, y bien importante, es el de los costes laborales. Las divergencias y fluctuaciones de los mismos se traducirán en pérdidas de producción y empleo.

La reforma del mercado laboral es, en cualquier caso, necesaria y urgente. Dos son, a nuestro modo de entender los escollos principales. El acuerdo sobre costes y procedimiento en la rescisión de la relación laboral y la posibilidad de llegar a una mejor articulación de los convenios colectivos que armonice la singularidad de las situaciones de cada empresa con las condiciones básicas pactadas en los convenios generales de cada sector o rama de actividad.

Es evidente que hay que tratar de acercar las posturas extremas. No se puede admitir que todo despido sea procedente. Aun en el supuesto de que el empresario nunca despide por gusto y de forma arbitraria a un trabajador, parece más razonable reforzar el principio de causalidad. Será mucho más justo y a la vez más práctico redefinir con la máxima precisión las causas objetivas del despido. Una empresa bien gestionada tiene que tomar medidas de ajuste antes de entrar en pérdidas que afecten a sus fines y viabilidad. La causalidad bien definida agilizará los procedimientos y ahorrará las intervenciones judiciales y el tiempo en el trámite de despido.

Hay que estudiar también la posibilidad de reducir la indemnización por el despido improcedente. Sería mejor reducir el número de despidos improcedentes que abaratar este tipo de rescisiones laborales. No obstante, si se produce una rebaja de indemnizaciones, tendría que compensarse con medidas de estabilidad para el trabajador. Es necesario reducir las modalidades de contratación temporal y poner en marcha medidas de fomento de la contratación indefinida. Tampoco sería práctico situarse en el extremo de que las partes pactasen libremente las condiciones del despido. En el caso de modificar los costes y procedimiento de despido, sería conveniente que todos los trabajadores se rigieran por las mismas normas. Para ello habría que resolver el problema de los derechos adquiridos. Todas las mejoras introducidas podrían convertirse en discriminatorias, como ha sucedido con las reformas anteriores.

La estructura de la negociación colectiva debería acercarse al nivel de la empresa. Sin defender la individualización de la negociación, no han dado resultado las cadenas de convenios de ámbitos decrecientes, en las que cada eslabón reduce el ámbito de competencias de los siguientes, porque terminan afectando negativamente al volumen de empleo y su estabilidad. En otro sentido, es importante garantizar en la medida de lo posible que la apelación a la adaptación a las circunstancias de cada empresa no se convierta en justificación de la infracción de normas laborales y de preceptos constitucionales. Habría que arbitrar procedimientos para que los salarios estuvieran más ligados a los resultados y a las expectativas futuras de las empresas. La integración de los asalariados en el proyecto empresarial e incluso en la misma sociedad anónima no debería tomarse como utopía irrealizable. Situaciones más complejas han podido plasmarse en el derecho.

3.4 Conclusión

Fácil es concluir de todo lo dicho que nos estamos enfrentando a un nuevo paradigma de crecimiento que no puede perder de vista el modelo de sociedad en el que deseamos vivir. Podemos concluir haciendo nuestro el esquema prospectivo del profesor Emilio Fontela[41]. El crecimiento económico está condicionado al progreso de la productividad total de los factores reales. Los estudios empíricos demuestran claramente que los logros de productividad total conseguidos durante los años cincuenta y sesenta se referían en gran medida a la productividad de productos intermedios, bienes de equipo y bienes durables, es decir, al núcleo básico de la industria manufacturera.

Durante el largo período de decrecimiento que caracteriza los años setenta, las nuevas inversiones en el sector manufacturero se movieron más en la nacionalización que en la expansión y se reemplazó la mano de obra por el equipamiento mecánico. Se dejó al resto de la economía el cuidado de emplear la mano de obra cada vez más numerosa. Los Estados Unidos y Japón mantuvieron por su parte niveles de empleo elevados, reforzando su esfuerzo en el sector terciario de débil productividad y de bajos salarios. La dualidad interna entre el sector más productivo de bienes negociables y el menos productivo de servicios no negociables se reflejó tanto en los resultados económicos como en la sociedad.

En Europa, el Estado providencia continuó introduciendo regulaciones que se convertían en condiciones onerosas para la creación de nuevos empleos. Esto provocaba otro tipo de dualismo, al tener que convivir con un tipo de producción «sumergida» reacia a toda clase de reglamentación. Igualmente se fomentó el empleo en el sector público, concediéndole un peso excesivo en la renta nacional.

El retorno puro y simple al modelo de crecimiento de la posguerra es poco probable. La única alternativa sensata consistiría en definir un modelo fundado en el aumento de la productividad total en el sector servicios. En este modelo el aumento de productividad de los servicios intermedios, entendidos como tales los «servicios a las empresas», fecundará a los otros sectores, especialmente a la industria. Conseguirá que bajen los precios, invirtiendo así una tendencia de largo plazo. Los productos obtenidos por el sector de servicios privados y públicos estimulará a los consumidores y favorecerá una recuperación de la demanda. La tendencia expansionista podrá compararse a la observada en el pasado con los productos manufac-

---

[41] Fontela, E., «Perspectives à long terme de la croissance et de l'emploi», en OCDE, *L'avenir du travail et des loisirs*, París, 1995, p. 39.

turados. La demanda potencial de servicios personales es ciertamente considerable, en terrenos como el de la enseñanza, la salud y el ocio. El punto de saturación está aún lejos.

En el caso de no poder poner en marcha un nuevo modelo de crecimiento, habrá que aceptar una dualidad, con los riesgos descritos por Gershuny (1985). El sector menos productivo se centra en actividades que corresponden a la demanda final y que se caracterizan por una fuerte rigidez en relación con los precios. Esto sucede en un contexto cultural del ciudadano medio que acepta como prueba de calidad de servicios un precio relativamente elevado de los mismos y una fuerte exigencia de cualificación en la mano de obra. El modelo de pleno empleo asume, en este sentido, un desafío cultural sembrado de trampas difícilmente sorteables en nuestro contexto social.

En definitiva, se trata de crear las condiciones que propicien y estimulen la creación de empleo dentro del nuevo modelo de crecimiento hacia el que convergen las principales tendencias de la producción competitiva. No hay «crisis» de empleo. Lo que se comprueba es una inadaptación de la estructura ocupacional a la demanda de mano de obra. Esa reforma estructural es necesaria. El diálogo entre la demanda y la oferta y no solamente el Estado es una herramienta que ayudará a crear esas condiciones.

Capítulo II

LOS COSTES AMBIENTALES DEL CRECIMIENTO

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Estamos poniendo en peligro nuestra supervivencia

La década de los ochenta significó la explosión de la preocupación científica, primero, y social y política, posteriormente, por la situación ambiental del planeta. Esta inquietud se ha centrado en la detección de los grandes problemas que planean sobre la sociedad actual, pero también sobre los que se van derivando de nuestras actuaciones para la sociedad futura.

El largo período en medio ambiente es importante, porque muchos graves problemas ambientales no aparecen de pronto. Van generándose poco a poco, como consecuencia de muchas pequeñas agresiones que se van acumulando hasta llegar a un nivel en que se produce un cambio cualitativo y la situación se hace irreversible. Cabría citar, por ejemplo, el desarrollo del cáncer de piel producido por la exposición a los rayos ultravioletas del sol, consecuencia de la reducción de la capa de ozono[1]; el cambio climático, que puede afectar de manera irreversible a muchas zonas del planeta; la pérdida de biodiversidad, producto de la extinción de especies; la contaminación urbana y su efecto sobre la salud de los ciudadanos; la contaminación del agua, etc. Esta situación obliga a que se tengan que adoptar medidas de prevención mucho antes de que el problema sea irreversible. Si no es así, la degradación del planeta puede llegar a poner en peligro la supervivencia de la propia humanidad.

Uno de los más graves peligros para esta supervivencia es consecuencia del incremento indiscriminado de la población y, sobre todo, de las condiciones de vida de ésta. El crecimiento económico mundial de nuestros días se caracteriza por:

— una creciente desigualdad económica, impulsada por el tipo de sociedad imperante;

— una dinámica de consumo de los países desarrollados claramente incompatible con los recursos del planeta y que, sin embargo, se propone como modelo a otras sociedades más tradicionales y con formas de vida ecológicamente más sostenibles.

---

[1] La revista científica *Nature* publicó en el mes de noviembre de 1996 un artículo del equipo presidido por Harry Slapper, del Instituto Nacional de Salud Pública y Medio Ambiente de Bilthoven (Holanda), según el cual, si no se frena el proceso de reducción de la capa de ozono, los riesgos de padecer cáncer de piel en los próximos años pueden multiplicarse por cuatro.

El problema seguramente nunca llegará a ser el de una superpoblación mundial, al estilo malthusiano, porque los diferentes Estados y los medios de comunicación disponen de instrumentos para conseguir una creciente racionalidad en los comportamientos humanos y porque las propias contradicciones entre recursos y población fuerzan a esa racionalidad «compensadora» de las tendencias demográficas. Pero sí es muy grave, por sus efectos, el problema de la pobreza y el de la desigualdad de la renta, que parecen incrementarse en paralelo a la implantación de la sociedad de consumo.

No se le puede pedir a una sociedad o a un grupo humano en el que muchos de sus componentes luchan a diario por sobrevivir que conserve el medio ambiente, que no destruya el bosque o que incorpore medios de producción menos contaminantes pero que disminuyen considerablemente sus rentas.

La conservación del medio ambiente es un lujo que una sociedad se puede permitir cuando ha satisfecho sus necesidades primarias. Lógicamente, este problema ocupa un segundo lugar cuando se intenta asegurar la subsistencia, el trabajo o unos umbrales decentes de renta y de vida de la población.

El balance global de los riesgos para el conjunto de la sociedad no puede considerarse positivo de cara al siglo XXI. Es más necesario que nunca concienciar a la población sobre los problemas económicos, sociales y ambientales que existen, así como lograr lo más pronto posible una actuación coordinada de todos los Estados, con una perspectiva a largo plazo.

El deterioro ambiental anteriormente señalado se agrava por la negativa incidencia de catástrofes puntuales que de manera continuada se producen en distintos puntos del planeta. Chernóbil o las fugas radioactivas de centrales nucleares, los accidentes de petroleros, los efectos desastrosos de las guerras, la tragedia del cámping de Biescas o del basurero de La Coruña son algunas catástrofes ambientales que tienen su origen en la falta de planificación y previsión humana o en actuaciones incorrectas acumuladas a lo largo del tiempo.

En todo caso, la situación ambiental del planeta ha de entenderse como un proceso a muy largo plazo. Puede que algunos de los riesgos que hoy se vislumbran no lleguen a producirse, bien porque se actúe coordinadamente para evitarlo, bien porque la humanidad perciba la irracionalidad de los procesos históricos a que le lleva la sociedad de consumo y la competencia por la riqueza y decida optar por una nueva sociedad. O simplemente porque la capacidad de reacción y los mecanismos de autorregulación de la naturaleza mantengan escondidas sorpresas correctivas por ahora desconocidas.

En este Informe sólo podemos realizar una pequeña aproximación general a los principales problemas ambientales del planeta y de nuestra so-

ciedad, centrando nuestra visión en los que han destacado en el devenir histórico del año. A modo de síntesis, en el cuadro 1, al final del capítulo, se recogen las principales preocupaciones ambientales de la sociedad de finales del siglo XX, acompañadas de las medidas, actuaciones u objetivos, así como de los instrumentos legislativos aprobados en el marco de la Unión Europea. En la Red de los Fenómenos hacemos referencia a algunos de estos últimos. En sucesivos Informes iremos aproximando la interpretación de la afección de los distintos problemas ambientales a la sociedad española, en la medida en que los mismos vayan teniendo incidencia significativa sobre la misma. Pero sin perder de vista el carácter global e interdependiente que presentan el conjunto de estos problemas en el ámbito mundial.

2. El desarrollo sostenible: algo más que un objetivo político

El «desarrollo sostenible» es el objetivo estatal de moda; al menos así se proclama desde los Gobiernos. De un manera genérica, se define el «desarrollo sostenible» como el crecimiento que asegura la satisfacción de las necesidades del presente de la población sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias[2]. Desde otra perspectiva, también podemos definir el «desarrollo sostenible» como el proceso de mejora de la calidad y nivel de vida de la población producido sin disminución del «patrimonio natural o social» ni de la globalidad de «recursos» de que dispone la humanidad[3]. Algunos países de la Unión Europea lo equiparan con la consecución de la Unión Económica y Monetaria.

No obstante, las tendencias actuales en esos mismos Estados y en la economía mundial resultan difícilmente compatibles con el desarrollo sostenible, que exige asegurar un nivel y una calidad de vida a la población actual que no haga peligrar los de las poblaciones venideras. Estas tendencias favorecen que se incrementen de forma progresiva las diferencias de renta entre las personas y que un porcentaje cada vez mayor de población se sitúe por debajo de los niveles de renta mínima aceptables.

Las grandes ciudades de los países desarrollados o en desarrollo corren el riesgo, como consecuencia del paro y de la marginación, de convertirse en guetos de inseguridad, pobreza y malestar. Jeremy Rifkin, en su libro *El fin del trabajo*, cita estudios que establecen una elevada correlación entre el

---

[2] Éste es el significado con el que se ha utilizado en CEPAL/ONU, *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, CEPAL, Santiago de Chile, 1991; y también en Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1992. Desarrollo y medio ambiente*, Washington, 1992, p. 8.

[3] Serrano, A., *Carreteras y desarrollo sostenible*, XX Semana de la Carretera, Alicante, 1994.

desempleo y la criminalidad en Estados Unidos: cada 1% más de desempleo está relacionado con un 2,5% de incremento en los delitos contra la propiedad y con un 6,7% más de homicidios.

Esta prioridad del crecimiento económico sobre la igualdad de la renta entre los distintos colectivos sociales pone en cuestión, ya desde su primera exigencia básica, el avance hacia el deseable desarrollo sostenible.

Lo mismo sucede con las políticas efectivas de protección y mantenimiento del patrimonio y recursos naturales y sociales. Por diferentes motivos, muchos países, entre ellos España, no están dispuestos a asumir políticas que ayuden a la reducción del cambio climático, la acidificación, la contaminación urbana, del agua y del suelo. Por ejemplo, es difícil conseguir una disminución de las emisiones de CO_2, el producto más directamente ligado al efecto invernadero, dadas las implicaciones que tiene sobre el crecimiento económico. Igualmente por razones económicas, los intentos por introducir una tasa sobre la contaminación, que gravara los combustibles más contaminantes, también ha encontrado un fuerte rechazo en países como España. Otros países (China, India, etc.) se oponen a la disminución del uso y elaboración de productos dañinos para la capa de ozono porque supondría un aumento de los costes de producción de determinados bienes. Como consecuencia de todo esto, las emisiones contaminantes tienden a incrementarse y se agravan los procesos de degradación ambiental.

En este contexto, hay que destacar como un elemento positivo la actividad de las asociaciones ecologistas. Su crecimiento continuado hace que aumente su presencia pública y contribuye a que su opinión sea tenida cada vez más en cuenta en todos los temas con implicaciones ambientales. Su labor es básica para que tanto los Estados como los ciudadanos adquieran conciencia de los peligros ecológicos a los que estamos expuestos y de los efectos que para el equilibrio de la naturaleza se derivan de la actividad humana. Su actuación debe estar presidida por la profesionalidad, el rigor máximo en los datos y en los análisis y la defensa de los intereses generales. Estos valores adquieren un valor especial en los temas medioambientales, ya que la falta de información estadística detallada y contrastada puede dar origen a una utilización política o social de dichos temas.

Como conclusión, si todo proceso de desarrollo sostenible implica asegurar una adecuada calidad y nivel de vida a la población y el mantenimiento o incremento del patrimonio y de los recursos naturales y sociales del planeta, y si el nivel de vida exige que la población pueda acceder a un empleo y a una renta que le permita subsistir y colaborar con el progreso social, es evidente que la tendencia de la sociedad española de finales de siglo y del conjunto de la sociedad del planeta Tierra no es hacia el desarrollo sostenible.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Deterioro medioambiental en España y en Europa

Los problemas ambientales presentan características específicas, cuya comprensión ayuda a entender la importancia y peculiaridad de los mismos:

— **Largos períodos de producción y corrección**. Las causas de los problemas ambientales van incidiendo a lo largo de amplios períodos de tiempo, incrementando su importancia y trascendencia hasta llegar a niveles que hacen irreversible la situación. Estos efectos a veces no son perceptibles hasta después de un cierto tiempo, como, por ejemplo, el desarrollo del cáncer de piel. Su corrección también exige largos períodos de intervención. El resultado es que muchos de los efectos de nuestras acciones, positivos o negativos, no serán perceptibles hasta pasados muchos años.

— **Efectos no graduales**. En la evolución de los problemas ambientales se producen saltos cualitativos, que dan lugar a fenómenos irreversibles una vez se superan determinados niveles de carga o impacto. Tal puede ser el caso del cambio climático o la pérdida de biodiversidad por la extinción de especies animales y vegetales.

— **Sinergia de procesos**. La superposición de procesos que por sí solos pueden ser marginales puede dar lugar a verdaderas catástrofes. La contaminación urbana y el efecto invernadero pueden llegar a producir un elevado número de víctimas en las grandes áreas urbanas. México o Atenas son dos buenos ejemplos de este hecho.

En los epígrafes siguientes se han resumido y agrupado las principales preocupaciones ambientales de la sociedad de finales del siglo XX, las actuaciones que en el marco de la Unión Europea se han adoptado al respecto y las previsiones y líneas de tendencia que caracterizan el momento actual, con particular referencia a la situación española.

1.1 Graves riesgos asociados al cambio climático

El clima es uno de los procesos más complejos de la naturaleza. Su evolución es resultado de la interacción entre la radiación solar y los componentes de la geosfera y biosfera[4], cuyo equilibrio inestable se ha ido lo-

[4] Dickinson, R. E., «How Will Climate Change?», en Bolin, B. (et al.), *The Greenhouse Effect, Climate Change and Ecosystems*, Wiley, Nueva York, 1996, p. 206-270.

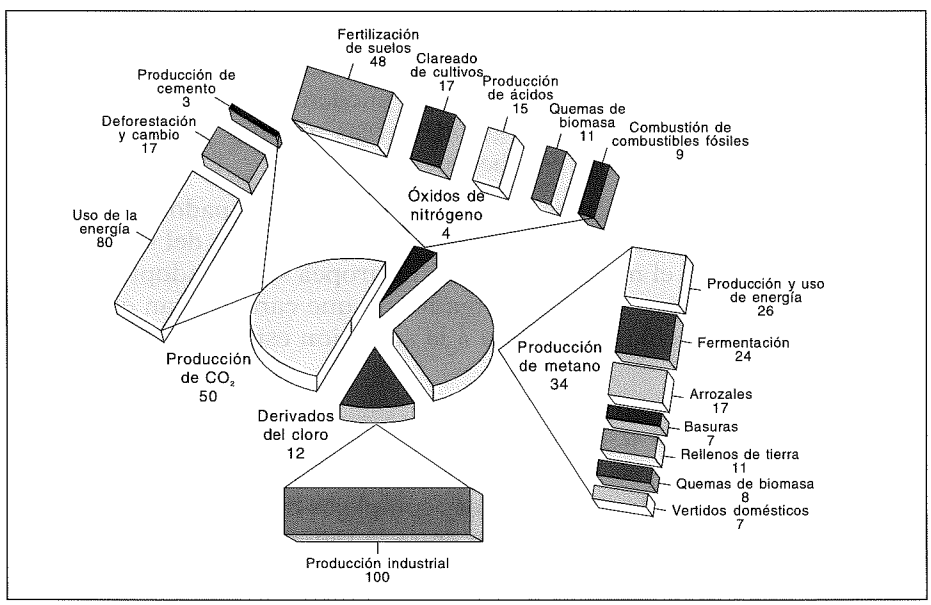
grando a lo largo de billones de años. En este proceso han irrumpido los gases del efecto invernadero, producto de la actividad humana, sobre todo de los países desarrollados. La consecuencia ha sido un incremento en las concentraciones de determinados componentes atmosféricos por encima de los niveles que los ciclos naturales pueden absorber y reciclar.

Las causas del cambio climático se achacan al aumento de la producción de los siguientes gases: CO_2, metano, derivados del cloro y óxidos de nitrógeno. En el gráfico 1 se recoge la importancia porcentual de cada uno de estos gases en el proceso de cambio climático y de las fuentes que los originan.

La concentración de estos gases demuestra que el efecto invernadero se agudiza y que la temperatura global media del planeta tiende a aumentar. Si prosigue esta tendencia, el incremento de esta temperatura será el mayor y más rápido que se haya experimentado a lo largo de la historia.

Se ignoran muchas de las consecuencias que acarrearán estos cambios. Sí se puede asegurar que se elevará el nivel del mar, debido al aumento de su temperatura y al posible deshielo de los polos. Se desconoce, sin embargo, tanto el ritmo del proceso como el horizonte en el que las principales ciudades costeras pueden empezar a verse afectadas. Las últimas investigaciones realizadas a partir de la información del satélite Topex-Poseidón

Gráfico 1 – Causas principales del cambio climático y fuentes que las originan. En porcentaje



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de European Environment Agency, *Environment in the European Union 1995*, Luxemburgo, 1995.

y otras medidas tomadas en tierra permiten estimar que entre diciembre de 1992 y abril de 1996 se produjo una subida del nivel del mar entre uno y tres milímetros al año. No podemos asegurar si esta velocidad se mantendrá, aumentará o disminuirá en el futuro; en el estudio del clima es necesario disponer de datos referidos a largos períodos. No obstante, todos los indicios parecen avanzar un incremento en la velocidad del proceso.

Las consecuencias de una invasión de las zonas costeras y su afección a las ciudades allí localizadas pueden ser catastróficas en términos económicos, sobre todo para países como España, donde gran parte de la población y de la actividad económica y productiva se concentra en el litoral.

Problemas asociados a este proceso son también el incremento de la desertificación del terreno, como resultado de la disminución de la pluviometría y de la destrucción de ecosistemas autóctonos incapaces de adaptarse a los rápidos cambios climáticos, y el posible avance de las enfermedades tropicales hacia los países europeos y en particular hacia España.

La corrección de los procesos asociados al riesgo de cambio climático es complicada y de futuro incierto[5]. De hecho, la reducción en la emisión de CO_2 es uno de los elementos más directamente ligados a la disminución del efecto invernadero. Y dicha emisión se asocia a la actividad económica y al transporte. Por eso, la estabilización de los niveles de emisión de CO_2 en la Unión Europea, uno de los objetivos fundamentales de la política ambiental, es difícil que llegue a cumplirse. Los datos de la tabla 1 son elocuentes: sólo Dinamarca, Francia y Alemania redujeron sus emisiones de CO_2 entre 1985 y 1990. España es uno de los países que se niega a aceptar una estabilización o reducción de sus niveles de CO_2, argumentando que dichas emisiones están correlacionadas con la renta; es decir, una menor emisión implicaría aceptar un menor crecimiento. Por lo tanto, no se asumirá hasta que se alcancen los niveles medios de renta europea.

1.2 Amenazados por la reducción de la capa de ozono

La reducción de la capa de ozono estratosférico que se ha producido a lo largo de las dos últimas décadas, con carácter estacional y concentrada fundamentalmente en los círculos polares –en particular en la primavera

[5] En la búsqueda de soluciones a la eliminación del CO_2 se ha planteado la posibilidad de su inyección, previamente licuado, en las areniscas del fondo del Mar del Norte, según las conclusiones de una investigación internacional pilotada por el British Geological Survey. Esta solución sería aplicable, a corto plazo, en las emisiones de las chimeneas de las centrales eléctricas, aunque implicaría un aumento de costes. No serviría, evidentemente, para las emisiones dispersas y crecientes de los automóviles.

Tabla 1 – Emisión de CO_2 en la Unión Europea. En millones de toneladas. 1980-1994

	1980	1990	1994
Alemania	793,3	717,9	894,7
Austria	59,0	59,0	56,1
Bélgica	133,2	110,7	117,2
Dinamarca	63,5	52,2	62,9
España	198,2	209,4	226,9
Finlandia	60,0	55,0	60,4
Francia	476,7	367,8	346,7
Grecia	47,5	73,3	78,1
Holanda	151,8	156,7	164,2
Irlanda	24,8	30,6	31,8
Italia	366,5	401,6	394,3
Luxemburgo	14,6	12,2	12,0
Portugal	25,2	39,8	45,5
Reino Unido	575,7	578,8	547,8
Suecia	75,0	56,0	56,0
Total UE-15	3.065,0	2.921,0	3.094,3

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques démographiques 1995*, Luxemburgo, 1995; Eurostat, *Estadísticas básicas de la Unión Europea 1995*, Luxemburgo, 1995; y El Mundo, *Anuario 1997*, Madrid, 1997.

antártica[6]–, ha dado lugar a lo que se ha denominado los «agujeros de ozono».

La capa de ozono protege a la población, a los animales y a las plantas de las graves consecuencias de los rayos ultravioleta. Su reducción está estrechamente relacionada con el incremento de ciertos tipos de cáncer y de las enfermedades oculares, así como con el debilitamiento de los sistemas inmunológicos humanos. También pueden ser graves sus efectos sobre las cosechas, los ecosistemas marinos y el propio cambio climático.

Estos agujeros en la capa de ozono son resultado fundamentalmente de las emisiones de hidrocarburos halogenados –como los clorofluorocarbonados (CFC)– y de halones. La reducción de los CFC es un hecho en los países desarrollados; en Europa su producción ha disminuido un 80% entre 1986 y 1994 y se espera que continúe en el futuro. El objetivo es reducir la producción y emisión de productos con incidencia en la capa de ozono a

[6] En 1996, el proceso de adelgazamiento de la capa de ozono se ha adelantado en varias semanas y se ha desplazado hacia el sur de Argentina. El agujero en 1996 ha sido mayor que el de 1995, que, a su vez, fue mucho más significativo que el de años anteriores. Además, en 1996 se ha alcanzado un nuevo récord estacional en el tamaño y duración del «agujero», según la Organización Mundial de Meteorología (OMM).

los niveles de 1975, que es cuando se empiezan a sentir los efectos de la disminución en la capa de ozono, y eliminarlos totalmente para el año 2015. Se confía en encontrar sustitutos eficientes y económicos que palien esta sustitución.

No obstante, no es probable que los objetivos de producción cero de CFC y de reducción del resto de elementos degradantes de la capa de ozono se cumplan en el ámbito mundial, sobre todo en los países en vías de desarrollo, y en particular en India y China. Incluso en el caso de que se alcancen dichos objetivos, las consecuencias sobre el agujero de ozono seguirán manifestándose hasta bien entrado el siglo XXI, debido a la larga vida de los productos clorados en el ciclo atmosférico.

La incidencia de estos procesos empieza a ser perceptible en la extensión del cáncer de piel. El turismo, una de las principales fuentes de ingresos de nuestro país, podría verse afectado por el problema de la reducción de la capa de ozono si se constata que la exposición al sol es causante de dicho tipo de cáncer.

1.3 Degradación ambiental por las lluvias ácidas

La denominada genéricamente «lluvia ácida» se produce como consecuencia de la deposición húmeda –lluvia, niebla, nieve, etc.– o seca, en forma de partículas, de productos químicos que disueltos en el agua incrementan su acidez; entre ellos destacan el dióxido de azufre, los óxidos de nitrógeno y el amoníaco, que se originan en la combustión de ciertas sustancias. Las corrientes de aire los transportan de un lugar a otro y son las que determinan la conexión entre las zonas de emisión y las zonas de depósito.

La lluvia ácida afecta tanto a los componentes acuáticos como terrestres de la biosfera; destruye bosques, especies vivas y ecosistemas de interés. También incide negativamente en la agricultura, la silvicultura, la arquitectura y el paisaje.

La gravedad del problema crece con la industrialización y disminuye con la utilización de combustibles pobres en materias contaminantes: azufre, nitrógeno... Los niveles de los depósitos ácidos han disminuido en Europa gracias a las medidas adoptadas, sobre todo en la reducción de los óxidos de azufre. Sin embargo, todavía existen riesgos derivados de los óxidos de nitrógeno y amoníaco y, sobre todo, de los incrementos de las emisiones de los vehículos de transporte (tabla 2).

Fuera de las áreas urbanas, la lluvia ácida afecta de una manera relativamente marginal a zonas limitadas de España, hasta donde llegan las emisiones de algunas centrales térmicas. Sin embargo, es un problema crucial para el conjunto de la Unión Europea, especialmente en los países del norte.

Tabla 2 – Evolución de los indicadores de contaminación atmosférica en la Unión Europea. En miles de toneladas. 1985-1990

	SO_2		NO_2		NH_3	Polución y calidad del aire (1)	
	1985	1990	1985	1990	1990	1985	1990
Alemania (2)	7.754	5.633	3.474	3.033	739	3.275	3.008
Austria	195	90	245	222	94	412	430
Bélgica	400	317	315	343	79	688	395
Dinamarca	339	180	294	269	126	159	165
España	2.190	2.316	839	1.257	331	1.265	1.112
Finlandia	383	260	252	284	41	n.d.	209
Francia	1.470	1.298	1.615	1.584	700	n.d.	2.402
Grecia	500	510	306	n.d.	471	614	n.d.
Holanda	261	201	573	570	204	500	451
Irlanda	140	178	91	115	126	n.d.	197
Italia	2.244	2.251	1.741	2.053	383	1.771	2.554
Luxemburgo	16	16	19	n.d.	7	n.d.	n.d.
Portugal	198	282	96	221	93	n.d.	644
Reino Unido	3.726	3.780	2.438	2.860	516	2.435	2.612
Suecia	267	130	426	398	74	n.d.	209
UE 12	19.238	16.962	11.803	12.630	3.583	13.950	14.154
UE 15	20.083	17.442	12.726	13.534	3.985	15.171	15.326

(1) En los datos de Dinamarca, España y Francia no se incluyen las emisiones procedentes de procesos naturales. En los datos de Holanda se incluyen las emisiones procedentes de procesos naturales, CFC y CH_4 por categoría de fuente.
(2) Incluye la República Democrática Alemana.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de European Environment Agency, *Environment in the European Union 1995*, Luxemburgo, 1995.

Con respecto a los indicadores generales de emisiones, en la tabla 3 se recogen los principales datos para la Unión Europea. Las cifras son suficientemente elocuentes acerca de los objetivos y tendencias y de la efectividad de las medidas adoptadas. Las consecuencias que se derivan son claras respecto a los grandes problemas ambientales del cambio climático, reducción de la capa de ozono, acidificación o calidad atmosférica, todos ellos íntimamente ligados entre sí.

1.4 Menos diversidad biológica y espacios naturales

La biodiversidad y los ecosistemas de interés en la Unión Europea se encuentran en peligro como consecuencia de los numerosos impactos derivados de la actividad humana. El cambio climático, los agujeros de la capa de ozono, la contaminación atmosférica y la acidificación representan un

Tabla 3 – Emisiones con incidencia en el cambio climático, la acidificación y la capa de ozono

Índice de las emisiones	Horizonte (Origen 100 en 1985)			Observaciones
	1985	1990	Objetivo 2000	
Nivel mundial				
Emisiones de CO_2	100	102	102	Incertidumbre en alcanzar el objetivo
Producción de clorofluorocarbonados (CFC)	100	64	0	Es probable que se alcance el objetivo
Nivel europeo				
Emisiones de SO_2	100	88	65	Es probable que se alcance el objetivo
Emisiones de NOx	100	107	70	Poco probable que se alcance el objetivo
Emisiones de compuestos orgánicos volátiles (COV)	100	101	70	Poco probable que se alcance el objetivo

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de European Environment Agency, *Environment in the European Union 1995*, Luxemburgo, 1995.

riesgo importante para el mantenimiento de los ecosistemas y la biodiversidad. Las actuaciones humanas directas también tienen una influencia claramente negativa. Entre ellas hay que destacar los cambios en el uso del suelo, los incendios, la presión turística y el incremento del transporte.

La política agrícola europea (PAC) intenta sustituir cultivos por reforestación privada, incentivando a los propietarios con ayudas. La aplicación de esta política está produciendo en la práctica efectos contradictorios: mejora la biodiversidad y contribuye a la expansión y protección de los ecosistemas, pero en la mayoría de los casos se reforesta con especies exógenas al área, de rápido crecimiento, que pueden tener efectos secundarios a veces perversos. A ello hay que añadir también la actuación de la industria maderera y los incendios. Esta situación choca con el objetivo final de la Unión Europea, que es tratar de promover la ampliación de los espacios naturales autóctonos que deben ser protegidos. En este sentido, y con relación al bosque, no podemos olvidar que es un importante freno a los procesos erosivos y a la desertificación, hábitat de multitud de especies naturales, fuente de numerosos recursos productivos y factor básico para mantener el equilibrio en la producción de oxígeno del planeta; además, muchos medicamentos se obtienen a partir de investigaciones sobre estos hábitats.

Catalogación y protección de espacios de interés

Las actuaciones de la Unión Europea, a través de numerosas normas y, en particular, la Directiva HÁBITAT, tratan de promover la expansión de

los espacios protegidos en el ámbito europeo. La red NATURA 2000 es un inventario detallado de estos espacios de alto valor ecológico.

En España, la riqueza en este tipo de espacios (tabla 4) y la multitud de riesgos que planean sobre los mismos (desertificación, incendios, urbanizaciones, turismo, infraestructuras, etc.) hacen particularmente importante su protección. En la actualidad, existen 11 parques nacionales declarados a partir de la Ley de Conservación de la Naturaleza de 1989. Estos parques representan el 0,3% de la superficie nacional, frente al 0,62% de Francia, 1,5% de Italia, 1,2% de Alemania, 5,6% del Reino Unido o 0,7% de Portugal. Aunque hay que señalar que estas cifras son engañosas, ya que las Comunidades Autónomas y los municipios tienen superficies protegidas que habría que incorporar a la comparación.

Así, sólo en Castilla-La Mancha existen cerca de 10.000 km^2 protegidos –alrededor del 12% de su territorio–, en los que se incluyen parques nacio-

Tabla 4 – Espacios naturales protegidos por Comunidades Autónomas. Valores absolutos en hectáreas y porcentaje. 1996

	Superficie de la Comunidad Autónoma	Número de espacios protegidos	Superficie protegida	% de superficie protegida respecto a la superficie de la Autonomía	% de superficie protegida respecto al total nacional
Andalucía	8.759.900	83	1.419.123	16,2	51,9
Aragón	4.772.000	27	102.486	2,2	3,8
Asturias	1.060.400	18	34.664	3,3	1,27
Baleares	499.200	103	183.716	36,8	6,7
Canarias	744.700	146	321.483	43,2	11,8
Cantabria	532.100	5	36.510	6,9	1,3
Castilla-La Mancha	7.946.100	8	73.206	0,9	2,7
Castilla y León	9.422.400	11	114.114	1,2	4,2
Cataluña	3.211.300	73	126.282	3,9	4,6
Comunidad Valenciana	2.325.500	13	35.606	1,5	1,3
Extremadura	4.163.400	2	28.422	0,7	1,0
Galicia	2.957.500	7	23.151	0,8	0,9
Madrid	802.800	6	47.404	5,9	1,7
Murcia	1.131.400	13	22.719	2,0	0,8
Navarra	1.039.100	9	12.835	1,2	0,5
La Rioja	504.500	1	23.640	4,7	0,9
País Vasco	723.400	9	64.345	8,9	2,4
Varias Autonomías (*)		1	64.660		2,4
Total	50.595.700	535	2.734.366	5,4	100

(*) Corresponde al Parque Nacional de los Picos de Europa, que afecta a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico 1995*, Madrid, 1996; y datos del Ministerio de Medio Ambiente.

nales (Cabañeros y Daimiel), parques naturales (Lagunas de Ruidera, Tejera Negra y el previsto del Alto Tajo), reservas naturales (Hoces del Cabriel) y hasta 98 lugares o zonas húmedas como los Chorros del río Mundo, los nacimientos del río Cuervo y del río Dulce, etc.

Estos espacios naturales son una de las variables fundamentales del «capital natural» español. Aproximadamente un 7% de la superficie nacional es inscribible bajo este epígrafe y está o debería estar –probablemente lo esté a corto plazo– sujeta a figuras legales de protección que limitan el uso de estos espacios.

España, por su flora (más de 8.000 especies) y su fauna (340 especies de aves, 95 de mamíferos y 80 de peces), constituye un importante patrimonio natural para la Unión Europea. Es el refugio de muchas especies migratorias de Europa y cuenta con una gran extensión de áreas destinadas a aves catalogadas en el conjunto comunitario. A este respecto, destaca la importancia de las Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPAS), 149 en total, que ocupan 25.030 km^2, casi la mitad de la superficie calificada con estas características en la Unión Europea de los doce.

Además, en España se encuentran 35[7] de los 203 espacios de la Unión Europea incluidos en la lista de Humedales de Importancia Internacional del Convenio Ramsar, con una superficie total de unos 1.850 km^2, que deberían contar con una ordenación territorial que asegurase su protección y conservación. El antiguo ICONA estaba elaborando el programa Estrategia Nacional para la Conservación, Restauración y Uso de los Humedales, pero todavía no ha sido aprobado ni sus efectos conservacionistas se han podido aplicar sobre estos espacios.

Por otra parte, el estado de los parques nacionales españoles no es todo lo bueno que sería deseable. Daimiel tiene graves problemas derivados de las sequías cíclicas y, sobre todo, de las agresiones al acuífero que suponen los numerosos pozos de la comarca. Esta zona exige importantes actuaciones de reordenación territorial y de recuperación ambiental.

Doñana sufre también graves agresiones que provienen de la presión urbanizadora[8], de los agricultores y de la actividad cinegética. La acumulación e interrelación de estas agresiones intensifican la sobreexplotación del

---

[7] En la actualidad se están tramitando otros tres espacios más.

[8] En 1996, el Defensor del Pueblo tuvo que intervenir para intentar paralizar la construcción de una urbanización en la zona de preparque. Desde hace tiempo se pretende construir un campo de golf y una urbanización sobre terrenos que inicialmente eran viñedos. Aprovechando las ayudas de la Unión Europea para la erradicación de la vid, éstas fueron arrancadas, con lo cual dichos terrenos perdieron el carácter de «agrosistema tradicional protegible», que impedía su urbanización. Posteriormente, el Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda, en medio de una gran polémica, modificó el planeamiento municipal y legalizó el desarrollo de la urbanización.

acuífero y la deforestación de este parque nacional, lo que pone en peligro la pervivencia de uno de los mejores ecosistemas naturales de España y de Europa. Aunque en el campo de la planificación sea uno de los que mejor y más correctamente ha sido estudiado y ordenado, en la práctica cotidiana las actuaciones que se desarrollan en su entorno no tienen el deseable y paralelo efecto.

Se deben señalar también los riesgos que sobre algunos parques se derivan de su gestión. Así, en Ordesa la sobrepresión humana está afectando negativamente al conjunto del parque y ha dado lugar a una notable disminución del bucardo (macho de la cabra montés), cuya conservación fue uno de los elementos primordiales a la hora de declarar esta zona como espacio protegido.

Por otro lado, hay que hacer referencia a las modificaciones de la Ley de Conservación de la Naturaleza de 1989, que fue recurrida por algunas Comunidades Autónomas que creían invadidas sus competencias y declarada inconstitucional en algunos de sus apartados por el Tribunal Constitucional. Como resultado, de forma directa o compartida con el Estado, las Comunidades Autónomas han asumido el control sobre la mayoría de la superficie protegida en España: espacios de alta montaña, espacios litorales, espacios ligados a zonas húmedas interiores o con singularidades específicas –éste es el caso de los 47 espacios naturales singulares existentes en la Comunidad Autónoma de Canarias–.

Principales riesgos sobre la biodiversidad y los ecosistemas de interés

Como ya se señalaba en nuestro Informe *España 1994*[9], un importante número de espacios naturales están situados en las áreas de influencia de las regiones funcionales urbanas y de las áreas metropolitanas. La presión urbana e industrial produce un aumento de la demanda de suelo para usos urbanos (segunda residencia), infraestructuras y lugares de esparcimiento de la población residente que entra en conflicto con la conservación y protección de dichos espacios.

Salvo en estos casos, la mayor parte de los ecosistemas de interés se encuentra en áreas escasamente transformadas, que mantienen usos agrícolas extensivos o forestales, asociados normalmente a explotaciones cinegéticas. Estos espacios naturales se localizan en áreas deprimidas, marginales o en declive, con un bajo nivel de influencia de la actividad humana sobre ellas, aunque sufren otros problemas de indudable importancia, como son:

[9] Fundación Encuentro. CECS, *España 1994*, p. 550.

— **Catástrofes naturales y antrópicas, principalmente incendios.** La superficie forestal se ve diezmada a causa de los incendios forestales provocados por causas naturales o por la acción del hombre. Desde 1980 los incendios forestales han afectado a 3,7 millones de hectáreas, aproximadamente el 14% de la superficie forestal total (tabla 5). Aparte de las pérdidas de vidas humanas y económicas, hay que señalar el menoscabo ambiental derivado de la desaparición de especies autóctonas, la devastación de ecosistemas importantes y la destrucción de la flora y fauna características de las áreas incendiadas.

Desde la perspectiva de los incendios forestales, 1996 no ha sido un año particularmente negativo en España. Las intensas lluvias del invierno hacían prever una fuerte explosión de vegetación que, tras su agostamiento, podría convertirse en una bomba incendiaria en potencia. Sin embargo, las desfavorables condiciones climatológicas del verano y la mejora en los sistemas de prevención y control han permitido que esas negras previsiones no se cumplieran.

El paulatino incremento de las superficies forestales en España, como consecuencia de la repoblación y del abandono de tierras que se derivan de la política de la Unión Europea al respecto (PAC), han hecho aumentar la superficie sometida al riesgo de incendio y de erosión.

Tabla 5 – Evolución del número de incendios forestales y de la superficie afectada. 1980-1995

	Número de incencios	Superficie afectada (miles de hectáreas)	
		Total	Acumulada
1980	7.193	266	266
1981	10.882	298	564
1982	6.443	152	716
1983	4.792	108	824
1984	7.203	165	989
1985	12.283	484	1.473
1986	7.576	265	1.738
1987	8.679	147	1.885
1988	9.247	138	2.023
1989	20.593	426	2.449
1990	12.474	203	2.652
1991	13.011	245	2.897
1992	15.895	105	3.002
1993	14.241	89	3.091
1994	19.263	437	3.528
1995 (*)	25.381	129	3.657

(*) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995*, 1996.

Muchos de los incendios son intencionados. El Código Penal actual incorpora la posibilidad de penar estas acciones en consonancia con los efectos sociales que producen, algo que hasta ahora sólo era reconocido excepcionalmente por los jueces. También son bastantes los incendios, algunos de considerable magnitud, que tienen su origen en la negligencia de agricultores o silvicultores que queman los rastrojos o los matorrales.

— **Procesos continuados de degradación del suelo, de erosión y de desertización de grandes áreas del territorio español.** La degradación y contaminación del suelo en la Unión Europea y en España sigue tendencias contradictorias. Por un lado, la reducción de la superficie cultivada y del uso de abonos nitrogenados en la agricultura ha producido mejoras sensibles; por otro, la extensión de la superficie de regadío en algunos ámbitos –como, por ejemplo, ciertas zonas del litoral español, donde se riega con aguas cada vez más salinizadas– está dando lugar a procesos de degradación del suelo cuya recuperación supone costes muy elevados.

El suelo afectado por actividades industriales, urbanas o extractivas presenta niveles altos de contaminación. Además, aumenta su superficie, como consecuencia de la deslocalización industrial, el abandono de determinadas prácticas y explotaciones extractivas y productivas y la existencia de vertederos incontrolados. El resultado es una degradación creciente de los suelos, entendida como una pérdida de calidad ligada a cambios en las propiedades y procesos que influyen en su estabilidad y productividad.

La erosión, la urbanización y la contaminación son los procesos que más contribuyen a esa degradación del suelo. La creciente erosión y desertización de España está asociada a un amplio número de causas, entre las que cabe destacar: la deforestación; el abandono de las tierras de cultivo; las prácticas agrícolas en terrenos inadecuados; las actividades mineras o de infraestructura, que rompen el equilibrio orográfico; y las condiciones climáticas, que en el caso de las lluvias torrenciales o los vientos huracanados aceleran la pérdida de suelo en ámbitos ya degradados.

Según las estimaciones más recientes, un 25% de nuestro suelo está afectado por la erosión y la desertización, favorecidas por una orografía montañosa y abundantes terrenos arcillosos de difícil drenaje. La desertización se produce porque el suelo va perdiendo su capacidad de servir de soporte a la vegetación, lo que favorece los procesos erosivos hasta que aparece la roca madre o terrenos minerales en los que ninguna planta puede enraizar. Iniciado el proceso de desertización, éste va progresando por la acción erosiva continuada del agua y el viento ante la ausencia de vegetación, hasta que llega a alcanzar caracteres irreversibles. En España, una superficie de casi un millón de hectáreas puede ser considerada desierto y otros siete millones corren el riesgo de llegar a la total desertización en breve plazo.

Tabla 6 – Superficie y pérdidas de suelo por cuencas hidrográficas. Media de 30 años

Cuencas hidrográficas	Superficie (miles de ha.)	Períodos		
		Pérdida total (miles Tn/año)	Pérdida media (Tn/ha.)	%
Norte	5.356	25.914	4,8	2,3
Duero	7.841	83.174	10,6	7,2
Tajo	5.577	117.717	21,1	10,2
Guadiana	6.012	113.979	19,0	9,9
Guadalquivir	5.726	255.566	44,6	22,2
Sur Atlántica	551	17.912	32,5	1,6
Sur Mediterráneo	1.876	89.591	47,8	7,8
Segura	1.874	45.950	24,5	4,0
Júcar	4.234	121.941	28,8	10,6
Ebro	8.484	238.971	28,2	20,8
Pirineo Oriental	1.628	38.147	23,4	3,3
Total	49.159	1.148.862	23,4	100

Fuente: Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995*, 1996.

En la tabla 6 podemos apreciar la pérdida media anual de suelo por cuencas hidrográficas. Resultan especialmente llamativos y preocupantes los datos de las cuencas del Sur Mediterráneo y del Guadalquivir, donde la pérdida anual de suelo en los últimos 30 años alcanza las 47,8 y 44,6 toneladas por hectárea, respectivamente, el doble de la media española. El 30% de la erosión total en nuestro país corresponde a dichas cuencas hidrográficas, las más expuestas a los procesos de desertización.

Política del Gobierno en la gestión de los espacios naturales

La política del Gobierno actual en el campo de la gestión de los espacios naturales de interés trata de potenciar una cierta liberalización. En este contexto se inscriben las siguientes líneas de actuación presentadas por la titular del Ministerio de Medio Ambiente en el Congreso de los Diputados:

— Elaborar de una nueva Ley de Espacios Naturales. Puesto que existe ya una sentencia del Tribunal Constitucional que aclara el marco competencial exclusivo y compartido del Estado, se supone que dicha nueva ley corregirá en este sentido la de 1989.

— Hacer que los parques nacionales dejen de depender en exclusiva de los Presupuestos Generales del Estado, introduciendo mecanismos privados de financiación complementaria: esponsorización, mecenazgo, donaciones e ingresos de explotación turística o de las actividades que se desarrollen en los mismos.

— Incrementar el protagonismo de las Comunidades Autónomas en la gestión. Se propone una «cogestión integradora», que se concreta en la incorporación de las Comunidades Autónomas al Consejo Rector de la Red de Parques y a la Comisión Mixta de Gestión de cada uno de ellos y que implica también una colaboración en su financiación.

Aunque no hay nada que objetar sobre la cogestión integradora de las Comunidades Autónomas, sí hay que llamar la atención sobre el objetivo de que sean los visitantes a los parques o los mecenas quienes financien la conservación de los espacios naturales de interés. El patrimonio público que éstos significan y la necesidad de su conservación para generaciones venideras no puede estar al albur del número de visitantes ni de su capacidad económica. Tampoco sería deseable que estuvieran subordinados a la estabilidad en los objetivos y los recursos de los fundadores, patrocinadores o mecenas privados. Estos espacios, por su fragilidad y por los elevados costes de su recuperación cuando ésta es posible, no pueden depender de los vaivenes de la demanda o de los recursos que la iniciativa privada decida donar.

1.5 Contaminación de los recursos hídricos

Los recursos hídricos disponibles en la actualidad en España y en la Unión Europea presentan dos graves problemas: la sobreexplotación y la degradación a causa de la contaminación.

Se estima que, en el ámbito de la Unión Europea, se utiliza anualmente alrededor del 17% de los recursos renovables disponibles. La tasa de utilización de dichos recursos se incrementó en un 35% entre 1970 y 1985, tendencia que se prevé continuará en los próximos años. Los datos para España se consideraron en detalle en nuestro anterior Informe, *España 1995*, donde también se pusieron de manifiesto las diferencias entre la situación española, mucho más grave, y la media europea, cuyo origen está en:

— los graves efectos de las sequías;
— los desequilibrios entre la oferta y la demanda permitida entre las diferentes cuencas hidrográficas;
— las tensiones que producen las demandas agrícolas y de generación de energía eléctrica.

A todo esto hay que añadir que los niveles de contaminación son mucho más elevados que la media europea y las intervenciones y concienciación de la población y de las Administraciones sobre el tema son muy inferiores.

La utilización de las aguas subterráneas en el conjunto de la Unión Europea es muy superior a la media española. Un 65% de los europeos se abastece con agua subterránea, por lo que se generan problemas de so-

breexplotación, que también se producen en España: salinización de los acuíferos costeros, disminución del caudal de los ríos y desecación de lagunas, zonas pantanosas y lacustres.

El agua marítima, superficial y subterránea presenta unos niveles muy elevados de contaminación en amplios ámbitos de la geografía europea y española, como consecuencia de la utilización de nitratos y pesticidas en la agricultura y de los vertidos urbanos e industriales mal o insuficientemente depurados. La recuperación y potabilización del agua subterránea exige medidas muy costosas y a largo plazo, difíciles de aplicar en la actualidad. Se estima que la concentración de nitratos y plaguicidas en las aguas subterráneas supera los niveles permitidos en más del 85% del territorio europeo y en más del 75% de la superficie agrícola. La tendencia es a que aumente en el futuro, lo que hace poco probable que, como se señala en la tabla 7, se alcance el objetivo propuesto en la Unión Europea en relación con este problema ambiental.

Las actuaciones, inversiones y exigencias establecidas para la depuración de aguas residuales[10] para principios de siglo se espera que signifiquen una mejora global de la calidad de las aguas superficiales, costeras y, en menor medida, subterráneas. A pesar de ello, el 75% de los ríos europeos siguen, y probablemente seguirán, presentando niveles cada vez más altos de fósforo y de nitratos, derivados de la intensificación de la agricultura, con los consiguientes riesgos de eutrofización. Esta situación se puede repetir en el agua marina de las costas receptoras.

En 1996 han disminuido claramente las tensiones producidas por la sequía relativa de 1995, debido a las abundantes lluvias del otoño-invierno de 1995 y de 1996. En paralelo, también parece haber disminuido la urgencia política por resolver los problemas entre la oferta y la demanda, aunque si-

Tabla 7 – Problemas, objetivos y tendencias en la problemática de la contaminación del agua en la Unión Europea

Ámbito y problemática	Horizonte (Índice 100 en 1985)			Observaciones
	1985	1990	Objetivo 2000	
Plaguicidas en las aguas subterráneas	100	>100	0 (hacia el 2005)	Poco probable que se alcance el objetivo
Nitratos en las aguas subterráneas	100	>100	0	Poco probable que se alcance el objetivo

Fuente: Elaboración Fundacion Encuentro. CECS a partir de European Environment Agency, *Environment in the European Union 1995*, Luxemburgo, 1995.

[10] Fundación Encuentro. CECS, «El problema del agua y la ordenación del territorio», en *España 1995*, p. 573-576.

guen existiendo déficit puntuales en zonas concretas del territorio español. Tampoco se han adoptado medidas para solventar los problemas de una demanda irracional y sin sentido en áreas con oferta necesariamente restringida, que eviten que se vuelvan a repetir los desfases si la pluviometría vuelve a ser escasa.

La política del nuevo Gobierno ha sido continuar con la práctica de gestionar los problemas del día a día, siguiendo las líneas del anterior Ejecutivo, ya criticadas en nuestro anterior Informe. Las actuaciones se resumen en: presentación de un nuevo Plan Hidrológico para 1998, elaboración de un Libro Blanco del Agua para conocer la demanda esperable, incorporar los resultados del Plan de Regadíos, definir las posibles medidas de ahorro en el consumo, aprovechar la reutilización máxima de las aguas residuales y repercutir el coste de las infraestructuras en los usuarios. Se ha abordado con urgencia abrir un mercado del agua, sin tener en cuenta los resultados producidos antes de la Ley de Aguas de 1985.

1.6 Un ejemplo de mala ordenación territorial y de gestión ineficiente

El agua no deja de ser noticia en España. Sequías e inundaciones se disputan año tras año los titulares de la prensa nacional. Si en 1995 el problema era la sequía, en 1996 las inundaciones volvían a ser uno de los temas de desgraciada y periódica actualidad.

En 1996 la tragedia ocurrió en el Pirineo aragonés. El desbordamiento del barranco del Arás por una «gota fría» originó una tromba de agua que arrasó el 7 de agosto el Cámping Las Nieves. El balance: 86 muertos, un desaparecido y cuantiosos daños materiales.

Evidentemente, el cámping se encontraba en zona inundable, como demuestra el propio hecho de la tragedia. Sin embargo, los organismos responsables de la delimitación de estas zonas –fundamentalmente la Confederación Hidrográfica del Ebro– no habían considerado que lo fuera y señalan en su defensa que la avenida que se produjo ha correspondido a la de 1.000 años de período de recurrencia. Esto dejaría a salvo su responsabilidad, que está limitada a las avenidas con períodos de recurrencia de 500 años.

Desde el punto de vista administrativo, el cámping superó los tres expedientes pertinentes, entre 1985 y 1988, antes de recibir la licencia de apertura. En 1986, el Ayuntamiento de Biescas le concedió la licencia de obras, sin que los riesgos derivados de su localización en un área inundable lo impidieran, como era preceptivo. Desgraciadamente, el cámping de Biescas no es el único que se encuentra en esa situación.

Energía e Industrias Aragonesas (EIASA), que entonces gestionaba la red eléctrica, se preocupó –como también es reglamentariamente preceptivo– de que la franja de afección de la línea de alta tensión que discurría por la zona se respetara, lo que obligó a modificar la superficie inicialmente propuesta para ser ocupada por el cámping. No tuvo el mismo efecto el informe negativo del Servicio de Conservación del Medio Natural del Gobierno de Aragón, que desestimó el emplazamiento del cámping por riesgo de inundación y por motivos de afección al paisaje y recomendaba una localización alternativa.

Lamentablemente, la Confederación Hidrográfica del Ebro no fue tan diligente en sus consideraciones: sólo señaló la obligación de dejar una franja de siete metros entre el barranco y el cámping y exigió la construcción de una estación depuradora, que el cámping no instaló. La razón aducida era que la corrección hidrológico-forestal realizada en los barrancos de Arás y de Arratiecho era suficiente para dejar restringida el área inundable a la canalización efectuada, ya que se había considerado que el riesgo de inundación del cono primigenio de deyección del Arás era nulo. Con estos informes, incluso Protección Civil excluyó esta área de las zonas peligrosas en 1985.

La corrección hidrológico-forestal, según el informe de la Diputación General de Aragón, se concluyó en 1965, tras la construcción de 42 diques de contención entre los años cuarenta y cincuenta; entre 1980 y 1985 se construyeron dos nuevos diques de contención (en Asó y Yosa) y una canalización final de 1.350 metros, con 72 resaltos disipadores de energía. Estas medidas, junto con la reforestación de las laderas de la margen derecha (Las Nieves), suponían, según el criterio de la Diputación, una seguridad absoluta para el barranco.

La repoblación y un correcto aterrazamiento ayudan a paliar los riesgos de inundación. Sin embargo, los diques de contención tienen una utilidad discutible en zonas torrenciales, ya que quedan colmatados con relativa rapidez y su capacidad de laminación y protección se reduce notablemente. Incluso, en situaciones extraordinarias, pueden dar lugar a que las consecuencias de la inundación sean mucho más graves. Pese a esto, el número de diques sigue aumentando por todas las barranqueras y ramblas de la geografía española.

Si se observa la zona *in situ*, se comprueba que la canalización no servía en caso de avenida extraordinaria. Además, el cámping se encontraba sobre uno de los caminos naturales que seguiría la avenida. No obstante, el volumen de lluvia caída el día 7 de agosto no se conoce con seguridad porque el observatorio pluviométrico de Asó registró los 170 l/m^2 que tiene de capacidad máxima y se desbordó antes de terminar la tormenta. Se desconoce igualmente la influencia que los diques y el puente de Yosa tuvieron en la magnitud de la tragedia.

Las investigaciones en marcha intentarán aclarar todas estas dudas. Sin embargo, no se puede olvidar que una localización defectuosa, resultado de una mala ordenación, planificación, previsión y gestión de las normas vigentes para el territorio, ha sido la causante de 87 muertes.

Además de la legislación de aguas y de protección civil referida a las áreas inundables, la Diputación General de Aragón establece en el artículo 7 de su normativa reguladora de cámpings –Decreto 54/1984– que «no podrán instalarse cámpings en terrenos situados en ramblas, lechos secos o torrentes de ríos y en los susceptibles de ser inundados, así como en aquellos que por cualquier causa resulten peligrosos o poco saludables». Un decreto de 1990 añade que «la apreciación de tales extremos se basará en informes técnicos del órgano administrativo correspondiente».

Quizás el hecho de que el cámping se instalara en un monte de utilidad pública, propiedad del ayuntamiento, pero gestionado por la Comunidad Autónoma, y a iniciativa conjunta del ayuntamiento y del propietario del cámping, a quien se ceden los terrenos durante 30 años, esté relacionado con la rapidez y falta de problemas con que se realizaron las gestiones. Ni la Diputación General de Aragón ni la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio, instancias en las que están representados todos los responsables del área y que dan la preceptiva autorización para la instalación del cámping, pusieron trabas al proyecto tras la lectura de los correspondientes informes, aunque fuese suelo no urbanizable.

2. ¿Qué hacer con los residuos?

La producción de basuras es otro de los problemas ambientales que sufre el planeta. La recogida, tratamiento, reciclaje, eliminación o almacenamiento de los residuos de la población y de la actividad productiva es una preocupación que planea sobre la humanidad. Y es un problema sobre el que, además, no se ha logrado –ni parece que pueda lograrse a corto plazo– una mejora significativa con las medidas propuestas y adoptadas.

La necesidad de una gestión ambiental eficaz de las basuras y de los residuos, sobre todo de los peligrosos, es indiscutible. Los riesgos que estos residuos suponen para la contaminación del suelo, del agua y del aire, su incidencia directa o derivada sobre la salud humana y el gasto económico y ecológico que significan los materiales y recursos implicados –que en gran parte pueden ser reciclados y reutilizados[11]– justifican el esfuerzo económico y de gestión que este capítulo requiere.

[11] A título de ejemplo, podemos señalar las investigaciones sobre la utilización de los cerca de 18 millones de neumáticos que se desechan al año en España en los firmes de carreteras, lo que no sólo es una buena forma de reutilización de estos residuos (un kilómetro de carretera puede absorber unos 2.000 neumáticos gastados), sino que el producto resultante mejora las características finales del firme.

A este respecto, la Comisión Europea, en el informe de 1989, fijaba como primer objetivo la **disminución de la producción de basuras**, sobre todo en lo que se refiere a basuras y residuos peligrosos. Esta meta no puede considerarse ni alcanzada ni alcanzable por ahora. Así, en 1990, los 15 países miembros de la Unión Europea produjeron 910 millones de toneladas de basuras, de las que 22 millones se estimaba que eran residuos peligrosos. La generación de residuos por habitante en el ámbito municipal se ha incrementado y seguirá haciéndolo en el futuro, puesto que la renta y la capacidad de consumo de la población seguirá creciendo. Los datos disponibles (tabla 8) muestran que entre 1985 y 1992 el aumento de los residuos sólidos urbanos en la Unión Europea fue del 31%. En el informe publicado en julio de 1996 se reconocía que se mantenía la tendencia alcista de la generación de residuos y que se estaba llegando ya a cifras totales que empiezan a presentar graves riesgos desde la perspectiva ambiental y de la gestión eficiente de los recursos disponibles.

Una mayor conciencia ciudadana y unas políticas eficientes podrían ayudar a conseguir una reducción de los residuos producidos, verdadera piedra de toque en la racionalización de este proceso. Se debe incidir en

Tabla 8 – Residuos sólidos urbanos e industriales en países de la Unión Europea. En miles de toneladas. 1985-1992

	1985		1992	
	Residuos sólidos urbanos	Residuos industriales	Residuos sólidos urbanos	Residuos industriales (*)
Alemania	19.398	61.400	28.899	127.479
Austria	1.400	–	3.380	–
Bélgica	3.099	8.000	400	27.000
Dinamarca	2.392	2.400	2.377	3.212
España	10.600	5.110	14.256	83.800
Finlandia	2.500	–	3.138	–
Francia	15.014	50.000	27.000	125.000
Grecia	3.010	4.300	3.200	15.204
Holanda	6.510	6.690	7.602	9.549
Irlanda	1.100	1.580	1.106	3.640
Italia	15.057	43.700	20.033	34.660
Luxemburgo	131	135	190	1.440
Portugal	2.240	1.001	3.270	–
Reino Unido	20.093	50.000	20.212	177.000
Suecia	2.650	–	3.198	–
UE 15	105.194	–	138.261	–

(*) Los datos de los residuos industriales corresponden a los siguientes años: 1987, Irlanda; 1990, Alemania, Bélgica, España, Luxemburgo y el Reino Unido; 1993, Dinamarca, Francia, Grecia, Holanda e Italia.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, varios años.

aquellos aspectos que han disparado innecesariamente y de forma muy preocupante la producción de basuras, como el aumento de envases y embalajes, que llegan a representar hasta el 30% del total de la basura producida. En este sentido, la directiva europea elaborada al respecto exige la reducción máxima de estos productos y que, al menos, el 25% de estos materiales se reciclen antes de que acabe el siglo. Pese a estos esfuerzos e iniciativas, la Unión Europea, que pretendía que el volumen de basuras en el año 2000 fuera el de 1985, espera ahora que para dicho año el promedio de basura por habitante en el ámbito municipal llegue a ser un 30% superior al de 1985.

Nuestro país se ha caracterizado por la tardanza en la trasposición de la Directiva sobre Envases y Embalajes aprobada en 1994. Se han sobrepasado los plazos previstos al respecto, pese a que esta regulación puede llegar a ser uno de los elementos más importantes para luchar contra el PVC. Si el anterior Ejecutivo había defendido un proyecto que podemos considerar tibio en este sentido, el actual, en el proyecto de ley que ha enviado al Parlamento, se ha fijado objetivos mucho menos ambiciosos y ha dado marcha atrás, por la oposición de las empresas, en algunos de los aspectos más comprometidos.

El Ministerio de Medio Ambiente pretende que se pueda reciclar el 50% de los casi cinco millones de toneladas de basura compuesta por envases y embalajes que se generan al año en España. Además, aspira a que más de 2,4 millones de toneladas de papel y cartón, 900.000 kilos de vidrio, 763.000 de plástico, 346.000 de materiales férreos, 69.000 de metales no férreos y 27.000 de maderas puedan recogerse de manera selectiva y tener un tratamiento de reciclado específico.

Para facilitar esa recogida selectiva se establece un sistema de cobro por embalaje, que se reintegrará al devolver éste, y que estará en vigor para todos los embalajes en el año 2000; para el resto de productos, a los que no es aplicable el cobro, se propone una recogida selectiva. Se trata de promover la utilización de «cascos retornables», con el fin de evitar la proliferación del plástico. Pero no se actúa específicamente contra el PVC –como demandan las asociaciones ecologistas–, que es el más peligroso componente de los envases y que produce dioxinas altamente tóxicas en su incineración.

La situación óptima es lograr una **recogida selectiva** que permita diferenciar entre las basuras reciclables y reutilizables, la materia orgánica transformable en compost[12], la ambientalmente peligrosa, la incinerable y la valorizable por medios alternativos.

[12] La recogida selectiva de basuras, con la separación de los desechos orgánicos, posibilita la puesta en marcha de plantas de compostaje, que permiten el reciclado ecológico de este tipo de productos.

En cuanto a este aspecto de la recogida selectiva y el reciclado, en el ámbito europeo se han conseguido mejores resultados que en la reducción del volumen total de basuras; se ha incrementado en cerca de un 50% el reciclado de papel, cartón y vidrio. En todo caso, los objetivos de extender e interiorizar el reciclado como proceso económico viable están lejos de poder ser alcanzados de modo generalizado.

En la Unión Europea, la mayor parte de las basuras y residuos se eliminan en vertederos (57% del total), en su mayoría controlados. No obstante, este porcentaje está disminuyendo a causa de la progresiva utilización de incineradoras (23% del total), que no siempre reúnen las garantías necesarias desde el punto de vista de la producción de dioxinas o del tratamiento de las cenizas y residuos finales de la incineración. Pese a las quejas de la Comisión sobre la mala e insuficiente información de que disponen los Estados miembros sobre la problemática de los residuos, la Unión Europea pretende que los vertederos desaparezcan para el año 2002, por el impacto ambiental que generan en la contaminación de suelos, aguas y aire.

En términos generales, la situación relativa de España dista todavía mucho de la media europea y de sus tasas de mejora en la recogida selectiva, reciclaje y valorización de los residuos, a excepción del papel y el cartón (tabla 9). La razón hay que buscarla en los escasos recursos que se dedican

Tabla 9 – Recuperación de papel, cartón y vidrio en la Unión Europea. En porcentaje. 1985-1994

	Papel y cartón		Vidrio	
	1985	1993	1985	1994
Alemania	40	46	36	75
Austria	37	(1) 78	38	(2) 60
Bélgica	14	11	42	67
Dinamarca	31	(3) 36	19	67
España	57	78	13	31
Finlandia	39	(1) 41	21	(1) 36
Francia	34	42	26	48
Grecia	25	30	15	29
Holanda	50	(2) 53	49	77
Irlanda	10	(2) 3	7	31
Italia	38	(2) 47	25	54
Luxemburgo	–	–	–	–
Portugal	37	(3) 41	10	32
Reino Unido	28	32	12	28
Suecia	43	(1) 43	20	(2) 44

Notas: (1) Datos de 1990. (2) Datos de 1991. (3) Datos de 1992.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995,* Madrid, 1996; y de European Environment Agency, *Environment in the European Union 1995,* Luxemburgo, 1995.

Tabla 10 – Destino de los residuos sólidos urbanos. En miles de toneladas. 1985-1994

Tipo de tratamiento	1985	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
Total (1+2+3+4)	10.600	100	12.821	100	13.828	100	14.256	100	14.296	100
1. Compostaje	1.505	14,2	1.898	14,8	1.465	10,6	1.768	12,4	1.713	12,4
2. Incineración (total)	477	4,5	637	5,0	650	4,7	627	4,4	629	4,4
2.1 Con recuperación de energía	–	–	478	3,7	512	3,7	485	3,4	486	3,4
2.2 Sin recuperación de energía	–	–	159	1,3	138	1,0	142	1,0	143	1,0
3. Vertido controlado	3.689	34,8	6.275	48,4	7.052	51,0	8.340	58,5	8.363	58,5
4. Vertido incontrolado	4.929	46,5	4.011	31,3	4.660	33,7	3.521	24,7	3.531	24,7

Fuente: Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995*, 1996.

a la resolución de estos problemas y en la falta de conciencia y presión ciudadana suficiente para que la Administración y los políticos incorporen medidas activas.

Una proporción muy elevada del total de las basuras es trasladada a vertederos. El porcentaje de vertidos controlados ha aumentado considerablemente en los últimos años; como reflejan los datos de la tabla 10, hemos pasado de un 34,8% en 1985 a un 58,5% en 1994. Sin embargo, los niveles de control no siempre pueden considerarse suficientes; el vertedero de La Coruña es un buen ejemplo de este hecho. Comunidades Autónomas y ayuntamientos son los responsables de la gestión del proceso. Pero la Administración Central del Estado no está exenta de culpa, ya que ni siquiera la normativa básica que le compete se encuentre a la altura de las exigencias de un país con un nivel de desarrollo como España.

2.1 Riesgos de la incineración de basuras

La incineración de los residuos no es, por ahora, una solución general válida. Su aplicación sin una cuidadosa selección de los productos que se incineran puede dar lugar a la producción de gases de alta peligrosidad para la salud de los ciudadanos. Éste es el caso, ya comentado, de las dioxinas ligadas a los procesos de fabricación de los plásticos de PVC, de muy alta toxicidad para las personas y que se liberan durante la incineración. Además, la producción de humos y cenizas también encuentra la oposición de la población.

Las incineradoras de basuras sólo son eficaces e inocuas si previamente existe una separación selectiva adecuada de basuras y si se incorporan nuevas tecnologías que eviten la emisión de gases, humos y cenizas peligrosas para la salud. A este respecto, la Unión Europea está preparando

nuevas medidas legales que aseguren que los sistemas de incineración de basuras utilizados puedan considerarse «limpios» desde la perspectiva de los niveles de emisión permitidos.

En el futuro, existe la posibilidad de que las basuras orgánicas no contaminantes se lleguen a quemar en centrales incineradoras ecológicas, con las calderas en los propios edificios o manzanas urbanas; la energía producida se aprovecharía para la calefacción o el agua caliente del edificio. Esto resolvería localmente los problemas de selección –la realizarían los propios residentes–, transporte y eliminación de basuras. Las cenizas se podrían utilizar en la construcción de carreteras, incorporadas en los firmes asfálticos, y se recogerían a la vez que el resto de los productos no incinerables.

No obstante, el principal avance para poder llegar a considerar viable este proceso no es técnico, sino de concienciación ciudadana y administrativa. Por un lado, el ciudadano tendría que ser responsable de su proceso de selección de basuras incinerables; por otro, la Administración debería ser capaz de asegurar el control del proceso y la rápida reacción ante vulneraciones de las reglas aplicables. Ambos aspectos, hoy por hoy, están bastante alejados de la realidad de nuestro país.

2.2 *Cuando fallan la planificación y la gestión ambiental*

El problema de las basuras es uno de los más graves con los que se enfrenta la sociedad del siglo XXI. Pero empeorará aún más si no se llevan a cabo una planificación y una gestión adecuadas, pues se facilitaría que se produjeran catástrofes de graves consecuencias económicas, sociales y ambientales.

El caso del vertedero de Bens, en La Coruña, donde se venían descargando las basuras de esta ciudad y de otros 16 municipios desde hace 22 años, es un ejemplo claro de procesos que se deben evitar y que, desde luego, no se tendrían que repetir.

La sociedad de finales del siglo XX no se puede permitir el riesgo de que alrededor de un millón de toneladas de basura caigan al mar y desencadenen un proceso de contaminación ambiental de proporciones desconocidas. El desprendimiento de gases y malos olores producidos por las toneladas de basura sin compactar y controlar que han afectado a muchos miles de personas son ya, por desgracia, suficientemente significativos.

El vertedero de Bens nunca se debería haber localizado en su ubicación actual, aunque hay que tener en cuenta que entró en funcionamiento en 1974 y que su carácter de controlado venía a paliar una situación anterior menos positiva desde un punto de vista ambiental. El hecho de estar situado en un terreno en pendiente hacia el mar, la falta de planificación de

una red adecuada de drenaje y una incompleta e incorrecta impermeabilización de las capas de basura han ayudado a agravar la situación. Los movimientos sísmicos de 1996 pueden haber incidido también en la desestabilización del vertedero. A pesar de todo, parece evidente que se habían sobrepasado los niveles de seguridad en su explotación.

Durante la tragedia, como el vertedero almacenaba todo tipo de basuras sin ningún tipo de selección previa y no se podían controlar ni cubrir por los riesgos de desprendimientos, la fermentación dio lugar a numerosos incendios que incrementaron los riesgos de producción de dioxinas y de materias muy contaminantes. Por ejemplo, no era posible saber el número de pilas o de sustancias tóxicas y corrosivas acumuladas que podían acabar en el mar. Y los productos tóxicos de una pila de botón pueden llegar a contaminar 100.000 litros de agua.

Los procesos de fermentación, aerobia o anaerobia, de la basura dan lugar a cambios en el terreno y contribuyen a la precipitación y disolución de sustancias altamente contaminantes. Estos productos han llegado al mar de manera continua y es de esperar que lo sigan haciendo inevitablemente en los próximos meses; se desconoce el efecto ecológico que pueden tener en las aguas marinas, en su flora y en su fauna.

El problema no es sólo que haya muerto una persona, el efecto estético de las basuras «nadando» por las playas y aguas costeras, los olores que han afectado a los habitantes de La Coruña o las personas desplazadas de sus hogares por los riesgos físicos o sanitarios. A todo ello hay que añadir las consecuencias, por ahora desconocidas, que la introducción de fuertes dosis de contaminación pueda provocar en la cadena trófica marina.

Se ha previsto sellar el vertedero y construir un parque y una urbanización en la zona con la ayuda de la Unión Europea. La escollera y diques de contención que ha tenido que levantar la alcaldía de La Coruña para detener la avalancha de basuras hacia el mar han sido más costosos que una adecuada recogida selectiva, reutilización, compostaje y reciclado de los residuos. Ahora, tras el desastre, la alcaldía, con la ayuda de Greenpeace, intenta establecer un plan racional para el tratamiento de sus basuras.

El caso del vertedero de La Coruña y el tipo de gestión desarrollada en él no son una excepción en España. No se puede asegurar que éste sea el caso más inadecuado de gestión, pese a la importancia y gravedad de sus consecuencias.

2.3 El interrogante de los residuos peligrosos y radiactivos

Un porcentaje muy significativo de los residuos corresponde a los catalogados como peligrosos. Dentro de éstos destacan, aunque cuantitativamente no sean muy significativos, los residuos radiactivos.

En 1984 se creó en España la empresa pública ENRESA (Empresa Nacional de Residuos Radiactivos) para gestionar los residuos radiactivos. Se le encargó también mantener bajo control los productos nocivos con una vida media de peligrosidad entre 30 y 3.000 años y desmantelar centrales nucleares. El coste de gestión de estos residuos radiactivos en España hasta el año 2052 se estima que rondará 1,2 billones de pesetas. El transporte del material nuclear y radiactivo supondrá unos 400 millones de pesetas al año. La distribución de la gestión de residuos radiactivos en el período planificado por ENRESA (1985-2052) se recoge en la tabla 11. La financiación se obtiene por dos vías: la factura eléctrica, en la que el 1% se dedica al Fondo para la Gestión de Residuos Radiactivos (unos 24.000 millones/año), y el cobro a industrias y hospitales por la retirada de residuos radiactivos o peligrosos.

Hasta hoy el proceso previsto se ha cumplido sin sobresaltos. No se conocen incidentes significativos, salvo la oposición de algunos municipios en cuyos términos se han iniciado estudios para prever una posible instalación de nuevos vertederos que sustituyan al de El Cabril a medida que éste se vaya colmatando. El vertedero de El Cabril (Córdoba) se creó en 1992 para almacenar residuos radiactivos de media y baja actividad. Tiene capacidad para tratar anualmente unos 2.000 m^3 de residuos –alrededor del doble de los que se producen en la actualidad en España– con una vida media peligrosa de unos 30 años. En la actualidad tiene almacenados unos 6.300 m^3, lo que representa cerca de la cuarta parte de su capacidad. El 90% de los residuos proceden de centrales nucleares y el 10%, aproximadamente, de hospitales. El coste de mantenimiento de esta instalación es de 1.500 millones de pesetas al año.

Además de la ausencia de incidentes conocidos y de la relativa eficiencia con que el espinoso tema del transporte y almacenamiento de residuos radiactivos y peligrosos se está tratando, hay que señalar que este campo

Tabla 11 – Estimación del volumen de residuos y del presupuesto a gestionar por ENRESA. 1985-2052

Residuos	Volumen de residuos a gestionar (estimando 40 años de vida para las centrales nucleares, incluido el desmantelamiento)	Distribución del presupuesto previsto de gestión hasta el año 2052 (1,2 billones)
De baja y media actividad	203.600 m^3	12%
De alta actividad	11.870 m^3	32%
Almacenamiento intermedio del combustible gastado		12%
Clausura de instalaciones		24%
Investigación y Desarrollo (I+D)		6%
Otros gastos		5%

Fuente: ENRESA.

se ha convertido en uno de los pioneros en materia de Investigación y Desarrollo. Por dos causas: primero, por la incertidumbre, peligrosidad y falta de soluciones prácticas que el problema de la eliminación o almacenamiento de sustancias con un prolongado período de peligrosidad tiene en la actualidad; y, segundo, porque la delicadísima situación de los residuos en los países del este de Europa ha llevado a la propia Unión Europea a establecer programas específicos de ayuda al respecto. Así, programas europeos como PHARE (países del este de Europa) y TACIS (países de la antigua URSS) se están utilizando para que empresas europeas, entre ellas ENRESA, presten ayuda a los países del este de Europa en la gestión de residuos radiactivos.

Como síntesis final de este apartado, señalemos que la disminución de la producción de residuos y basuras en el futuro ha de ligarse a las siguientes líneas de actuación:

— introducir tecnologías productivas limpias, que consuman pocos productos contaminantes y no generen muchos residuos;
— incrementar la duración de los productos;
— incorporar procesos que permitan la reutilización y reciclado de los distintos componentes en la fabricación;
— no utilizar envases y embalajes peligrosos o cuya eliminación pueda suponer riesgos graves (PVC);
— promocionar proyectos concretos de reutilización y reciclado que valoricen los residuos;
— incorporar el etiquetado ecológico desde la perspectiva de la reutilización, reciclado y minimización de residuos no reutilizables;
— prohibir la exportación o depósito de residuos o basuras en los fondos marinos;
— promover una adecuada educación del ciudadano y de las empresas;
— reducir al máximo la producción de residuos peligrosos;
— hacer desaparecer los vertidos, o recurrir a ellos como última solución y siempre que no tengan posibilidades de valorización.

3. Ciudades cada vez más inhabitables

La degradación del medio ambiente urbano conduce a una pérdida de calidad de vida del ciudadano. Los principales problemas ambientales de las ciudades se hallan ligados a las siguientes situaciones:

— Progresiva pérdida de la ciudad para el ciudadano. La ciudad ha dejado de ser un marco de relación y socialización para convertirse en un conjunto de vías para el tráfico y en un centro de transporte, consumo y producción.

— El tráfico y el transporte están en el origen de los principales problemas de la calidad de vida urbana y de su medio ambiente: ruido, contaminación, invasión de espacios peatonales por el automóvil, accidentalidad viaria. Todos estos efectos negativos se intensificarán en el futuro.

— La producción de residuos peligrosos y radiactivos esconde un grave riesgo para la salud de los ciudadanos en el área de influencia donde se generan (industrias, hospitales, centros de investigación, etc.) o en las calles y carreteras por las que se transportan.

— El crecimiento de la ciudad y la especulación y planificación centrada fundamentalmente en el negocio inmobiliario dan lugar, en muchas ocasiones, a un creciente coste de acceso a los equipamientos y servicios públicos (parques, jardines, ambulatorios, etc.), cuyos principales afectados son los niños y ancianos.

— La descoordinación entre las actuaciones de las distintas Administraciones concurrentes en la preservación del medio ambiente y del patrimonio histórico arquitectónico, cultural y natural dificulta una solución adecuada a muchos de los problemas que se plantean en nuestras ciudades. La búsqueda de una mejor calidad de vida de la población está asociada necesariamente a la mejora en las relaciones de las distintas Administraciones.

En estos aspectos, aunque con diferencias muy sensibles entre una y otra ciudad, el medio ambiente urbano europeo sigue su tendencia al empeoramiento de los últimos 20 años. En España la situación y la evolución media de la calidad ambiental de nuestras ciudades es claramente negativa. Por lo general, la situación es mucho más desfavorable que la media europea y con una evidente tendencia a empeorar.

Los problemas ambientales de nuestras ciudades y de la calidad de vida de sus ciudadanos están unidos al asentamiento de la población y a la localización y organización de la producción. Es de esperar que continúe la presión demográfica y social sobre las grandes áreas urbanas a corto y medio plazo, pese a los nuevos desarrollos tecnológicos y productivos, que tienden a favorecer la deslocalización urbana. La deslocalización productiva, fenómeno característico de la industria en la última década, se trasladará al sector terciario, lo que incrementará los problemas de desempleo y marginación en nuestras ciudades.

No hay que olvidar que el fenómeno urbano se expande con la revolución industrial y, fundamentalmente, con la emigración del campo a la ciudad de la población expulsada de la agricultura. Por ello, las mayores ciudades, como México D.F. o Sao Paulo, se encuentran en países poco desarrollados o en vías de desarrollo. En los países desarrollados, los precios del suelo y de la vivienda y el planeamiento urbanístico tienden a equilibrar la expansión urbana. El crecimiento territorial del mundo desarrollado se

estructura en ámbitos más amplios que afectan a lo que se denominan regiones funcionales urbanas[13].

Las mayores conurbaciones –o continuos urbanos– del futuro se van a formar en los países más poblados de Asia, como China o India, si la emigración del campo a la ciudad reproduce los moldes de los países industrializados. Ciudades como Pekín, Shanghai, Hong-Kong, Bombay, Delhi, Calcuta o Madrás podrían llegar a superar los 100 millones de personas cada una, lo que las convertiría en monstruos ingobernables, con consecuencias ambientales locales y globales muy graves.

Los procesos de deslocalización productiva pueden dar lugar a problemas parecidos en los países desarrollados, transformando las ciudades en guetos de marginación, desempleo e inseguridad ciudadana. Quizás no se esté tan lejos como se piensa de algunos de los modelos catastrofistas –ya el cine o la literatura nos los han anticipado– que presentan a nuestras ciudades como centros de marginación, inseguridad y desempleo, frente a una actividad productiva cada vez más globalizada y deslocalizada. De este modo, en el primer cuarto del siglo XXI, las grandes áreas urbanas podrían pasar de ser centros del desarrollo a cárceles para la población más desfavorecida. En manos de toda la sociedad está evitar llegar a una situación semejante.

3.1 La contaminación del aire

En algunas ciudades la contaminación atmosférica alcanza niveles peligrosos, que suponen un riesgo evidente para la salud de sus habitantes y que pueden ser mortales en épocas concretas del año si se conjugan condiciones climáticas y ambientales negativas: inversión térmica, congestión del tráfico, etc.

Se estima que casi las tres cuartas partes de las ciudades mayores de 500.000 habitantes de la Unión Europea superan al menos una vez al año los niveles aceptables de calidad del aire definidos por la Organización Mundial de la Salud. Así, de las 56 ciudades europeas de más de 500.000 habitantes analizadas en 1990, el 84% superaba el nivel de ozono recomendado en verano, el 74% sobrepasaba los niveles de SO_2 y partículas en el aire en invierno y el 26% rebasaba los niveles de óxidos de nitrógeno de manera más o menos puntual. Todo ello está en el origen de los graves problemas respiratorios que padece un número cada vez mayor de las personas que viven en dichos núcleos urbanos.

---

[13] Véase Fundación Encuentro.CECS, «Infraestructuras y ciudades», en *España 1994*, p. 501-570.

De forma más continua en el tiempo, el 33% de las ciudades superaban los niveles de plomo recomendados, con los problemas que puede acarrear en relación con la formación de la sangre, lesiones renales y patologías neurológicas o cognitivas; y el 13% excedía los niveles de SO_2. Los niveles de SO_2 y las partículas en el aire, características de las nieblas tóxicas invernales, son un grave riesgo para la salud de los habitantes de ciudades como Atenas, Madrid, etc.

El transporte, especialmente el privado, es una de las causas principales de la contaminación atmosférica urbana. A ello hay que añadir su agresión sonora y la discriminación efectiva que genera en la calidad de vida de las personas cautivas del transporte público (jóvenes, personas que no disponen de vehículo propio y ancianos), que, hoy por hoy, son un porcentaje muy elevado de la población de las ciudades. No deja de ser paradójico que conurbaciones como México D.F. tengan niveles de contaminación insoportables en determinadas épocas del año, producidos en gran medida por los automóviles, cuando la inmensa mayoría de sus habitantes ni tienen acceso ni lo van a tener nunca al automóvil.

Las otras dos grandes responsables de los niveles de contaminación del aire en las ciudades son la calefacción y las industrias. En la Unión Europea, en los últimos cinco años, se ha conseguido reducir los niveles urbanos de óxidos de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles –aunque los datos no son concluyentes–, metales pesados y SO_2, fundamentalmente por el descenso de las emisiones del sector industrial, en parte debido a la crisis económica de principios de los noventa. Respecto al futuro, se espera que se mantenga esta mejora unitaria en las emisiones de las industrias; sin embargo, el incremento del tráfico en automóvil puede modificar la tendencia global, al contrarrestar las señaladas mejoras conseguidas en el ámbito industrial y energético.

3.2 *El transporte público: una vía para la mejora ambiental*

Los efectos más negativos del transporte, desde el punto de vista ambiental, se concretan en su poder contaminante del aire, en la contaminación acústica derivada de su uso, en el consumo de una ingente y cada vez mayor cantidad de recursos energéticos y en los costes ambientales relacionados con los distintos procesos que hacen posible disponer de dicha energía.

El estudio de la eficiencia energética de los distintos medios y modos de transporte es, por ello, uno de los aspectos fundamentales en el análisis de los efectos ambientales del mismo y a la hora de valorar su importancia en el intento de alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible. Para que estos estudios de eficiencia energética de los distintos medios y modos de

transporte sean verdaderamente representativos han de considerarse tanto los consumos energéticos directos –asociados al propio hecho del transporte– como los indirectos –producto de la construcción de las infraestructuras, de los vehículos de transporte, etc.–. Éste es el punto de vista adoptado por Antonio Estevan en su estudio de los costes de los distintos modos de transporte en España[14].

Respecto a los consumos específicos y los costes de explotación del transporte, los resultados, recogidos en la tabla 12, no difieren de los obtenidos por otros estudios. En el transporte de viajeros, el ferrocarril convencional tiene una eficacia energética entre dos y tres veces superior a la del automóvil; es decir, consume menos de la mitad de energía para transportar a la misma cantidad de viajeros. Esta ventaja desaparece cuando nos referimos al ferrocarril de alta velocidad, ya que la relación empeora exponencialmente con el aumento de la velocidad ferroviaria. En el transporte de mercancías, el ferrocarril es mucho más eficiente energéticamente que la carretera.

En el estudio que estamos comentando se añade, además, información sobre otros aspectos fundamentales en el análisis de las relaciones entre el desarrollo sostenible y el transporte como son el consumo unitario de materiales, las emisiones a la atmósfera y la ocupación-afección al suelo (consumo de suelo). Los datos correspondientes, que aparecen en la tabla 13, muestran claramente la mejor eficiencia ambiental global del sistema ferroviario con respecto al aéreo o al viario.

En cuanto a las emisiones a la atmósfera, y considerando transporte por carretera y transporte ferroviario, la relación a favor del tren es de 1 a 3 en el caso del CO_2 y de 1 a 10 respecto a otras emisiones. Si consideramos co-

Tabla 12 – Consumo de energía y coste de explotación de distintos medios de transporte

Medio de transporte	Consumo energía (KEP/100 plazas-km)	Coste explotación (pta./plaza-km)
Autobús	0,8	3,9
Metro	1,1	4,6
Cercanías	1,2	4,7
Largo recorrido	1,3	6,8
Automóvil	2,9	9,1
AVE	3,5	22,6
Avión	4,1	11,5

Nota: KEP = Kilotoneladas equivalentes de petróleo.
Fuente: Estevan, A., «Una primera aproximación a las cuentas del transporte en España, a la luz de la economía ecológica», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 100-101, 1994.

[14] Estevan, A., «Una primera aproximación a las cuentas del transporte en España, a la luz de la economía ecológica». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 100-101, 1994, p. 313-333.

Tabla 13 – Incidencia ambiental unitaria de los distintos modos de transporte

Incidencia ambiental	Sistema viario	Sistema ferroviario	Sistema aéreo
Consumo de materiales (kg/100 unid.tte.)	0,9	0,7	0,2
Emisiones a la atmósfera CO_2 (kg/100 unid.tte.)	10,7	3,4	14,8
Otras emisiones a la atmósfera (kg/100 unid.tte.)	0,2	0,0	0,1
Superficie de suelo afectada (m^2/100 unid.tte.)	3,1	1,2	1,0

Fuente: Estevan, A., *op. cit.*

che, autobús y tren, salvo en las emisiones de CO_2, donde el autobús obtiene mejores resultados, el tren es el menos contaminante de los tres medios de transporte.

Ya hemos señalado que los grandes niveles de contaminación se producen en las áreas urbanas como consecuencia, fundamentalmente, de la incidencia conjunta del uso del automóvil privado y, en determinadas épocas del año, de la calefacción. Pues bien, la sustitución del transporte en vehículo privado por el tren de cercanías y la del camión por el tren de mercancías entre estos grandes espacios urbanos podría significar a medio plazo una mejora del orden del 10% en los niveles de CO_2. El CO_2, como ya hemos comentado, es uno de los gases que más contribuyen al calentamiento de la Tierra. Cerca de un 30% de las emisiones totales de este gas provienen de la quema de combustibles fósiles de los automóviles y de las centrales eléctricas. En consecuencia, la potenciación del ferrocarril, tanto para el transporte de mercancías como para el transporte de personas, puede tener una incidencia clara en la mejora ambiental y en la calidad de vida de nuestras ciudades.

Respecto a los automóviles, Greenpeace ha presentado en 1996 su prototipo de vehículo SMILE, de bajo consumo: 3,3 l/100 km a 90 km/h y 3,7 l/100 km a 120 km/h. De hecho, prácticamente todos los fabricantes tienen un prototipo con consumos por debajo de los 4 l/100 km, que minimizan emisiones y se acercan a las restricciones establecidas por la Unión Europea (tabla 14).

Además de la disminución de las emisiones de CO_2, la reducción del consumo de los automóviles tendría beneficiosos efectos respecto a otras emisiones igualmente perjudiciales: la emisión de monóxido de carbono –CO– es tóxica, está asociada a problemas cardíacos y en concentraciones superiores al 0,3% produce la muerte; algunos de los hidrocarburos y de las partículas emitidas son cancerígenas; los óxidos de nitrógeno y los de azufre, emitidos por los motores Diesel, están relacionados con la lluvia ácida y su afección a la flora, fauna y arquitectura.

Tabla 14 – Límites de emisiones de los automóviles aprobados por la Unión Europea

Emisión (gramos por km)	Tipo combustible	1996	2000	2005
Monóxido de carbono	Gasolina	2,72	2,30	1,00
	Gasóleo	2,10	0,64	0,50
Hidrocarburos	Gasolina	0,67	0,20	0,10
	Gasóleo	0,20	0,06	0,05
Óxidos de nitrógeno	Gasolina	0,30	0,15	0,08
	Gasóleo	0,60	0,50	0,25
Partículas	Gasolina	–	–	–
	Gasóleo	0,10	0,05	0,025

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Unión Europea.

La implantación de filtros de cerámica en los tubos de escape de los motores Diesel, la modificación del contenido en azufre de los gasóleos y otras reformas en estudio, junto con la presión derivada de la normativa de la Unión Europea y de Estados Unidos sobre los fabricantes de automóviles, contribuyen a que se construyan automóviles que contaminan cada vez menos. Pero, ¿qué sucede si el número de vehículos aumenta en mayor medida que la reducción de emisiones contaminantes?, ¿y si los vehículos no se mantienen en condiciones y los estándares no se cumplen? La respuesta es, desgraciadamente, un incremento de la ya muy grave contaminación ambiental de nuestras ciudades.

Se ha de replantear, por tanto, el papel del transporte público y del privado en estas áreas. A este respecto, hay que destacar la importancia de la planificación espacial para minimizar las necesidades de transporte, crear una red de transporte público que dé respuesta a las necesidades de los ciudadanos y diseñar espacios donde la mayor parte de los desplazamientos cotidianos puedan realizarse andando.

4. Una sociedad cada día más consciente

La preocupación ecologista es tan antigua como la humanidad, simplemente porque ésta forma parte inseparable de la dinámica del planeta Tierra. Sin embargo, la relación entre las personas y el medio ambiente ha sido históricamente una relación desigual. Las posibilidades que la humanidad tenía de cambiar el planeta eran relativamente reducidas; los efectos globales podían considerarse limitados, pese a las grandes afecciones que la caza, la roturación de los campos o las consecuencias de las guerras tenían sobre el territorio.

Con el desarrollo de la sociedad industrial la capacidad del hombre para transformar y degradar el planeta empezó a crecer de forma exponencial.

La sociedad de consumo ha llevado esta capacidad de agresión y degradación a niveles inaceptables. El planeta no sobreviviría si los niveles de consumo del mundo desarrollado se generalizasen a toda la humanidad.

Ante esta situación, en la década de los sesenta empiezan a producirse las primeras señales de alarma provenientes del campo científico. La irrupción de los *hippies* a finales de dicha década y la conciencia pacifista surgida a raíz de la guerra de Vietnam en los círculos universitarios favorecieron las investigaciones y preocupaciones por los problemas ambientales. Los países desarrollados empezaron a tomar conciencia de la situación. Asimismo, los organismos supranacionales, Naciones Unidas o la actual Unión Europa, comenzaron a tratar estos temas, tanto desde el campo científico como desde el administrativo. Surgen también entonces las primeras asociaciones ecologistas. La preocupación transcendió posteriormente a los medios de comunicación. Finalmente, cuando la población ha ido teniendo conciencia del problema ambiental, los políticos y los Gobiernos han empezado a tomar en serio los problemas ecológicos. Han iniciado programas ambientales para paliar la situación, aunque siempre matizados por la incidencia de los mismos en el sector productivo y por las presiones de empresarios y beneficiados directos de los procesos degradantes del medio ambiente.

Sin embargo, esta evolución presenta zonas de luz y de sombra. No todas las asociaciones ecologistas –de crecimiento exponencial en países como España[15]– utilizan con criterios estrictamente profesionales la defensa del medio ambiente y los recursos y subvenciones que obtienen. Por suerte, ésta no es la situación de las asociaciones más antiguas, con mayor implantación y que llevan a cabo campañas de defensa de la naturaleza y de los intereses generales claramente contrastadas, como Greenpeace, WWF/Adena, AEDENAT, CODA... y otras muchas de ámbito regional o local.

Los Estados y la sociedad no poseen una información detallada ni un seguimiento exacto de muchos de los procesos degradantes de nuestro entorno. Los rasgos que definen en este ámbito el contexto español son los siguientes:

— Es reciente –como ya hemos señalado– tanto la preocupación por estos procesos como la existencia de bancos de datos al respecto.

— La información dista mucho de ser homogénea o fiable, ya que los responsables de estas cuestiones tienden a «maquillar» los datos que demuestren una incorrecta o mala gestión ambiental. A esto se une la habitual utilización política y social de los problemas ambientales.

---

[15] Según los datos elaborados por el CECS a partir del Registro de Asociaciones de 1994, el número de asociaciones inscritas en los epígrafes «Defensa de los animales y de las plantas» y «Defensa del medio ambiente» era de 2.215 y 3.050, respectivamente (Fundación Encuentro. CECS, *España 1994*, p. 78).

— El origen científico de muchas de las denuncias y su transmisión a la población han creado un estado genérico de preocupación, pero no han paliado el desconocimiento real de los problemas, de sus magnitudes y sus soluciones. Es significativa a este respecto la inconsciencia con la que una gran parte de la población española trabaja, consume y vive cotidianamente en el marco de constantes y crecientes agresiones al medio ambiente: coche, generación de basura, consumo de productos altamente contaminantes, despilfarro de agua, etc.

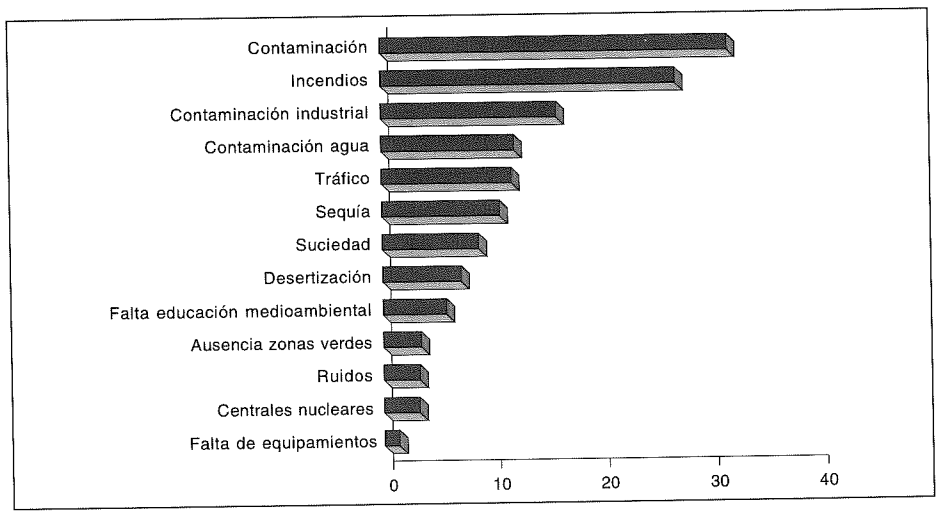
En este marco, hay que destacar como aspecto muy positivo la actuación de científicos y miembros de las asociaciones internacionales dedicadas a la prevención, concienciación y corrección de los desequilibrios ambientales, medios de comunicación, algunos Estados y, sobre todo, las asociaciones ecologistas.

Greenpeace y WWF/Adena han cumplido 25 años en 1996; AEDENAT lleva 10 años funcionando. Greenpeace empezó su actividad el 15 de septiembre de 1971 con la salida de un pesquero dispuesto a evitar una prueba nuclear de Estados Unidos en Amchitka. En 1996, Greenpeace tiene más de 60 oficinas en 33 países distintos, una flota de seis barcos para sus campañas de oposición a las agresiones ambientales, más de 800 trabajadores y cerca de tres millones de socios. Las otras organizaciones nacieron con distintos fines y actuaciones, pero han ido, igualmente, consolidando su posición y aumentando el número de sus socios y de sus intervenciones en el campo de la defensa de la biodiversidad, la lucha contra la degradación y contaminación de la atmósfera, el combate frente a la urbanización y la producción que olvida los intereses generales, etc. El aumento de la preocupación por la dimensión local se ha manifestado en la creación de organizaciones ecologistas defensoras de un determinado espacio ambiental, de una determinada problemática o de un enfoque concreto.

En prácticamente todos los casos, el mejor apoyo a las acciones y el aspecto más importante para la culminación con éxito de las campañas ha sido el sacrificio de los miembros de estas asociaciones, la repercusión y amplificación que de las mismas realizan los medios de comunicación y la explicación a la población del problema y de sus alternativas. Esta sucesión de cometidos ha hecho posible lograr el apoyo social para modificar las decisiones políticas o económicas que estaban en el origen del problema.

De esta forma, la población ha ido adquiriendo conciencia de un proceso del que todavía desconoce su magnitud exacta y sobre el que su opinión es meramente circunstancial, como se demuestra –según el Estudio 2.209 del CIS sobre ecología y medio ambiente– por lo genérico de las respuestas más frecuentes a la pregunta por los problemas ambientales más importantes en España y por el lugar preponderante que ocupan los incendios (gráfico 2).

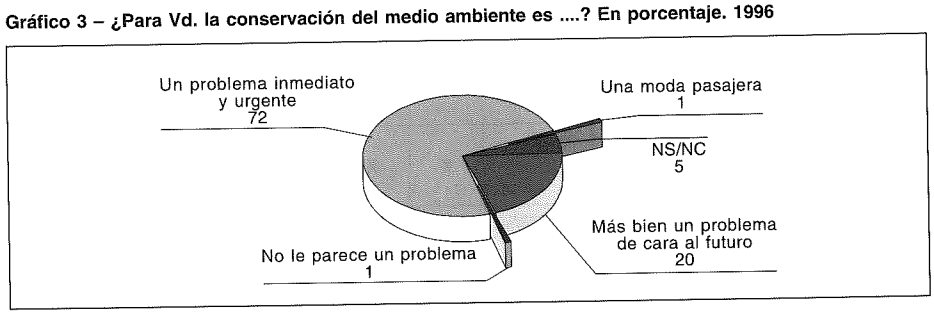
Gráfico 2 – Problemas ambientales más importantes en España. En porcentaje. 1996



Fuente: CIS, *Datos de opinión*, n. 6, 1996.

También, poco a poco, esta misma población observa las consecuencias ambientales sobre el entorno que le rodea y adquiere una noción mucho más directa del problema: la contaminación de las ciudades, la degradación del medio que ha conocido toda su vida, la contaminación de las costas y del agua en que se baña, etc. Todos ellos son, junto a otros, aspectos que tienden a hacerla más consciente de los problemas ambientales. A este respecto, es destacable que, según el citado estudio del CIS, más de un 70% de los españoles consideran la conservación del medio ambiente un problema inmediato y urgente (gráfico 3). Sin embargo, la investigación, la información y la lucha contra los procesos concretos de contaminación y degradación del entorno han de ser tareas de todos, por lo que hay que valorar muy positivamente la labor que las asociaciones ecologistas realizan al respecto.

Gráfico 3 – ¿Para Vd. la conservación del medio ambiente es ....? En porcentaje. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Ecuentro CECS a partir de CIS, *Datos de opinión*, n. 6, 1996.

Cuadro 1 – Los grandes problemas ambientales en la Unión Europea

Problemática ambiental	Medidas, actuaciones u objetivos definidos	Directivas, regulaciones o decisiones de la Unión Europea	Sectores implicados					Otros
			Industria	Energía	Transporte	Agricultura	Turismo	
Cambio climático	Control y limitación de emisión de gases	D 93/389	X	X	X	X		X
	Promoción de las energías renovables: programa ALTENER	D 93/500		X				X
	Mejora de la eficiencia energética: programas PACE y SAVE	D 91/565 93/76	X	X	X			X
	Etiquetado energético	92/75	X					
	Estándares de energía para productos comerciales	92/42	X					
Agujero de ozono	Regulación de la producción y emisión de halones, clorofluorocarbonados, etc.	R 3.093/94 D 95/107	X					X
Lluvia ácida	Control de la emisión de contaminantes por los vehículos automóviles	70/220 88/77 77/537 9255			X			
	Emisiones de las grandes plantas industriales y de las centrales térmicas	88/609	X	X				
	Calidad del aire: componentes orgánicos volátiles, dióxido de nitrógeno, humos y dióxido de azufre y ozono	82/884 94/63 85/203 80/779 92/72	X	X	X			X
Pérdida de ecosistemas de interés y de biodiversidad	Protección de aves y de sus hábitats	79/409	X	X	X	X	X	X
	Restricción del comercio con especies en peligro de extinción	R 3.626/82	X				X	X
	Regulación de la agricultura ambientalmente sensible	R 2.328/91 R 2.078/92				X		
	Regulación de la conservación de hábitats y especies	92/43	X	X	X	X	X	X
	Programa LIFE de financiación de actuaciones ambientales	R 1.973/92	X	X	X	X	X	X

Sigue **Cuadro 1 – Los grandes problemas ambientales en la Unión Europea**

Problemática ambiental	Medidas, actuaciones u objetivos definidos	Directivas, regulaciones o decisiones de la Unión Europea	Sectores implicados					Otros
			Industria	Energía	Transporte	Agricultura	Turismo	
Degradación de la calidad del suelo	Objetivos recogidos en la Carta Europea de los Suelos	UNECE 1977						
	Limitación de las concentraciones de metales pesados en residuos agrícolas y suelos	86/278						
Gestión de los recursos hídricos	Aguas superficiales para abastecimiento humano	75/440 79/869	X			X		X
	Condiciones para la potabilidad de las aguas	80/778	X			X		X
	Condiciones de las aguas de baño	76/160	X				X	X
	Regulación del tratamiento de las aguas residenciales urbanas	91/271	X				X	X
	Regulaciones sobre aguas subterráneas	80/68	X			X		X
	Regulación de las sustancias peligrosas en el agua	76/464	X			X		
	Estándares de calidad del agua para la supervivencia de peces de agua dulce	78/659	X			X		X
	Estándares de calidad para las aguas de moluscos y crustáceos	79/923				X		X
	Problemática de la contaminación por nitratos provenientes de la agricultura	91/676				X		X
	Regulación de la ecogestión y de la auditoría hídrica	R 1.836/93	X	X			X	X
	Programa LIFE para la financiación de actuaciones sobre los recursos hídricos	R 1.973/92	X	X	X	X	X	X
Dificultades para la gestión de las basuras	Directiva marco sobre el tratamiento y gestión de las basuras	75/442	X					X
	Tratamiento de residuos peligrosos	91/689	X					

Sigue **Cuadro 1 – Los grandes problemas ambientales en la Unión Europea**

Problemática ambiental	Medidas, actuaciones u objetivos definidos	Directivas, regulaciones o decisiones de la Unión Europea	Sectores implicados					Otros
			Industria	Energía	Transporte	Agricultura	Turismo	
Dificultades para la gestión de las basuras	Regulación de los embarques y transportes marítimos de basuras	R 259/93	X		X			X
	Eliminación de policlorobifenilos (PVC), trifenilos (PVT) (Prohibida su comercialización y utilización)	76/403	X	X				X
	Gestión de los aceites residuales	75/439	X	X				
	Regulación y limitación de envases y embalajes	94/62	X					X
	Regulación de las incineradoras de basuras municipales	89/369 89/429	X	X				
	Regulación de las incineradoras de residuos peligrosos	94/67	X					
	Regulación de la ecogestión y de la auditoría de basuras	R 1.836/93	X	X			X	X
	Programa LIFE para la financiación de actuaciones sobre la gestión de basuras	R 1.973/92	X	X	X	X	X	X
Medio ambiente urbano	Calidad del aire: componentes orgánicos volátiles, dióxido de nitrógeno, humos y dióxido de azufre y ozono	82/884 94/63 85/203 80/779 92/72	X	X	X			X
	Control de la emisión de contaminantes por los vehículos automóviles	70/220 88/77 77/537 92/55			X			
	Producción de dioxinas en las incineradoras de basuras municipales	89/369 89/429	X	X				
	Ruido generado por automóviles	70/157	X		X			

Sigue **Cuadro 1 – Los grandes problemas ambientales en la Unión Europea**

Problemática ambiental	Medidas, actuaciones u objetivos definidos	Directivas, regulaciones o decisiones de la Unión Europea	Sectores implicados					Otros
			Industria	Energía	Transporte	Agricultura	Turismo	
Medio ambiente urbano	Evaluación de impacto ambiental de las transformaciones urbanas	85/337	X	X	X	X	X	X
	Financiación de programas: LIFE, iniciativa URBAN (Fondos Estructurales) y estos mismos fondos	R 1.973/92 R 2.082/93 R 2.083/93	X		X	X	X	X

Nota: R: Regulación. D: Decisión. El resto de los casos son directivas.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de European Environment Agency, *Environment in the European Union 1995*, Luxemburgo, 1995.

Parte Cuarta

BIENESTAR

PROCESOS FORMATIVOS

Capítulo III

FAMILIA Y ESCUELA: DOS MUNDOS QUE NO SE ENCUENTRAN

Capítulo IV

LA REFORMA DESEADA

En 1996 se han producido multitud de protestas por la generalización de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y en algunas manifestaciones estudiantiles se ha pedido más gasto público en Educación. Expresiones de malestar con respecto al sistema educativo han sido permanentes durante las cuatro últimas décadas, hasta el punto de parecer endémicas de la sociedad española. Se ha llegado a crear un ambiente de reforma permanente y de continua necesidad insatisfecha. En un ámbito donde la estabilidad y el largo plazo son elementos básicos resulta difícilmente justificable esta sensación de proceso siempre abierto en la organización educativa española.

Una reforma educativa tan profunda y compleja como la que se propone en la LOGSE hubiera exigido en cualquier otro país instrumentos eficaces que aseguraran su continuidad: procedimientos, recursos humanos y económicos capaces de acometer un proceso de esta envergadura. Causas políticas, económicas y sociales están en el origen de esa discontinuidad.

Por otro lado, la discontinuidad en las condiciones políticas, económicas y sociales durante el largo período de aplicación de una reforma de estas características es legítima e inevitable. Es lógico, por tanto, preguntarse por el sentido de una reforma tan global, apenas dos décadas y media después de otra reforma del sistema educativo de tanta envergadura como fue la Ley General de Educación (1970). Quizá fuera mejor proceder «a los pocos o muchos ajustes necesarios como parte integrante del propio proceso de reforma, pero sin necesidad de recurrir a un planteamiento global que tantas veces resulta a la postre más nominal que sustancial»[1].

En nuestro Informe del año pasado y en el capítulo primero del de este año destacamos la estrecha relación que existe entre formación y empleo. La cualificación de la mano de obra es condición básica de la modernización del aparato productivo y de la creación de un empleo de más calidad. El espacio ocupacional mismo demanda trabajadores y empresarios más formados. Los casos de Taiwan, Corea del Sur y, sin ir tan lejos, Irlanda de-

---

[1] *Educación y desarrollo. Aprender para el futuro*, Documento Básico, X Semana monográfica del 20 al 24 de noviembre de 1995, Fundación Santillana, p. 59.

muestran que donde funciona bien la educación –fundamentalmente los niveles preuniversitarios–, funciona bien la producción y, por ende, el empleo. La formación se ha convertido así en el factor básico de empleabilidad de los trabajadores y de modernización del aparato productivo de un país.

Desde aquí se entiende la prioridad que nuestro Informe concederá siempre a lo que denominamos «procesos formativos». En cada una de nuestras entregas anuales hemos abordado algunos de sus ámbitos: en el primero fueron las enseñanzas preuniversitarias y la Formación Profesional; en el segundo, la situación de la Universidad; finalmente, el año pasado analizamos la estructura cultural de la mano de obra de nuestro país. En sucesivos informes estudiaremos la familia y los medios de comunicación como agentes básicos de la educación informal, de la que dependen en buena medida factores como la capacidad de relación, la creatividad, etc., que van adquiriendo una importancia creciente en la vida social y laboral.

En este Informe hemos elegido dos procedimientos: por un lado, estudiamos el hecho jurídico, el contenido institucional de la LOGSE en tanto que reforma pactada o deseada; por otro, analizamos la realidad, la acogida de esa reforma por los dos principales agentes educativos, los padres y los profesores.

Los resultados ponen de manifiesto la desconexión evidente entre padres y escuela. La esperanza puesta en los Consejos Escolares como espacio de encuentro y colaboración se ha tornado en decepción. Padres y profesores han perdido el prestigio educativo que se concedían mutuamente. Los padres tienen verdadera preocupación por los hijos y los profesores tienen buena preparación académica, pero la sensación de inseguridad de ambos se transforma en una desconfianza y lejanía crecientes. De este modo, escuela y sociedad están cada vez más divorciados. Estos desequilibrios retardan la modernización social y productiva, lo que supone una rémora para la competitividad de nuestro país.

No parece que haya una voluntad política decidida para mejorar la enseñanza. Por nuestra parte mantenemos, como ya dijimos en nuestro segundo Informe, que la mejora de las infraestructuras y de la enseñanza son las dos condiciones básicas y los dos desafíos más importantes de nuestro desarrollo social. Y conviene no olvidar que en estos ámbitos no avanzar es retroceder.

Capítulo III

FAMILIA Y ESCUELA: DOS MUNDOS QUE NO SE ENCUENTRAN

I. TESIS INTERPRETATIVAS

La educación, con sus avatares y problemas siempre por resolver en nuestro país, ha sido también durante 1996 preocupación primordial para muchos españoles, sobre todo para padres y profesores. Ambos colectivos son los principales agentes de la educación de millones de niños y adolescentes. Sus preocupaciones, interrogantes, problemas y, también, sus protestas están relacionadas unas veces con la implantación de un nuevo plan de estudios (pensemos en el comienzo de la ESO de manera generalizada en septiembre de 1996), otras con situaciones profesionales coyunturales y siempre con el futuro del sujeto de la educación: los niños y adolescentes. Pero más allá de las anécdotas de cada año, de cada curso, interesa ahondar en el interior del proceso educativo. Esa profundización puede hacerse desde distintas ópticas. La nuestra, la del estudio e investigación realizados por la Fundación Encuentro a lo largo de 1996, recoge las miradas, convergentes y divergentes según los casos, de los dos principales agentes educativos: los padres y profesores. Del estudio realizado surgen numerosos datos y temas para la reflexión. A partir de ellos establecemos las siguientes tesis interpretativas.

1. Predominan los desencuentros

Educar es una **actividad heterogénea**, como también lo son los estilos familiares y profesionales. Tiene un fondo común a padres y maestros, en el que predominan el afecto, las dudas, la improvisación, el pragmatismo y la acomodación a las expectativas sociales.

Hay pocos explícitos educativos y muchos implícitos que no han pasado por el tamiz de la autocrítica o de la reflexión de los educadores, cualesquiera que sean su ámbito y cometido. Pero en medio de todo, sobresalen algunas notas. Educar aparece como negociación y pacto, con lo que esto conlleva de cesión y acomodación a corrientes impuestas por las exigencias sociales y las del propio individuo a educar. El educador, así constreñido por los dos polos, se ve forzado a convivir con el pacto, moderando sus expectativas y exigencias, acomodando incluso su constelación de valores. Educar es hoy, sobre todo, aportar conocimientos, medios, técnicas y recursos, más que propiciar un conjunto de actitudes, aunque éstas no se olviden. Educar es antes que nada ayudar pragmáticamente al educando a prepararse para logros muy concretos y determinados (aprobar la selectividad, tener una nota suficiente para hacer la carrera pretendida,

etc.) y ajustarse a las demandas de la sociedad. Educar es hacer que el alumno acumule conocimientos, no como sabiduría, sino como medio para obtener algo. Esto, en resumidas cuentas, es lo que dice el estudio realizado por la Fundación Encuentro.

Resulta paradójico que los padres actuales, con más medios y oportunidades para educar a sus hijos que las generaciones precedentes, se afanen en la necesidad de buscar medios, dejando a un lado las actitudes, por más que se proclame idealmente que éstas son lo más importante. Como es igualmente contradictorio que educar, siempre más cercano al concepto de dirigir en la mente de los padres, acabe siendo una cesión, ya que muchas veces son los hijos los que imponen la dirección del proceso educativo.

Los padres sobre todo y en cierta medida los profesores insisten en **la novedad de los niños y adolescentes de hoy** porque los esquemas que manejan para comprender y valorar sus conductas no son los adecuados. No utilizan marcos correctos para abordarlos y se sirven de pautas antiguas, como si la sociedad fuera algo estático y de repente en ella mágicamente surgieran niños y adolescentes distintos. La gran novedad de los chicos y chicas de hoy reside en que reciben una ingente cantidad de información que no son capaces de procesar, por lo que les cuesta más trabajo que a otras generaciones precedentes hacer una síntesis personal. Por eso dan la impresión, en una primera mirada, de que saben muchas cosas. Están sobreestimulados, pero tardan más en madurar emocionalmente.

La novedad de los hijos, sus maneras distintas de ser y reaccionar, desconciertan a los padres. El problema reside en que esto bloquea a muchos progenitores y no es un estímulo para buscar nuevas formas de relacionarse con los hijos. Se paralizan, se emboban, se admiran o se desconciertan, según los casos, pero no emplean precisamente formas de educar anticipatorias, ágiles y creativas. A los estilos educativos les falta flexibilidad, reflexión previa, audacia incluso. Por ello, no se sorprende a los hijos, son éstos los que asombran y habitualmente marcan la pauta.

Padres y profesores incurren en frecuentes e importantes **disonancias educativas**. Cabalgan entre la crítica explícita e incluso verbalizada en la comunicación social («Esto no debiera ser así») y las acomodaciones, pues de hecho se acaba cediendo y pactando, adaptándose a lo que parece «exigirse», a lo que «todos hacen», a lo que «hoy es obligado hacer» si quieren obtener cualquiera de las metas que se proponen dentro del proceso educativo de los hijos. Las principales disonancias se establecen entre los siguientes polos:

— Se critica la competitividad/se educa para ella.
— Se censura el consumismo/se le da todo al hijo.
— «La televisión es mala»/todos la vemos mucho.
— «Los niños son exigentes»/se cede ante ellos.

— Se emplea mucho tiempo en procurar «que sean felices»/se les dedica poco tiempo.
— «El futuro es difícil»/no se educa en el esfuerzo.
— Ideal: la felicidad de los hijos/realidad: lo importante son las notas.
— Asusta la agresividad/se buscan chivos expiatorios (como la televisión) sin autocrítica.
— Se sienten liberales ante la sexualidad/no se sabe educar en ella.

En la educación familiar **priman los afectos**. Ahí reside la grandeza y la debilidad de la familia actual. Es un dato positivo, pero paradójicamente los afectos en la educación no se saben manejar bien. Los padres quieren implicarse lo más posible en la educación de sus hijos, pero con frecuencia no saben cómo. De ahí nace la inseguridad de muchos y el miedo de otros tantos. Además, en una sociedad conflictiva, con valores contrapuestos y relativización de no pocas realidades tenidas hasta no hace mucho como intocables (familia, pareja, compromisos duraderos, etc.), los afectos son más lábiles y se resquebrajan fácilmente. Como, por otra parte, educar es improvisar en el día a día, falta muchas veces una verdadera planificación y los padres olvidan insistir en actitudes como el autocontrol, la disciplina, el esfuerzo, la tolerancia a la frustración, el saber esperar y diferir los logros y los premios... Son conceptos a todas luces importantes para el hombre de nuestros días, pero casi ausentes del lenguaje y del imaginario educativo de los padres y también de los profesores. Emocionalmente, los padres viven hoy la educación como una preocupación que les lleva a sentir y experimentar los problemas de los hijos por adelantado, lo que, por un lado, genera angustia y miedo y, por otro, actitudes defensivas y competitivas que producen estrés.

El **malestar docente** es palmario. Bajo las protestas, el escepticismo y las preocupaciones que la reforma educativa suscita en este cuerpo, subyace un hecho aún más importante: el interrogante sobre la identidad del profesor. Éste acumula un conjunto de papeles que no le dejan satisfecho, sino que lo crispan. No obstante, dos datos positivos iluminan la situación: la existencia de un porcentaje apreciable de profesores «vocacionales» y la consideración social de que los maestros están hoy mejor preparados.

Los maestros, los profesores son un potencial magnífico, no bien conocido ni suficientemente valorado en nuestro país. El colectivo de profesores es altamente vocacional, si por ello entendemos un plus que va más allá del mero cumplimiento de un trabajo. El profesor y el maestro se sienten partícipes del sentido trascendente de su tarea, pues trabajan para sacar lo mejor de cada persona, su progreso y desarrollo; por eso, esperan implícitamente el reconocimiento de los padres y de la sociedad. Si estas expectativas no se cumplen, caen en la frustración. Es, pues, normal que vivan con ansiedad su tarea, lo que justifican razonando que son muchas las horas de

trabajo, como epicentro de la acción educativa. Esto les exige un gran autocontrol e implica mucho desgaste.

Ante estos problemas, se abre progresivamente la vía del maestro y del profesor entendidos sólo como profesionales de la instrucción y de la enseñanza. Pero con ello se toca un punto crucial en Filosofía de la Educación: ¿cuál debe ser el papel del maestro?; ¿sólo un experto e instructor?; ¿eso y «algo» más? Vamos a asistir seguramente al auge del papel del profesor como instructor y experto en detrimento de su papel como «educador global». Es un debate que en todo caso debiera plantearse. Por nuestra parte, creemos que es difícil desligar del todo instruir y educar integralmente, entre otras cosas porque la educación y la enseñanza remiten siempre a los valores y, en definitiva, a la persona.

Padres y profesores coinciden en muchos de los planteamientos implícitos y explícitos de la educación y en las pautas que de ellos se derivan. Las mayores diferencias consisten en que la educación que aportan e imparten los profesores está, en general, planificada, sigue unos métodos concretos y precisos en todos sus extremos; los padres, por el contrario, improvisan más. La educación familiar se sustenta en un componente afectivo y protector; la educación escolar, en la información (transmisión de conocimientos y habilidades) y el rendimiento. De todas maneras, es lamentable que escuela y familia, padres y profesores, estén de espaldas y actúen como líneas paralelas que no llegan a encontrarse. Es necesario dialogar sobre esta cuestión, buscando dosis de creatividad para arbitrar espacios y fórmulas de encuentro. Por el momento, habría que denunciar dos aspectos de una misma realidad: por un lado, la pasividad y el supuesto implícito de los padres, para quienes llevar a un hijo a la escuela es «aparcarlo» y no implicarse; por otro, la falta de habilidad de los colegios para convocar, concitar, encontrarse con los padres. A este respecto, deberían idearse fórmulas de encuentro distintas de los Consejos Escolares, cuya función es pobre en muchos casos y se queda en pura formalidad en otros.

2. Educar hoy: a medio camino entre la competitividad y los afectos

Una de las perspectivas educativas, presente especialmente en los padres actuales, se apoya en un modelo educativo implícito: «Si yo les puedo dar a mis hijos algo que les va a venir bien o no va a serles perjudicial, ¿por qué no se lo voy a proporcionar?». Con otra variante igualmente implícita: «Todo lo que se invierta en educación es bueno». Se abre así una especie de **situación de mercado**, de oferta y demanda, de posibilidades y ajustes, que se aplica inconscientemente a la educación. Por ello educar es **dar**,

— para que no le falte de nada al hijo (miedo al futuro),
— para que tenga lo que yo no tuve (compensación),
— para que compita en igualdad (expectativas sociales),
— para estar a la altura de... (inversión en medios).

Nos alejamos, pues, de un concepto de educación como *e-ducere*, sacar las mejores posibilidades, los talentos de un individuo para su realización personal, y nos acercamos a un modelo que se ajusta a las expectativas sociales. Éstas serán las que marquen cómo uno ha de ser feliz en el futuro. En la era de la primacía del individuo, éste acaba acomodándose finalmente al grupo social.

Esta paradoja viene a demostrar la vieja tesis del ajuste social, según la cual el individuo no tiene más remedio que acomodarse a las expectativas sociales si quiere insertarse en la comunidad cultural a la que pertenece. En el centro de la paradoja se encuentran los padres y, en cierto sentido, el profesor, que acaban aportando al niño y adolescente lo que «se exige», lo que impera socialmente. Para ello, a veces, se dejan en el camino ideales educativos, se producen cambios en la jerarquía de los valores y se ponen entre paréntesis objetivos que uno creía tener a la hora de educar. Se da todo lo que se puede, y a veces más todavía, pero queda la duda de si eso es lo mejor.

Una segunda perspectiva, compartida por padres y profesores, se apoya en la tesis, explícita y comúnmente admitida, de que **esta sociedad es altamente competitiva**, incluso hostil. Desde esta perspectiva educar es:

— Preparar y dar medios para competir (la lucha por un puesto).
— Formar «a la contra» (sociedad hostil).
— Proteger y recluirse en el individualismo y en los afectos (sociedad peligrosa).
— Solucionar problemas a los hijos (mutuas dependencias).
— Salvar la conciencia («por mí que no quede»).

La competitividad es, según las situaciones, causa y efecto, excusa y razón. Pero, en todo caso, representa un círculo vicioso, no siempre sometido a la reflexión, sino aceptado acríticamente, del que pocos se atreven a salir. Es una muestra más de la educación entendida como ajuste, como acomodación a «lo que hay que hacer». No es que padres y profesores hayan olvidado que educar es, entre otras cosas, ayudar a que un individuo sea competente. Pero es una ayuda a la competencia, para ser competitivos, para obtener tú el puesto, para no ser en todo caso menos que los demás.

La tercera perspectiva de la educación que imparten hoy padres y profesores se refiere al **fetichismo de los conocimientos y de la información**. Con una especie de apriorismo implícito: tener información constituye la solución de un problema. Es lo que ocurre, por ejemplo, con la

educación sexual (con informar ya se dan por contentos muchos padres y educadores) o con ciertos medios (informática, como instrumento o como juego), donde el implícito es «aprender a manejarlos» y basta. En la mayor parte de los casos, el uso de estos medios no se armoniza con otros quehaceres y muchos de esos avances no se han incorporado realmente al proceso educativo en casa y en la escuela, como ha ocurrido hasta ahora con la televisión.

Una cuarta perspectiva es la del **contrato implícito y la negociación**. Desde ella podemos entender cómo padres y profesores negocian y pactan al educar, a veces por convicción, a veces por necesidad o miedo. La educación se convierte entonces en una cesión. Se improvisa mucho, no se planifica ni se reflexiona; pactar es más cómodo y rápido. En otras ocasiones, por la inseguridad del educador y la presión del educando, el acto educativo se convierte en un pulso, donde de nuevo lo más fácil es negociar, sobre todo si se teme el conflicto y se soportan mal las tensiones. Nos alejamos, pues, de una educación entendida como oferta, invitación y propuesta y nos acercamos otra vez al ajuste y acomodo, en este caso a través de la negociación.

La perspectiva de los afectos, altamente positiva, nos presenta hoy un tipo de padres y de profesores más cercanos al niño y al adolescente, que ofrecen relaciones basadas en el diálogo y en la confianza. Denota un tipo de familias mayoritariamente sanas en lo afectivo, aunque con problemas. Les falta, tal vez, manejar bien los afectos y guardar el equilibrio entre exigencia y condescendencia, entre solicitar el esfuerzo y comprender las carencias, para que los padres no parezcan obsesionados sólo por el reconocimiento y el rendimiento. Otro tanto cabría decir del profesor, llamado a resolver algunas antinomias y aporías en las que implícitamente se halla inmerso. Es posible armonizar la apuesta por una pedagogía personalista, a través de una educación individualizada, con la atención a las demandas sociales, la realización del sujeto y las exigencias competitivas futuras; su papel de experto e instructor con su necesario papel de formador de la persona, sujeto de saberes y habilidades pero también referencia sin la cual no existen los valores.

La perspectiva final es la que enfrenta o, mejor aún, **desencuentra a padres y profesores**. Las divergencias existen y sus causas son el desconocimiento mutuo, la derivación hacia el otro de lo que son responsabilidades educativas propias y el exigir y esperar *a priori* demasiado los unos de los otros. El encuentro se antoja imposible mientras los padres sigan pensando que el profesor es sólo un calificador del hijo y el profesor culpabilice a la familia de las carencias y fracasos del alumno. Un intercambio mutuo de perspectivas, ponerse en el lugar del otro, la búsqueda de contactos y el diálogo con el hijo/alumno como protagonista propiciará el encuentro. Ni los padres ni el profesor han de ser el epicentro de la educa-

ción; este lugar debe ser ocupado por el niño y el adolescente. Los educadores son los catalizadores positivos del proceso de conversión del sujeto en persona.

3. Posible y urgente: el encuentro entre padres y profesores

El cuadro 1 es un ensayo de perspectivas y de prospectiva. Las perspectivas del presente y del pasado vienen autorizadas por la indagación honda y extensa que hemos hecho en las pautas implícitas y explícitas que siguen padres y profesores en nuestro país a la hora de educar. La mirada hacia el futuro, la prospectiva, la formulamos a partir de una lectura de esos mismos datos, acompañada por los apuntes psicosociales que diversos estudios aportan y junto con la inevitable intuición anticipatoria y de apuesta que toda prospectiva exige.

Respecto al **pasado**, que podríamos concretar en dos o tres generaciones anteriores de padres y profesores, la escuela llevaba la iniciativa en la educación (con sus orientaciones y pautas) y la familia la apoyaba incondicionalmente. El niño disponía de menos fuentes de información y el maestro era la referencia fundamental. El concepto de educar (contenidos, métodos) estaba claro para todos, la autoridad proporcionaba seguridad a los educadores; los valores se transformaban en normas de obligado cumplimiento. Se aprovechaban al máximo los recursos disponibles en casa y en la escuela. Los papeles de padre y madre eran nítidamente distintos y complementarios. En general, tanto padres como profesores repetían un esquema educativo heredado.

El **presente** es mucho más ambiguo y posee más aristas. Familia y escuela se sitúan en paralelo; el niño posee muchas fuentes de información y se pierde más fácilmente en medio de datos contradictorios. El maestro acumula papeles y necesita aclararse. Ya no encontramos a padres seguros, sino perplejos; se tienen más y mejores medios para educar, por lo que obsesiona el poder proporcionárselos al hijo. La sociedad es juzgada como difícil y competitiva. Se experimentan estilos educativos; se ensaya el reparto de papeles entre padre y madre. Se supone que hay que educar de otra manera, pero profesores y padres se preguntan cómo sin acabar de dar con el modelo apropiado.

Haciendo un ejercicio proyectivo, el **futuro** nos deparará un tipo de familia que está llamada a ejercer una función mediadora entre los datos que el hijo recibe y las formas de procesarlos. La educación se ofrecerá como apertura de posibilidades, diversidad de estilos y exigencias de calidad y especialización. El profesor será un instructor y especialista en aprendizajes, el soporte que ayude al alumno a trabajar por sí mismo y quien le enseña-

Cuadro 1 – Evolución de las perspectivas sobre la educación en la sociedad española

PASADO	PRESENTE	FUTURO
Escuela: Llevaba la iniciativa educativa y la familia apoyaba. Pocas fuentes de información para el niño.	**Escuela y familia**: Líneas paralelas y tendencia a funciones claramente distintas. Muchas, heterogéneas y a veces contradictorias fuentes de información para el niño.	**Familia**: Funciones globalizadora, filtradora y sintetizadora de lo que el niño recibe de distintas fuentes.
Profesor: Maestro.	**Profesor**: Instructor y maestro. Papeles acumulados, junto a otros por delegación o ausencias.	**Profesor**: Profesional experto y especialista.
Educar: Transmitir lo que estaba claro.	**Educar**: Discernir para aclararse.	**Educar**: Ofrecer/abrir desde un estilo propio de la familia, de la escuela, dentro de una gran diversidad de opciones y formas.
Padres: Autoridad. Seguros.	**Padres**: Protección. Perplejos.	**Padres**: Soporte. Críticos.
Ser padres: Se sabe educar, es algo innato (implícito).	**Ser padres**: Más preocupación por la educación, pero no se sabe cómo.	**Ser padres**: Formación continua.
Contexto: Sociedad como espacio.	**Contexto**: Sociedad como obstáculo.	**Contextos múltiples**: Necesidad de aprendizajes.
Educar: Aprovechar lo que se tenía.	**Educar**: Proporcionar medios.	**Educar**: Elegir medios adecuados.
Educar como me educaron.	**Educar** de otra manera, pero ¿cómo?	**Educar** como conjunto de retos puntuales y apertura a...
Valores: Las normas.	**Valores**: Los ideales.	**Valores**: Los objetivos.
Familias: Estilos educativos análogos.	**Familias**: Estilos educativos improvisados, según ensayo-error.	**Familias**: Forzadas a crear sus propios estilos.
Padre-madre: Papeles repartidos y complementarios.	**Padre-madre**: Ensayo de nuevos papeles e inicio de intercambio de competencias.	**Padre-madre**: Papeles intercambiables, sumativos, sin perder riqueza individual.
Objetivo: Aprovechar los recursos.	**Objetivo**: Calidad de vida.	**Objetivo**: Calidad de personas.
Familia	**Individuo**	**Personas en relación**
«Me dieron lo que pudieron»	«Dar todo lo que yo pueda y no tuve»	«Dar lo que el hijo necesite para su relación personal y social»

rá a aprender. Los papeles padre-madre serán posiblemente más parecidos e intercambiables en muchas de sus funciones. Habrá más medios, pero habrá que elegir; educar será responder a retos puntuales y diversos según los contextos. Pero siempre será deseable que la filosofía educativa implícita y explícita, en padres y profesores, sea la de ayudar a un sujeto a ser persona.

Familia y sociedad, padres y profesores, necesitan encontrarse. No se trata de «defender» a la familia «frente a» la sociedad porque *a priori* se piense que ésta es hostil; tampoco se trata de minimizar su papel. No es

cuestión de defenestrar a los profesores ni de mantener sobre ellos una alabanza sin matices. La mejor manera de defender a la familia es desde dentro, ayudándola con los medios necesarios a formar personas equilibradas psicológicamente y capaces de convivir. La mejor forma de asistir al profesor es apoyándolo socialmente, cualificándolo profesionalmente con medios adecuados, haciéndolo partícipe activo de todo lo que tenga que ver con la educación. Padres y profesores están llamados a entenderse. Ese pacto escolar o, mejor aún, pacto por la educación todavía por hacer, debe incluir el reencuentro entre padres y profesores.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Lo que está cambiando en las formas de educar

Padres y profesores son los agentes principales, aunque no los únicos, de la educación de los niños y adolescentes, entendida como instruir y enseñar, formar y adiestrar, transmitir y conducir. Aunque los campos de una y otra función sean teóricamente distintos, en la práctica van muchas veces unidos, se complementan, se solapan o se prolongan los unos a los otros. No hay duda de que un maestro y un padre son ambos educadores y así se sienten. Pero los dos son también instructores y formadores, aunque los ámbitos, los contenidos, los métodos y los objetivos sean distintos en uno y otro caso. En el análisis de sus respuestas queda claro que los participantes en el estudio realizado por la Fundación Encuentro se han planteado la educación como algo global, que incluye muchos aspectos. Las competencias de cada agente en este ámbito están a veces muy claras (por ejemplo, enseñar Matemáticas es competencia del profesor) y otras no tanto (por ejemplo, la educación sexual).

Genéricamente, por educación se entiende «el proceso por el cual todo humano se incorpora al patrimonio cultural de la comunidad en la que va desarrollándose su existencia, al tiempo que se integra en el grupo y se especifica como individuo singular»[1]. Para el sujeto de la educación, el niño y el adolescente sobre todo, aquélla es un proceso interno, un aprendizaje generativo y promotor del perfeccionamiento y progreso, que pasa por una serie de etapas y que le afecta en todas las dimensiones de su persona. El fenómeno educativo es de una complejidad extraordinaria por los elementos que lo constituyen (hombre, sociedad, cultura, comunicación, sistemas y métodos de transmisión, etc.) y por los actores que en él intervienen (el propio sujeto, los padres, los profesores y la sociedad). Nadie duda de que la educación es el más potente generador de promoción humana y social y su importancia le viene dada por el poder configurador que posee. Por ello, no sólo los padres y profesores –como se refleja en nuestro estudio–, sino la sociedad en su conjunto y los Estados admiten hoy como un axioma que los recursos destinados a educación son la mejor inversión, aunque no siempre tal principio se traduzca efectivamente en acciones y medidas concretas y consecuentes.

---

[1] *Encyclopedia of Educational Research*, The Free Press, 1982; *Diccionario de las Ciencias de la Educación*, Diagonal-Santillana, Madrid, 1983; *Diccionario Enciclopédico de Educación Especial*, Diagonal-Santillana, Madrid, 1985.

Es decisiva la importancia que la familia tiene en la configuración de la personalidad de los hijos. Su influencia es profunda, extensa y continuada, pero sobre todo es crucial en la infancia y la adolescencia. Esto es aceptado prácticamente por todas las corrientes psicológicas y avalado por la simple observación y experiencia. La familia española ha experimentado cambios profundos, especialmente significativos en las dos últimas décadas. Estos cambios han afectado a su estructuración y composición internas y a las formas y estilos de educar a los hijos.

El profesor también ha cambiado durante este mismo tiempo; la escuela ha variado sus métodos y organización interna. El papel, o papeles, del maestro en la educación de los alumnos han experimentado innumerables transformaciones, presionado e incluso acosado por todos los frentes: instituciones, padres, nuevas generaciones y sus estilos, nuevos métodos de enseñanza y aprendizaje, reformas educativas, etc.

Ese «conjunto mediador», formado por padres y profesores, está generando un nuevo tipo de personas y, a la larga, de sociedad. Los grandes debates sociales en la actualidad, y más si cabe mirando al futuro, acaban siempre haciendo referencia a la educación.

El estudio y profundización en los temas de educación y familia son una constante en los Informes de la Fundación Encuentro[2]. La investigación y estudio que recoge este Informe se centra en los padres y profesores como actores de un cambio social que necesariamente pasa por la acción educativa y las maneras de llevarla a cabo.

Las tesis interpretativas que planteaba el primer Informe de la Fundación Encuentro, *España 1993*, acerca de las reformas educativas en la enseñanza no universitaria[3] conservan todo su valor después de casi cuatro años:

— La reforma del sistema educativo es una necesidad ineludible, por más que se teman las posibles contrarreformas y, una vez más, los cambios sobre lo cambiado.

— El reto de la calidad es un desafío al que tímidamente se le empieza a hacer frente, en paralelo a lo que hoy se exige a empresas y productos.

— La implantación de la LOGSE sigue encontrando dificultades y limitaciones, como entonces se decía y ahora de nuèvo destaca nuestro estudio.

---

[2] En *España 1993* (p. 8-44) se analizaba a los jóvenes y a la mujer, en sí misma y en su vertiente familiar, como significados autores del cambio social. En *España 1994* (p. 36-62) de nuevo se volvía a la familia, preguntándose por su adaptación a la compleja realidad social de nuestros días.

[3] Fundación Encuentro. CECS, *España 1993*, Madrid, 1994, p. 227-280.

En el citado Informe *España 1993* se reflejaba el protagonismo que el profesorado debía tener en las reformas educativas. Este estudio demuestra que en 1996 los profesores siguen reclamando un protagonismo que no ejercen, lo que produce el renacido malestar docente. Aunque muchos docentes –como en 1993– admiten la filosofía y metodología subyacentes en la LOGSE, la reforma educativa es contemplada como una tarea implantada «desde arriba», sin haber concitado la participación «desde abajo», de los profesores.

El mismo Informe constataba la aparentemente escasa preocupación de la familia por participar en el proceso educativo escolar de sus hijos. La situación no ha cambiado, según refleja nuestra investigación, ya que al profundizar en las pautas implícitas y explícitas de educación que siguen los padres se observa la parcelación de todo lo que se supone es competencia de la escuela y lo que es incumbencia de los padres. Es decir, escuela y familia son dos mundos paralelos que no acaban de confluir y encontrarse.

Los profesores señalan que uno de sus principales obstáculos para llevar a cabo la reforma es la falta de medios; existe un desfase notable entre lo deseable y lo posible o lo que de hecho se hace. Llama la atención que España esté a la cola de los países de la OCDE en lo que se refiere a gasto público en educación como porcentaje del PIB y en gasto público por estudiante. El recorte presupuestario para 1997 no ha venido precisamente a remediar tal desfase.

Nuestro estudio se ha acercado en profundidad al proceso educativo desde dentro, desde la perspectiva educacional de padres y profesores, teniendo en cuenta lo implícito y lo explícito, los planteamientos cognitivos y las resonancias emocionales que el fenómeno de educar suscita. Creemos que esta nueva mirada despeja algunas dudas. Desde la perspectiva, pues, de padres y maestros nos hemos planteado cuestiones como éstas: qué es educar, qué engloba la educación, cómo se educa... Hemos analizado teorías, actitudes y hechos, tanto implícitos como explícitos.

El desafío educativo sigue presente en nuestra sociedad. En esta ocasión lo hemos estudiado:

— desde sus actores más significativos: padres y profesores,
— refiriéndonos a etapas educativas cruciales,
— con una mirada en profundidad, cualitativa, en la que números, estadísticas y, en general, todos los datos tratan de ahondar en la educación «por dentro».

La Psicología y Pedagogía actuales hablan de formas de aprendizaje como un correlato de los estilos de enseñanza. Los niños y adolescentes aprenden como son enseñados a aprender; y no sólo en lo académico, sino también en otros muchos ámbitos la vida en general. Del mismo modo, la enseñanza no se refiere sólo a las materias y contenidos, sino a algo más amplio y complejo que incluye el concepto de educación.

Con anterioridad a las ciencias y a las escuelas, el hombre ya era constructor de teorías, explícitas e implícitas, con las que sustentar sus puntos de vista sobre el mundo, orientar sus decisiones y dirigir sus acciones. Se las llama teorías porque raramente constituyen ideas aisladas, sino un conjunto de conocimientos, con mayor o menor coherencia y organización, unido con algún aspecto de la realidad. El carácter implícito –es decir, de supuestos– de muchas de ellas hace que no afloren directamente a la conciencia si no se reflexiona expresamente sobre las mismas. Esto les confiere una apariencia de realidad que elimina toda sensación de provisionalidad en las visiones que los ciudadanos tenemos sobre el mundo en general y sobre determinados aspectos de la vida en particular. Esas teorías, explícitas e implícitas, orientan la acción. Su construcción no es un simple ejercicio intelectual, sino una actividad vital para interactuar con eficacia en el medio humano, que es eminentemente social. Si ese medio humano es el contexto educativo, familia y escuela sobre todo, se comprenderá la importancia que tienen las teorías educativas (con sus correspondientes pautas) de padres y profesores, porque de ellas se deriva un estilo educativo y a la larga surge un tipo de hombre. En realidad, se produce un proceso circular: las formas de educación dan lugar a estilos personales y, en definitiva, a un tipo de sociedad; ésta, a su vez, genera un tipo de padres y profesores determinados al reforzar o primar unos estilos educativos sobre otros.

Nuestra mirada, sin olvidar la macrosociedad y las grandes cifras, es más bien un análisis microsocial. Simultáneamente abordamos sobre un mismo tema el punto de vista de padres y profesores, enfoque poco habitual en los estudios al uso. Y lo hacemos, además, con una metodología mixta: cuantitativa y cualitativa. Recogemos cifras y porcentajes, pero al mismo tiempo ahondamos en las motivaciones y sentimientos, en todo aquello que «afecta» a los educadores y en lo que ellos piensan. En el cuadro 2 pueden consultarse los datos técnicos de los dos encuestas realizadas.

El presente capítulo es una parte de un estudio más amplio[4]. Para este informe hemos seleccionado una serie de rasgos en función de:

— lo nuevo o la manera relativamente nueva con la que el rasgo aparece,
— lo nuclear de un rasgo para explicar la globalidad del fenómeno,
— su previsible capacidad para influir intensamente en el cambio social.

Nuestro estudio contempla los datos desde su descripción y su interpretación, pero también en la perspectiva de indicaciones para el cambio. Buscamos individualizar rasgos sobresalientes de la sociedad española den-

[4] La Fundación Encuentro ha hecho una investigación más amplia; de ella extractamos los datos y conclusiones más significativos en esta parte del capítulo.

Cuadro 2 – Datos técnicos de la investigación

	I. FASE CUALITATIVA
Universo:	1. Padres con hijos de hasta 16 años.
	2. Profesores de Educación Infantil, Primaria, Secundaria, FP y Bachillerato.
Ámbito:	Nacional, por representación cualitativa. Trabajo realizado en las ciudades de Madrid, Barcelona, Valencia, Vigo, Granada y Burgos.
Técnica de investigación:	Grupos de discusión estructurados *ad hoc*.
Características de la muestra:	* Todos los grupos, de padres y profesores, mixtos de hombres y mujeres, en proporción del 50%.
	* Los grupos de profesores: formados por pertenecientes a la enseñanza pública y enseñanza concertada, con algún representante en cada uno de pertenecientes a enseñanza privada no concertada.
	* Los padres/madres: clase media amplia, residentes en distintos lugares de las poblaciones citadas, aleatoriamente escogidos, con hijos (en proporción en cada grupo) en colegios públicos y colegios concertados, con algún representante de colegios privados no concertados.
Distribución de la muestra y número de grupos:	* 16 grupos en total (11 de padres y 5 de profesores).
	* Segmentados por tramos correspondientes a edad de los hijos (padres) y al ciclo que imparten (profesores).
Fecha de realización del trabajo:	Abril-mayo 1996.
	II. FASE CUANTITATIVA
	Segmento de padres
Universo:	Padres con hijos de hasta 16 años.
Ámbito:	España insular y peninsular.
Muestra:	744 entrevistas, que proporcionan un error para los datos globales del ±3,6%, con un nivel de confianza del 95% (1,96 sigmas) y el supuesto más desfavorable de distribución de la población p=q=50.
Tipo de entrevista:	Personal domiciliaria, con cuotas de edad de los hijos, tipo de hábitat y Autonomía de residencia.
Fecha del trabajo de campo:	Del 18 de mayo al 15 de junio de 1996.
	Segmento de profesores
Universo:	Profesores correspondientes a los ciclos de edades comprendidas entre 4 y 16 años.
Ámbito	España insular y peninsular.
Muestra:	409 entrevistas, que proporcionan un error para los datos globales de ±4,85% (1,96 sigmas) y el supuesto más desfavorable de distribución de la población p=q=50.
Tipo de entrevista:	Personal, en los centros escolares, por cuotas de área geográfica y nivel de enseñanza que imparte.
Fecha del trabajo de campo:	Del 27 de mayo al 20 de junio de 1996.

tro de un área básica: la educación. No basta con describir los fenómenos educativos, conviene indicar vías para la solución de los problemas y la mejora de las conductas.

2. El profesor es un profesional acosado y sobreexigido

2.1 Crece el malestar docente

El profesorado, en los niveles educativos no universitarios, da la impresión de ser un colectivo inquieto en la actualidad. Tras la calma de hace unos años, ahora puede hablarse de malestar entre los docentes. Ellos son un elemento básico en el sistema y en la acción educativa, pero les afectan algunos problemas, tanto personales como profesionales, que mediatizan su labor. A partir de las encuestas que hemos realizado, podemos concretar cuáles son sus principales inquietudes, con sus causas y consecuencias.

Una de ellas es la **reforma educativa**. Los profesores son los encargados de llevarla a la práctica, pero no se sienten implicados a fondo. No se les ha consultado o no lo suficiente a la hora de realizar los planes y los cambios. Aun con sus dificultades de aplicación, la reforma educativa en su conjunto es aceptada de buen grado por muchos docentes, pero los problemas aparecen a la hora de aplicarla. Así, se critican las oscilaciones, los cambios sucesivos y excesivos, el desfase entre lo que hay que hacer y lo que se puede hacer, la falta de medios y de recursos para llevarla a cabo, la improvisación, la escasez de ofertas motivadoras, y no simplemente «obligatorias», para que el profesor se recicle... La reforma educativa, a pesar de los aspectos positivos que se le reconocen, genera importantes dudas respecto al futuro, ya que su puesta en marcha requiere muchos medios y recursos que no se están empleando.

La inquietud en relación con la aplicación práctica de la reforma educativa adopta, en segundo lugar, la forma de lucha por el mantenimiento de la propia situación. El cierre de aulas, los traslados obligados, las opciones de los centros por unas u otras materias, etc., hacen que el profesional de la enseñanza esté viviendo la aplicación de la reforma como un obstáculo o un problema personal, como una amenaza; se crean situaciones tensas entre los compañeros al defender cada uno su estabilidad, su «lugar» y su espacio. Esa inquietud afectiva contribuye a que la reforma y sus efectos sean filtrados a veces negativamente por el docente, con la consiguiente desmotivación y desinterés, que acaba repercutiendo negativamente en los alumnos.

Además, la aplicación de la reforma educativa, con todas sus variantes, leyes que la articulan, improvisaciones, etc., confunde a veces al profesor.

Su respuesta, en ocasiones, es recluirse en su parcela, en su aula, ajustarse a lo mínimo imperado y organizar curso, materia y métodos de forma individualista.

Otra fuente de inquietud para el profesor son los **alumnos problemáticos** con los que a veces se encuentra. Sus sentimientos entonces son de impotencia, de verse desbordado por la situación. El profesor vocacional sufre por no poder solucionarlo todo, por no lograr atender las demandas de los alumnos más problemáticos o necesitados, lo que le produce ansiedad y frustración. Los maestros más experimentados se defienden ante estas situaciones poniéndose a sí mismos metas menos ambiciosas («hago lo que puedo») y conviven más serenamente con su quehacer profesional.

Al mismo tiempo, el profesor percibe y experimenta una **situación de desajustes**: falta de adecuación entre los objetivos marcados por la sociedad y por la organización escolar, entre la importancia de la tarea y la minusvaloración social de la misma, entre tener que educar pensando en el futuro de unos jóvenes y verlos abocados muchas veces al paro, etc.

A pesar de todo esto, el colectivo de profesores participa en general y en gran medida del **componente vocacional** y tiene un buen concepto de sí mismo y de su tarea. Critican a los padres y a la sociedad por su falta de implicación en la educación de los niños, pero ellos mismos reconocen también ser pasivos a veces ante estos problemas y acudir a soluciones individualistas como las mencionadas.

Son muchos más los factores y características que igualan actualmente al **profesor de la enseñanza pública y al de la privada** que lo que les separa. Es similar su visión del niño y de los padres, ambos están sometidos a una evaluación social e institucional continua, su malestar es análogo, los medios y recursos de que disponen tienden a equipararse; sin embargo, todavía hay cuestiones por resolver.

Una de las más importantes fuentes de conflicto, de desajuste e inquietud para el profesor es la **multiplicidad de papeles**, a veces contradictorios entre sí, que se ve obligado a desempeñar en la práctica. Esto da lugar a una serie de antinomias, las más significativas de las cuales son las que recogemos a continuación:

— Instructor/especialista de una materia, que ha de impartir a unos niños concretos. Se le fijan unos objetivos y programas, a veces poco realistas, que ha de cumplir; sin embargo, es imposible a veces llevarlos a cabo por falta de medios y de tiempo. Todo ello genera frustraciones por no llegar, por quedarse a medias.

— Educador, es decir, persona que forma al alumno desde la globalidad, atendiendo a su desarrollo personal; esto requiere un punto de cercanía con aquél, aunque no siempre es posible, sobre todo si se quiere llegar a todos.

— Llamado a solucionar los problemas psicológicos de los alumnos, aunque no sea necesariamente un especialista en Psicología.

— Oficia de padre cuando se produce la ausencia afectiva o efectiva de éste. Un elevado número de alumnos acude al profesor, singularmente durante la adolescencia y en contextos socioculturales conflictivos, buscando al padre que no existe porque ha «arrojado la toalla» o porque ha descuidado la educación del hijo. Con la desventaja añadida de que frecuentemente en la base hay un problema familiar que ni alumno ni profesor pueden solucionar.

— Mediador ante situaciones conflictivas de la familia que repercuten en el alumno, pero con las manos atadas porque sólo puede aconsejar, no intervenir.

La acumulación de papeles y la contradicción entre unos y otros produce insatisfacción, frustración y estrés en el profesor, sobre todo cuando éste, por dedicación y empeño vocacionales, desborda los límites de la simple enseñanza e instrucción en su actuación. Tal acumulación de papeles es tanto más frecuente cuanto más conflictivo es el hábitat y el entorno del colegio y más problemáticas las procedencias de los alumnos.

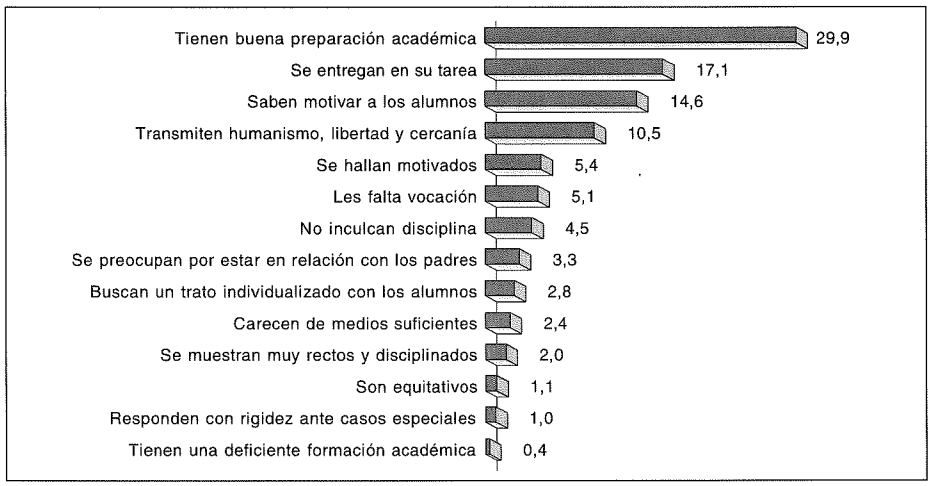
2.2 El prestigio de los profesores

Los profesores están sujetos a un examen continuo, a una valoración y demanda constante por parte de la sociedad. Para los padres, como podemos apreciar en el gráfico 1, la característica más destacada de los profesores actuales es la preparación académica. Siendo éste el aspecto que más les preocupa por tratarse del objetivo principal de la educación de sus hijos, es significativo e importante que sea la cualidad más mencionada. La opinión contraria, la de que tienen una preparación deficiente, es casi inexistente. Tras esta capacidad académica, los padres señalan otras tres que se relacionan con la orientación pedagógica y con las cualidades humanas del profesorado: la dedicación al trabajo con los alumnos, el saber motivarlos y la formación humana del propio profesorado. Se mencionan, pues, cualidades que coadyuvan a la correcta transmisión de conocimientos, pero que apuntan también a la formación humana y a la socialización de los alumnos.

La Psicología actual subraya la necesidad de la autoestima y del concepto positivo de uno mismo como elementos de la personalidad imprescindibles para el quehacer humano y para las relaciones con los demás. Es cierto que muchos docentes no se sienten socialmente reconocidos y buscan su mayor compensación en las reacciones positivas de los alumnos, en los «resultados» de su acción a corto y medio plazo. Contrasta esta queja latente con la imagen en general positiva que los padres tienen de los pro-

Gráfico 1 – Características que, a juicio de los padres, definen mejor al profesorado. Porcentaje sobre el total de respuestas

Según los padres, ¿cuáles son las características que mejor definen al profesorado actual?



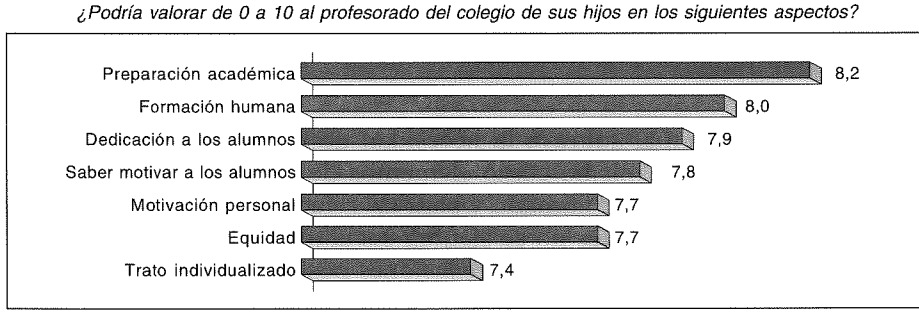
Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS sobre las pautas educativas de padres y profesores, 1996.

fesores. Como podemos apreciar en el gráfico 2, los padres otorgan una puntuación bastante alta en cada uno de los siete aspectos propuestos. Seguramente estamos, en consecuencia, ante un problema de incomunicación, pues al profesor no le llega el eco de esa percepción favorable, salvo en contadas ocasiones.

En todo caso, la imagen que de sí mismos tienen los profesores, haciendo una valoración del colectivo, es en general positiva. En el retrato que dibujan de sí mismos y de sus compañeros (gráfico 3) destacan como rasgos característicos la preparación académica, la responsabilidad en el trabajo, la tolerancia y la dedicación a los alumnos. Estos rasgos no difieren sustancialmente de los que los padres otorgan al mismo colectivo. Sólo

Gráfico 2 – Valoración de algunos aspectos de la acción educativa del profesorado. Escala de 1 a 10

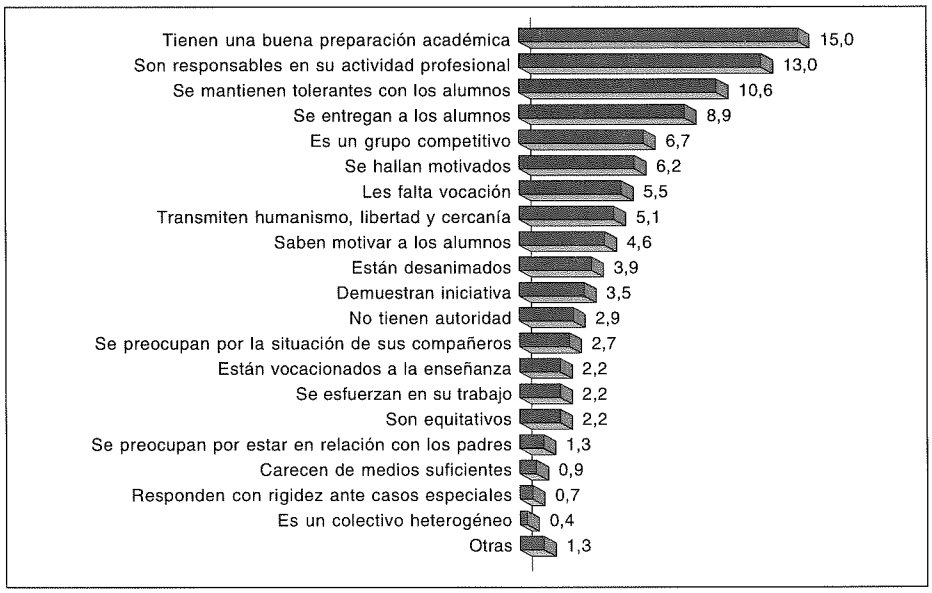
¿Podría valorar de 0 a 10 al profesorado del colegio de sus hijos en los siguientes aspectos?



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

Gráfico 3 – Características que, a juicio de los profesores, mejor les definen. Porcentaje sobre el total de respuestas

¿Cuáles son las características que mejor definen al profesorado actual? (Responden profesores)



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

cuando se profundiza cualitativamente en el retrato encontramos los matices que antes hemos señalado.

Nuestro estudio aporta también una tipología de los profesores, dibujada por ellos mismos, como otra forma de verificar su autoimagen. Son los nueve tipos o rasgos más frecuentes y significativos, de los que la mayoría de los profesores se siente partícipe en uno u otro grado:

1. El **vocacional**, al que se apunta un sector importante del profesorado y que incluye ese plus trascendente que encierra su tarea.

2. El **profesional**, rasgo y tipo destacados con menos énfasis y menor consenso que el anterior, pero que, indudablemente, se abre paso poco a poco. No es que los demás no sean o no se sientan profesionales, sino que surge un nuevo tipo de maestro que pretende que se le valore estrictamente como profesional de la instrucción. Su trabajo es enseñar unas determinadas materias sin que tengan que exigírsele otros papeles y cometidos.

3. El **demócrata**, como estilo a la hora de relacionarse con los alumnos, caracterizado sobre todo por la participación y la cercanía. Éste es un rasgo al que se adscribe la mayoría del colectivo.

4. El **ilusionado**, que contagia alegría. Tipo o rasgo con el que muchos coinciden, por entender que el alumno aprende si el profesor enseña con entusiasmo y actitud motivadora.

5. El **paciente**, normalmente persona experimentada, que ha aprendido a ponerse metas posibles, a controlar el estrés, a no querer llegar a todo, moderando sus expectativas.

6. El **maternal**, que concibe su función como una continuación o reedición de actitudes familiares. Es un tipo generalmente más ligado a idiosincrasias determinadas que a planteamientos pedagógicos.

7. El **adulto joven**, al que también se adhiere un sector apreciable del profesorado, reforzándose la hipótesis de un cierto talante de «eterno joven» presente en muchos docentes por la necesidad de sintonizar con los alumnos.

8. El **estresado**, rasgo que muchos adjudican a todo el colectivo de docentes como una de sus características actuales. Sin embargo, la mayoría de ellos no lo hacen suyo cuando se definen a sí mismos.

9. El **individualista**, reticente a trabajar en equipo. Se evade y se refugia en sí mismo para evitar los problemas o simplemente para no trabajar.

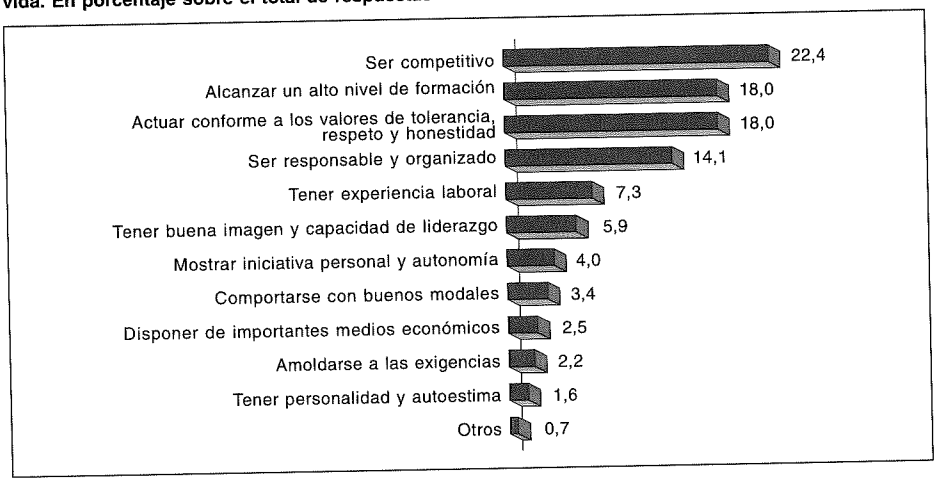
2.3 Los estilos educativos del profesor

Por un lado, el profesor es un educador en los valores. Así se considera explícitamente a sí mismo, más allá de la «profesionalidad» pura y simple de enseñar. Así, al menos implícitamente, lo esperan los padres y la sociedad de ellos. La idea de valor en nuestro caso incluye aspectos como los objetivos educativos, los ideales, las normas de conducta, las exigencias éticas y el tipo de persona que se pretende lograr como fruto de la educación. Las líneas en las que los profesores concretan tales valores y en las que se sienten comprometidos, al menos como marco teórico y referencial, son éstas:

— El desarrollo personal.
— Valores sociales de tolerancia, respeto, solidaridad y cortesía-urbanidad.
— Objetivos del aprendizaje escolar, como curiosidad por saber, imaginación, creatividad, interés por la cultura, afán por el trabajo bien hecho, etc.
— Valores que se refieren a la ética personal: honestidad, responsabilidad, rectitud...
— Exigencias para vivir en grupos pequeños: cooperación, trabajo en equipo, comprensión, sensibilidad hacia el otro, capacidad de adaptación, etc.

El estudio cuantitativo confirma estas apreciaciones, como podemos comprobar en el gráfico 4, en el que un nivel formativo alto y una actuación de acuerdo con valores de ética social y personal ocupan algunos de los primeros puestos en la clasificación de los aspectos que los profesores consideran más importantes para que un joven esté preparado para la vida.

Gráfico 4 – Aspectos más importantes, según los profesores, para que un joven esté preparado para la vida. En porcentaje sobre el total de respuestas



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

Por otro lado, encontramos en el profesorado español actual un conjunto de lemas educativos, implícitamente consensuados y de los que participa una mayoría, no directamente adjudicables a este o a aquel movimiento pedagógico. De entre ellos sobresalen los siguientes:

— Enseñar al alumno desde diversas perspectivas.

— Cercanía al niño y al adolescente, con un tipo de educación lo más individualizada posible.

— Pragmatismo y posibilidad de lograr los objetivos. Dar un sentido práctico a lo que se enseña y renunciar a las grandes metas por utópicas e inaccesibles.

— Entusiasmar y motivar al alumno, como exigencia de todo buen docente.

— Aprendizaje significativo. Muchos docentes están al corriente de las tendencias más en boga de la Psicología de la Educación, inspiradora de la actual reforma educativa. Otra cosa es la aplicación de ésta, como antes señalamos.

Existe una clara correlación entre estos lemas educativos y las respuestas que los profesores dan a la pregunta que se plantea en la tabla 1.

3. Nuevos papeles y contradicciones en la familia

La familia española, desde la perspectiva de su labor como educadora de los hijos, se muestra actualmente como un microcosmos social con co-

Tabla 1 - ¿Está Vd. de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes frases sobre las relaciones con sus alumnos? En porcentaje

	De acuerdo	En desacuerdo	NS/NC
Una igualdad de trato en los alumnos debe armonizarse con una mayor dedicación a los más problemáticos y/o menos dotados	93	7	0
Lo que más ayuda en la educación es procurarse la confianza y amistad de los alumnos	90	9	1
La persona del alumno está por encima de su rendimiento	87	11	2
Educa a sus alumnos según un estilo personal, propio de Vd.	74	25	1
Si mis alumnos quieren conseguir algo, tienen que comprometerse o responsabilizarse de otras cosas	69	28	3
Hay un déficit de formación humanística en la educación que damos a los alumnos	62	37	1
El alumno de hoy necesita, sobre todo, una formación técnica y práctica para su futuro	54	44	2
El modelo de educación tradicional ya no es válido	47	48	5
Un buen castigo a tiempo es la mejor forma de dejar las cosas claras	38	59	3
Educa a sus alumnos siguiendo escuelas o estilos consolidados	31	68	1
La mejor forma de motivar a los alumnos es premiarles o castigarles adecuadamente	28	70	2
La mayoría de las conversaciones con los alumnos versan sobre las notas y el rendimiento	18	81	1
Cuando se intenta hablar con los alumnos, lo único que les interesa saber es «cuándo se acaba el rollo»	17	82	1

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

metidos nuevos –o redistribución de los tradicionales–, contradicciones abundantes y retos a corto y medio plazo.

3.1 Pocos lemas educativos y mucho pragmatismo

Cuando se intenta bucear en las formas en las que los padres educan hoy a sus hijos, encontramos en los lemas educativos una interesante vía de entrada. Los lemas son principios, a veces expresados en frases cortas y hasta en refranes –quién no recuerda el célebre «la letra con sangre entra»– que, incluso sin proponérselo, reflejan la filosofía educativa, implícita y explícita, de quienes los siguen.

El primer dato que nuestro estudio recoge es que existen pocos lemas educativos explícitos entre los padres. Esto confirma que no reflexionan sobre las propias formas de educar, sobre los propios estilos educativos. Los datos reflejan igualmente que educar es implícitamente improvisar, esto es, responder de manera inmediata a un estímulo (problema, situación, decisión a tomar) puntual.

No obstante, a partir de las intervenciones en los grupos de discusión, pueden rescatarse los siguientes esbozos de esquemas, que expresan las distintas filosofías educativas de los padres españoles, según lo más comúnmente establecido en las convicciones personales:

— Es imprescindible que la pareja tenga y mantenga criterios unificados y homogéneos a la hora de educar a los hijos. «Si en esto no pensamos igual, los hijos lo pagan y los confundimos».

— Es preferible motivar a exigir sin más. «Realmente somos un poco blandos los padres, pero es que ya no se puede educar a la antigua».

— Todo gasto en educación es una buena y, a veces, imprescindible inversión. «Si es necesario, uno se empeña con tal de que los hijos estudien».

— El clima de confianza con los hijos es vital para su educación. «Hoy no es como antes; los hijos tienen más confianza, no existen la distancia y el respeto que teníamos nosotros con nuestros padres».

— A los hijos hay que darles las oportunidades que los padres no tuvieron y que éstos pueden proporcionarles ahora. Que nunca los hijos puedan decir que no tuvieron oportunidades. Hay que darles todo lo que esté en las propias manos. «Uno piensa: por mí que no quede».

— Estudiar abre siempre puertas. «Es verdad que hoy una carrera no equivale a tener trabajo, pero siempre será mejor que no haber estudiado».

— A los hijos hay que seguirles en el día a día, atisbando los peligros y dificultades que pudieran tener, dándoles ánimo y serenidad. «Hay que estar al tanto de lo que hacen, con quiénes van, las compañías...».

— Hay exigencias absolutamente básicas, como el cariño y la coherencia de los padres. «A veces los padres decimos una cosa y hacemos otra». «El cariño es la base».

— Es preferible el diálogo con los hijos al «ordeno y mando» de antaño. «Hoy no se pueden imponer las cosas a la fuerza». «A veces nos pasamos en esto del diálogo y no sabemos decir que no».

— Ser padre es someterse a un aprendizaje constante. «A uno no le enseñan a ser padre, hay que improvisar en el día a día».

La filosofía educativa de los padres se refleja en los acuerdos y desacuerdos con las proposiciones que se recogen en la tabla 2. Sus acuerdos revelan implícitos importantes, como una educación basada en la confianza, en la motivación y en el acercamiento singular a cada hijo, sin que falte la referencia a «una bofetada a tiempo» (36% de acuerdo). Se manifiesta también la obsesión de los padres por no escatimar medios tratándose de la educación de los hijos: nada menos que un 79,4% está de acuerdo con dicha proposición.

Tabla 2 - ¿Está Vd. de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes frases sobre las relaciones con sus hijos? En porcentaje

	De acuerdo	En desacuerdo	NS/NC
Lo que más ayuda en la educación es ganarse la confianza y amistad con los hijos	97,0	2,7	0,3
Cada hijo es distinto y requiere un enfoque educativo diferente	90,6	8,8	0,6
No hay que escatimar medios tratándose de la educación de los hijos	79,4	20,1	0,5
Si mis hijos quieren conseguir algo, tienen que comprometerse o responsabilizarse de otras cosas	72,3	27,3	0,4
La mejor forma de motivar a los hijos es premiarles o castigarles adecuadamente	58,7	40,1	1,2
El modelo de educación de nuestros padres ya no es válido	39,9	57,2	2,9
Una buena bofetada a tiempo es la mejor forma de dejar las cosas claras	36,0	63,0	1,0
Cuando se intenta hablar con los hijos, lo único que les interesa es saber «cuándo se acaba el rollo»	27,9	71,1	1,0
La educación es distinta según se trate de hijos o hijas	26,1	71,4	2,5
Educa a sus hijos de la misma forma que lo hicieron sus padres	20,6	79,4	0,0

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

3.2 Una mayor simetría del padre y de la madre

El estilo educativo recibido de los propios padres no aparece hoy como norma y referente para educar a los hijos que uno tiene. Existe la opinión, amplísimamente compartida, de que la situación actual es totalmente nueva, con niños distintos, en contextos y ante problemáticas nuevas. Por eso, se piensa que los esquemas educativos de los padres (abuelos de los niños de hoy) no valen. Esto obliga a los padres actuales a ensayar sus propias formas de educar e introduce un punto de inseguridad a la hora de hacerlo; en esta perspectiva, educar es actuar según el esquema ensayo-error.

En cuanto a los papeles o funciones ejercidos por padre y madre en la educación de los hijos, los datos apuntan en las siguientes direcciones:

— Caminamos hacia una mayor simetría en el reparto de papeles entre hombre y mujer en la organización de la casa. Esta situación está más extendida entre los más jóvenes que entre los más mayores; además, es más frecuente cuando la mujer trabaja fuera de casa. Este hecho ya está influyendo en los esquemas educativos, sobre todo como modelo de imitación para los hijos. Pero no ha de olvidarse que sólo es un camino iniciado, lejos aún del 50% ideal.

— Lo anterior tiene un reflejo en la educación entendida como ocuparse de los hijos. Asistimos a una recuperación del papel del padre ya desde

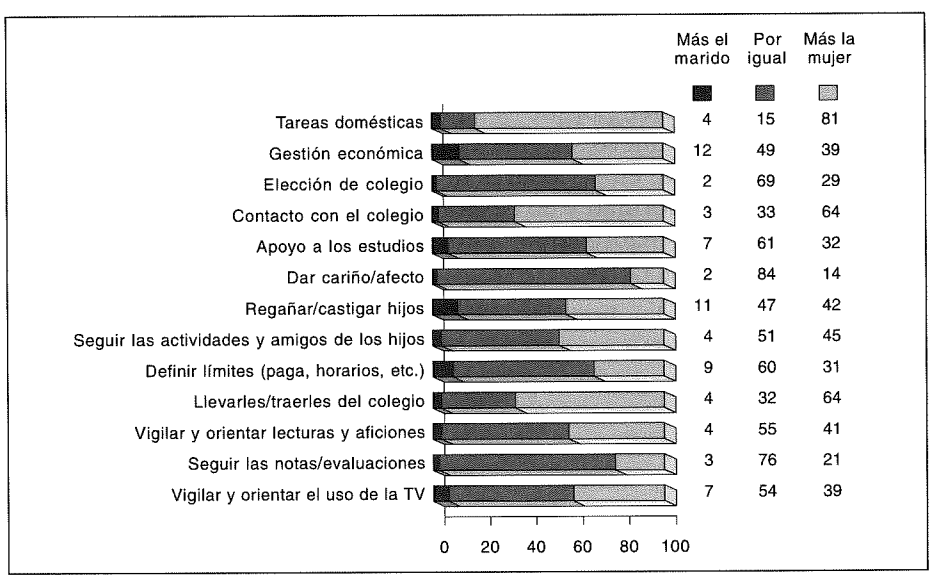
las etapas de crianza de los niños; surge un tipo de varón que ha aprendido a no reprimir sus expresiones de ternura, más cercano afectivamente a los hijos.

— Pero el mayor peso de la educación, al menos hasta la adolescencia, sigue gravitando todavía en torno a la madre. Probablemente ambos se preocupan por igual de los hijos y de su educación, pero las madres se ocupan más (más tiempo, más actividades, más contacto con el colegio y con los profesores, etc.), incluso cuando trabajan fuera de casa. Eso está generando un tipo de madre *superwoman*, sobreexigida y ansiosa, que necesariamente no puede llegar a todo.

— El trabajo de la mujer fuera de casa ha cambiado muchos esquemas en las relaciones intrafamiliares y en las pautas y estilos de la educación. La madre ya no representa la referencia constante de «quien siempre está», de «quien espera en casa» la llegada de los hijos y les ayuda en los deberes... Ella, como el marido, es una aportadora de recursos. Ahora se ensayan nuevos esquemas compartidos de atender y educar a los hijos.

El gráfico 5 confirma, con datos obtenidos de la encuesta cuantitativa, que el mayor peso de la educación dentro de la familia recae sobre la mujer. En todos los conceptos estudiados, en la mayor parte de los casos son las mujeres las que asumen una mayor cuota de compromiso. El desequilibrio es manifiesto en lo que se refiere a la realización de las tareas domésticas, los contactos con el colegio de los hijos y llevar y traer a éstos del

Gráfico 5 – ¿Quiénes se ocupan de las siguientes actividades familiares? En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

colegio. En dar cariño y afecto, elegir colegio y seguir las notas y evaluaciones mayoritariamente se implican ambos cónyuges por igual.

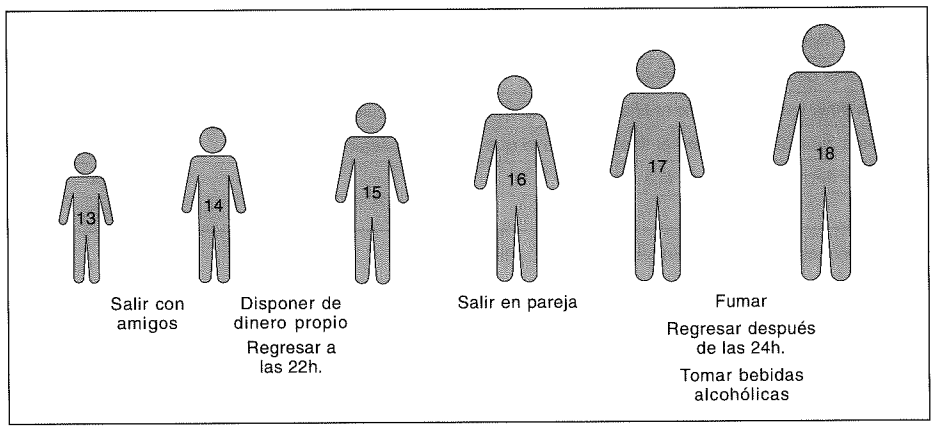
3.3 *Padres indulgentes y desbordados*

Los padres esbozan también, en nuestro estudio, una tipología o conjunto de rasgos con los que se identifican. Los prototipos psicológicos o rasgos en los que más extensa e intensamente se sienten reflejados los padres son los del **padre preocupado**, que incluye frecuentemente matices de angustia y nerviosismo cuando no «salen las cosas» (léase, resultados esperados de la acción educativa) o se teme que no van a salir. También el de **padre protector**, el más citado y del que la mayoría se siente partícipe. Abunda igualmente el tipo de **padre consentidor**, soluciona-problemas, «hada madrina» e hipertolerante, que implícitamente está concibiendo el educar como evitar/solucionar los problemas a los hijos, que huye del conflicto y del enfrentamiento con éstos. Hay un sector de padres que se reconocen a sí mismos en el rasgo del **autoritarismo**, si bien es cierto que hablan de una autoridad razonada y razonable y constituyen una minoría. Por último, otro pequeño segmento de padres se ve reflejado en el tipo del **amigo**, pero esto representa más bien el deseo de una forma de relación ideal con los hijos que la constatación de algo real.

Con referencia a los cambios habidos en los sistemas y programas de estudios, cabe señalar la dificultad real que muchos padres experimentan para seguir los estudios de su hijo y ayudarle en casa. El desconcierto y la sensación de incapacidad es patente en bastantes progenitores cuando comprueban que su hijo habla de cosas que ellos no entienden o con enfoques que desconocen, bien porque sea un método nuevo aplicado al estudio de una materia, bien porque –y sirva como anécdota– hasta las mismas denominaciones del nuevo sistema educativo y sus grados les resultan extraños. Especialmente en los padres de menor nivel cultural, se detecta un sentimiento de inferioridad y de desbordamiento ante el hijo, que ya no recurre al padre o a la madre como autoridades, quedando reservado ese papel al maestro y a los libros.

La autonomía de los hijos se concibe, desde la óptica educativa de los padres, como una cesión progresiva, como un conjunto de concesiones, que alcanza su mayor grado de expresión en la adolescencia. Es interesante analizar la coincidencia existente sobre el momento en que se permite a los hijos tomar algunas decisiones, aspecto que se recoge en el gráfico 6. La capacidad para tener y administrar el dinero propio coincide con la de desenvolverse fuera de casa hasta las 22 horas y no con el mero hecho de salir. Es decir, la libre disposición del dinero se asocia con permanecer en la calle hasta determinadas horas y con un menor control de las actividades, algo que se acentúa a partir de los 17-18 años. La falta de vigilancia

Gráfico 6 – Edad a la que los hijos pueden decidir sobre algunas actividades



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

durante el tiempo en que el hijo está fuera de casa es el factor que produce y acelera las decisiones sobre la autonomía de los hijos.

Cuanto mayor es la edad de los padres, más tienden a dilatar la edad a la que sus hijos pueden decidir por su cuenta determinados comportamientos (tener dinero propio, fumar, beber alcohol). Cuanto más elevado es el nivel académico de los padres, antes admiten la autonomía de los hijos en los comportamientos citados.

El medio en el que se desenvuelven los hijos parece incidir también en la percepción de los padres sobre la edad de autonomía de aquéllos. Conforme disminuye el tamaño de las poblaciones, los padres son más proclives a admitir la capacidad de decisión de los hijos en ciertos temas a edades más tempranas. Tras este hecho se encuentra sin duda el menor control social en las grandes aglomeraciones urbanas, que debe compensarse con un mayor control familiar. Sin embargo, los pequeños núcleos de población y las grandes ciudades se unifican cuando se habla de la decisión de fumar y de beber alcohol, ya que las edades para fijar la autonomía son similares. En los pequeños pueblos, donde casi todo el mundo se conoce, los horarios de regreso a casa, salir con los amigos o disponer de dinero no reclaman el mismo tipo de control que fumar y beber alcohol, dos comportamientos nocivos para la salud.

En cuanto al sistema de toma de decisiones, como podemos apreciar en la tabla 3, los datos apuntan a un equilibrio entre la imposición de los padres como «última palabra» y el diálogo que lleva al consenso. Tal situación tiene más de ideal que de real y así lo demuestra la fase cualitativa de nuestra investigación, donde aparece que tal consenso tiene bastante de cesión por parte de los padres.

Tabla 3 – ¿Cómo se toman en su hogar las decisiones que afectan a sus hijos, al nivel correspondiente a la edad? En porcentaje sobre el total de respuestas

Padres e hijos debaten y llegan a una decisión de compromiso	46,4
Los padres deciden e imponen sus criterios	25,6
Padres e hijos debaten, pero al final se hace lo que los padres quieren	22,7
Padres e hijos debaten, pero al final se hace lo que los hijos quieren	2,7
Los hijos deciden e imponen sus criterios	0,4
NS/NC	2,2

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

4. Familia y escuela: no acaban de encontrarse

El sujeto de la educación es el mismo para ambas realidades, familia y escuela, y para los dos agentes, padres y profesores: el niño y el adolescente. Sin embargo, sus perspectivas son distintas y sus miradas resultan con frecuencia muy alejadas la una de la otra. Padres y profesores, escuela y familia, en teoría llamados a entenderse en pro de la educación de los niños y adolescentes, parecen discurrir en la práctica como dos líneas en paralelo. Rara vez se encuentran, con frecuencia se ignoran y algunas veces chocan. Así puede resumirse la percepción que un colectivo tiene sobre el otro y acerca de su relación mutua.

4.1 Visiones paralelas

Nuestro estudio refleja que el punto que padres y profesores comparten más claramente es una visión análoga sobre los niños y adolescentes de nuestro tiempo. Discrepan, no obstante, en la valoración de las conductas y actitudes de aquéllos y, sobre todo, en la atribución de las causas. Los profesores tienden a hacer responsables, y en ocasiones culpables, a los padres de todo o de casi todo lo que el alumno es y manifiesta, también cuando los resultados son positivos. Los padres, por su parte, tienden a responsabilizar a los profesores de la falta de éxito o del fracaso escolar de los hijos, con lo que se da la razón a la vieja queja del maestro: cuando el alumno tiene éxito se debe a su inteligencia y cuando fracasa se debe a que el maestro no es bueno.

La imagen más frecuente que sobre los padres elaboran los profesores reúne estas características: permisividad, falta de verdadero conocimiento del hijo, tendencia a disculparlo, padres poco preparados y un tanto perdidos, sin saber qué hacer con los hijos apenas plantean un problema que se sale de lo normal. Los ven protectores, asustados, unas veces ante la precocidad de los más pequeños y otras ante las exigencias que plantean los adolescentes.

Los **profesores** observan también que muchos padres están demasiado ocupados, sobreexigidos por la situación; trabajan los dos fuera de casa y tienen poco tiempo para dedicárselo a los hijos. Entienden que los niños son los grandes perdedores, porque se han producido unos cambios que han roto esquemas anteriores (la madre como signo de continuidad y referencia) y no se han establecido aún convenientemente otros esquemas y pautas adecuadas a la nueva situación. A juicio de los profesores, un sector minoritario de padres sigue de cerca la evolución de la educación de sus hijos, mientras la mayoría, en el mejor de los casos, tiene una preocupación por la educación más difusa que concreta, más ansiosa que eficaz, más teórica que real.

Por su parte, **los padres** no tienen, en general, una imagen negativa de los profesores. Como hemos visto antes, los valoran positivamente. Las críticas suelen darse a partir de experiencias concretas, ligadas la mayoría de las veces a los suspensos o malas calificaciones de los hijos. Es, pues, en contextos de fracaso escolar del hijo cuando se producen las mayores críticas al profesorado. Es especialmente significativa una: la que se refiere a la escasa capacidad para atender y sacar adelante a niños que presentan algún problema de aprendizaje o de conducta que se salga de lo normal.

Se reconoce que actualmente el profesor es una figura accesible, aunque se suele acudir a él casi en exclusiva cuando hay un problema (notas, disciplina) y los padres son llamados por el colegio. La figura del maestro ha perdido una cierta sacralidad que antes tenía. Su palabra ya no tiene un valor incontestable para los padres y sus actuaciones son juzgadas según las circunstancias y en función de cada caso. La figura del profesor ya no es *a priori* prestigiosa; el prestigio ha de ganárselo cada docente a título individual. Por eso no es de extrañar que el antiguo implícito educativo «el maestro tiene razón en principio», que llevaba a los padres a reforzar la autoridad de aquél ante los hijos, se haya sustituido por un examen de los hechos, sinónimo a veces de pedir cuentas, cuando se producen situaciones conflictivas.

Nuestro estudio destaca igualmente los caminos recorridos en paralelo por padres y profesores, vías que se acercan y distancian según los casos:

— Son excepción los padres que acuden al profesor cuando el hijo va bien y no hay problemas. La convicción implícita de la mayoría de los padres es que no hay que contactar con los profesores «si el alumno va bien», es decir, si aprueba y no da problemas. De esta convicción implícita participan indirectamente los propios profesores, tras el hábito creado, de manera que a veces se extrañan de que unos padres cuyo hijo va bien soliciten hablar con ellos.

— Son auténtica minoría los padres implicados en la acción educativa del colegio; son siempre los mismos los que acuden a las convocatorias de

las APAs o similares. Constituyen un grupo reducido que, a veces, es contemplado por los profesores como fiscalizador de su labor o como invasor de terrenos y competencias que no les pertenecen.

— También son minoría, a juicio de todos los sectores afectados, los padres que colaboran realmente con el colegio en una acción común en relación con la educación de los niños y adolescentes.

— Los padres que llevan a sus hijos a colegios privados o concertados estiman que su acceso al profesor es más fácil. En cambio, son más exigentes, porque «para eso pagan».

— Los padres suponen que la escuela ha de impartir una educación global, en la que se incluyan todos los aspectos. Por su parte, un número cada vez mayor de profesores entiende que aquélla debe ser sobre todo un espacio para la instrucción, para la enseñanza de saberes y habilidades, de contenidos, aunque sin perder la referencia a los valores.

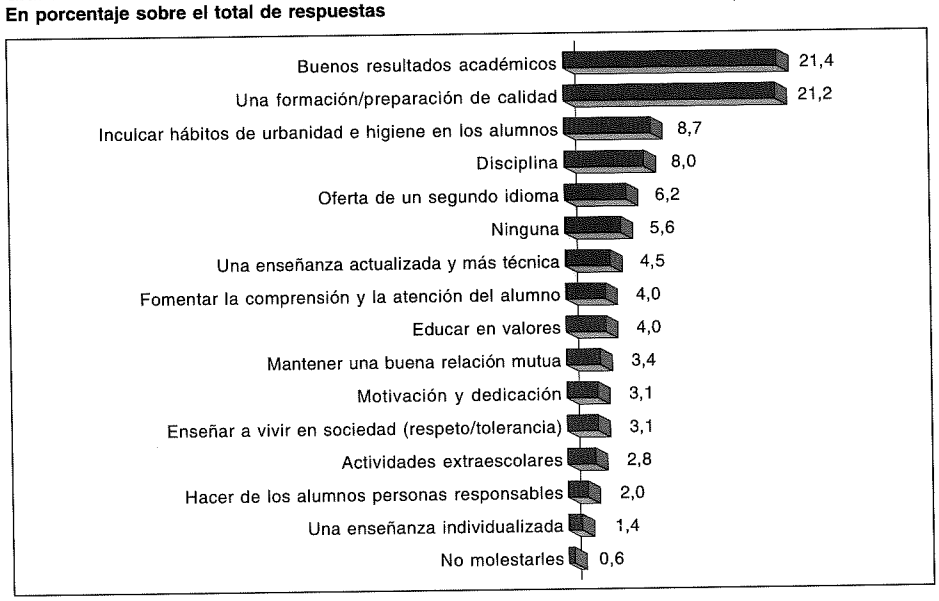
— Existe una opinión extendida sobre la mejora de la enseñanza pública, pero, si los padres pueden, acaban llevando a sus hijos a los centros privados.

4.2 Desencuentro entre los formadores

La actuación de los dos principales actores de la educación, los padres en el ámbito familiar y los profesores en el escolar, no puede desarrollarse en compartimentos estancos. Aunque sus funciones, los medios que emplean y la naturaleza de la relación que establecen con el hijo y con el alumno sean distintos, no se puede olvidar la unidad que encierra el objetivo final, que debiera ser salvado mediante un sistema adecuado de comunicación y cooperación que haga posible su coordinación efectiva.

Sin embargo, las vías paralelas de las que hablábamos en el epígrafe anterior al analizar los resultados de la encuesta cualitativa se manifiestan como claros desencuentros entre padres y profesores al analizar los datos de la encuesta cuantitativa. Como podemos comprobar en el gráfico 7, a los padres les importan sobre todo los resultados académicos de sus hijos, a pesar de que en la elección de centro y en los criterios para valorar al profesorado enfatizan la formación en valores humanos. El profesor ve así desvalorizado su papel, al ser considerado principalmente como mero instrumento calificador. Teniendo en cuenta tal posición de los padres, no es de extrañar que los profesores evalúen a la baja la participación de aquéllos en la vida escolar y, sobre todo, su interés por la formación no académica de sus hijos. La crítica de los profesores, según podemos apreciar en el gráfico 8, se extiende, además, al ámbito familiar: tanto como una mayor comunicación con ellos (30,1% de respuestas), reclaman a los padres que dediquen más tiempo a sus hijos (29,8%).

Gráfico 7 – Demandas más habituales que los padres hacen a los profesores respecto a la formación. En porcentaje sobre el total de respuestas

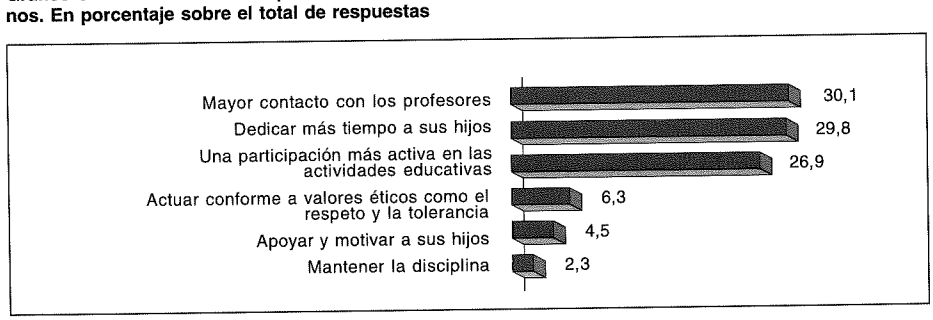


Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

Detrás de este desencuentro posiblemente haya dejación de responsabilidades en uno y otro colectivo; pero lo que se detecta, sin duda, es un conjunto de disfunciones en la comunicación entre padres y profesores y en el seguimiento, coordinación y control del proceso formativo de hijos y alumnos.

Sobre la colaboración con los centros educativos, entendida de forma genérica, la opinión de los profesores –recogida en el gráfico 9– se divide en dos grandes grupos de tamaño casi idéntico, que califican a los padres como activos y pasivos respectivamente, y dos pequeños grupos, también

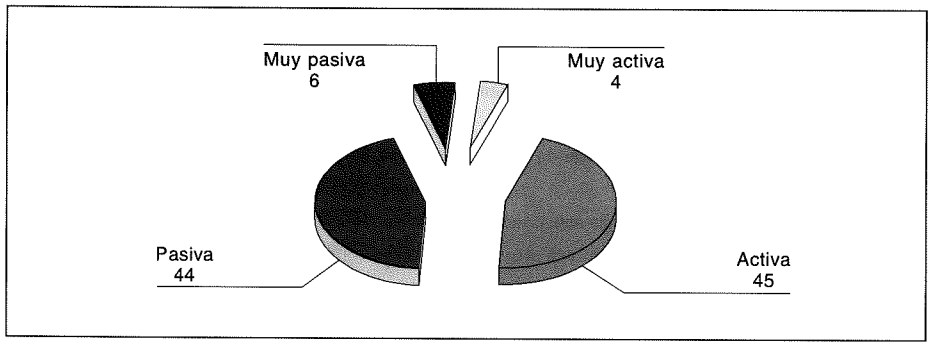
Gráfico 8 – Demandas de los profesores a los padres para obtener una mejor formación de los alumnos. En porcentaje sobre el total de respuestas



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

Gráfico 9 – Colaboración de los padres con el colegio. En porcentaje

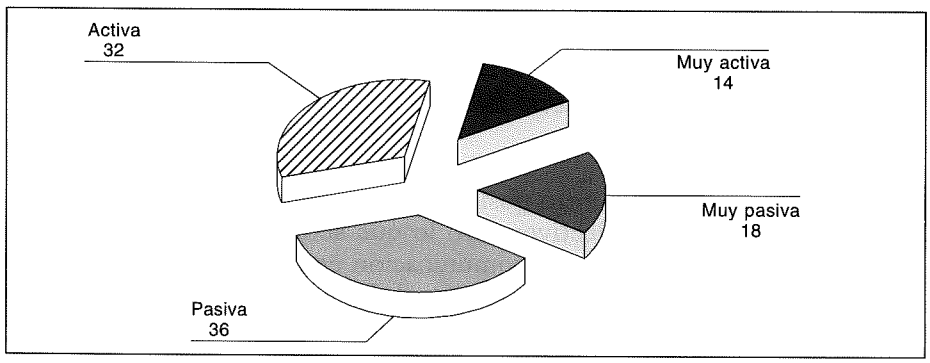
Según los profesores, ¿cómo es la colaboración con el colegio de los padres de los alumnos?



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

Gráfico 10 – Distribución de los padres según su actitud de colaboración con el colegio. En porcentaje

Para los profesores, ¿qué porcentaje de padres, aproximadamente, tiene una actitud de colaboración?



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

similares, que los valoran como muy activos y muy pasivos. Pero cuando dichos profesores concretan el porcentaje de padres a los que atribuyen cada una de las diferentes actitudes en la colaboración con los centros (gráfico 10), el equilibrio se rompe en contra de los activos. Otro tanto puede decirse específicamente de la cooperación de los padres en la formación no académica de los hijos.

5. Educar es la mejor inversión

5.1 La verdadera preocupación de los padres

Educar constituye para los padres, mental y afectivamente, un conjunto de preocupaciones, de manera que implícitamente es *pre-ocuparse*, ocu-

parse previamente de algo, como la etimología de la palabra sugiere. Por eso no es de extrañar que los padres a veces vivan con angustia algo que va a afectar a sus hijos dentro de algunos años: carrera a elegir, puesto de trabajo, etc. En el universo mental y afectivo de los padres españoles surgen hoy con especial relevancia las siguientes preocupaciones:

— Todo lo que esté relacionado con el futuro de los hijos. Fundamentalmente, su colocación-situación mediante el ejercicio de una profesión. Esa inquietud genera a su vez otras, especialmente las que se refieren a la preparación para el futuro. De ahí una conclusión implícita, que se convierte en exigencia y tarea para los padres: «mi obligación, mi misión, es preparar lo mejor posible a mis hijos, dándoles todos los medios a mi alcance». Por eso, invertir en educación es, siempre que se pueda, rentable; está justificado, no se repara en gastos o esfuerzos. Todo ello se razona argumentando que vivimos en una sociedad competitiva y se concreta en ofrecer al hijo lo que, a juicio de los padres y por presión social, es imprescindible hoy. Así ocurre con el binomio inglés/informática, instrumentos que actualmente se consideran tan básicos como antaño las matemáticas («los números»), o con los *masters*, pues se sobreentiende que no bastará con la formación académica regular (lo que muchos/todos hacen) para competir y ser/tener más que otros.

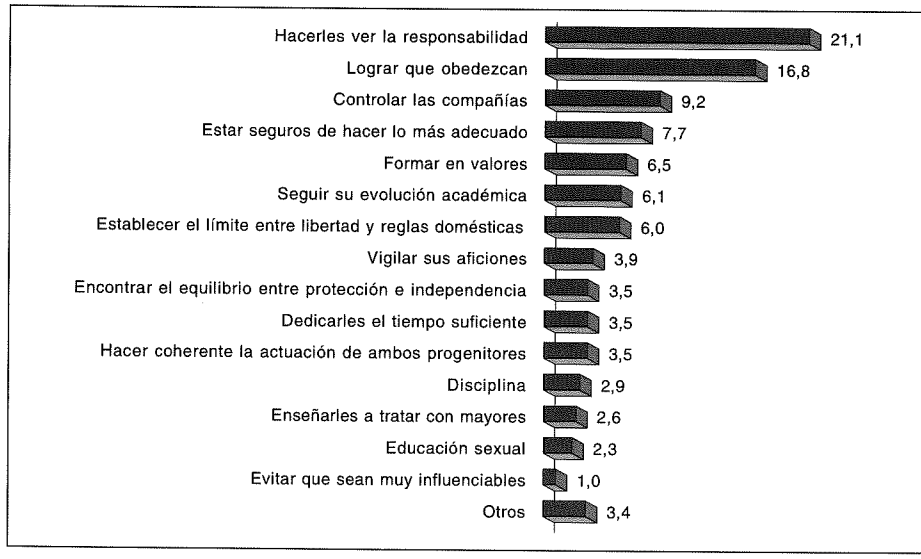
— Refleja una buena salud psicológica de los padres y de la familia la insistencia de éstos, recogida por nuestro estudio, en que sus hijos sean felices, aunque a la hora de concretar lo que entienden por felicidad o cuáles son las formas de lograrla no se aprecia una línea constante y general de pensamiento. Se apunta, no obstante, a algo básico y positivo: los sentimientos, la afectividad, la apuesta por el sentirse bien como persona.

— Los padres, con un enfoque abstracto, maniqueo y contradictorio, critican esa misma sociedad en la que quieren insertar a sus hijos con todas las consecuencias. Así, es «la sociedad» la que no proporciona puestos de trabajo y cierra el paso a los jóvenes; la que genera los problemas de inseguridad, violencia y droga; la que propicia formas permisivas y laxas de comportamiento, la que no protege a la familia, etc. Es un discurso que suena tópico y mimético, pero que se da realmente. En este contexto, educar consiste implícitamente en instruir a la contra, proteger frente a los peligros, salvar obstáculos, recluirse en el núcleo familiar (familias *cocoon*), pero paradójicamente buscando oportunidades en esa sociedad enemiga. Esta crítica global a la sociedad coincide con los datos de las más recientes investigaciones sobre la población española, en las que las respuestas son optimistas cuando se pregunta por uno mismo y su familia y pesimistas si eso mismo se aplica a la sociedad[5].

---

[5] Miguel, A. de, *La sociedad española 1994-95*, Editorial Complutense, Madrid, 1995, p. 339 y ss.

Gráfico 11 – Aspectos en los que los padres encuentran más dificultades para educar a sus hijos. En porcentaje sobre el total de respuestas



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

— Las cuestiones sobre en qué y cómo actuar con los niños y adolescentes de hoy, cómo orientarles en relación con su profesión futura, cómo abordar los problemas que plantean, cómo controlar sus amistades, cómo inculcarles valores, etc., representan el contenido principal de lo que para los padres actuales constituye la educación y aparece lógicamente como una preocupación inmediata. Se advierte, sin embargo, una cierta perplejidad bastante extendida, un «no saber por dónde tirar» en medio de una sociedad heterogénea en opciones, valores y estilos de vida. La perplejidad produce inevitablemente inseguridad.

En la encuesta cuantitativa aparecen también destacadas estas dificultades en la educación de los hijos y las dudas e inseguridades en las que se mueven los padres de hoy. En el gráfico 11 podemos apreciar como entre los aspectos en los que los padres tienen más dificultad para educar a sus hijos se encuentran algunos que reflejan claramente lo que se acaba de comentar: «hacerles ver la responsabilidad», «controlar las compañías», «estar seguros de hacer lo más adecuado», «establecer el límite entre libertad y reglas domésticas», etc.

Los valores de la sociedad y los valores de los padres

Si quisiéramos recoger el conjunto de valores por los que dicen apostar los padres en la educación de sus hijos, tendríamos que incluir prácticamente todos los que se engloban en los llamados «valores humanos», con lo tópica

Tabla 4 – Exigencias de la sociedad a los jóvenes actuales, según los padres. En números absolutos de respuestas

	Orden de exigencias					Total
	1º	2º	3º	4º	5º	
Formación/nivel de estudios alto	390	100	28	4	2	524
Competitividad	86	60	27	7	4	184
Educación/modales	32	76	22	11	7	148
Responsabilidad	38	43	32	18	10	141
Respeto a los demás	10	35	23	5	4	77
Experiencia	21	32	9	5	3	70
Buena imagen	7	24	25	5	3	64
Valores	9	21	21	4	2	57
Trabajo	7	16	11	3	2	39
Tolerancia	10	12	10	4	3	39
Docilidad/adaptabilidad	6	9	13	7	3	38
Independencia	8	13	7	2	2	32
Entusiasmo	7	12	8	2	3	32
Sinceridad	8	11	5	5	3	32
Solidaridad	2	7	14	6	3	32
Autoestima/personalidad	11	10	5	4	1	31
Honestidad	7	11	6	3	3	30
Sociabilidad	2	12	7	3	1	25
Eficacia/competencia	6	6	7	2	3	24
Tener las cosas claras	7	4	8	2	2	23
Medios económicos	3	9	3	2	1	18
Respeto a la naturaleza	4	5	2	0	0	11
Capacidad de improvisación	0	4	6	1	0	11
Idiomas	0	6	0	1	0	7

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

y redundante que resulta la expresión, pues prácticamente no se olvida ninguno de los que cualquier listado al uso recogería. Pero la cuestión presenta una serie de matices que queremos resaltar, porque educar es implícita y explícitamente educar en unos valores o teniendo en cuenta unos valores:

— Los padres entienden los valores sobre todo como pronunciamientos ideales, con los que cualquiera está de acuerdo, pero cuyo contraste con la realidad, con lo que de hecho se hace al educar, es notorio. Valga como ejemplo lo que comentamos más arriba: se critica la actual sociedad competitiva y, paradójicamente, se educa en y para la competitividad «porque no hay más remedio».

— No parece existir un método, siquiera doméstico, de educación en los valores, salvo el clásico y siempre necesario «buen ejemplo». Tal ausencia

de método contribuye a que los valores se queden con frecuencia en algo etéreo, sin concreción.

— Sin embargo, los padres se preocupan, aunque sea de forma tácita, por transmitir a los hijos una serie de valores, por más que muchas veces no se sepa cómo hacerlo y todo quede implícitamente al albur de una especie de ósmosis voluntarista: basta con que el padre quiera o asuma unos valores para que los hijos los hagan suyos.

Padres y profesores coinciden en señalar la cualificación académica, incluso altamente competitiva, como el aspecto más importante para que un joven esté preparado para la vida. Luego se destacan otros aspectos, pero ese sentido pragmático y acomodaticio de la educación es el dato más importante. Las respuestas sobre lo que la sociedad exige a los jóvenes –que recoge nuestro estudio en la tabla 4– coinciden con las obtenidas en relación con los aspectos que, a juicio de los profesores, contribuyen a que un joven esté preparado para la vida (gráfico 4). Tal coincidencia implica que no se entiende otro modelo de formación que el que demanda, o se cree que demanda, la sociedad. No parece existir más preparación que aquella que implica a los individuos con la sociedad. Las relaciones interpersonales y con el entorno, el ocio, la cultura, la conciencia individual o social, la apertura a la trascendencia o «sentido de lo religioso», entre otros muchos aspectos, no son mencionados ni siquiera ocasionalmente como componentes de una formación integral. Llama la atención que tanto profesores como padres se decanten por una educación práctica y subordinada a lo que «la sociedad exige», alejándose de un concepto de formación más humanista e integral, por más que se repitan en sus menciones ciertos valores admitidos por la mayoría.

5.2 *El modelo de persona que se busca*

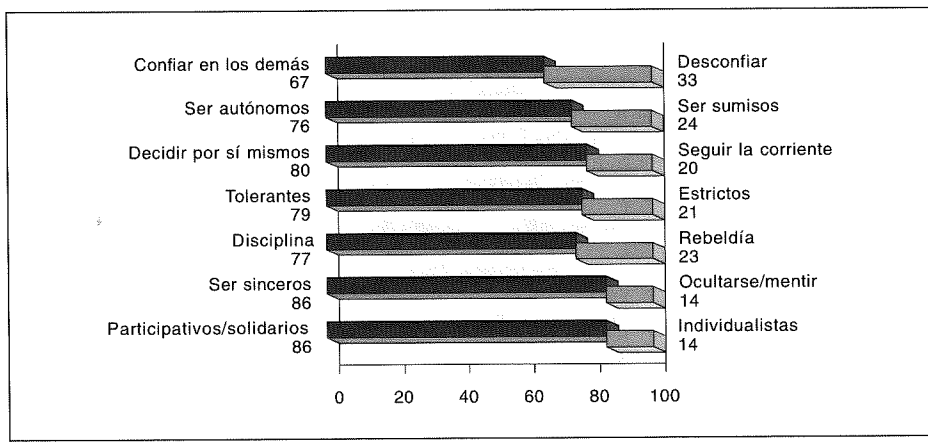
Ya hemos señalado anteriormente el contraste entre lo que se desea y lo que, a juicio de los padres, hay que hacer porque la sociedad lo exige. Análoga capacidad de acomodación hemos encontrado en los profesores. La cuestión no es trivial, ya que en el fondo de todo se descubre el tipo de persona que, implícita y explícitamente, se persigue a través del proceso educativo.

Cuando los **padres** señalan en qué punto deberían encontrarse los jóvenes ante actitudes de signo opuesto, todas las que propusimos en nuestro cuestionario resultaron deseables en mayor o menor grado frente a sus contrarias. Pero interesa destacar en qué grado lo son.

Según los datos del gráfico 12, las actitudes más deseables son, por este orden, la sinceridad y la solidaridad, que, junto a la tolerancia (en cuarto lugar), hacen posible la participación en el grupo humano bajo las reglas del «juego limpio». La capacidad de decidir por sí mismo, el ser autónomo y disciplina-

Gráfico 12 – Actitudes que los padres consideran más deseables para sus hijos. En porcentaje

Utilizando una escala polar, sitúese en el punto que considere más adecuado para sus hijos



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

do ocupan un lugar intermedio entre las actitudes más deseadas. Vendrían a asegurar la solidez de un criterio propio y la capacidad de iniciativa y perseverancia en la acción del joven, sin las cuales la participación en lo social quedaría en una pobre adhesión a la voluntad anónima del grupo. Curiosamente, la actitud buscada con menos interés es la confianza en los demás.

Los padres conservadores son menos entusiastas al postular las actitudes propuestas, sobre todo la referente a la confianza en los demás. Por el contrario, los padres progresistas tienen más clara su opción por el extremo positivo de estas actitudes, compartidas por todos en mayor o menor medida, con la única excepción del eje disciplina-rebeldía, donde los padres progresistas se sitúan en una posición intermedia. Diríase que un punto o cierto grado de rebeldía es un valor para ellos.

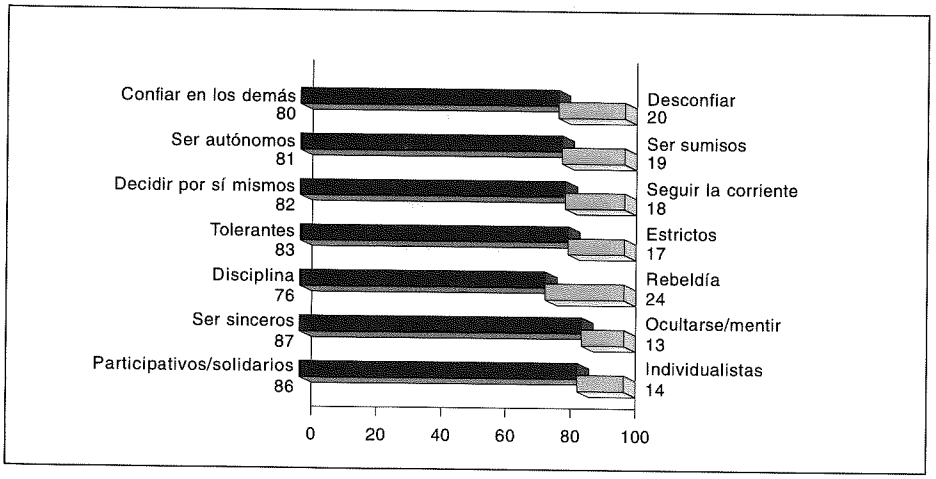
Los **profesores** participan en términos generales de la misma opinión que los padres en este punto y ponen más énfasis que éstos en la defensa de las actitudes propuestas en el cuestionario, aunque relegan la disciplina al último lugar del conjunto, como puede apreciarse en el gráfico 13. Dentro de los subgrupos o tipos de profesores que el estudio recoge se detectan las siguientes diferencias[6]:

— Los conservadores enfatizan menos las actitudes que se les propusieron, con excepción de la disciplina, a la que son los más afectos.

[6] Utilizamos el método *cluster* para hacer segmentaciones o tipos dentro de los colectivos de padres y profesores.

Gráfico 13 – Actitudes que los profesores consideran más deseables para sus alumnos. En porcentaje

Utilizando una escala polar, sitúese en el punto que considere más adecuado para sus alumnos



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

— Los progresistas resaltan más que el resto las actitudes de decidir por sí mismo y de solidaridad.

— Los católicos «no fundamentalistas» (no conservadores) son los más partidarios de la autonomía del joven, enfatizan más la sinceridad y la tolerancia y se alejan más que los otros de la disciplina, admitiendo un cierto grado de rebeldía como valor positivo.

Otras maneras de entender la educación

Otra manera, junto a las expuestas, de entender y profundizar en lo que para padres y profesores consiste la educación es a través de las imágenes y de los lenguajes. Así lo recoge nuestro estudio y se refleja en los cuadros 3 y 4.

Cuadro 3 – Contraste de lenguajes e imaginarios sobre la educación

COINCIDENCIAS	DIFERENCIAS	
	Padres	**Profesores**
* Educación entendida como amar, ayudar, compartir, respetar * Énfasis en los afectos * Aspectos a evitar, lo que no debe ser la educación * Apelación a valores e ideales	* No insistencia en medios y métodos * Padres como acompañamiento afectivo * Educación improvisada * Educar es dar... y esperar * Cuidados * Globalidad e imprecisión * Amenazas de la sociedad * Educar desde la espontaneidad	* Insistencia en medios y métodos * Maestros como protagonistas * Educación planificada * Educar es interactividad * Esfuerzo * Pragmatismo y concreción * Críticas a la sociedad * Educar desde la profesionalidad

Cuadro 4 – Imaginario educativo. Símbolos y lenguajes sobre la educación[7]

	Perspectiva de los padres	Perspectiva de los profesores
EDUCAR es...	amar, ayudar, compartir, enseñar, formar, respetar, jugar, dirigir, dar, convivir	comprender, amar, ayudar, crear, pensar, compartir, respetar, acompañar, programar, saber
IMÁGENES referentes a...	horizonte, armonía, acompañamiento, crecimiento, afecto, familia, cuidados, progresión, tesoro	libro, maestro, resultados, esfuerzo, dirección, alumno, apertura, grupo, medios, posibilidades
ANTIIMÁGENES referentes a...	suciedad, violencia, pobreza, miedos, destrucción, rupturas, oscuridad, no-derechos, caos, represión	violencia, suciedad, oscuridad, métodos antiguos, represión, minusvalorar, caos, clausura, incomunicación, rutina
DISCURSO sobre...	felicidad, respeto, madre, globalidad, seguridad, colaboración, calidad, continuidad, valores, ideales	vocación, comprensión, dificultad, constancia/dedicación, recursos, profesionalidad, métodos, pragmatismo, complejidad, equilibrio

5.3 *Educar es negociar*

Como ya vimos en la tabla 2, un 40% de los padres opina que la educación que ellos recibieron ya no es válida para las exigencias de la sociedad actual, aunque un 20,6% afirma seguir las mismas pautas que siguieron sus padres con ellos. Hoy, la mayoría de los padres intenta educar de otra manera. Educar es sobre todo negociación, una interactividad negociadora continua entre padres e hijos. Desde esta perspectiva hay que entender aspectos como la política de premios y castigos, el control de las actividades, la asimilación de pautas de comportamiento democrático y las salidas a situaciones especialmente conflictivas y agresivas.

La dinámica de premios y castigos

El 58,7% de los **padres** utiliza para la educación de sus hijos una pedagogía de la motivación basada en premios y castigos, si bien es cierto que aquéllos se entienden en un sentido amplio y no sólo como otorgar cosas materiales y tangibles. Otra forma de pacto o negociación se refiere a las mejoras o logros progresivos que los hijos quieren obtener. Cuando éstos desean conseguir algo, se inicia un proceso de negociación, según refieren

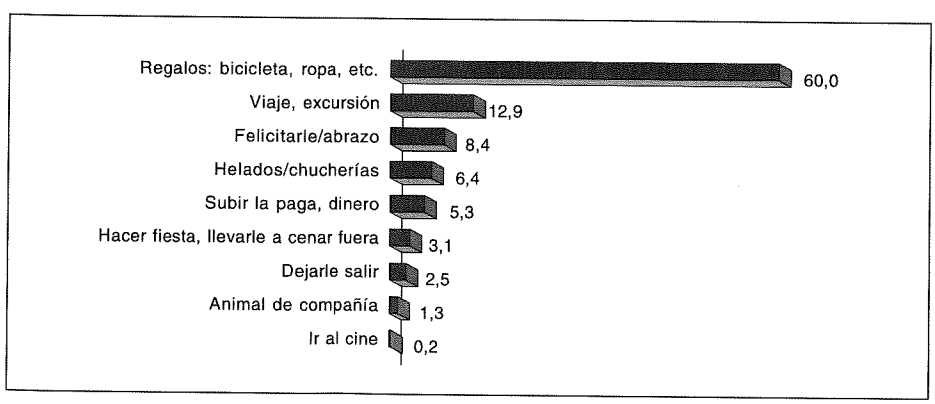
[7] En los grupos de discusión y mediante el recurso de la asociación libre, se solicitó a padres y profesores que aportaran imágenes, antiimágenes, palabras vinculadas y conceptos a partir de la palabra EDUCACIÓN, utilizada como estímulo.

el 72,3% de los padres, sobre aspectos o acciones a las que los hijos se comprometen a cambio de... Es una forma de premio anticipado, predeterminado por las demandas de los hijos y expresado por un comportamiento formulado como promesa. Esta forma de negociación y pacto está incluso más extendida que la de premio/castigo, revelándose así un nuevo factor pragmático y oportunista en la práctica educativa, con un contrato implícito del tipo *do ut des*. Las propuestas más concretas sobre el estilo educativo de los **profesores** son similares a las de los padres respecto al logro de demandas de los alumnos, a través de algo pactado con un compromiso y con la asunción de una responsabilidad (69%). Pero, en cambio, la pedagogía de premios y castigos como elemento motivador sólo es aceptada por el 28% de los profesores (tabla 1).

Los **premios** que reciben los niños en el ámbito familiar tienen generalmente como referencia las normas implícitas o explícitas, obedecen siempre a un motivo y revisten un conjunto de formas variadas. Revelan la importancia que conceden los padres a la cotidianidad de la norma y a la sumisión a la misma. Los ritos de paso son también ocasión y motivo de premio (primera comunión, cumpleaños, etc.). Los padres de tendencia «individualista» son los que más premian a los hijos por el cumplimiento de los deberes educativos (43,7%), reforzando así la importancia de las notas en el destino social del hijo; les siguen los de tipo conservador (40,2%) y los progresistas (37,9%). En cuanto al carácter de los premios, lo consuntivo y lo lúdico ocupan el primer y el segundo lugar, respectivamente (gráfico 14).

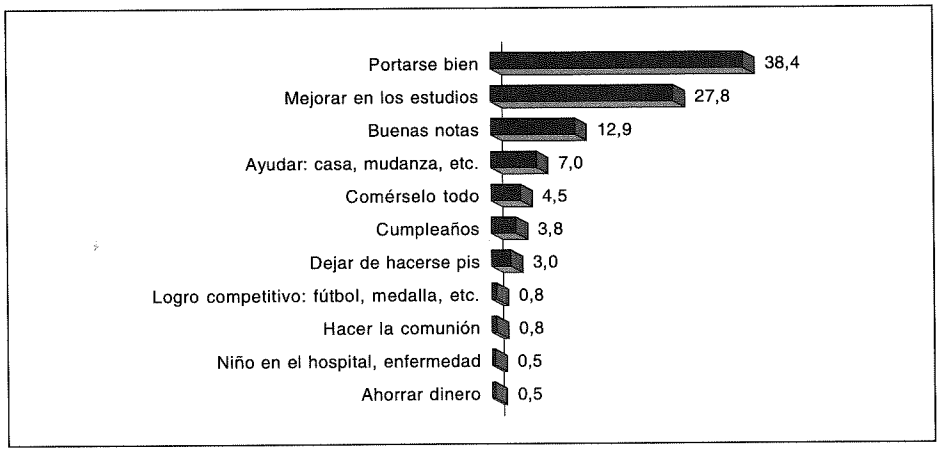
Las causas por las que se premia a los hijos se refieren sobre todo al cumplimiento de normas sociales (gráfico 15). En comparación con el ámbito familiar, el centro escolar premia aparentemente menos el cumplimiento de las normas educativas. Pero, en realidad, el colegio premia y

Gráfico 14 – Tipos de premio que los padres conceden a los hijos. En porcentaje sobre el total de respuestas



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

Gráfico 15 – Motivos de los premios que se conceden a los hijos. En porcentaje sobre el total de respuestas

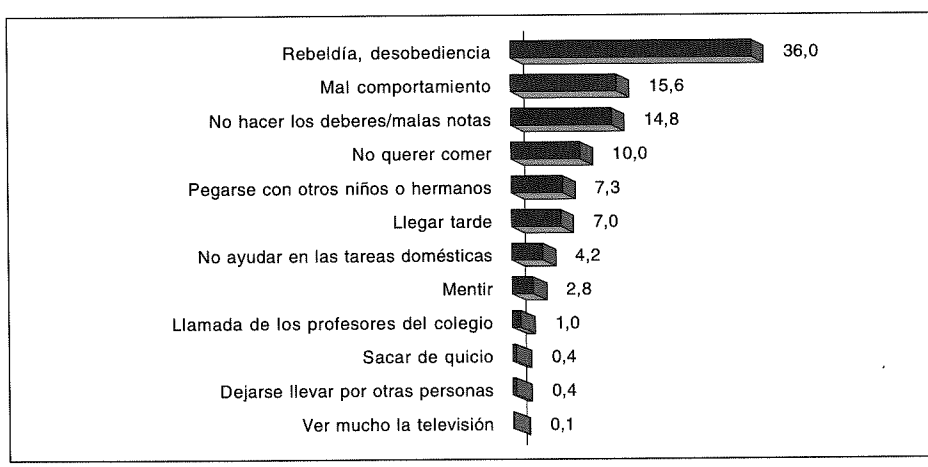


Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

sanciona al calificar a los alumnos. Las buenas calificaciones son implícitamente un premio en sí y constituyen para los padres motivo de satisfacción y frecuentemente tienen una compensación para el hijo.

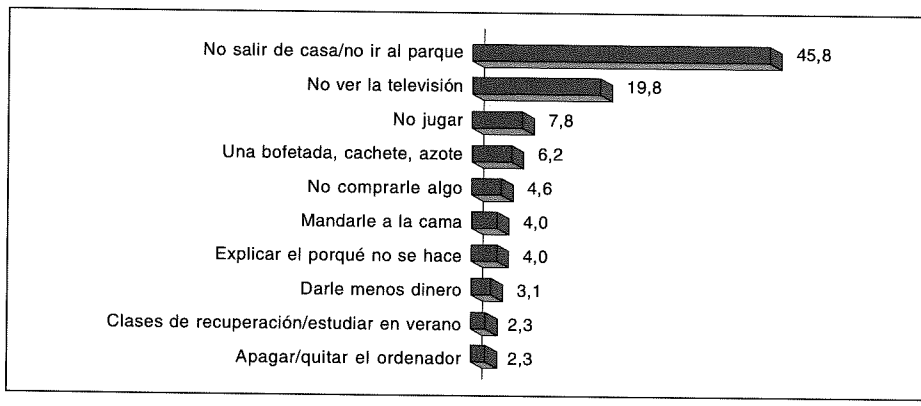
Las causas de los **castigos** en la familia son pequeñas faltas que el niño comete contraviniendo normas personales, sociales o familiares, como desobediencias, no hacer los deberes o traer malas notas (gráfico 16). Las principales causas de los castigos en el ámbito escolar son, por este orden:

Gráfico 16 – Motivos de los castigos que se imponen a los hijos. En porcentaje sobre el total de respuestas



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

Gráfico 17 – Tipos de castigos que los padres imponen a los hijos. En porcentaje sobre el total de respuestas



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

mal comportamiento en clase, pegarse con otros niños, rebeldía y desobediencia y no hacer los deberes.

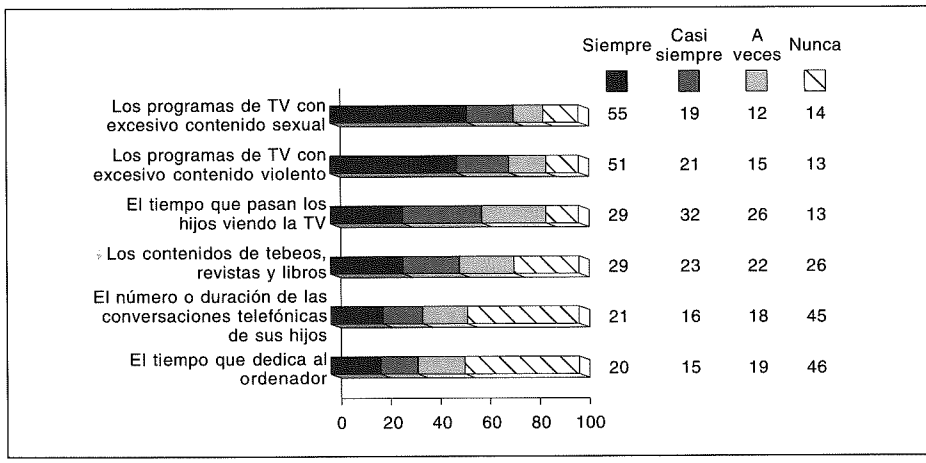
Entre los tipos de castigo impuestos en casa destacan por encima de todos el no salir y no ver la televisión (gráfico 17). Entre los impuestos en el ámbito escolar sobresalen no salir al patio, ampliación del horario escolar o hacer un trabajo extra. Aunque no son la norma ni el primer recurso, los castigos físicos ocupan un lugar en la familia (bofetada, cachete, azote) y en la escuela (poner los brazos en cruz). Tanto en un ámbito como en otro, los castigos consisten más en privar de algo grato (ver la televisión, jugar) que en imponer algo penoso. Entre los castigos que señalan los profesores se percibe una mayor variedad y un mayor intento de unir castigo con diálogo o explicación de motivos.

El control de las actividades de los hijos como forma de negociación

Otra área en la que se establece la negociación entre padres e hijos como implícito educativo es la del control de ciertas actividades de tipo lúdico. Como podemos apreciar en el gráfico 18, el uso de la televisión es la actividad de ocio más controlada por los padres, tendiéndose a vigilar más los contenidos que el tiempo empleado en verla. Por lo demás, como acabamos de señalar, el uso de la televisión por parte de los niños es frecuente moneda de cambio y negociación en la dinámica de premios y castigos.

Las lecturas (libros, tebeos y revistas) que adquieren los adolescentes pasan un examen sistemático en el 29% de los hogares. El número y duración

Gráfico 18 – Frecuencia en el control de algunas actividades por parte de los padres. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

de las llamadas telefónicas es objeto de un control más relajado, al igual que el tiempo dedicado al ordenador.

El control aparece en todos estos casos como presupuesto de la negociación educativa, como comprobación de cumplimiento o no de lo pactado y como oportunidad para retroalimentar –en diálogo, discusión, conflicto, etc., según los casos– tal negociación.

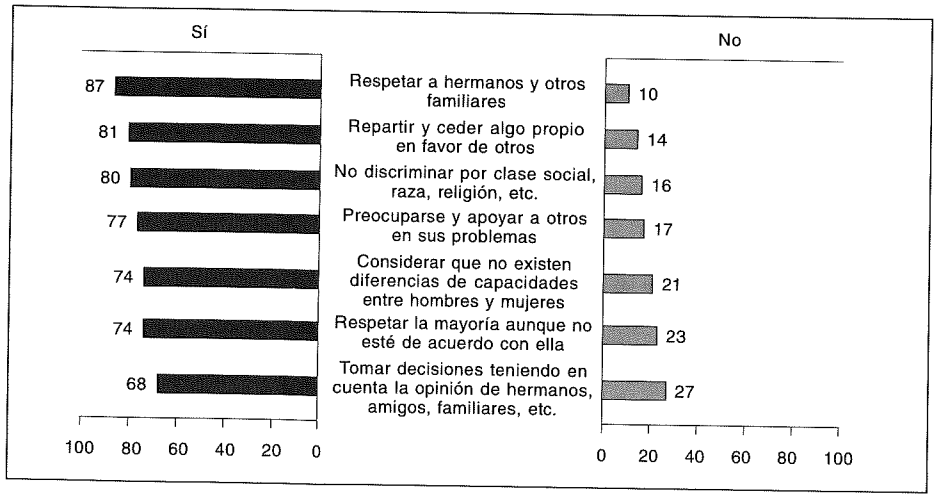
Asimilación de pautas democráticas de comportamiento

Una de las formas de expresión de la negociación es el establecimiento, implícito y explícito, de pautas de comportamiento democrático, ya se aplique al campo político, al social o al estrictamente educativo.

En nuestro estudio nos hemos preguntado hasta qué punto los niños y adolescentes de hoy, todos ellos nacidos en democracia, tienen asumidas pautas democráticas en sus comportamientos. Y éstas son las respuestas, siempre a juicio de padres y profesores:

— Como podemos apreciar en el gráfico 19, según los padres, sus hijos han asimilado en alto grado valores como el respeto a otros (87%), ceder y repartir algo propio en favor de los demás (81%) y no discriminar por razón de la clase social, la raza o la religión (80%). El valor que más cuesta asumir a los hijos –un 27% no mantiene un comportamiento de ese tipo– es tomar las decisiones teniendo en cuenta la opinión de los demás. Un 23% de los padres cree que los niños no respetan las mayorías y un 21% opina que éstos discriminan a sus hermanos del otro sexo en razón de esa diferencia.

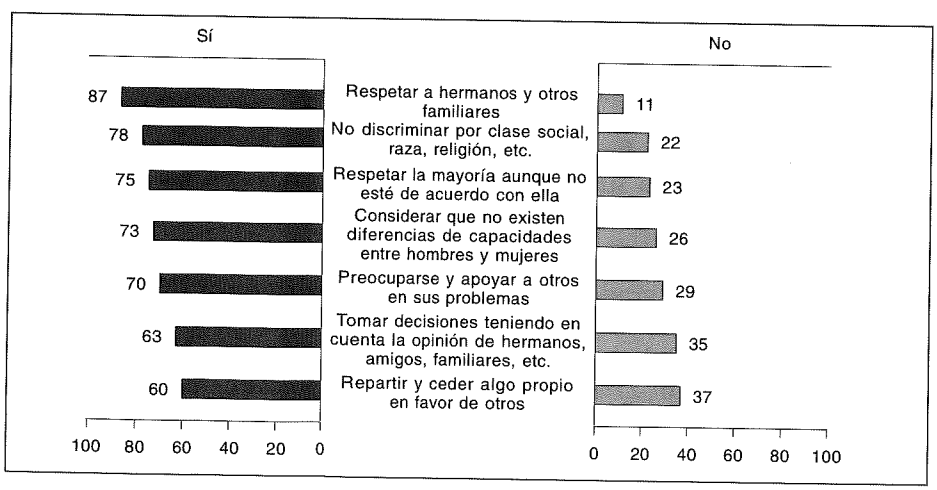
Gráfico 19 – ¿Se comportan sus hijos de acuerdo con las siguientes frases sobre valores democráticos? En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

— La opinión de los profesores, recogida en el gráfico 20, es algo menos optimista, aunque en las puntuaciones se aprecia que los niños y adolescentes actuales han asimilado en buena medida las principales pautas democráticas de conducta.

Gráfico 20 – ¿Se comportan sus alumnos de acuerdo con las siguientes frases sobre valores democráticos? En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

Negociar en situaciones de tensión

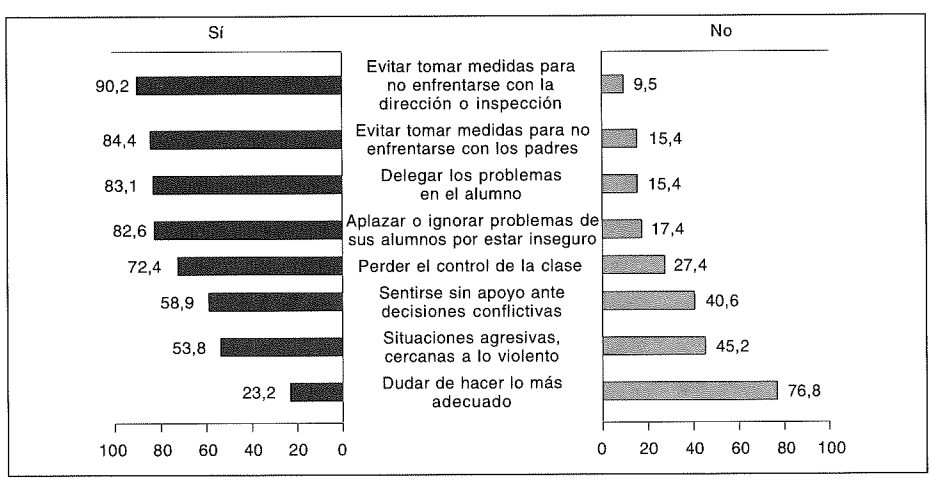
La «negociación educativa» alcanza un punto álgido en situaciones conflictivas y de tensión que se dan actualmente tanto en casa como en las aulas. La agresividad, como nota aplicable a los niños y adolescentes de hoy, con sus diversas expresiones en el comportamiento, es un dato subrayado en diversos momentos de la investigación llevada a cabo.

Esa agresividad adopta a veces la forma de problemas disciplinares en el aula, más habituales de lo que se piensa, a juzgar por los datos del gráfico 21. Ante estas situaciones los profesores se sienten con frecuencia preocupados, impotentes y desamparados, sobre todo a la hora de tomar decisiones; las «cortapisas» legales, el miedo a los padres o el temor a repercusiones personales bloquean su respuesta. Estas situaciones se multiplican y agudizan cuando nos referimos a grupos de clases socioculturales y económicas bajas o cercanas a la marginalidad. Bastantes colegios tienen problemas de indisciplina, brotes de violencia en otros. También es real y constatable la incapacidad, reconocida por padres y educadores afectados, para atajar este problema. Los hechos llamativos de tipo violento que han protagonizado colegiales de nuestro país y de países de nuestro entorno parecen ser consecuencia de esa agresividad mal canalizada a la que se refieren padres y profesores.

A la hora de asignar causas a las conductas y actitudes agresivas suelen hacerse adscripciones demasiado generales (la sociedad, la familia) o buscarse «chivos expiatorios» con cierto simplismo (películas y series televisi-

Gráfico 21 – Situaciones difíciles que se les presentan a los profesores en la actividad educativa. En porcentaje sobre el total de respuestas

De las siguientes situaciones, ¿cuáles se le han presentado a Vd. en algún momento de la educación de sus alumnos?



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1996.

vas violentas). Sin negar que todo lo anterior tenga algo que ver, habría que apuntar más bien a causas como las siguientes:

— Ausencia de modelos, cercanos o sociales en general, con conductas emulables y exhibición frecuente de patrones de conducta reprobables.

— Carencias afectivas en el entorno del niño y del adolescente.

— Influencia del grupo de iguales e inexistencia de expectativas vitales favorables, en el caso de algunos adolescentes mayores.

— Falta de aprendizaje de autocontrol de la conducta.

El no respetar los límites, conducta frecuente en adolescentes, obliga de hecho a los padres y profesores a negociar y a pactar en muchas ocasiones por miedo, por evitar o disminuir las tensiones, por «creer» que eso es mejor o por sentirse desbordados y no poder hacer otra cosa, siguiendo la política del «mal menor».

La situación de perplejidad moral y educativa («no saber qué hacer») lleva de hecho a bastantes educadores a negociar, buscando un punto medio entre las demandas de los educandos y lo que el educador cree que debería hacerse.

Capítulo IV

LA REFORMA DESEADA

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Mejorar la calidad y la equidad

La globalización de la economía, el crecimiento imparable de las comunicaciones y de la información, el aumento del desempleo, la mayor competencia para encontrar trabajo, el pluralismo cada vez más amplio de valores y la presencia del fenómeno de la multiculturalidad son algunos de los rasgos más significativos de la sociedad que están creando una enorme tensión en la educación. La incertidumbre sobre el futuro conduce a la mayoría de los ciudadanos a volver los ojos hacia la educación y a considerar que el valor más seguro para las nuevas generaciones es una formación amplia y sólida. Se pretende que el sistema educativo sea capaz de favorecer el desarrollo cognitivo y social de los alumnos, prepararlos para ser ciudadanos responsables y facilitarles el acceso al mundo del trabajo. La tarea y la responsabilidad del sistema educativo son enormes.

En este contexto de continuas transformaciones sociales, de extensión de la oferta educativa a nuevos colectivos de alumnos y de mayor exigencia en el funcionamiento de la educación, los cambios educativos son inevitables. Por una parte, es necesario mejorar la calidad de la enseñanza, promover niveles de mayor rendimiento educativo y trabajar por la excelencia en la educación; por otra, es esencial asegurar el acceso a una enseñanza de calidad a todos los alumnos y no sólo a aquellos con mayor capacidad, preparación o motivación. Éste es el gran reto de las reformas educativas: conseguir que la mejora de la calidad suponga al mismo tiempo un mayor compromiso con la igualdad de acceso a la educación.

Mejorar la calidad de la enseñanza y garantizar la equidad en la educación son los dos grandes objetivos de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). Unos objetivos que deben llevarse a la práctica a lo largo de toda esta década –tiempo previsto para la aplicación de la Ley– y que deben revisarse y actualizarse de forma permanente.

Existe el riesgo de comprender la calidad de la enseñanza de forma simplista o esquemática. Ante los enormes cambios que se están produciendo y la dificultad de evaluar sus resultados, el camino más sencillo es centrarse exclusivamente en los conocimientos que los alumnos adquieren en una materia determinada y compararlos con los que obtenían a las mismas edades en época anteriores. La educación, y los indicadores de su calidad, van mucho más allá del nivel de instrucción de los alumnos. La educación tiene como objetivo fundamental ampliar los conocimientos de los alumnos, pero también desarrollar su interés por ampliarlos y su capacidad para en-

contrar y seleccionar la información relevante; la educación debe, además, formar ciudadanos libres, responsables y solidarios y favorecer el desarrollo de su personalidad y de las habilidades para trabajar en equipo.

Pero incluso este planteamiento más amplio de lo que significa el rendimiento educativo de los alumnos sería reduccionista si fuera el único criterio de calidad de la enseñanza. Hay otros resultados que también deben tenerse en cuenta: la participación de la comunidad educativa en el funcionamiento de los centros; la satisfacción profesional de los docentes, especialmente en lo que se refiere a su desarrollo profesional y al logro de sus expectativas razonables; la influencia del centro en su entorno; la capacidad de éste para atender la diversidad de los alumnos. Un concepto amplio de calidad de la enseñanza genera iniciativas de cambio coherentes con él y, por tanto, más sensibles a todos los factores que contribuyen a mejorarla. Un concepto más esquemático, aunque pueda ser más atractivo y fácil de entender por distintos sectores sociales, conduce a la larga a un empobrecimiento de la enseñanza.

Las estrategias que se adoptan para impulsar la calidad de la enseñanza deben tener en cuenta las características propias del sistema educativo y su concepción como servicio público para todos los alumnos. Desde este planteamiento, cuatro son los medios más poderosos para mejorar la educación: el compromiso y el apoyo de los poderes públicos, la autonomía de los centros, el desarrollo profesional de los profesores y la evaluación de los centros.

Los avances en la educación obligatoria han estado vinculados históricamente a la intención de alcanzar una mayor igualdad de acceso a la educación para todos los estudiantes. La igualdad se convirtió en uno de los objetivos más dinámicos de las reformas educativas.

Los avances que se han producido en la igualdad de oportunidades en la educación en las últimas décadas no pueden hacer olvidar las desigualdades que todavía subsisten. Existe el riesgo de que el sistema educativo, empujado por los sectores sociales que tienen como único objetivo elevar el rendimiento académico de los alumnos, no tenga suficientemente en cuenta las zonas geográficas y los grupos sociales que tienen más dificultades para acceder a los bienes educativos. El equilibrio entre calidad y equidad ha de ser un objetivo permanente en los procesos de reforma del sistema educativo.

2. La educación es una plataforma para el empleo

El aumento del desempleo en la sociedad española o, al menos, la estabilidad de las altas tasas de desempleo coincide con un cambio impor-

tante de las condiciones del mercado de trabajo. En primer lugar, se está produciendo una mayor demanda en el sector servicios en detrimento de los trabajos más tradicionales relacionados con la industria. Paralelamente, se ha reducido el número de empleos para los que se exige una menor preparación y se han incrementado aquellos en los que se pide una más alta cualificación profesional. Al mismo tiempo, se están extendiendo con rapidez ciertas formas de empleo –temporal, a tiempo parcial y autoempleo– que rompen el monopolio anterior de trabajo estable y a tiempo completo[1].

Otro dato importante que hay que tener en cuenta es que un alto nivel académico o profesional no es ya una garantía para el empleo, como lo era en décadas pasadas. La incertidumbre acerca de la posibilidad de conseguir un trabajo, sea cual sea su modalidad y su duración, está presente en la gran mayoría de los jóvenes. La perspectiva normal, una vez logrado el primer empleo, es tener que cambiar de trabajo varias veces a lo largo de la vida, alternando períodos de ocupación y de paro, así como empleos a tiempo completo y a tiempo parcial.

Estas transformaciones del empleo, presentes en todos los países desarrollados, tienen consecuencias importantes para el sistema educativo:

— **La extensión de la educación general es la mejor garantía para adaptarse a los cambios futuros**. La especialización temprana dificulta el desarrollo de las capacidades básicas necesarias para continuar aprendiendo de forma permanente. Los cursos específicos de formación profesional y ocupacional destinados a proporcionar determinadas habilidades para un empleo inmediato tienen el riesgo de preparar para un trabajo que puede desaparecer en poco tiempo. El objetivo principal de la educación es conseguir una formación básica, amplia y polivalente para todos los alumnos, en la que se combinen de forma integrada una formación más académica y otra más profesional y aplicada. Esta educación está orientada a conseguir que todos los jóvenes sean capaces de aprender por sí mismos y estén preparados para enfrentarse a las dificultades de acceso al empleo.

— **La Formación Profesional debe ser el puente entre la educación general y el mundo laboral**. La Formación Profesional (FP) vigente en España hasta la aprobación de la LOGSE era más bien una vía alternativa y desvalorizada de la formación académica impartida en el Bachillerato. Por esta razón, la reforma de la FP es, posiblemente, el aspecto más ambicioso del cambio propuesto. Su objetivo es doble: por una parte, configurar una oferta educativa más atractiva y vinculada a las demandas del mundo la-

[1] Un análisis más detallado de las nuevas condiciones del empleo puede encontrarse en el capítulo I de este mismo Informe.

boral; por otra, impulsar un sistema integrado de formación profesional. Ambos objetivos exigen modificaciones profundas en la estructura del sistema educativo y acuerdos estratégicos con las instituciones responsables de las distintas ofertas de formación profesional.

— **La necesidad de la formación permanente**. La oferta de formación no puede reducirse a las generaciones jóvenes. La exigencia de mayor preparación afecta a todos los grupos sociales y a todas las edades. Es preciso adoptar una actitud de aprendizaje permanente. Los programas de educación para personas adultas, la ampliación de la oferta de FP, la incorporación de sistemas presenciales y a distancia, la coordinación de los cursos disponibles y los sistemas flexibles de acreditación y de convalidación son ya rasgos específicos de un sistema educativo moderno.

— **La existencia de grupos que tienen un mayor riesgo de ser excluidos**. La mayor exigencia de cualificación para incorporarse al mundo del trabajo plantea el problema de aquellos jóvenes que no terminan sus estudios básicos o que no han obtenido la preparación suficiente para encontrar un primer empleo. Proceden básicamente de los sectores sociales y económicos más desfavorecidos, forman parte de minorías étnicas poco integradas en la cultura y en la lengua mayoritaria o tienen algún tipo de discapacidad física o psíquica. El abandono de esos alumnos por parte del sistema educativo y de la sociedad los conduce de forma inexorable a la exclusión social.

Es necesario que el sistema educativo responda a las demandas de estos alumnos. En primer lugar, a través de una mayor flexibilidad de la enseñanza en las etapas de educación obligatoria. En segundo lugar, por medio de programas específicos de garantía social que les permitan alcanzar una preparación profesional básica para incorporarse a la vida activa. En tercer lugar, proporcionando mayores recursos humanos y materiales a aquellos centros que escolarizan a estos alumnos.

No es una tarea sólo del sistema educativo. La colaboración de los distintos sectores sociales –asociaciones, ayuntamientos, diputaciones, etc.– en el desarrollo de programas de inserción laboral es un factor fundamental para la integración social de estas personas. Al mismo tiempo, puede ser necesario también promover la existencia de formas de trabajo adaptadas a su nivel de cualificación. Como señala el informe *The Jobs Study 1994* de la OCDE, en algunos países se proclama la conveniencia de crear trabajos de baja productividad con el fin de absorber un número significativo de trabajadores desempleados de escasa cualificación. Este planteamiento es, desde otro punto de vista, intrínsecamente indeseable. Las decisiones políticas deberán, pues, encontrar un equilibrio entre ambas consideraciones.

3. Un amplio compromiso para mejorar la educación

Una reforma educativa que pretende ampliar la educación a todos los alumnos, organizar nuevas etapas educativas, transformar la FP, mejorar la calidad de la enseñanza y conseguir una mayor igualdad en el acceso a la educación necesita tiempo y un apoyo sostenido de todos los sectores sociales. Las propuestas de cambios educativos de comienzos de los años ochenta no eran superficiales y escasamente relevantes, sino que respondían a las profundas transformaciones sociales que se estaban produciendo en España. Hoy, casi dos décadas después, esos mismos cambios son imprescindibles. Mientras que la sociedad avanza a un ritmo imparable, la educación tiene el riesgo de quedarse claramente rezagada. Hay que reconocer, no obstante, que los cambios educativos exigen un tiempo prolongado y un cuidado permanente.

El sistema educativo se enfrenta en los próximos años a su modificación más necesaria e importante. Todo cambio, mientras dura la etapa de transición, produce incertidumbre y añoranza de un pasado que se recuerda como más tranquilo, estable y mejor. Las razones que impulsaron la reforma tienden a olvidarse. Pero, ¿cómo sería la educación española en estos momentos si no se hubiera acometido la reforma diseñada en la Ley General de Educación (LGE), en la que, entre otros objetivos, se extendía cuatro años la educación común y obligatoria?

Las lógicas incertidumbres sobre el futuro se agravan cuando no existe un compromiso claro de financiación y cuando el horizonte de su aplicación se desdibuja con el paso del tiempo. Esta situación se complica ante la perspectiva de una completa transferencia de las competencias en educación a las Comunidades Autónomas. La coherencia general en el desarrollo de la reforma puede verse limitada cuando termine la función de impulso y coordinación que el Ministerio de Educación ha realizado al tener que gestionar 10 Comunidades Autónomas. Es necesario avanzar hacia un compromiso de todos los sectores políticos y sociales en el que se establezcan las bases comunes para la aplicación y desarrollo de la reforma educativa.

Este compromiso supone un esfuerzo por aproximar posiciones, de tal manera que todos los sectores educativos vean reconocidas sus principales aspiraciones. Las cesiones que unos y otros realizan encuentran su significado en las contrapartidas que se obtienen y en la definición de unos objetivos generales válidos para todos y con capacidad de clarificar el horizonte educativo en los próximos años. El acuerdo se extendería a los próximos cinco años, tiempo necesario para consolidar los cambios educativos. Los elementos básicos de este acuerdo serían los siguientes:

1. *Financiación de la educación*. Acuerdo parlamentario sobre la financiación de la reforma educativa a lo largo de los próximos cinco años. En este acuerdo se establecerán los compromisos presupuestarios para completar la red de institutos de Educación Secundaria, la mejora de la calidad de los centros públicos, la financiación de la formación profesional, los programas de compensación de las desigualdades, la financiación de los conciertos educativos con los centros privados y el inicio de un nuevo sistema de incentivos profesionales a los profesores. De esta forma, al final de este proceso, el porcentaje del gasto público en educación se situará, previsiblemente, por encima del 5,5% del PIB. Esta cifra colocaría a España entre los países que otorgan a la educación una clara prioridad.

2. *Estructura del sistema educativo*. Se mantendrá el objetivo de extender la educación obligatoria y gratuita hasta los 16 años y la organización de la Educación Secundaria en dos etapas: Educación Secundaria Obligatoria (ESO), de cuatro años de duración, y Bachillerato, dividido en dos cursos. El último año de la ESO tendrá, además de la finalidad de completar la educación básica, un carácter orientativo para los alumnos según piensen cursar posteriormente estudios de Bachillerato o de FP. La organización de las enseñanzas se realizará con criterios flexibles, desarrollando la autonomía de los centros y atendiendo la diversidad de los alumnos.

3. *Sistema integrado de formación profesional*. Se impulsarán las iniciativas políticas, legislativas y organizativas para configurar un sistema integrado de todas las ofertas de formación profesional. Se avanzará en el sistema nacional de cualificaciones y en la correspondencia entre la experiencia laboral y los módulos de FP.

4. *Desarrollo profesional y valoración social de los docentes*. Se diseñará un nuevo marco de incentivos profesionales y retributivos para los profesores. El actual sistema de sexenios relacionados con la formación se ampliará con nuevos incentivos vinculados a la valoración de la práctica docente, a los proyectos de innovación o al trabajo en equipo. Se ampliará la oferta de formación del profesorado.

5. *Financiación de la enseñanza pública y privada*. El reconocimiento y apoyo del papel de la enseñanza pública, abierta a todos los alumnos, debe armonizarse con la aceptación del derecho de la enseñanza privada a recibir fondos públicos a través del concierto educativo. Todos los centros sostenidos con fondos públicos deberán recibir los recursos necesarios para cumplir sus objetivos con criterios de calidad; a aquellos centros que escolaricen a alumnos con mayores problemas sociales y culturales o con necesidades educativas especiales se les proporcionarán más medios.

Durante los próximos años se mantendrá el esfuerzo presupuestario para completar la red de institutos de Educación Secundaria, mejorar las instalaciones y equipamientos, incorporar la plantilla necesaria de profe-

sores y dotar a todos los institutos de departamento de orientación. Los centros situados en zona rural recibirán una atención especial. Se extenderá la gratuidad de la enseñanza hasta los 16 años y, en consecuencia, se ampliarán los conciertos educativos hasta el final de la Educación Secundaria. Al término de este proceso se fijarán los módulos económicos en función de las características de las nuevas enseñanzas y se desarrollarán sistemas de financiación con corporaciones locales, otras Administraciones Públicas y entidades privadas titulares de centros concertados, sin fines de lucro, para ampliar la oferta gratuita del segundo ciclo de la Educación Infantil.

6. *Elección de centro*. Se facilitará la elección de centro a los padres. Esta posibilidad de elección tendrá como límite la oferta de plazas disponibles. Los criterios de admisión serán comunes y objetivos para garantizar la igualdad entre todos los alumnos. En este marco se ampliará razonablemente la zona de influencia de los centros. En el caso de un número insuficiente de puestos en un centro, serán criterios de decisión la proximidad del domicilio, los hermanos en el centro y la renta de los padres. Todos los centros sostenidos con fondos públicos tendrán la obligación de escolarizar a los alumnos con necesidades educativas especiales o pertenecientes a minorías étnicas y culturales.

7. *Política de educación compensatoria*. Los poderes públicos ampliarán sus programas de educación compensatoria. El Ministerio de Educación incorporará e incrementará un capítulo presupuestario específico destinado a colaborar con las Comunidades Autónomas que tengan que escolarizar a un número mayor de alumnos en situaciones sociales o culturales desfavorecidas.

8. *Participación en la gestión de los centros*. Se impulsarán iniciativas que aseguren una mayor participación y control social de los centros sostenidos con fondos públicos. La evaluación de los centros deberá permitir que cada comunidad educativa conozca el funcionamiento de su centro y pueda acordar programas para mejorarlo. Las evaluaciones que se realicen deberán tener en cuenta el contexto socioeconómico de los centros, el nivel inicial de los alumnos que en él se escolarizan, los procesos educativos y los resultados que se obtienen.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Otra reforma: ¿por qué y para qué?

1.1 La situación anterior

La Ley General de Educación (LGE), aprobada en 1970, supuso un cambio importante en la situación educativa española. Su logro principal fue extender la educación común y obligatoria para todos los alumnos hasta los 14 años, estableciendo una nueva etapa educativa de ocho años de duración: la Educación General Básica (EGB). Al mismo tiempo, se definió un Bachillerato Unificado y Polivalente (BUP) en tres cursos, al que podían acceder los alumnos que hubieran obtenido el título de Graduado Escolar al término de la EGB, y una oferta de Formación Profesional (FP) estructurada en dos grados. Según la LGE, los bachilleres podían optar por la enseñanza superior, a través del Curso de Orientación Universitaria (COU), o por la FP de segundo grado.

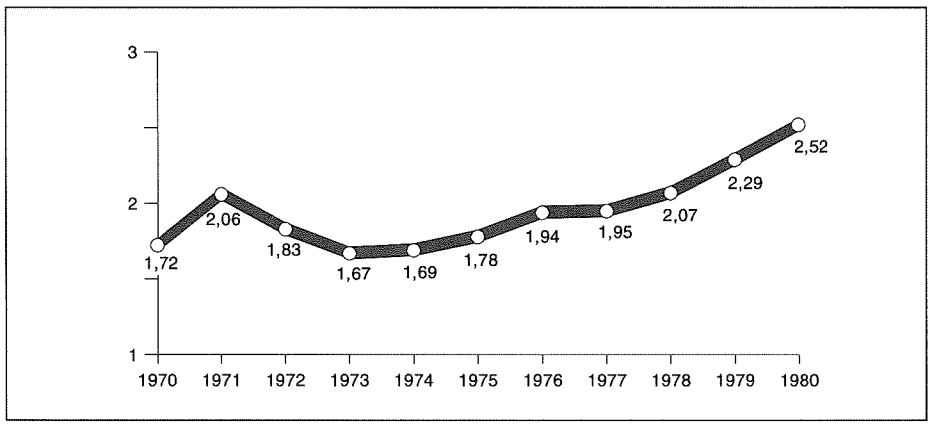
Respecto a la **financiación**, la implantación de la LGE se vio limitada durante sus primeros años por serios problemas presupuestarios, cuyo origen hay que situar en la crisis económica que afectó a todos los países a comienzos de los años setenta. El porcentaje del PIB que se dedicaba a la educación no recuperó el nivel de 1971 hasta el año 1978, como puede apreciarse en el gráfico 1. Los Pactos de La Moncloa, firmados por el Gobierno de UCD con las distintas fuerzas políticas y sociales, supusieron un incremento notable de las inversiones y consiguieron que prácticamente toda la población entre los 6 y los 14 años estuviera escolarizada en 1980[2].

En relación con la **escolarización**, hay que decir que el número de alumnos matriculados en BUP, COU y en las distintas modalidades de FP ha crecido de manera notable en los últimos 20 años. A diferencia de lo ocurrido en Educación Infantil y Primaria, todavía no se han dejado sentir los efectos de la disminución de la natalidad en las estadísticas de la Educación Secundaria, ya que el aumento de jóvenes escolarizados ha sido constante. El resultado es que se pasa de 1.123.657 alumnos que había en las Enseñanzas Medias en el curso 1975/76 a los casi 2.680.000 del curso 1995/96, como queda reflejado en la tabla 1.

---

[2] En los indicadores 2.2.8, 2.2.9 y 2.2.10 del Anexo Estadístico se puede ampliar la información relativa al gasto en educación en España y en algunos países de la Unión Europea.

Gráfico 1 – Evolución del gasto público en educación. En porcentaje respecto al PIB. 1970-1980



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la Enseñanza en España 1984-1985*, 1987; e INE, *Contabilidad Nacional de España. Serie Enlazada 1964-1991. Base 1986*, Madrid, 1992.

Este notable aumento del número de alumnos matriculados ha supuesto un incremento importante en las tasas de escolaridad de los jóvenes de 12 a 17 años. Es especialmente llamativo el avance en el grupo de 15 a 17 años, cuya tasa de escolaridad duplicó en el curso 1993/94 la del curso 1975/76, como podemos comprobar en la tabla 2. Estos datos nos sitúan claramente en la media de nuestros países vecinos.

El descenso demográfico debería permitir una mejora de la calidad de la enseñanza, siempre que los presupuestos en educación no sufran un recorte equivalente a la disminución del número de alumnos.

Por último, respecto al **rendimiento académico**, de acuerdo con los datos de la inspección de educación para el territorio MEC, el 88% de los jóvenes que terminaron la EGB en el curso 1994/95 promocionó: el 80% ob-

Tabla 1 – Evolución del alumnado matriculado por nivel educativo. Cursos 1975/76-1995/96

	1975/76	1980/81	1985/86	1990/91	1994/95	1995/96 (*)
Preescolar/Infantil	920.336	1.182.425	1.127.348	1.005.051	1.090.417	1.103.465
EGB/Primaria	5.473.468	5.606.452	5.594.285	4.882.349	4.055.583	3.870.277
Secundaria/FP	1.123.657	1.694.468	1.977.214	2.444.406	2.639.767	2.679.076
Universidad	557.472	651.128	854.104	1.140.572	1.444.545	1.529.769
Total	8.074.933	9.134.473	9.552.951	9.472.378	9.230.312	9.182.587

(*) Datos avance.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la Enseñanza en España. 1984-1985*, 1987; y Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años.

Tabla 2 – Evolución de las tasas de escolarización de los jóvenes de 12 a 17 años. Cursos 1975/76-1993/94

	1975/76	1980/81	1985/86	1990/91	1992/93	1993/94
12	96,3	100	100	100	100	100
13	84,9	92,8	99,8	100	100	100
14	70,3	79,7	90,4	99,7	100	100
15	44,4	65,6	76,3	89,1	93,8	93,8
16	41,3	51,5	60,2	73,5	78,2	80,3
17	34,5	47,2	52,0	64,3	69,9	72,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años.

Tabla 3 – Alumnos que promocionan en EGB, BUP, COU y FP. En porcentaje respecto al total de alumnos matriculados. Territorio MEC. Curso 1994/95

	Alumnos que promocionan		
	Con calificación global positiva	Con áreas pendientes	Total
EGB			
Sexto	71,8	23,2	95,0
Séptimo	67,9	25,6	93,5
Octavo	80,1	8,0 (1)	88,1
	Con calificación global positiva en todas las asignaturas	Con una o dos asignaturas pendientes	Total
BUP/COU			
1º BUP	54,0	22,4	76,4
2º BUP	53,8	24,5	78,3
3º BUP	56,7	25,8	82,5
COU	68,6	–	68,6
FP			
1º FP-I	33,3	–	(2)
2º FP-I	51,1	–	51,1
1º FP-II General	57,4	19,2	76,6
2º FP-II General	72,8	–	72,8
1º FP-II Especial	38,0	32,0	70,0
2º FP-II Especial	39,8	30,0	69,8
3º FP-II Especial	65,3	–	65,3

(1) Finalizan los estudios de EGB con el Certificado de Escolaridad.

(2) En FP-I la normativa vigente establece la promoción.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Educación y Cultura. Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1994-95*, 1996.

tuvo el Graduado Escolar y el 8% recibió el Certificado de Escolaridad (tabla 3). Las niñas obtuvieron mejores resultados que los niños. En los primeros años de implantación de estas enseñanzas, el número de alumnos que obtenían el Graduado Escolar se situaba en torno al 70% y no se alcanzaron cifras próximas al 80%, similares a las actuales, hasta finales de los ochenta.

El número de alumnos que promocionaron de curso en BUP se situó, en el curso 1994/95, en torno al 80% y fue un poco menor en COU, alrededor del 70%. También en este nivel educativo, y en todos los cursos, las alumnas obtuvieron mejores resultados que los alumnos. Estas cifras han permanecido estables en los últimos 10 años. El 51% de los alumnos de FP-I promocionaron en el curso 1994/95 al terminar este ciclo y obtuvieron la titulación correspondiente. En FP-II, lo consiguió el 73% de los alumnos del régimen general y el 65% del régimen especial. Finalmente, el 88% de los alumnos matriculados en las pruebas de acceso a la Universidad procedentes de COU aprobaron en junio de 1995. Todos los alumnos aprobados ingresaron en la Universidad y, de ellos, cerca del 80% obtuvo plaza en las carreras solicitadas en primera o segunda opción.

1.2 ¿Por qué una nueva reforma del sistema educativo?

Si nos atenemos a los datos estrictamente cuantitativos que acabamos de comentar, cabría preguntarse: ¿por qué es necesaria una reforma tan profunda del sistema educativo como la que se propone en la LOGSE? Quizá sea ésta la pregunta que se hagan muchos padres de alumnos en este año en que se inicia la implantación casi universal de la ESO. Como ya se comentó en el capítulo anterior[3], los padres desconocen generalmente cómo se organiza y estructura el sistema educativo español, más allá de la división en ciclos y en años. Respecto a la reforma educativa, dicho desconocimiento se torna confusión. A la habitual falta de interés de los padres por estos temas, salvo cuando aparecen problemas como el cierre de centros escolares en determinadas poblaciones o dificultades importantes para algunos alumnos de zonas rurales, habría que añadir tal vez una insuficiente o inadecuada política informativa por parte de las Administraciones. Es importante, en consecuencia, señalar y explicar las razones y los objetivos de la reforma.

Las primeras revisiones de la LGE se plantearon a los 10 años de su aprobación. El Ministerio de Educación y Ciencia presentó en 1981 a la opinión pública una propuesta para la reforma de las Enseñanzas Medias

[3] Véase el capítulo III del presente Informe, «Familia y escuela: dos mundos que no se encuentran», p. 246.

en España. En ella se señalaban los principales problemas que se estaban detectando en el funcionamiento del sistema educativo:

— La inadecuación de los programas y planes de estudio a los objetivos y necesidades de una educación básica, que debía proporcionar una formación general a toda la población española.
— La desvaloración de la FP-I, a la que pocos alumnos accedían de forma voluntaria y en donde existía un elevado porcentaje de abandono.
— La orientación casi exclusiva de los alumnos que terminaban el Bachillerato hacia la enseñanza superior, sin que ésta tuviera posibilidades de responder adecuadamente a la demanda creciente.
— La escasa solicitud de estudios de FP, en abierto contraste con lo que sucedía en la mayoría de los países europeos.

Junto con estas limitaciones hay que destacar que la educación obligatoria terminaba a los 14 años, cuando la edad legal de incorporación al mundo del trabajo era 16 años. Además, la distribución territorial de las competencias en educación, como consecuencia del desarrollo del Estado de las Autonomías consagrado en la Constitución de 1978, reclamaba un proceso de descentralización de las decisiones y de la gestión educativa.

El documento presentado por el Ministerio de Educación y Ciencia en 1981 apuntaba un conjunto de propuestas que debían servir para articular la reforma educativa de las Enseñanza Medias:

— Escolarización plena hasta los 16 años.
— Configuración de un primer ciclo de Enseñanza Secundaria válido para la diversidad de situaciones de todos los alumnos de 14 a 16 años.
— Un Bachillerato superior de dos años de duración más diversificado.
— Una enseñanza técnica y profesional estructurada de manera que pudiera dar una respuesta más realista a las exigencias de las diversas profesiones.

La Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), después de un largo proceso de experimentación, debate y elaboración, reformuló estas propuestas iniciales y estableció el marco general del sistema educativo español.

1.3 Los objetivos de la reforma

Los problemas que se acaban de señalar reflejaban la creciente convicción de que el sistema educativo vigente no estaba preparado para mejorar la formación básica de todos los españoles, para asegurar una relación más estrecha entre la oferta educativa y las demandas sociales, para conseguir una buena conexión entre la EGB, el Bachillerato, la FP y los estudios universitarios.

La reforma educativa abordó estos problemas y estableció un conjunto de objetivos para resolverlos:

1. Extender la educación obligatoria y gratuita hasta los 16 años.

2. Establecer una etapa de educación secundaria básica para todos los alumnos, la Educación Secundaria Obligatoria, de cuatro años de duración, y una etapa posterior, el Bachillerato, dividido en dos años.

3. Modificar sustancialmente la FP.

4. Mejorar la calidad de la enseñanza.

5. Asegurar una mayor igualdad de acceso a los estudios a todos los alumnos.

A continuación analizamos con detenimiento cada uno de estos puntos.

2. La necesidad de extender la educación obligatoria

La ampliación de la educación obligatoria y gratuita dos años más, de los 14 a los 16 años, fue un objetivo ampliamente refrendado por la mayoría de los sectores sociales que participaron en las diferentes consultas que propició el Ministerio de Educación y Ciencia a lo largo de los años ochenta. El hecho de que España fuera el único país de la Unión Europa cuya educación obligatoria y gratuita sólo alcanzara a la totalidad de los alumnos durante ocho años, el descrédito del primer grado de la FP y las elevadas tasas de alumnos que accedían al Bachillerato, orientado en la práctica exclusivamente para proseguir estudios universitarios, fueron los principales motivos que sostuvieron este apoyo mayoritario. Junto con estas justificaciones, más bien derivadas de las limitaciones del sistema anterior, hay que destacar otros dos tipos de argumentos que otorgaban mayor consistencia y coherencia a los cambios que se proponían: las razones sociales y las razones educativas.

La extensión de la educación obligatoria supone, en primer lugar, aproximar la nueva oferta educativa a los pueblos que anteriormente no disponían de ella, normalmente núcleos de población entre 2.000 y 5.000 habitantes, y a las ciudades habitadas por sectores populares que habían tenido en años anteriores un alto crecimiento demográfico. No es extraño, por tanto, que la mayoría de los institutos de Educación Secundaria que están siendo construidos para implantar la reforma educativa se sitúen en la zona rural y en la periferia de las grandes ciudades. Esta ampliación de la oferta pública de plazas escolares se acompaña con una mayor financiación de la enseñanza privada concertada, al extenderse la gratuidad dos años más, lo que beneficia a las familias que eligen estos centros para la educa-

ción de sus hijos. Diez años de educación obligatoria y gratuita mejoran el bienestar social de la mayoría de los ciudadanos.

La ampliación de la educación obligatoria, en la medida en que se retrasa dos años la elección de los alumnos entre la vía académica y la vía profesional y las enseñanzas se organizan con un carácter comprensivo e integrador, implica también un esfuerzo para asegurar una mayor igualdad de acceso de todos los alumnos a la educación. En la tabla 4 se aprecia la evolución de las desigualdades en BUP y FP por tipo de hábitat y clase social a partir de la información que proporcionan los censos de 1981 y 1991. Los datos recogidos en dicha tabla indican que se ha producido una mayor igualdad en el acceso a los estudios durante la década de los años ochenta. La clase obrera rural casi duplica el porcentaje de sus alumnos que acceden tanto a BUP como a FP. Los alumnos que viven en zona rural tienen un incremento en su acceso a los estudios mayor que los de hábitat intermedio y urbano. Las tasas de escolarización en FP en 1991 no presentan ya diferencias en relación con el hábitat de sus alumnos. La explicación puede encontrarse en el esfuerzo de construcción de nuevos centros que se derivó de la gratuidad del primer nivel de FP establecida en la LGE, que aproximó este tipo de estudios a todas la zonas. A partir de estos datos, se puede pensar que, previsiblemente, la ampliación de la enseñanza obligatoria hasta los 16 años establecida en la LOGSE produzca el mismo efecto en toda la Educación Secundaria.

Sin embargo, todavía se mantienen significativas desigualdades en 1991. A BUP acceden más alumnos de hábitat urbano y los alumnos de clase obrera tienen menos posibilidades de cursar este tipo de estudios que el resto de las clases sociales. Las clases medias funcionales altas tienen más del doble de posibilidades, en todos los hábitat, de acceder a BUP que los obreros. Las desigualdades son mayores si se comparan ambas clases de las zonas rural e intermedia.

Tabla 4 – Tasas de escolarización en BUP y FP por tamaño de hábitat y clase social. En porcentaje. 1981-1991

Clases sociales	Niveles educativos y hábitat											
	BUP						Formación Profesional					
	Rural		Intermedio		Urbano		Rural		Intermedio		Urbano	
	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991
Capitalistas	41,0	51,2	46,5	52,7	55,4	59,0	9,5	15,1	10,5	15,4	10,7	13,9
Medias propietarias	24,1	38,3	29,1	41,4	37,9	46,8	9,3	18,0	10,5	17,8	15,0	19,3
Medias funcionales altas	65,1	74,2	67,7	75,6	73,4	78,6	5,7	7,8	6,2	7,5	6,4	6,8
Medias funcionales bajas	42,9	53,8	46,3	56,0	54,8	61,4	11,5	16,1	12,0	15,4	14,2	15,1
Obreras	15,9	28,3	16,3	27,9	25,1	35,4	10,1	18,7	11,6	18,9	19,3	22,7
Total	23,2	37,0	25,8	38,8	40,2	50,3	9,7	17,5	11,0	17,2	15,6	17,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIDE, *Las Desigualdades en la Educación en España*, Ministerio de Educación y Ciencia, 1992; y Torres Mora, J. A. a partir de datos del INE.

Junto con las razones sociales, hay que señalar también las razones educativas que subyacen en la extensión de la educación obligatoria. Los cambios sociales que se están produciendo, la revolución en las comunicaciones, los avances científicos y técnicos, la rapidez en el acceso a la información y las modificaciones en el mercado laboral son algunas de las características sociales que obligan a revisar la estructura y los objetivos de la Educación Secundaria. Cada vez es más aceptado el planteamiento de que cuanta mayor formación básica tengan los ciudadanos, mayores posibilidades tendrán para enfrentarse a la sociedad del futuro. En consecuencia, la especialización temprana limitará sensiblemente esta capacidad de adaptación. Por ello, la educación obligatoria debe centrar sus esfuerzos en conseguir que los alumnos adquieran y desarrollen los conocimientos y habilidades básicas, sean capaces de enfrentarse a nuevos problemas y solucionarlos y consideren que lo más importante no es almacenar conocimientos sino saber cómo se amplían y utilizan.

Sin embargo, la extensión de la educación obligatoria, por loables que puedan ser las razones que la impulsan, no basta por sí misma para resolver los problemas educativos existentes. El *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo* ya expuso con claridad los riesgos que puede tener la ampliación de la obligatoriedad si se reduce a una mera permanencia de los jóvenes en la escuela durante un período suplementario y no va acompañada de un conjunto de medidas de renovación de los contenidos educativos, de la organización de la enseñanza y de la metodología didáctica. La extensión de la escolaridad reclama una reordenación de las etapas educativas e iniciativas de reforma para mejorar la calidad del sistema educativo.

3. Una Educación Secundaria menos determinista

Las anteriores consideraciones condujeron a plantear un nuevo nivel de Educación Secundaria de seis años de duración: los cuatro primeros de carácter obligatorio, la ESO; los dos últimos, posobligatorios, el Bachillerato.

3.1 El último ciclo de la EGB y las enseñanzas medias en la LGE

Desde la LGE de 1970, la enseñanza básica y obligatoria abarcaba un período que se extendía de los 6 a los 14 años. A partir de esa edad se iniciaban las denominadas *enseñanzas medias*, organizadas en una rama académica, que constaba de tres años de Bachillerato (BUP) y uno de orientación universitaria (COU), y otra de Formación Profesional con dos grados, FP-I, de dos años de duración, y FP-II, de tres.

En el presente curso 1996/97 se ha generalizado el primer curso de la ESO, que ha sustituido a séptimo de EGB. No obstante, todavía se imparte octavo de EGB en aquellos centros que no han anticipado las nuevas enseñanzas.

El ciclo superior de EGB, cuyos dos últimos cursos han venido a ser sustituidos por el primer ciclo de la nueva ESO, se ha caracterizado, en relación con la primera etapa de primero a sexto, por una mayor especialización de las enseñanzas –organizadas en áreas– y una mayor atención a la orientación de los alumnos para facilitar la continuación de sus estudios. Los objetivos y contenidos de esta etapa se agruparon en torno a la expresión y los distintos lenguajes (Lengua española, Idioma extranjero, Matemáticas, Plástica y dinámica) y a la experiencia (Ciencias sociales y Ciencias naturales). Las áreas y el horario semanal propuesto para este ciclo superior son los que aparecen en el cuadro 1.

Al finalizar la EGB se otorgan dos titulaciones distintas según el resultado obtenido por los alumnos. Aquellos que terminan con éxito sus estudios obtienen el Graduado Escolar, que les faculta para continuar los estudios de BUP o los de FP-I. Al resto de los alumnos se les expide el Certificado de Escolaridad, con el que sólo pueden acceder a los estudios de FP-I. En la práctica, esta doble titulación condujo a los estudiantes hacia la vía académica y la profesional en función del éxito o del fracaso obtenido, independientemente de las preferencias personales, la vocación o cualquier otra consideración. Esto ha provocado la frustración de un elevado número de alumnos y el fracaso de la FP-I.

Los dos primeros cursos de BUP son los equivalentes a los dos últimos de la nueva ESO. A pesar de que son ya muchos los alumnos que siguen la ESO anticipada, hasta el curso 1998/99 no comenzará a ser sustituido de modo definitivo el actual BUP. Las materias y el horario semanal de estos dos primeros cursos de BUP se recogen en el cuadro 2.

Cuadro 1 – Horario propuesto para la EGB

Áreas	Horas semanales(*)
Lenguaje	5
Matemáticas	3,25
Idioma moderno	3,25
Ciencias sociales	2,5
Ciencias de la naturaleza	2,5
Áreas artísticas	3
Pretecnología	1,5
Educación física y deportiva	2,5
Educación religiosa	1,5
Total	25

(*) Dentro de este horario se reservan 2,5 horas semanales al recreo.

Fuente: CIDE, *El Sistema Educativo Español 1995*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1995.

Cuadro 2 – Horario semanal de primero y segundo de BUP

Materias	Horas semanales	
	1º BUP	2º BUP
Ciencias naturales	4	–
Historia de las civilizaciones y del arte	4	–
Lengua española y literatura(1)	4	4
Lengua extranjera(2)	4	4
Matemáticas	4	4
Música	2	–
Dibujo	3	–
Educación física y deportiva	2	2
Formación religiosa/ética	2	2
Física y química	–	4
Geografía humana y económica	–	3
Latín	–	4
Enseñanzas y actividades técnico-profesionales	–	2
Total	29	29

(1) Desde 1978 se incorpora también el estudio de las lenguas propias de las Comunidades Autónomas.
(2) Como lengua extranjera puede estudiarse inglés, francés, alemán, italiano, portugués, etc. (en orden de frecuencia de estudio, con gran diferencia entre las dos primeras y las demás) a elección del alumno. Los centros deben ofrecer al menos dos lenguas extranjeras.

Fuente: CIDE, *El Sistema Educativo Español 1995*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1995.

Los estudios de BUP y los de COU han constituido la rama académica de las enseñanzas medias. La finalidad de estos estudios era preparar a los alumnos para el acceso a los estudios superiores, a la FP de segundo grado o a la vida laboral activa. Se ha concedido prioridad a la formación de los alumnos, a la adquisición de destrezas intelectuales, al aprendizaje de hábitos sociales y al desarrollo de la personalidad. Los alumnos pueden escoger entre diferentes materias optativas, fundamentalmente vinculadas, desde tercero de BUP, a las dos grandes ramas, Ciencias naturales y Humanidades y Ciencias sociales, y entre determinadas enseñanzas técnico-profesionales (EATP). Los estudios de BUP conducen a un único título académico, el de Bachiller, al final de los tres años.

La FP de la LGE pretendía, además de la formación integral de los alumnos, su capacitación para el ejercicio de una profesión. Esta formación debía impartirse en estrecha relación con las previsiones de empleo. A partir de 1976, la FP fue considerada como enseñanza media, con la finalidad de facilitar el acceso de los alumnos al mundo del trabajo o la continuación de sus estudios.

La FP-I ha constituido una vía paralela y alternativa a los estudios de primero y segundo de BUP. La FP se organiza en ramas, que se corresponden con los distintos ámbitos del mundo laboral. En cada una de ellas, las enseñanzas se agrupan en tres áreas de conocimiento: la formativa común, la de ciencias aplicadas y la de conocimientos técnicos y prácticos; cada una de es-

tas áreas se divide a su vez en materias, unas más académicas y otras marcadamente profesionales. En la práctica, los estudios de FP-I han venido teniendo carácter obligatorio y gratuito para los alumnos que no cursasen BUP.

Al finalizar el segundo curso de BUP los alumnos pueden acceder a la vida profesional, al haber alcanzado la edad legal para trabajar, pero se les abren mejores posibilidades si continúan sus estudios para obtener el título de Bachiller, al finalizar tercero de BUP o, de ahora en adelante, cursando el nuevo Bachillerato. Con el antiguo título de Bachiller se puede acceder a los puestos profesionales que lo exigen, a COU o a FP-II. Con el título de Técnico Auxiliar, que se obtiene al finalizar FP-I, se puede acceder al mundo laboral.

3.2 La Educación Secundaria Obligatoria

La configuración de una etapa educativa que incluye los dos últimos cursos de la antigua EGB y los dos primeros de las enseñanzas medias pretende dotar de coherencia y progresión a las enseñanzas y aprendizajes en los que van a participar los adolescentes entre 12 y 16 años. Al organizar esta etapa en el mismo centro y con un mismo equipo de profesores se busca crear las condiciones adecuadas para un mejor funcionamiento.

La ESO completa la enseñanza básica iniciada por la Educación Primaria. Esta etapa educativa se organiza en dos ciclos, de dos años de duración cada uno. La finalidad de la ESO es transmitir a los alumnos los elementos básicos de la cultura, formarles para que puedan asumir sus deberes y ejercer sus derechos y prepararles para la incorporación a la vida activa, a la FP específica de grado medio o al Bachillerato. Para alcanzar dichos objetivos, la ESO se organiza de acuerdo con los principios de comprensividad y atención a la diversidad.

La normativa que desarrolla la LOGSE ha establecido el currículo oficial, común para todos los alumnos. En él se han determinado las enseñanzas mínimas, obligatorias en todo el territorio español, los objetivos de etapa y de área, los contenidos, los criterios de evaluación y el horario de dichas enseñanzas mínimas. El horario correspondiente a estas enseñanzas mínimas será el 55% del total en las Comunidades Autónomas con lengua oficial distinta del castellano y el 65% en las restantes. En la tabla 5 se recoge el horario semanal de la ESO en el territorio MEC y en las Comunidades Autónomas que tienen transferidas las competencias en materia educativa. Por tanto, las administraciones educativas son las encargadas de completar el currículo mínimo común y establecer el correspondiente a cada Comunidad Autónoma. Asimismo, los equipos de profesores deben concretar y adaptar el currículo definitivo que reciben los alumnos en cada centro educativo de acuerdo con sus características y las del entorno sociocultural.

Tabla 5 – Horario semanal de la ESO en el territorio MEC y en las Comunidades Autónomas en ejercicio de su competencia en materia educativa. 1995

		CC. sociales (**)	CC. de la naturaleza (*)	Educación física	Lengua castellana y literatura	Lengua propia	Ed. plástica y visual (*)	Lengua extranjera	Matemáticas	Tecnología (*)	Música (*)	Optativas	Religión/Act. sociocultural	Tutoría
MEC	1º	3	3	2	4		2	3	3	2	2	2	1	1
	2º	3	3	2	3		2	3	3	2	2	2	2	1
	3º	3	4	2	3		2	3	3	3	2	2	2	1
	4º	3 (2)	3	2	3		3	3	3	3	3	6	1	1
Andalucía	1º	3	3	2	3		3	3	3	3	3	2	2	1
	2º	3	4	2	4		2	3	3	3	2	2	1	1
	3º	3	3	2	4		3	3	3	3	3	2	2	1
	4º	3 (2)	3	2	3		3	3	3	3	3	6	1	1
Baleares	1º	3	3	2	3		2	3	3	2	2	2	1,5	1
	2º	3	3	2	3		2	3	3	2	2	2	1,5	1
	3º	3	4	2	3		2	3	3	3	2	2	2	1
	4º	3 (2)	3	2	3		3	3	3	3	3	6	1	1
Canarias	1º	3	3	2	4		2	3	3	2	1	2	2	1
	2º	3	3	3	3		2	3	4	2	1	2	1	1
	3º	3	4	2	3		2	3	3	3	2	2	2	1
	4º	3 (2)	3	2	3		3	3	3	3	3	4-6	1	1
Cataluña (+)	1º ciclo	4	4	4	3	3 (2) (++)	2	4	4	4	2	12	3	2
	2º ciclo	4	4	4	3	3 (1)	2	4	4	4	2	18	3	2
Comunidad Valenciana	1º	3	3	2	3	3	1,5	3	3,5	2	1,5	2	1,5	1
	2º	3	3	2	3	3	1,5	3	3,5	2	1,5	2	1,5	1
	3º	3	4	2	3	3	2	3	3	3	1	2	1	1
	4º	3	2	2	3	3	3	3	3	3	1	2	1	1
Galicia	1º	3	3	2	3	3	3	3	4	3	–	2	2	
	2º	3	3	2	3	3	–	3	4	3	3	2	2	
	3º	3	3	2	3	3	2	3	3	3	2	2	2	
	4º	4	3	2	3	3	3	3	3	3	3	6	1	

Notas: (*) En el cuarto año el alumno debe elegir dos áreas entre las cuatro señaladas. (**) Las horas entre paréntesis corresponden al bloque «La vida moral y la reflexión ética», incluido en el área de las Ciencias sociales. (+) En Cataluña la distribución horaria está expresada en créditos de 35 horas cada uno. No se recogen en la tabla los créditos de síntesis, dos por ciclo. (++) Aspectos comunes a ambas lenguas.
Fuente: CIDE, *El Sistema Educativo Español 1995*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1995.

Con los objetivos que se persiguen en esta etapa educativa se pretende proporcionar a los alumnos las capacidades definidas por la LOGSE, que en resumen son las siguientes: comprender y expresar correctamente en la lengua castellana y en la propia de la Comunidad Autónoma textos y mensajes complejos, orales y escritos; perfeccionar el aprendizaje de una lengua extranjera; desarrollar el sentido crítico; valorar las creencias y actitudes de nuestra tradición y patrimonio cultural; adquirir espíritu de cooperación, responsabilidad moral, solidaridad y tolerancia, de manera que no exista discriminación entre las personas; conocer los principales factores que influyen en los hechos sociales; conocer las leyes básicas de la naturaleza; adquirir una preparación básica en tecnología, entendiendo la dimensión práctica de los conocimientos obtenidos y utilizándolos como instrumentos de formación.

Las áreas de la ESO son similares a las de la Educación Primaria, pero con una delimitación más precisa de los campos de estudio y una tendencia a la concreción en materias en los últimos cursos, en los que se ofrece a los alumnos una mayor capacidad de elección ente las áreas obligatorias y las optativas. Las áreas comunes y obligatorias varían del primero al segundo ciclo, pues a partir del tercer curso se amplía la optatividad para los alumnos. En el primer ciclo, todos los alumnos deben cursar Ciencias de la naturaleza, Ciencias sociales, Geografía e historia, Educación física, Educación plástica y visual, Lengua castellana y literatura, Lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma correspondiente, Lengua extranjera, Matemáticas, Música y Tecnología. En este primer ciclo, los alumnos pueden elegir una optativa. En el segundo ciclo las áreas son las mismas, pero el alumno puede elegir dos optativas y dos de las cinco áreas siguientes en cuarto curso: Ciencias de la naturaleza, Física y química, Educación plástica y visual, Música y Tecnología.

Al igual que en el resto de los niveles educativos, los centros tienen que ofrecer obligatoriamente la enseñanza de Religión, que tiene carácter voluntario para los alumnos. Asimismo, los temas transversales (educación moral y cívica, educación para la paz, para la salud y para la igualdad entre los sexos, educación ambiental, educación sexual, educación del consumidor y educación vial) estarán presentes en las diferentes áreas y cursos.

Se pretende que la metodología didáctica se adapte a las características de cada alumno y favorezca su capacidad para aprender por sí mismo y para trabajar en equipo. Un objetivo básico es iniciar al alumno en el conocimiento de la realidad de acuerdo con los principios básicos del conocimiento científico. La normativa propone partir del nivel de desarrollo psicológico de los alumnos, promover la construcción de aprendizajes significativos, favorecer la funcionalidad de los aprendizajes, desarrollar la capacidad de aprender a aprender y posibilitar el desarrollo de la actividad mental de alumno.

La evaluación, diferenciada para cada una de las áreas del currículo, ha de ser continua, con el fin de detectar las dificultades de aprendizaje de los alumnos, averiguar sus causas y adaptar el proceso de enseñanza. También debe ser integradora, de modo que se consideren las capacidades que los alumnos deben desarrollar en esta etapa, ajustándose la evaluación a los objetivos de etapa y área y a los criterios de evaluación establecidos.

La evaluación la realizará el conjunto de profesores de cada grupo de alumnos, coordinados por el profesor tutor. Cuando el proceso de aprendizaje del alumno lo requiera, los profesores adoptarán las medidas oportunas de refuerzo o de adaptación curricular. Serán también los profesores de forma colegiada quienes decidan, al final del primer ciclo o al acabar cada uno de los cursos del segundo ciclo, la promoción del alumno al curso o ciclo siguiente. Los alumnos no podrán permanecer en el mismo ciclo más de tres años ni más de dos años en el mismo curso. Si un alumno no ha alcanzado los objetivos programados, pero ya ha agotado el máximo de años de permanencia en el ciclo o curso, promocionará al siguiente, con el informe oportuno sobre las medidas de adaptación curricular que convenga adoptar. De modo excepcional, el grupo de profesores, asesorado por el departamento de orientación, y oídos el alumno y sus padres, podrá decidir la permanencia del alumno en un ciclo o curso una segunda vez, cuando se estime que tiene posibilidades de obtener resultados positivos. Esta decisión debe ir acompañada de las oportunas medidas educativas complementarias.

Los alumnos que alcancen los objetivos programados al término de la ESO recibirán el título de Graduado en Educación Secundaria, que les faculta para acceder al Bachillerato y a la FP específica de grado medio.

Dos son los problemas más importantes a los que se enfrenta esta etapa. En primer lugar, su valor de preparación para estudios posteriores, bien de Bachillerato o de FP, y, al mismo tiempo, su carácter terminal para aquellos alumnos que no van a continuar en el sistema educativo. En segundo lugar, la necesidad de dar respuesta a las diferencias en ritmos de aprendizaje, intereses y motivaciones que manifiestan los alumnos que cursan sus estudios obligatorios.

La reflexión sobre estas cuestiones que afectan a la estructura y a la organización de la etapa de enseñanza obligatoria debería concienciar sobre los peligros que hay que evitar y sobre los cambios que parecen más coherentes. La ESO no es ni cuatro años de la antigua EGB, en la que se plantea un tratamiento educativo homogéneo para todos los alumnos, ni cuatro años del Bachillerato tradicional, orientado a que los alumnos alcancen los conocimientos académicos necesarios para su acceso a estudios posteriores. Es un grave error tratar de incorporar a los estudios obligatorios determinadas materias que sólo cursaban los que accedían al Bachillerato. La ESO ha de tener un componente común para todos los alumnos y ofrecer, al mismo tiempo, distintas posibilidades formativas, más claras y perfiladas a medida que los alumnos se aproximen al final de esta etapa.

La organización de esta etapa debe ser capaz de responder a las distintas capacidades e intereses de los alumnos. Por esta razón, junto con un currículo que tiene una creciente optatividad, se han establecido distintos programas para aquellos alumnos que tuvieran más problemas: los programas de *diversificación curricular* y los de *garantía social*. En el primer caso, se trata de organizar las enseñanzas de forma más flexible y funcional para que los alumnos que tienen más dificultades con las enseñanzas comunes reciban una parte de su formación en un grupo específico, con el fin de que puedan alcanzar los objetivos generales de esta etapa y obtener el título de Graduado en Educación Secundaria. Los programas de garantía social constituyen una oferta educativa dirigida a los alumnos que no alcancen los objetivos de la ESO. Tienen, por tanto, una finalidad claramente distinta a los programas de diversificación curricular. Su objetivo es proporcionar a los alumnos que los cursen una formación básica y profesional que les permita incorporarse a la vida activa o proseguir sus estudios. La consolidación y generalización de ambos tipos de programas es imprescindible para el buen funcionamiento de esta etapa educativa.

Posibilidades de la enseñanza comprensiva

Desde hace muchos años, uno de los debates más apasionados y apasionantes es el que se produce en torno a la organización de la enseñanza, sobre todo en la primera etapa de la Educación Secundaria, a la que acceden los alumnos de 12 a 16 años. En los sistemas polivalentes o comprensivos, como el de la ESO, las enseñanzas se imparten en un único centro para los alumnos de las mismas edades. La implantación de este tipo de sistemas ha sido impulsada históricamente por políticas más progresistas, que situaban en el centro de la reforma la igualdad de oportunidades para todos los alumnos y la superación de una elección prematura, que era socialmente discriminatoria.

Frente a estas posiciones, se han alzado voces críticas que han visto en la enseñanza comprensiva un peligro para los más capaces y un riesgo inexorable de descenso del nivel educativo del conjunto de los alumnos. Este planteamiento, que tiende a igualar calidad con excelencia y esta última con el progreso de los mejores, considera que los centros o las aulas homogéneas para los alumnos más preparados o motivados permiten desarrollar al máximo sus capacidades. Por el contrario, en otro contexto educativo más integrador, existiría un grave riesgo de igualación por abajo, de reducción de los niveles de rendimiento de los alumnos más competentes. El descenso del nivel educativo y, en consecuencia, una peor calidad de la enseñanza, sería el resultado inevitable de la organización de las enseñanzas con un carácter comprensivo.

No es sencillo definir el nivel educativo. La tendencia habitual en las investigaciones nacionales e internacionales es elegir el rendimiento académico de los alumnos como el indicador principal, y prácticamente único, del nivel educativo alcanzado. Sin duda, reflejan una demanda social real. Sin embargo, es una concepción demasiado estrecha. Existen otras capacidades necesarias en la educación de los alumnos e importantes para su activa participación en la sociedad: la iniciativa, la habilidad para buscar y seleccionar información, el trabajo en equipo... Los logros relacionados con el desarrollo personal y social de los alumnos deberían formar parte de la definición del nivel educativo.

Las investigaciones orientadas a comparar los rendimientos académicos de los alumnos, excepto si las comparaciones no son homogéneas, no demuestran que los sistemas comprensivos produzcan peores resultados que aquellos otros más selectivos. Ciertamente, si se seleccionan países con sistemas educativos diferentes y se comparan los resultados de los alumnos de la misma edad, aquellos en los que la educación es más selectiva, en los que sólo está escolarizada una parte de los alumnos –los mejores–, obtendrán resultados promedio superiores a los de aquellos otros que mantienen a todos los alumnos en el mismo centro hasta el final de la educación obligatoria. La extensión de la educación obligatoria con carácter comprensivo hace disminuir el rendimiento promedio de los alumnos respecto al del nivel selectivo anterior. Es normal esperar que el rendimiento medio de los alumnos de los últimos años de la EGB haya sido inferior al de los alumnos del Bachillerato Elemental anterior a la LGE de 1970; del mismo modo, los resultados medios que obtengan los alumnos que cursen los dos últimos años de la ESO serán inferiores a los que cursaron los dos primeros años del BUP establecido en la LGE. Pero la comparación no es equilibrada porque se compara a los mejores alumnos con todos los alumnos. Lo correcto es ver si el conjunto de los conocimientos de todos los alumnos, los que estudian BUP, FP y los que han abandonado el sistema educativo, es mayor o menor que el de todos los alumnos que estudian los dos últimos cursos de la ESO.

Con todas las precauciones que los primeros datos que se van obteniendo aconsejan, al comparar la tabla 6 con la tabla 3, se deduce que los resultados en la promoción de los alumnos son similares, con una ligera ventaja a favor de los que siguen el nuevo sistema. La misma conclusión parece desprenderse de un estudio reciente de la Generalitat de Cataluña. No obstante, son necesarios estudios posteriores, con poblaciones más amplias.

Junto con los resultados de las evaluaciones hay que tener en cuenta el porcentaje de alumnos escolarizados. En España el número de alumnos que estudian las distintas modalidades de la Educación Secundaria ha pasado de poco más de 1.100.000 en el curso 1975/76 a casi 2.700.000 en el curso 1994/95. También en COU la evolución del número de alumnos ma-

Tabla 6 – Promoción en la ESO y en Bachillerato. En porcentaje respecto al total de alumnos matriculados. Territorio MEC. Curso 1994/95

	Alumnos que promocionan		
	Con calificación global positiva en todas las áreas	Con áreas pendientes	Total
ESO			
Primer ciclo	54,8	32,1	86,9
Tercero	33,4	35,3	68,7
Cuarto	38,7	31,0	69,7
	Con calificación global positiva en todas las materias	Con materias pendientes	Total
Bachillerato			
Primero	42,2	29,5	71,7
Segundo	56,7	–	56,7

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Educación y Cultura.

triculados y aprobados ha sido ascendente: los alumnos matriculados han pasado de 260.000 en el curso 1985/86 a 365.000 en el curso 1994/95, mientras que el de aprobados se ha elevado de 169.000 (64,74%) a 250.000 (68,60%). No es posible que progrese el número de bachilleres y que el nivel cultural de la población disminuya.

Cuando se habla de enseñanza comprensiva no debe asociarse con uniformidad e igualdad de programas y exigencias para todos. La enseñanza comprensiva, para cumplir no sólo sus objetivos sociales sino también los educativos, ha de ser flexible y realmente optativa. El sistema optativo facilita una elección escalonada y permite que los alumnos orienten sus estudios en la dirección de sus aptitudes e intereses. Las elecciones no son irreparables, ya que las opciones se mantienen abiertas el mayor tiempo posible.

Estas razones en favor de las posibilidades de la enseñanza comprensiva no deben conducir a olvidar los problemas y dificultades que entraña. La atención a la diversidad de los alumnos supone una serie de medidas curriculares, organizativas, metodológicas y de orientación que reclaman una mayor preparación de los profesores, una mayor flexibilidad y descentralización en las decisiones educativas que se adoptan y un incremento de los medios humanos y materiales disponibles en los centros docentes. Sólo de esta forma se alcanzarán todos los objetivos planteados.

3.3 El Bachillerato

El Bachillerato es la última etapa de la Educación Secundaria y consta de dos cursos, dirigidos a los alumnos de 16 a 18 años. Su duración ha sido ampliamente discutida, poniéndose en duda si siendo tan breve puede cum-

plir los objetivos que se plantea. La valoración que se hace depende en gran medida de la parte de la Educación Secundaria que se destaque. Si se tienen en cuenta sólo los dos años de Bachillerato, puede parecer escasa su duración. Sin embargo, no se debe olvidar que el Bachillerato es la etapa final de la Educación Secundaria, que se prolonga durante seis años, tiempo suficiente para formar al alumno. En cualquier caso, los años que el alumno va a estar escolarizado cuando termine sus estudios de Bachillerato son los mismos en un sistema o en el otro. Y no resulta fácil conjugar de forma coherente un modelo de la ESO de tres años de duración que se prolongue posteriormente en un Bachillerato de tres años con la extensión de la educación obligatoria y gratuita hasta los 16 años.

El problema principal del Bachillerato es, de nuevo, armonizar sus distintas finalidades. Se le encomiendan tres objetivos: preparar a los alumnos para que puedan seguir con aprovechamiento la enseñanza universitaria, ofrecer la formación de base adecuada a aquellos que deseen acceder a la FP específica de grado superior y capacitar a todos los alumnos para su incorporación a la vida activa. Tiene, no obstante, el riesgo de inclinarse casi exclusivamente hacia su función propedéutica en relación con la Universidad. El peso de la tradición puede hacer olvidar las demás finalidades. Si esto sucediera, conduciría a muchos alumnos a una situación sin futuro, al no poder absorber la Universidad la demanda existente.

Las previsiones realizadas indican que la extensión de la educación obligatoria va a suponer un incremento de los alumnos que accedan al Bachillerato. En torno al 70% de los alumnos de cada generación empezará sus estudios de Bachillerato, de los que el 70%, aproximadamente un 50% de la generación, obtendrá la titulación final. Un porcentaje importante de estos alumnos, alrededor del 30%, ha de sentirse preparado y motivado para continuar sus estudios en la FP de grado superior. En este punto se concreta uno de los más importantes objetivos de la reforma educativa: hacer atractiva la FP de grado superior. Y ello por varias razones: por su importancia para el desarrollo económico del país y porque facilitará la inserción laboral de los jóvenes, pero también porque contribuirá a que disminuya la presión hacia la Universidad y, en consecuencia, a que se reduzca el número de alumnos que no alcanzan lo que desean. Para conseguir esta meta es fundamental que el Bachillerato no organice sus enseñanzas pensando únicamente en aquellos alumnos que proseguirán después los estudios universitarios.

El nuevo Bachillerato ofrece objetivos educativos y materias comunes para todos los alumnos y otorga una única titulación al finalizar estos estudios. Al mismo tiempo, garantiza diversidad y especialización, porque junto con las materias comunes hay un número considerable de materias optativas en cada una de las cuatro modalidades programadas y en las opciones previstas.

El currículo del Bachillerato, igual que el de la ESO, se define en tres momentos. El Ministerio de Educación establece los objetivos y las enseñanzas mínimas, cuyo horario será el 55% del total en las Comunidades Autónomas con lengua oficial distinta del castellano y el 65% en las restantes. Después, las administraciones educativas autonómicas fijan el currículo oficial para cada Comunidad. Finalmente, los departamentos didácticos de los centros y los equipos de profesores concretan y adaptan el currículo oficial de acuerdo con las características de sus alumnos.

Los objetivos generales del Bachillerato, y los específicos definidos en cada centro para los alumnos, se expresan en términos de capacidades que éstos deben alcanzar. Las fundamentales están relacionadas con el dominio de la lengua castellana y la propia de cada Comunidad, la expresión correcta en una lengua extranjera, el análisis y la valoración crítica del mundo contemporáneo, la comprensión de las bases del método y la investigación científica y el dominio de los conocimientos científicos y tecnológicos de la modalidad cursada y el desarrollo de la sensibilidad artística y literaria.

Como se ha señalado, las enseñanzas se organizan en modalidades que permiten que cada alumno pueda elegir su propio itinerario formativo, en función de sus capacidades e intereses académicos y profesionales. Son cuatro las modalidades de Bachillerato programadas: Artes, Ciencias de la naturaleza y de la salud, Humanidades y Ciencias sociales y Tecnología. El Gobierno, de acuerdo con las Comunidades Autónomas, puede establecer nuevas modalidades. A su vez, cada modalidad de Bachillerato consta de:

— materias comunes, orientadas a la formación general del alumno y a asegurar la función terminal del Bachillerato;
— materias propias de cada modalidad, que preparan para campos específicos de estudio académico o profesional;
— materias optativas, que contribuyen a completar y enriquecer la modalidad escogida.

Las materias comunes a todas las modalidades y en todas las Comunidades Autónomas son Educación física, Filosofía, Historia, Lengua castellana, Lengua de la Comunidad Autónoma y Lengua extranjera.

Las materias propias de cada modalidad, como las comunes, son también fijadas para el conjunto del Estado. No obstante, las Comunidades Autónomas en pleno ejercicio de sus competencias en materia educativa han distribuido, con algunas diferencias de horario y de itinerario, estas materias en los dos cursos. En el cuadro 3 se recoge el horario y los itinerarios propuestos en el territorio administrado por el Ministerio de Educación y Cultura para las materias comunes y las propias de modalidad de los dos cursos de Bachillerato.

Los alumnos deben cursar una materia optativa en el primer curso y dos en el segundo, además de las comunes y las propias de la modalidad e

Cuadro 3 – Materias comunes y propias de cada modalidad de Bachillerato. Territorio MEC

PRIMERO DE BACHILLERATO				
Comunes	• Educación física (2h) • Lengua extranjera (3h) • Filosofía (3h) • Religión/Alternativa (1h) • Lengua y literatura castellana (3h)(*) • Tutoría (1h)			
Modalidad	Artes	Humanidades y CC. sociales	CC. de la naturaleza y de la salud	Tecnología
Propias de la modalidad (4 horas semanales c/u)	• Dibujo artístico I • Dibujo técnico • Volumen I	*Humanidades* • Hª del mundo contemporáneo • Latín I • Griego *CC. sociales* • Hª del mundo contemporáneo • Matemáticas aplicadas a las CC. sociales • Economía	• Matemáticas I • Física y química • Biología y geología	• Matemáticas I • Física y química • Tecnología industrial I
SEGUNDO DE BACHILLERATO				
Comunes	• Historia (3h) • Lengua extranjera II (3h) • Lengua y literatura castellana II (3h) (**) • Religión/Alternativa (1h)			
Modalidad	Artes	Humanidades y CC. sociales	CC. de la naturaleza y de la salud	Tecnología
Propias de la modalidad (4 horas semanales c/u)	*Artes plásticas* • Dibujo artístico II • Historia del arte • Técnicas de expresión gráfico-plásticas *Artes aplicadas y Diseño* • Dibujo artístico II • Historia del arte • Fundamentos de diseño e imagen	*Humanidades* • Latín II • Hª de la filosofía • Historia del arte *CC. sociales: Geografía e historia* • Geografía • Historia del arte • Hª de la filosofía *CC. sociales: administración y gestión* • Matemáticas aplicadas a las CC. sociales II • Geografía • Economía y organización de empresas	*C.C. e Ingeniería* • Matemáticas II • Física • Dibujo técnico/ Biología *C. de la salud* • CC de la tierra y del medio ambiente/Matemáticas II • Química • Biología	*C.C. e ingeniería* • Matemáticas II • Física • Dibujo técnico *Tecnología industrial* • Tec. industrial II • Electrotecnia • Mecánica

(*) En la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, además, Lengua y literatura catalana (3h).
(**) En la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, Lengua y literatura II (2h) y Lengua y literatura catalana (2h).

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIDE, *El Sistema Educativo Español 1995*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1995.

itinerario elegidos. En estas materias optativas es donde se produce una mayor variedad entre las Comunidades Autónomas, tanto por lo que se refiere al número de las que el alumno debe cursar como a su organización en el currículo. Hay que señalar que, en general, siempre son materias optativas las de las otras modalidades distintas a la cursada.

La metodología propuesta en el Bachillerato pretende favorecer la capacidad del alumno para aprender por sí mismo, para trabajar en grupo y para aplicar los métodos propios de la investigación. Además, se debe resaltar la relación de los aspectos teóricos de las materias con sus aplicaciones prácticas.

La evaluación y la promoción de los alumnos han sido definidas, en sus aspectos básicos, de modo común. La evaluación, continua y por materias, ha de realizarse de acuerdo con los objetivos educativos establecidos en el currículo oficial de cada Comunidad. Las calificaciones otorgadas se deben expresar en una escala numérica de uno a diez sin decimales, considerándose positivas aquellas iguales o superiores a cinco. Al finalizar el primer curso, el alumno que tenga más de dos materias pendientes de aprobación debe repetir curso. Al finalizar el segundo, deberá repetir curso completo todo alumno que tenga más de tres materias pendientes y sólo las pendientes si son tres o menos. Los alumnos que alcanzan una evaluación positiva en todas las materias al finalizar el segundo curso reciben el título de Bachiller, en el que se especifica la modalidad cursada y la calificación media obtenida.

4. Dignificar la Formación Profesional

La Formación Profesional reglada, organizada dentro del sistema educativo, está presente en las distintas etapas de la Educación Secundaria como formación profesional de base, y, al término de cada una de ellas, como oferta de Formación Profesional específica. Este planteamiento, teóricamente correcto, exige transformaciones en todo el sistema educativo para romper la tradicional dicotomía entre formación académica y formación profesional. La incorporación de la formación profesional de base no puede quedarse en un mero añadido retórico, ni siquiera en la inclusión de una nueva área obligatoria para todos los alumnos: la tecnología. Exige una dimensión más práctica, funcional y profesionalizadora en las distintas áreas que constituyen la Educación Secundaria, nuevas optativas relacionadas con la oferta profesional posterior y la inclusión de objetivos que favorezcan la transición a la vida activa.

La FP específica debe ser el puente entre las distintas etapas de la Educación Secundaria y el mundo del trabajo. Los constantes cambios tecnológicos, sociales y laborales reclaman una FP flexible, capaz de adaptarse a las trans-

formaciones de la sociedad y de ofrecer a los jóvenes una preparación polivalente que les permita afrontar las distintas demandas laborales a las que se van a enfrentar a lo largo de la vida. Esto no es fácil. La habitual rigidez del sistema educativo, cuyos cambios exigen un período de tiempo prolongado, se ajusta mal a la agilidad que debe tener el sistema específico de FP.

La reforma de la FP no afecta solamente a la parte correspondiente al sistema educativo. Es una reforma que pretende estar estrechamente relacionada con el desarrollo económico y social, con la innovación científica y tecnológica, con las necesidades de formación continua y nueva cualificación de la población trabajadora y con las demandas del mercado de trabajo. Su vocación es llegar a configurar un «sistema integrado de formación profesional», en el que se incluyan todos los subsistemas formativos: educativo, ocupacional, continuo, etc. Desde este modelo, es necesario avanzar hacia un único sistema de cualificaciones profesionales en el que existan, por un lado, unos criterios comunes y homologados para la acreditación laboral y profesional de las ofertas formativas y, por otro, una correspondencia aceptada entre la experiencia laboral y determinadas áreas o módulos formativos. De esta forma, se avanzará con mayor rapidez y eficacia en la coherencia de la oferta de formación, en su ampliación a todos los sectores sociales y profesionales y en la rapidez de la respuesta a las nuevas demandas que se vayan produciendo.

El programa nacional de FP, elaborado por el Consejo General de Formación Profesional y aprobado por el Gobierno en 1993, fue el primer avance importante en esta dirección. Sin embargo, hay que constatar que sólo se han dado los primeros pasos en el camino hacia una real integración de las distintas ofertas formativas. El sistema general de cualificaciones profesionales y el marco de convalidaciones entre la práctica laboral y la formación están todavía en sus comienzos.

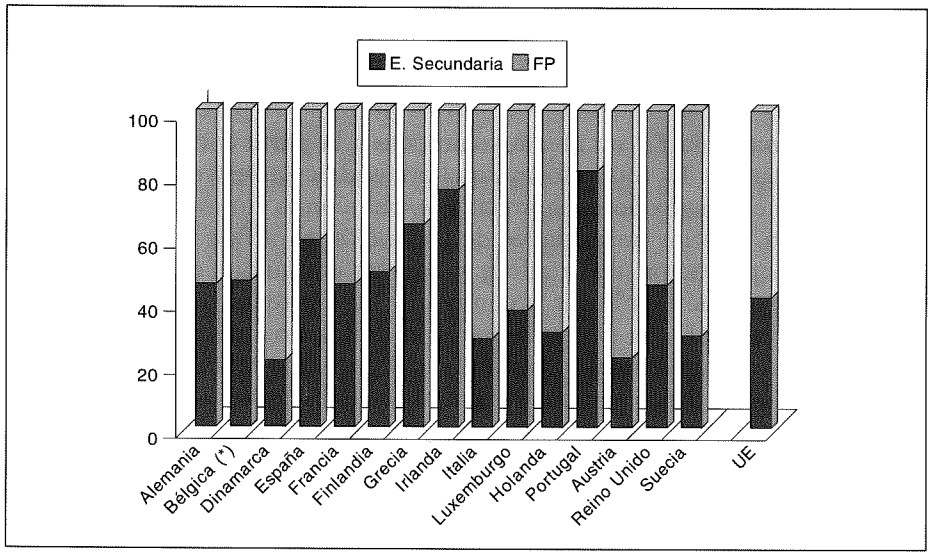
4.1 Acercarnos a Europa

Mientras en España casi dos de cada tres alumnos cursan enseñanzas generales (Secundaria o Bachillerato) y sólo uno sigue estudios de FP[4], en buena parte de los países europeos la proporción es casi inversa, como puede apreciarse en el gráfico 2.

La proporción española de alumnos que cursan FP, como la de Irlanda, Grecia y Portugal, es inversa a la probablemente deseable de acuerdo con las necesidades del mercado laboral. Por ello, es necesario hacer atractivos y útiles los estudios de FP, elevando la consideración social de la que gozan para que un mayor número de alumnos opte por ellos.

[4] En los indicadores 2.2.2 y 2.2.3 del Anexo Estadístico esta información se halla desagregada por Comunidades Autónomas y con datos correspondientes al curso 1994/95.

Gráfico 2 – Porcentaje de alumnos de Educación Secundaria y FP en los países de la Unión Europea. Curso 1992/93

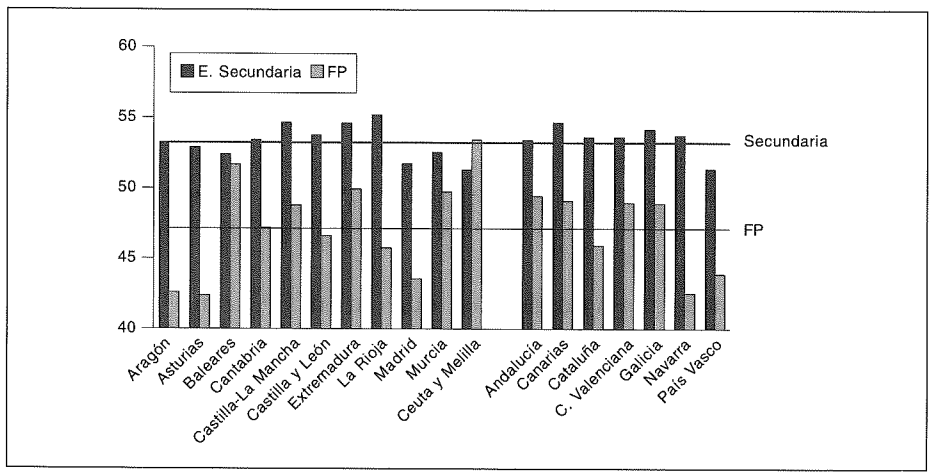


(*) Estimación.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *Les chiffres clés de l'éducation dans l'Union européenne*, Luxemburgo, 1996.

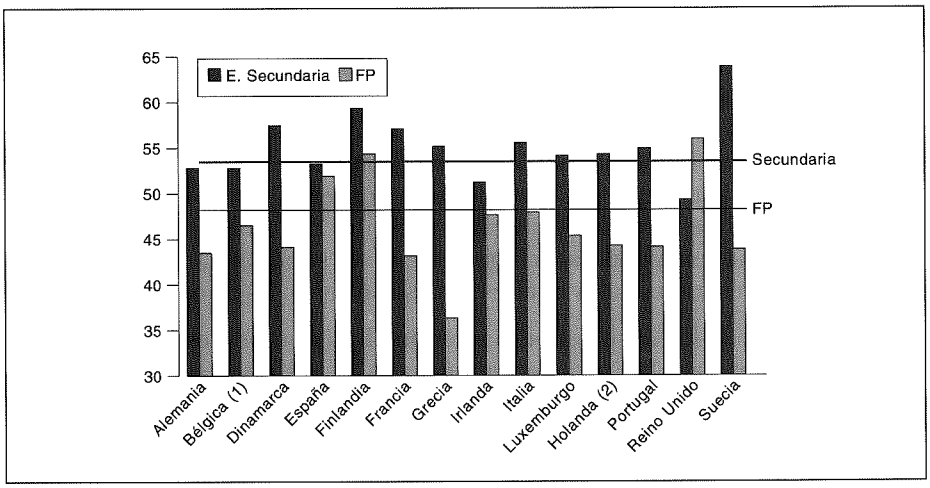
Por sexos, las mujeres son mayoría en los estudios de Educación Secundaria, mientras los varones superan el 50% del total en FP. Esto es así en casi todas las Comunidades Autónomas (gráfico 3) y en todos los países

Gráfico 3 – Porcentaje de mujeres entre el alumnado de Educación Secundaria y FP en cada Comunidad Autónoma. Curso 1993/94



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la Enseñanza en España. 1993/94*, 1996.

Gráfico 4 – Porcentaje de mujeres entre el alumnado del segundo ciclo de Educación Secundaria y FP en los países de la Unión Europea. Curso 1992/93



(1) Estimación.
(2) Datos del curso 1991/92.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *Les chiffres clés de l'éducation dans l'Union européenne*, Luxemburgo, 1996.

europeos, salvo en el Reino Unido, país en el que las mujeres superan a los varones en FP pero no en la enseñanza general (gráfico 4).

Hasta que se implanten de modo definitivo las nuevas enseñanzas, coexisten en la actualidad la FP de primer y segundo grado de la LGE, los módulos profesionales experimentales –ambos en extinción– y la FP establecida por la LOGSE.

4.2 *La nueva Formación Profesional reglada*

La formación profesional de base deben adquirirla los alumnos en la enseñanza general, tanto en la ESO como en el Bachillerato. En estas enseñanzas debe proporcionarse a los alumnos la base científico-técnica y las destrezas comunes a un amplio conjunto de profesiones. La FP específica tiene como objetivo preparar a los alumnos para el ejercicio de una profesión.

La FP específica se organiza en *ciclos formativos*, al final de los cuales se obtienen los títulos de FP de grado medio y de grado superior. Los ciclos formativos se imparten en los centros educativos, con una estructura flexible para adaptarse al entorno socioeconómico y una duración variable. Incluyen también una parte importante de formación práctica, aproximadamente el 30%, que se desarrolla en los centros de trabajo.

Los ciclos formativos se organizan, a su vez, en *módulos*, que se corresponden con una determinada *unidad de competencia profesional* requerida

en el empleo, a fin de conseguir una estrecha vinculación entre el sistema educativo y el productivo. Los módulos son equivalentes a las áreas o materias en las que se organizan las enseñanzas en la formación académica.

Para acceder a los ciclos formativos de grado medio es necesario estar en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria o superar una prueba en la que el aspirante acredite los conocimientos y habilidades para seguir con aprovechamiento el ciclo correspondiente. Para cursar un ciclo formativo de grado superior es necesario poseer el título de Bachiller y haber cursado determinadas materias, según el ciclo de que se trate. No obstante, también se puede acceder a este nivel superando una prueba de acceso, para presentarse a la cual es necesario tener 20 años cumplidos.

El currículo de la FP se define siguiendo el mismo proceso en tres fases que describimos para las otras enseñanzas. A través de él se pretende que los alumnos adquieran la competencia profesional correspondiente a cada título, que conozcan el sector productivo, los mecanismos de inserción profesional y la legislación básica y que estén en condiciones de adquirir nuevos aprendizajes y adaptarse a los eventuales cambios en las cualificaciones.

Como se ha señalado, la duración de cada ciclo, así como la de los módulos, es variable, en función de la profesión de que se trate, y oscila entre 1.300 y 2.000 horas. La duración del módulo en centros de trabajo varía de 350 a 700 horas. Los ciclos de mayor duración se suelen organizar en dos cursos académicos. Los módulos pueden ser de dos tipos: asociados a una unidad de competencia (los más específicos) o generales, que contribuyen a desarrollar capacidades básicas para la profesión asociada al ciclo.

La metodología didáctica ha de proporcionar a los alumnos un conocimiento preciso de los procesos productivos para los que se les prepara e integrar los contenidos científicos, tecnológicos y organizativos en sus dimensiones teórica y práctica.

La evaluación es continua, como en el resto de las enseñanzas, y se realiza para cada módulo, aunque se considerará el conjunto de los mismos. Tiene como finalidad verificar la consecución de los objetivos programados y la madurez del alumno. Para superar un ciclo formativo es necesario haber sido evaluado positivamente en todos los módulos que lo componen.

El título de FP de grado medio acredita al alumno que lo ha obtenido como *técnico,* es decir, como trabajador cualificado, en el campo profesional correspondiente. En el ámbito académico se corresponde con la Educación Secundaria, equivale al *segundo nivel* de la nomenclatura europea y está sancionado por un certificado. El título de FP de grado superior certifica que el alumno ha obtenido las capacidades correspondientes a un *técnico superior* –equiparable en la clasificación española actual a un técnico

intermedio– en el campo profesional correspondiente. En el ámbito académico se corresponde con la educación superior no universitaria, equivale al *tercer nivel* europeo y está sancionado también por un título.

En el cuadro 4, al final de este capítulo, se recogen las titulaciones de FP específica de grados medio y superior por familias profesionales aprobadas con fecha 29 de septiembre de 1995.

5. El desafío de la calidad

Existe un acuerdo unánime en que la mejora de la calidad de la enseñanza es uno de los objetivos básicos de la reforma educativa. Un objetivo que es compartido por todos los países desarrollados que han conseguido generalizar ya la educación hasta los 16 o 18 años. Sin embargo, los puntos de coincidencia se reducen cuando se aborda el significado de la calidad y el tipo de política educativa que mejor puede promoverla. De forma esquemática, se pueden señalar dos posiciones nítidamente diferenciadas: una más igualitaria, la otra más liberal. La primera defiende una escuela abierta a todos los alumnos, incluye otros indicadores además del rendimiento académico para valorar la calidad de la enseñanza y desconfía de la competencia entre los centros docentes como estrategia para mejorar la educación. La segunda considera que la libre elección de centro por parte de los padres es el mecanismo fundamental para conseguir que los centros realicen una oferta educativa más positiva y atrayente. La posición más igualitaria, como ya señalamos anteriormente, mantiene que el carácter comprensivo de la enseñanza es compatible con la calidad. La posición más liberal valora más negativamente la enseñanza comprensiva, en la medida en que puede reducir las posibilidades de los alumnos más capaces, y promueve vías más claras de diferenciación de los centros y de los alumnos.

La reforma educativa española se mueve dentro del marco de la primera ideología, aunque admite también la necesidad de impulsar un conjunto de propuestas que favorezcan una mejor organización y funcionamiento de los centros docentes. Las iniciativas más importantes se sitúan en torno a los objetivos de la enseñanza, la función de los profesores y la autonomía y evaluación de los centros.

5.1 Objetivos y contenidos de la enseñanza

El currículo que se establece en la reforma educativa relaciona los aprendizajes que deben realizar los alumnos con los objetivos generales de cada etapa educativa. La finalidad última de la actividad docente no es solamente la adquisición de determinados contenidos de aprendizaje o de un

conjunto de conductas observables, sino que va más allá. El referente principal para los profesores a la hora de planificar la acción educativa son los objetivos de cada etapa, que se expresan en términos de las capacidades que deben desarrollar los alumnos.

Los objetivos se refieren a cinco grandes tipos de capacidades humanas: cognitivas o intelectuales, motrices, de equilibrio personal o afectivas, de relación interpersonal y de actuación e inserción social. La actividad docente debe tenerlas en cuenta todas y no solamente las vinculadas al desarrollo intelectual.

Este planteamiento más amplio y equilibrado se extiende también a los contenidos que han de ser aprendidos. Se han establecido tres tipos de contenidos en las áreas que constituyen el currículo de cada etapa educativa: los conceptos, los procedimientos y los valores. Los conceptos son los núcleos informativos, los datos y sus relaciones, que constituyen un determinado campo de conocimientos adaptado a la edad de los alumnos. Los conceptos han sido siempre la parte fundamental –y la mayoría de las veces única– de los planes de estudio tradicionales. Los procedimientos se refieren principalmente a las estrategias que un alumno debe desarrollar para mejorar la comprensión de determinados conceptos, para buscar y seleccionar información o para organizar y combinar los datos obtenidos. Finalmente, las normas, valores y actitudes incorporan una nueva dimensión a la actividad educativa. Frente a los enfoques que reducen la educación en valores a una materia determinada, en un horario concreto y bajo la responsabilidad de un profesor, el modelo de la reforma educativa se propone incorporar la educación en valores en todas las áreas y responsabiliza de este objetivo a todos los profesores. El riesgo que existe es que esa delegación de responsabilidad en el equipo docente y en los proyectos que el centro elabore quede excesivamente diluida por falta de experiencia. La opción de dar a los centros y a los profesores una mayor autonomía busca un mayor compromiso de la comunidad educativa, pero puede provocar también resultados no deseados.

5.2 Cometido de los profesores

La reforma educativa está suponiendo un cambio importante en las tareas que deben desarrollar los profesores, especialmente aquellos que imparten la nueva etapa de la ESO. Frente a la concepción tradicional del docente, cuya función principal era casi exclusivamente facilitar el aprendizaje de los alumnos en el área o materia de su competencia, aparecen ahora diferentes responsabilidades acordes con las características de la Educación Secundaria. Tres son las funciones principales que debe asumir:

— Organizar el proceso de enseñanza, para favorecer en los alumnos el desarrollo de las capacidades propias de esta etapa educativa y del área curricular que enseña y para asegurar que los alumnos aprendan los conceptos, procedimientos y actitudes que se incluyen en la programación educativa.

— Detectar los distintos ritmos de aprendizaje de los alumnos de su clase y adaptar la enseñanza a sus posibilidades. Colaborar en el desarrollo personal de los alumnos y en su orientación educativa y profesional.

— Participar en la elaboración del proyecto educativo y curricular del centro, en las programaciones de su departamento y en los proyectos de innovación, formación o mejora que se impulsen en el centro.

La ampliación de la educación obligatoria, la organización de una etapa de Educación Secundaria y la presencia en esta etapa de profesores de distintos cuerpos y tradiciones docentes (EGB, BUP, FP y Maestros de Taller) implica una modificación importante, no sólo en las responsabilidades del profesor con sus alumnos, sino también en sus relaciones con el conjunto de los profesores. La reforma educativa supone un cambio trascendental en la cultura de los profesores, en la organización de las enseñanzas, en los sistemas de participación y de decisión y en los temas sobre los que debe decidirse. Estos cambios afectan fundamentalmente a los profesores y son vividos en muchas ocasiones con incertidumbre e inseguridad, como queda patente en las opiniones recogidas en la encuesta cualitativa del capítulo precedente[5]. El éxito de la reforma educativa descansa en gran medida en el compromiso de los profesores. Por ello, es necesario analizar las razones de su desasosiego e impulsar iniciativas que ayuden a su solución.

Todos los profesores de las anteriores enseñanzas medias, que impartían BUP o FP, se han integrado en los nuevos cuerpos docentes: profesores de Educación Secundaria y profesores técnicos de FP. A los antiguos catedráticos de Bachillerato se les ha reconocido su condición de catedráticos y se ha establecido el procedimiento para que los profesores de Educación Secundaria puedan alcanzar dicha condición.

El número de profesores ha experimentado un aumento proporcional al de alumnos de Educación Secundaria. Ambos se han multiplicado por más de dos en los 20 últimos años. El incremento de los profesores fue más lento al principio que el de los alumnos, para crecer con más rapidez desde 1980 e igualar en 1995 la relación profesor/alumno que había en 1975, pero con un millón y medio más de alumnos (tabla 7). Según los datos de avance del curso 1995/96, esta proporción ha descendido ligeramente (14,1).

---

[5] Véanse p. 223, 231, 232 y 235 del capítulo III.

Tabla 7 – Evolución del número de profesores, de alumnos y de la proporción alumnos/profesor en Educación Secundaria. Cursos1975/76-1995/96

	1975/76	1980/81	1985/86	1990/91	1994/95	1995/96 (*)
Alumnos	1.123.657	1.694.468	1.977.214	2.444.406	2.639.767	2.679.076
Profesores	76.437	102.716	124.958	159.859	179.876	187.009
Alumnos/profesor	14,7	16,5	15,8	15,3	14,7	14,1

(*) Datos avance.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la Enseñanza en España. 1984-1985*, 1987; y Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años.

No obstante, el problema fundamental es la variación en las necesidades de profesores especialistas de acuerdo con las nuevas enseñanzas implantadas (psicopedagogos, tecnólogos, profesores de ámbito) y los desajustes que producen la evolución demográfica y las opciones de los alumnos, que inclinan sus preferencias de modo incuestionable hacia ciertas disciplinas, como el inglés.

Un profesor de Educación Secundaria debe ser licenciado, arquitecto o ingeniero y poseer un título de especialización didáctica, obtenido tras la realización de un curso con una duración mínima de un año.

A esta formación inicial debe sumarse la permanente que reciben los profesores en el ejercicio profesional. Los programas de formación permanente se ajustan en los últimos años a las exigencias de la implantación de la LOGSE. Las administraciones educativas han establecido *planes de formación*, centros de profesores y programas de ayuda para el perfeccionamiento del profesorado. En esta tarea están colaborando la Universidad, los movimientos de renovación pedagógica y otras instituciones públicas y privadas, entre las que destacan los sindicatos y asociaciones de profesores. Además, y para estimular la formación, se ha establecido un complemento específico en el salario de los profesores de los centros públicos que se percibe cada seis años si se certifica haber recibido un número determinado de créditos de formación.

Las condiciones laborales de los profesores de los centros públicos tienen similitudes con las del resto de los funcionarios y características propias. La jornada laboral es de 37,5 horas semanales, de las cuales 18 son lectivas (de dedicación a los alumnos en el aula) y el resto, hasta las 30 de obligada permanencia en el centro, son complementarias. Estas horas complementarias han de dedicarse a la orientación de los alumnos, las reuniones de equipos docentes, las sesiones de evaluación, las actividades complementarias y extraescolares y la participación en los órganos colegiados. Las 7,5 horas restantes, que no son de obligado cumplimiento en el centro, están previstas para preparación de las clases, corrección de los trabajos de los alumnos, actividades de formación y otras tareas inherentes a la fun-

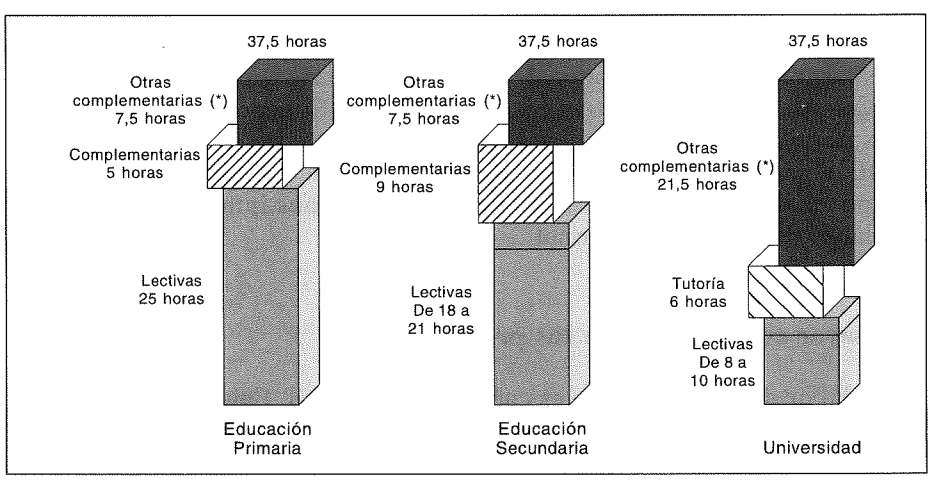
ción docente. En el gráfico 5 se compara la distribución del horario de trabajo semanal de los funcionarios docentes en Educación Primaria, Secundaria y en la Universidad.

La promoción profesional de los docentes se puede realizar en el propio centro o mediante el acceso a otras funciones dentro de la administración educativa. Dentro del centro, como ya se ha señalado, los profesores de Educación Secundaria pueden adquirir la condición de catedrático y, desde ella, la jefatura del departamento didáctico. La condición de catedrático se valora como mérito específico en traslados u otros concursos docentes. Los profesores pueden formarse también en otras especialidades del cuerpo al que pertenecen, acceder a la dirección del centro o ser habilitados para desempeñar la tutoría de prácticas de los nuevos profesores.

Fuera del centro docente, se ha abierto la posibilidad del acceso de los profesores a la Universidad en calidad de profesores asociados. Se pretende estimular la colaboración entre los departamentos universitarios y los de Educación Secundaria en programas de investigación, formación e innovación. Finalmente, los profesores de Educación Secundaria pueden acceder a la inspección o a otros puestos de la administración educativa.

La valoración de la práctica docente se tendrá en cuenta en el desarrollo profesional del profesorado, junto con las actividades de formación, investigación e innovación. Además, se deberán establecer vías de progreso profesional para los profesores, vinculadas principalmente a la buena práctica profesional; al mismo tiempo, se prestará una atención prioritaria a la cualificación y la formación del profesorado, a la mejora de las condicio-

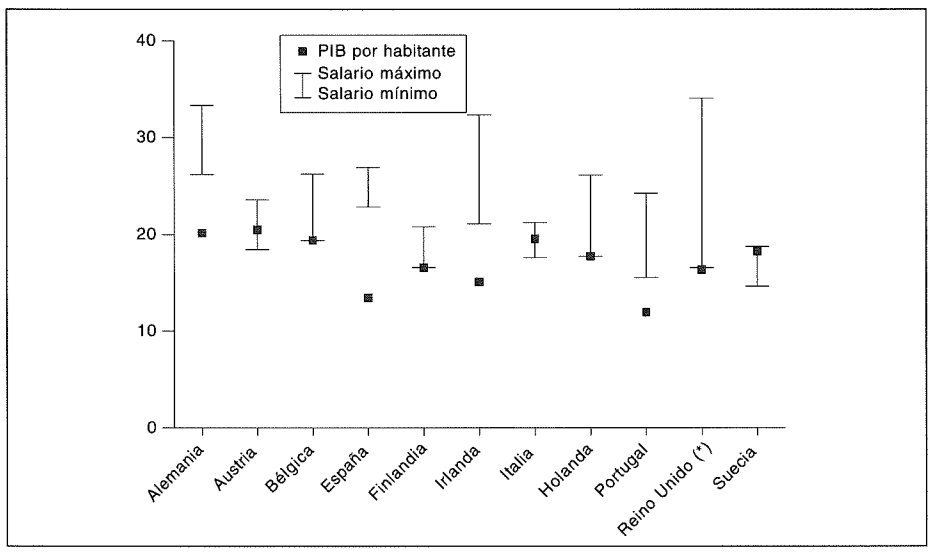
Gráfico 5 – Horario de trabajo semanal del funcionariado docente por nivel educativo y actividad. Curso 1994/95



(*) Horas de no obligada dedicación al centro: actividad investigadora, preparación de clases...

Fuente: CIDE, *El Sistema Educativo Español 1995*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1995.

Gráfico 6 – Salario mínimo y máximo del profesorado de centros públicos de Educación Primaria en relación con el PIB por habitante en países de la Unión Europea. En miles de dólares estadounidenses. 1994



(*) Datos de 1992.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, París, 1996.

nes en que realiza su trabajo y al estímulo de una consideración y reconocimiento social de la función docente que parecen haberse perdido[6].

Con respecto a la situación de los profesores en otros países, los datos que ofrecen algunos informes, como el de la OCDE o el de la Unión Europea, ponen de manifiesto que la media es bastante similar a la descrita. En la mayoría de los países se exige una formación inicial similar, son parecidas también las condiciones de trabajo, el salario y el número de horas lectivas. Ahora bien, mientras los profesores de Educación Primaria españoles perciben un salario inicial superior a la media de los países de la OCDE, el máximo no es ya de los superiores (gráfico 6) y se tarda aquí más tiempo en alcanzarlo. Es decir, es más lenta y menos intensa la promoción a lo largo de la vida profesional[7].

Un mayor compromiso de los profesores

La labor de los profesores es cada vez más difícil. Existe la tentación de explicar estas dificultades como una consecuencia de la aplicación de la re-

[6] Véanse p. 223 y 249 del capítulo III.

[7] En los indicadores 2.2.5, 2.2.6 y 2.2.7 del Anexo Estadístico se amplía la información relativa a los ingresos del funcionariado docente.

forma educativa, que exige un mayor esfuerzo y un proceso de preparación y de adaptación a las nuevas funciones. No es ésta, posiblemente, la razón fundamental. La principal causa de la tensión de los docentes deriva de las mayores demandas que la sociedad plantea al sistema educativo y a sus profesores. Cada vez son más las familias que, ante las incertidumbres futuras y el oscuro horizonte laboral, consideran que el bien más importante que pueden dejar a sus hijos es una buena formación. Esta consideración conduce a una mayor exigencia a los poderes públicos, a los centros docentes y a los propios profesores.

Ante esta mayor presión, los profesores no están en la misma situación que hace 30 años, cuando demandas similares de determinados sectores de las clases medias se respondían en un marco social más estable y con referentes educativos y académicos bien establecidos. Los tiempos han cambiado radicalmente. Por un parte, los medios de comunicación están ampliando su influencia y compiten claramente con la labor de los profesores en el aula. Por otra, la mayor complejidad del sistema educativo, la falta de

Tabla 8 – Porcentaje de profesores que se declaran «satisfechos» («muy satisfechos» + «bastante satisfechos») con diversos aspectos de su trabajo docente. 1992

Áreas de satisfacción	
1. Trabajo docente	
Posibilidad de usar la iniciativa	89,0
Trabajo docente	88,9
Tipo de alumnos	76,2
Medios didácticos	61,8
Desarrollo personal	56,3
Estudios y preparación (*)	55,3
2. Puesto de trabajo	
Vacaciones	91,9
Estabilidad y seguridad en el puesto	73,1
Horarios	75,1
Remuneración adecuada	43,2
Expectativas de promoción	35,5
3. Centro de trabajo	
Relaciones con sus colegas	87,7
Centro en general	84,3
Forma de ejercer su autoridad el director	78,1
Proyecto docente	71,5
Colaboración de los padres	47,2

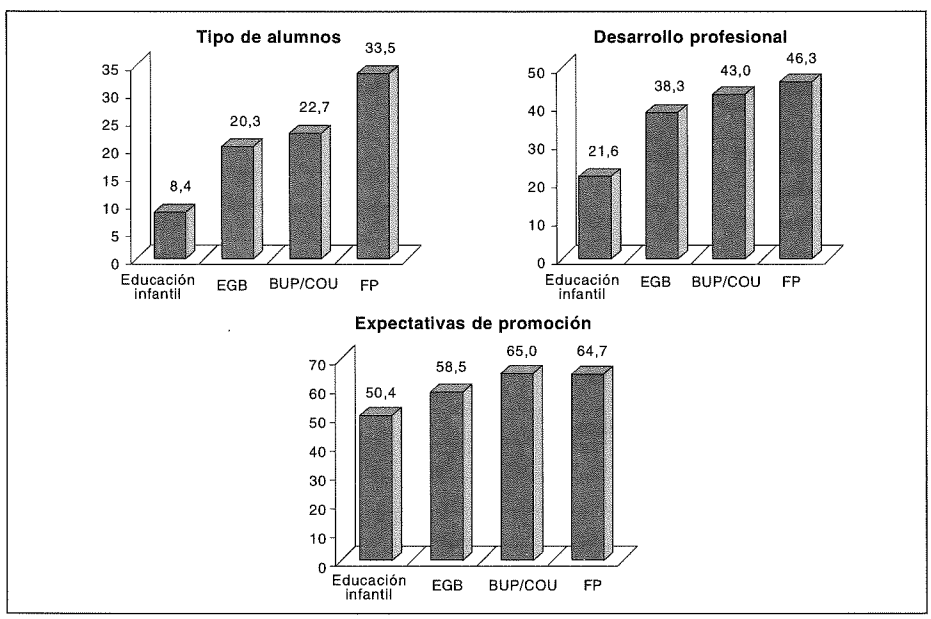
(*) Esta pregunta admitía cinco alternativas: muy, bastante, regular, poco y nada satisfecho. Se han sumado sólo las dos primeras, por lo que quizá el porcentaje de «satisfechos» sea algo más bajo de lo esperado.

Fuente: González Blasco, P. y González-Anleo, J., *op. cit.*

referencias culturales y disciplinares estables[8] y la pluralidad ideológica, cultural y social de los alumnos complican enormemente el proceso de enseñanza. En este contexto hay que situar el trabajo del profesor, que debe adaptar su tarea y su papel a las nuevas concepciones sobre el funcionamiento de los centros docentes y sobre la organización del proceso de enseñanza.

El informe sociológico sobre el profesorado no universitario realizado por la Fundación Santa María[9] recoge el promedio de satisfacción de los docentes en relación con diversos aspectos de su trabajo. Un análisis rápido de los datos de la tabla 8 pone de manifiesto que la remuneración y las expectativas de promoción son los aspectos en los que existe una menor satisfacción. Al comparar las respuestas de los profesores según el nivel docente en el que trabajan (gráfico 7), comprobamos que son los profesores de Secundaria (BUP/COU y FP) los que están más insatisfechos con el tipo

Gráfico 7 – Porcentaje de profesores que se declaran «insatisfechos» con el tipo de alumnos, con su desarrollo profesional y con sus expectativas de promoción, por niveles docentes. 1992



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de González Blasco, P. y González-Anleo, J., *op. cit.*

[8] La indisciplina es un problema real y en aumento, tanto en el contexto escolar como en el familiar. Véase p. 265 del capítulo III.

[9] González Blasco, P. y González-Anleo, J., *El profesorado en la España actual. Informe sociológico sobre el profesorado no universitario*, Fundación Santa María-Ediciones SM, Madrid, 1993.

de alumnos, con su desarrollo profesional y con las expectativas de promoción[10]. A partir de estos datos, parece necesario impulsar iniciativas que amplíen las posibilidades de progreso profesional asociadas a mejores incentivos económicos. Esta mayor exigencia y promoción conducirá simultáneamente a incrementar la motivación de los profesores y su valoración social.

5.3 Autonomía, evaluación y participación de los centros

Uno de los factores que pueden contribuir a mejorar la calidad de los centros docentes es favorecer su capacidad de decisión, de organización y de gestión. Esta mayor **autonomía**, en el marco de unas normas básicas de funcionamiento, pretende conseguir que los centros docentes se adapten a su entorno social y geográfico, se responsabilicen de sus decisiones, promuevan cauces de participación de los miembros de la comunidad educativa y desarrollen programas de innovación y de cambio.

La autonomía de los centros ha ido aumentando progresivamente, aunque de forma desigual, en relación con los proyectos educativos y curriculares, la gestión económica, la organización de los centros y la selección de los profesores.

Existe una amplia autonomía para elaborar los proyectos educativos y curriculares. En los primeros, la comunidad educativa establece su oferta educativa propia y los objetivos más específicos que pretende desarrollar y que, de alguna manera, constituyen las señas de identidad del centro. Este tipo de proyectos todavía no se ha generalizado. Su elaboración supone tiempo y participación de todos los sectores de la comunidad educativa. Exige un proceso prolongado y, en ocasiones, complicado, lo que dificulta su realización. Sólo unos pocos centros se embarcan en esta dinámica. La mayoría de ellos delega en alguno de los miembros de la comunidad educativa la responsabilidad de su redacción.

El proyecto curricular recoge las decisiones del claustro de profesores sobre los objetivos educativos, la organización de las enseñanzas, los criterios de evaluación y promoción, las actividades de tutoría y orientación de los alumnos y las estrategias para la atención a la diversidad de los alumnos. El proceso supone también esfuerzo y participación. Los proyectos curriculares de los centros son todavía muy desiguales: desde los que son expresión de la discusión de todos los departamentos, hasta aquellos en los que la única decisión adoptada es la selección de un proyecto ya escrito,

---

[10] En el indicador 2.2.4 del Anexo Estadístico los datos de insatisfacción con las expectativas de promoción aparecen desagregados por tipo de centro e ideología política.

normalmente por una editorial. Los criterios de evaluación y promoción de los alumnos es la parte del proyecto curricular que suscita mayor debate e implicación del conjunto de los profesores.

Los centros tienen una amplia capacidad para gestionar los recursos económicos que la Administración les proporciona. Los medios económicos de los institutos de Educación Secundaria son suficientes, pero no ocurre lo mismo con los de los colegios de Educación Primaria. La Ley Orgánica de la Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG) abrió la posibilidad de que los centros pudieran completar las dotaciones que reciben con nuevos ingresos para ampliar el número y la calidad de las actividades que realizan. Esta propuesta suscitó el recelo de amplios sectores de la comunidad educativa, ante el riesgo de que se ampliaran las desigualdades entre los centros. Sin embargo, la autonomía de los centros implica la posibilidad de que sus proyectos sean diferentes y, por tanto, de distinta calidad educativa. Para evitar consecuencias no deseadas, se introdujeron dos criterios que, sin reducir la autonomía de los centros, limitaran las desigualdades económicas entre ellos:

— todos los centros recibirán los recursos económicos necesarios para cumplir sus objetivos con criterios de calidad (art. 7.3 de la LOPEG);

— los centros que atiendan a alumnos con necesidades educativas especiales o poblaciones socialmente desfavorecidas tendrán más recursos económicos (Real Decreto de Educación Compensatoria de febrero de 1996).

La autonomía de los centros públicos apenas ha llegado a la selección y provisión de los profesores. Los criterios que afectan a la movilidad de los profesores son generales, lo que puede producir la contradicción de que nuevos profesores accedan a un centro sin que compartan su proyecto educativo.

La autonomía es un largo proceso que no debe otorgarse por igual a todos los centros, sino que debe desarrollarse de acuerdo con la capacidad y el interés de cada uno de ellos. Exige un equipo directivo eficaz, canales establecidos de comunicación y participación, un proyecto propio y la evaluación del funcionamiento del centro. El objetivo de las administraciones educativas es crear estas condiciones para que los centros avancen en el ejercicio de su autonomía. Sin embargo, hay que ser conscientes de que el camino de la autonomía supone, por una parte, el compromiso de la comunidad educativa, pero, por otra, la confianza, el apoyo y la pérdida de influencia de la administración educativa. Hay que reconocer que el largo pasado centralista de la Administración mantiene muchos recelos e inercias en relación con la autonomía de los centros.

La mayor autonomía que se pretende otorgar a los centros docentes reclama una **extensión y perfeccionamiento de los procesos de evaluación**. Su objetivo principal es facilitar el conocimiento del funcionamiento de los centros, informar a la comunidad educativa y contribuir a que los propios centros pongan en marcha programas específicos para resolver los problemas que han sido detectados.

La evaluación ha de plantearse para mejorar la calidad de los centros y para conseguir un mayor compromiso de la comunidad educativa con la oferta educativa y el tipo de enseñanza que están desarrollando. Pero debe evitarse que la evaluación sirva fundamentalmente para ordenar a los centros del mejor al peor con el fin de estimular la competencia y la emulación entre ellos. Este planteamiento más competitivo basa la evaluación de los centros en los resultados académicos que obtienen sus alumnos. Este enfoque no es justo. Los centros docentes parten de circunstancias muy diferentes: su situación geográfica no es la misma, el nivel sociocultural de sus alumnos es distinto y sus conocimientos al entrar en la escuela difieren. Por ello, la evaluación de los centros debe tener en cuenta el contexto socioeconómico y los recursos de que dispone el centro y ha de efectuarse sobre los procesos educativos y sobre los resultados obtenidos. Lo que ha de evaluarse principalmente es lo que el centro aporta a la educación de sus alumnos, es decir, su «valor añadido».

Los centros deberán participar en su evaluación y conocer sus resultados. Serán los propios centros los que informen sobre el proyecto educativo que han elaborado y sobre los programas de progreso que impulsan para mejorar su calidad. De esta forma se pretende conseguir una mayor participación y compromiso de todos los sectores de la comunidad educativa, los cuales deben colaborar en la evaluación externa de los centros.

Uno de los objetivos reconocidos de la reforma es **estimular la participación** como uno de los factores esenciales de calidad. La LODE desarrolló el derecho constitucional a la participación por medio de la creación de los Consejos Escolares de los centros. No obstante, como ha señalado el Consejo Escolar del Estado, la participación efectiva de los padres en las elecciones a representantes al Consejo Escolar realizadas en los últimos 10 años ha sido menor de la deseada. Esta escasa participación y colaboración de los padres con los centros educativos, tanto en la vida cotidiana de los centros como en las elecciones a representantes en el Consejo Escolar, es una de las quejas más comunes de los profesores respecto a la actitud de los padres de los alumnos[11].

La LOPEG ha pretendido impulsar, de modo decidido, la mejora de la calidad de la enseñanza. Para ello ha centrado sus esfuerzos en:

---

[11] Véanse p. 251 y 252 del capítulo III.

— propiciar, en el marco de una mayor autonomía de los centros educativos, una participación más eficaz de la comunidad educativa;

— fortalecer el ejercicio de la dirección;

— garantizar al mismo tiempo una mejor preparación de los equipos directivos y unas mejores condiciones y compensaciones en el desempeño del cargo;

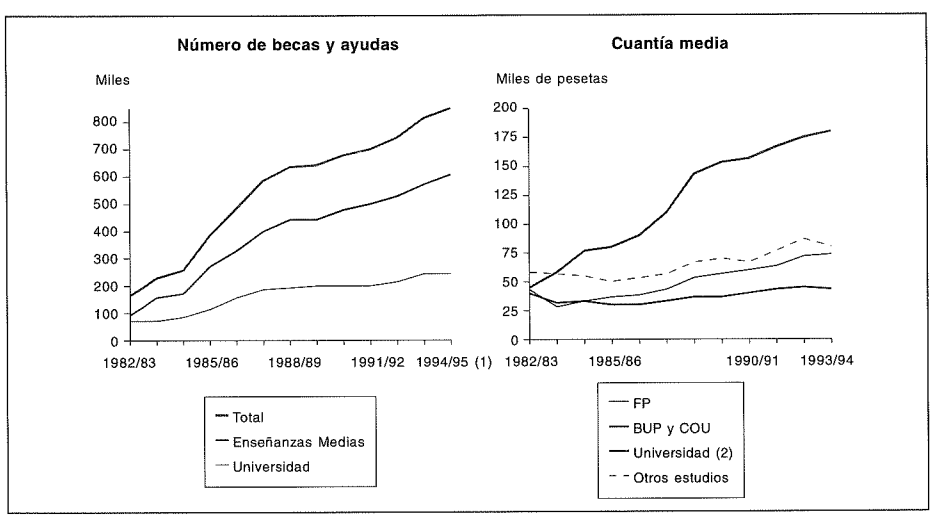
— asegurar, mediante una cuidada evaluación, el buen funcionamiento del centro, de sus órganos de gobierno, colegiados e individuales, y el buen ejercicio de la labor docente.

Mediante el estímulo a la participación se ha tratado de garantizar que el ejercicio de la mayor autonomía que se concede a los centros responda a los intereses de la comunidad, a la vez que se respetan los objetivos básicos del sistema educativo. La organización de los centros debe facilitar la participación de profesores, padres y alumnos.

6. Una educación más equitativa

Favorecer la ampliación de la oferta educativa a todos los alumnos y desarrollar programas que ayuden a aquellos que están en condiciones más desventajosas son objetivos que están presentes en la reforma educativa.

Gráfico 8 – Evolución del número y de la cuantía media de las becas y ayudas al estudio en Enseñanzas Medias y Universidad. En miles de pesetas. Cursos 1982/83-1994/95



(1) Datos provisionales.
(2) No incluye tasas de matrícula, de cuyo pago están exentos los alumnos becarios.

Fuente: CIDE, *El Sistema Educativo Español 1995*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1995.

Los progresos que se han realizado en este campo se exponen a continuación.

6.1 Hacer más accesibles los estudios

La extensión de la educación obligatoria es uno de los cambios más importantes de la reforma. Permitirá aproximar la oferta educativa a un número superior de alumnos en condiciones de mayor igualdad. El aumento de los institutos de Educación Secundaria en la zona rural y en las zonas con más densidad demográfica contribuirá a reducir las dificultades de acceso a los estudios a los jóvenes a partir de 14 años en algunas zonas geográficas y para algunos sectores sociales.

La política de becas y ayudas al estudio tiene la función de facilitar la incorporación a los distintos niveles educativos no obligatorios. Los recursos destinados al capítulo de becas y el número de becarios en los últimos 12 años se recogen en el gráfico 8.

6.2 Mayor atención a los alumnos con necesidades educativas especiales

La LOPEG ha definido dos colectivos de alumnos dentro de aquellos que tienen necesidades educativas especiales y que exigen, en consecuencia, recursos, apoyos y adaptaciones para alcanzar los objetivos educativos: los alumnos con necesidades derivadas de discapacidades y trastornos de conducta y los alumnos con necesidades asociadas a situaciones sociales o culturales desfavorecidas.

Desde 1985, cuando se aprobó el Real Decreto de Ordenación de la Educación Especial, las administraciones educativas han promovido un conjunto de medidas para garantizar que, dentro del sistema educativo, los alumnos con alguna discapacidad puedan alcanzar los objetivos establecidos con carácter general y conseguir de esta manera una mayor calidad de vida en los ámbitos personal, social y laboral. Estas iniciativas se han orientado a facilitar la integración, siempre que sea posible, de estos alumnos en los centros ordinarios. El importante esfuerzo llevado a cabo por la comunidad educativa para hacer posible la integración, primero en la Educación Infantil y Primaria y más recientemente en la ESO y en la FP, expresa la voluntad de los integrantes del sistema educativo de conseguir una mayor equidad. Los datos de la tabla 9 son elocuentes a este respecto. Desde que se inició el programa, tanto el número de alumnos y centros de integración como el de profesores de apoyo en Educación Infantil y Primaria se han multiplicado por más de 10 en el ámbito de gestión del MEC.

Tabla 9 – Evolución del número de centros y alumnos de integración de Educación Infantil/Primaria y Secundaria en el ámbito de gestión del MEC. Cursos 1985/86-1993/94

Cursos	Centros	Alumnos	Profesores de apoyo
Educación Infantil/Primaria			
1985/86	138	1.992	332
1986/87	274	3.486	581
1987/88	362	5.454	909
1988/89	438	6.434	1.079
1989/90	593	7.388	1.213
1990/91	722	8.026	1.326
1991/92	1.638	20.158	2.200
1992/93	1.776	22.161	3.219
1993/94	2.088	23.171	3.361
1994/95	2.138	25.711	3.482
Educación Secundaria			
1990/91	39	314	74
1991/92	140	507	85
1992/93	255	796	118
1993/94	273	1.184	180
1994/95	318	1.641	–

Nota: En estos datos no están incluidos los correspondientes a los centros concertados.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Educación y Cultura.

La atención educativa a los alumnos con necesidades asociadas a situaciones sociales o culturales desfavorecidas ha sido el objetivo de los programas de educación compensatoria que se han desarrollado desde 1983. La sociedad española ha variado sustancialmente en las últimas décadas y se ha originado una creciente pluralidad sociocultural, derivada en buena medida de los movimientos migratorios. España ha pasado a ser un país receptor de ciudadanos migrantes[12]; ha aumentado también considerablemente el número de solicitantes de asilo y de refugiados. Esta nueva realidad reclama de la educación una especial atención a los fenómenos relacionados con la diversidad del alumnado, para prevenir y resolver los problemas de exclusión social, discriminación, racismo, inadaptación y abandono escolar. Estos problemas inciden con mayor fuerza en aquellas personas que están en situación de desventaja social, cultural, económica, familiar, escolar o personal.

Esta situación ha generado una importante demanda para que la administración educativa aporte los recursos necesarios para garantizar que el derecho a la educación no se vea obstaculizado por factores relaciona-

[12] Al tema de la inmigración dedicamos el apartado III de la Parte Segunda, «La sociedad española de 1996», del presente Informe.

dos con la desigualdad social, para que el factor rural no sea causa de desigualdad y para que se articulen respuestas eficaces en la atención a los alumnos procedentes de grupos de población con rasgos socioculturales distintivos en un marco escolar común y multicultural. En respuesta a estas demandas se han establecido y desarrollado diferentes programas para compensar las desigualdades sociales y culturales de los alumnos:

— se ha dado prioridad en la escolarización en la Educación Infantil a los alumnos en condiciones de desventaja económica, geográfica o de otro tipo;
— se ha extendido la gratuidad del comedor y del transporte para estos alumnos;
— se ha dotado de recursos humanos y materiales a los centros que escolarizan a alumnos que tienen más dificultades para alcanzar los objetivos generales de la educación.

De esta forma se ha pretendido, por una parte, que en el sistema educativo se lleven a cabo las transformaciones necesarias para atender a la diversidad de los alumnos y, por otra, que la heterogeneidad sociocultural sea un factor enriquecedor para todos los alumnos en una escuela integradora y plural, capaz de educar en la tolerancia, la solidaridad y el respeto mutuo.

6.3 Superar las desigualdades que aún subsisten

Un alto porcentaje de estudiantes abandona la educación sin haber alcanzado la titulación básica y sin suficiente preparación para incorporarse al mundo del trabajo. La mayoría de estos jóvenes pertenecen a grupos social y económicamente desfavorecidos, que viven en zonas marginales de las grandes ciudades o que pertenecen a minorías étnicas y culturales con dificultades de integración social. El número de estos alumnos puede aumentar, debido, principalmente, a las mayores diferencias que se producen entre los distintos sectores sociales a causa del desempleo prolongado de determinados colectivos y a los recortes económicos en los programas de protección y ayuda. Pero también hay que tener en cuenta las dificultades que encuentra el sistema educativo para ofrecer una respuesta adecuada a las necesidades de estos alumnos.

Un primer tipo de diferencias puede producirse entre las Comunidades Autónomas. El proceso de transferencias conducirá a que todas las Comunidades Autónomas hayan alcanzado las competencias plenas en materia educativa previsiblemente en 1998. Cada una de ellas, respetando la ordenación general del sistema educativo y las enseñanzas mínimas establecidas con carácter general, podrá regular el presupuesto anual para la educación, la autonomía de los centros, la flexibilidad del currículo, la atención

Tabla 10 – Evolución del gasto público total (excluidas becas) por alumno y alumno público por Comunidades Autónomas. En miles de millones de pesetas. 1985-1994

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	% variación 85/94	% variación 91/94
Alumno												
Total	93,2	102,7	116,1	135,8	162,8	191,5	218,7	246,1	262,7	277,1	197,3	26,7
Territorio MEC	105,6	113,7	125,8	146,5	174,0	203,3	230,6	253,0	263,1	273,1	158,6	18,4
Andalucía	84,0	90,4	108,1	126,1	152,4	168,6	191,3	219,3	239,1	256,7	205,6	34,2
Canarias	110,0	117,2	130,8	171,5	206,9	223,6	254,5	295,0	316,6	333,8	203,5	31,2
Cataluña	74,9	88,7	100,8	116,8	146,0	174,6	198,7	233,0	253,2	268,0	257,8	34,9
Comunidad Valenciana	78,4	94,9	107,3	124,4	144,7	172,8	192,2	218,7	235,0	251,8	221,2	31,0
Galicia	96,5	105,7	118,0	144,2	165,0	200,9	231,2	254,0	275,5	297,4	208,2	28,6
Navarra	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	199,3	334,5	370,0	385,2	396,1	–	18,4
País Vasco	99,3	118,5	142,2	158,8	194,9	228,3	264,0	304,4	341,1	364,2	266,8	38,0
Alumno público (*)												
Total	119,0	130,1	145,2	167,8	203,3	238,2	273,3	305,6	320,8	334,0	180,7	22,2
Territorio MEC	134,1	146,1	158,6	184,2	220,8	256,8	292,3	317,9	326,1	332,6	148,0	13,8
Andalucía	100,9	106,8	127,3	143,6	175,2	195,8	224,6	255,0	271,1	289,6	187,0	28,9
Canarias	126,8	129,3	148,6	191,4	236,4	251,9	295,5	342,7	367,8	382,6	201,7	29,5
Cataluña	102,9	119,6	135,8	156,1	195,8	236,5	268,9	319,5	336,9	352,6	242,7	31,1
Comunidad Valenciana	96,9	118,3	131,2	150,4	178,1	213,8	236,4	266,5	285,9	302,3	212,0	27,9
Galicia	120,1	130,7	143,4	172,2	200,3	243,1	279,6	305,2	329,0	349,2	190,8	24,9
Navarra	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	269,4	450,0	485,4	496,5	503,7	–	11,9
País Vasco	142,7	159,4	193,0	216,2	275,4	313,6	370,8	423,1	468,6	486,1	240,6	31,1

(*) Gasto público total (excluidas las transferencias corrientes de los niveles de Primaria y enseñanzas medias).

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística del gasto público en educación. Presupuesto inicial. Años 1985 a 1993*, 1995; y Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años.

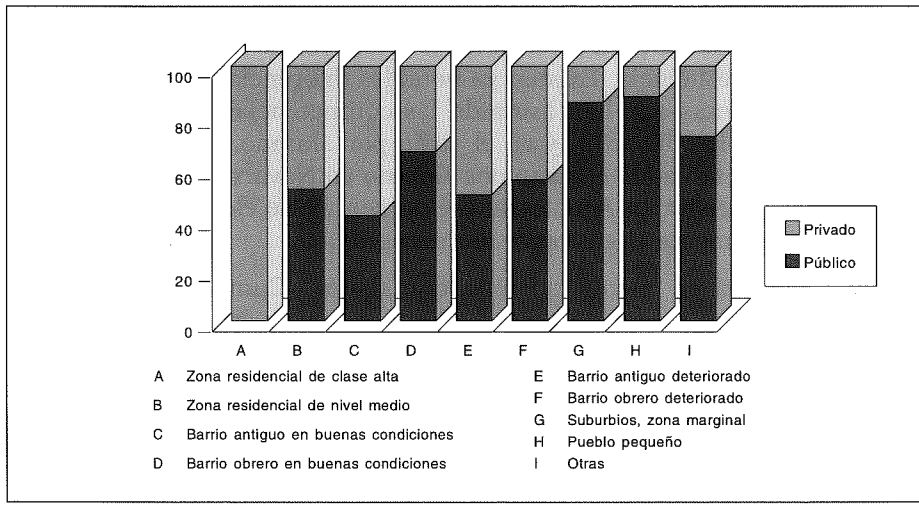
a las minorías, los programas de educación compensatoria, etc. Los diferentes planteamientos, lógicos en un Estado autonómico, pueden suponer distintas posibilidades para determinados colectivos de alumnos en función de su lugar de residencia. Existen ya notables diferencias entre las Comunidades Autónomas que han asumido las competencias educativas en la financiación de la educación y en el gasto por alumno, como se pone de manifiesto en la tabla 10: el gasto por alumno en Navarra es un 55% superior al que se registra en Andalucía; ese porcentaje se eleva a un 74% si se considera únicamente el gasto por alumno público.

Hay que tener en cuenta, además, que algunas Comunidades Autónomas atienden a un mayor número de alumnos que viven en zonas social y culturalmente desfavorecidas o que proceden de minorías étnicas y culturales que tienen más problemas para su integración educativa. Es necesario, en consecuencia, que el Gobierno impulse con decisión la política de educación compensatoria y financie programas específicos con esta finalidad.

También se producen desigualdades entre los centros docentes de una misma Comunidad Autónoma en función del lugar en el que estén situados, del nivel socioeconómico de los alumnos que acceden al centro y de los alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en ellos. Las diferencias entre los centros concertados y públicos han de tenerse en cuenta también. El estudio del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) sobre la Educación Primaria puso de relieve la desigual proporción de centros docentes en distintas zonas geográficas y sociales; el gráfico 9 lo refleja con claridad. La constatación de esta situación debe conducir a que todos los centros sostenidos con fondos públicos se responsabilicen de la atención educativa de los alumnos con necesidades especiales y a destinar más recursos humanos y materiales a los centros que escolarizan a estos alumnos.

Finalmente, los propios centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden proporcionar una mayor o menor atención a los alumnos que tienen más problemas de aprendizaje. Hay que subrayar que el sistema educativo está en una fase de transición hacia una nueva Educación Secundaria, que se extenderá al menos hasta el comienzo del próximo siglo. Un cambio que supone pasar de un modelo educativo homogéneo, centrado en los logros académicos de los alumnos, a dos etapas, la ESO y el Bachillerato, que han de poder ofrecer una respuesta a la diversidad de capacidades e intereses de los alumnos. La finalidad casi exclusiva del anterior Bachillerato de preparar para los estudios universitarios debe dejar paso a un modelo más equilibrado, en el que se combinen la formación académica, la formación profesional y la educación para la incorporación al mundo social y laboral. Para que todos los alumnos alcancen los objetivos de la educación obligatoria es imprescindible el apoyo, a través principalmente de los departa-

Gráfico 9 – Titularidad de los centros según el entorno socioeconómico. En porcentaje. 1995



Fuente: Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), Ministerio de Educación y Ciencia, 1996.

mentos de orientación, a estos modelos curriculares y organizativos más equilibrados y flexibles, en los que estén presentes los programas de diversificación curricular y de garantía social para los alumnos con más dificultades.

Cuadro 4 - Titulaciones de FP específica de grados medio y superior por familias profesionales (aprobadas a 29-9-95)

FAMILIAS PROFESIONALES	
Títulos de grado medio	**Títulos de grado superior**
Actividades agrarias (*)	
Actividades físicas y deportivas (*)	
Actividades marítimo-pesqueras	
• Pesca y transporte marítimo • Operación, control y mantenimiento de máquinas e instalaciones del buque • Operaciones de cultivo acuícola • Buceo de media profundidad	• Navegación, pesca y transporte marítimo • Supervisión y control de máquinas e instalaciones del buque • Producción acuícola
Administración	
• Gestión administrativa	• Secretariado • Administración y finanzas
Artes Gráficas	
• Preimpresión en artes gráficas • Impresión en artes gráficas • Encuadernación y manipulados de papel y cartón	• Diseño y producción editorial • Producción de industrias gráficas
Comercio y *Marketing*	
• Comercio	• Gestión comercial y *marketing* • Servicios al consumidor • Comercio internacional • Gestión de transporte
Comunicación, imagen y sonido	
• Laboratorio de imagen	• Imagen • Producción de audiovisuales, radio y espectáculos • Realización de audiovisuales y espectáculos • Sonido
Edificación y obra civil	
• Operación y mantenimiento de maquinaria de construcción • Obras de hormigón • Obras de albañilería • Acabados de construcción	• Desarrollo de proyectos urbanísticos y operaciones topográficas • Desarrollo y aplicación de proyectos de construcción • Realización y planes de obra
Electricidad y electrónica	
• Equipos e instalaciones electrotécnicas • Equipos electrónicos de consumo	• Sistemas de regulación y control automático • Desarrollo de productos electrónicos • Instalaciones electrotécnicas • Sistemas de telecomunicación e informáticos
Fabricación mecánica	
• Fundición • Mecanizado • Soldadura y calderería • Tratamientos superficiales y térmicos	• Construcciones metálicas • Desarrollo de proyectos mecánicos • Producción por fundición y pulvimetalurgia • Producción por mecanizado
Hostelería y turismo	
• Cocina • Pastelería y panadería • Servicios de restaurante y bar	• Restauración • Alojamiento • Agencias de viajes • Información y comercialización turísticas
Imagen personal	
• Peluquería • Estética • Caracterización	• Asesoramiento de imagen personal • Estética
Industrias alimentarias	
• Matadero y carnicería-charcutería • Conservería vegetal, cárnica y de pescado • Elaboración de aceites y jugos • Elaboración de productos lácteos • Elaboración de bebidas • Molinería e industrias cerealistas • Planificación y repostería industrial	• Industria alimentaria

Sigue **Cuadro 4 - Titulaciones de FP específica de grados medio y superior por familias profesionales (aprobadas a 29-9-95)**

FAMILIAS PROFESIONALES	
Títulos de grado medio	**Títulos de grado superior**
Informática	
	• Administración de sistemas informáticos • Desarrollo de aplicaciones informáticas
Madera y mueble	
• Transformación de madera y corcho • Fabricación industrial de carpintería y mueble • Fabricación a medida e instalación de carpintería y mueble	• Desarrollo de productos en carpintería y mueble • Producción de madera y mueble
Mantenimiento de vehículos autopropulsados	
• Electromecánica de vehículos • Carrocería	• Automoción • Mantenimiento aeromecánico • Mantenimiento de aviónica
Mantenimiento y servicios a la producción	
• Instalación y mantenimiento electromecánico y construcción de líneas • Montaje y mantenimiento de instalaciones de frío, climatización y producción de calor • Mantenimiento ferroviario	• Desarrollo de proyectos e instalaciones de fluidos, térmicas y de manutención • Mantenimiento de equipo industrial • Mantenimiento y montaje de instalaciones de edificio y proceso
Química	
• Operaciones de proceso de planta química • Operaciones de proceso de pasta y papel • Operaciones de fabricación de productos farmacéuticos • Laboratorio • Operaciones de transformación de plásticos y caucho	• Industrias de proceso químico • Industrias de proceso de pasta y papel • Fabricación de productos farmacéuticos y afines • Análisis y control • Química ambiental • Plásticos y caucho
Sanidad	
• Cuidados auxiliares de enfermería • Farmacia	• Dietética • Higiene bucodental • Anatomía patológica y citología • Laboratorio de diagnóstico clínico • Salud ambiental • Prótesis dentales • Ortoprotésica • Documentación sanitaria • Radioterapia • Imagen para el diagnóstico
Servicios socioculturales y a la comunidad	
	• Animación sociocultural • Educación infantil • Interpretación de la lengua de signos • Integración social
Textil, confección y piel	
• Producción de hilatura y tejeduría de calada • Producción de tejidos de punto • Operaciones de ennoblecimiento textil • Calzado y marroquinería • Confección	• Procesos textiles de hilatura y tejeduría de calada • Procesos textiles de tejeduría de punto • Procesos de ennoblecimiento textil • Curtidos • Procesos de confección industrial • Patronaje
Vidrio y cerámica	
• Operaciones de fabricación de productos cerámicos • Operaciones de transformación de vidrio y transformados	• Fabricación y transformación de productos de vidrio • Desarrollo y fabricación de productos cerámicos

(*) Los títulos de grado medio y superior correspondientes a estas familias están pendientes de aprobación.
Fuente: CIDE, *El Sistema Educativo Español 1995*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1995.

Capítulo V

EL ENVEJECIMIENTO HUMANO

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. No estamos preparados para vivir tanto tiempo

Uno de los aspectos sociológicos más destacados de nuestro tiempo es el espectacular aumento de las expectativas de vida y el consiguiente envejecimiento de la población en los países desarrollados. Ocurre por primera vez en la historia de la humanidad. Es debido, entre otros factores, al éxito de la medicina y la salud pública, a una mejor alimentación, a una cultura más activa y, probablemente, a la mayor sensación de seguridad de los individuos en las sociedades modernas frente al estrés, la incertidumbre del futuro o la amenaza de la pobreza, que son paliadas por las políticas sociales del Estado protector.

El estudio del envejecimiento es fundamental para la planificación de la salud y el bienestar de la población. Los estilos de vida previsores sirven para que al llegar a la vejez haya una menor propensión a las molestias inherentes a esa edad y a los procesos crónicos que suelen acompañarla. Sociólogos, economistas y políticos pueden aprovechar los nuevos conocimientos con planes adecuados de asistencia y protección a este núcleo cada vez más importante de la población.

Da la impresión de que la humanidad no estaba preparada para esta brusca y masiva prolongación de la vida ni para hacer frente a los problemas económicos, laborales, sociales, familiares, médicos y sanitarios que el número cada vez mayor de personas ancianas producen en la sociedad moderna. Estos problemas distorsionan las previsiones y el empleo de los recursos colectivos que estaban pensados para una población con un ciclo vital más corto. Lo cual obliga a una acelerada reconversión de las estructuras y dispositivos sociales y a una redistribución de los recursos colectivos.

El encarecimiento de los costes de los servicios sociales, en especial los referentes a las pensiones y a la asistencia sanitaria, hacen imposible mantener por más tiempo el lema de la sociedad del bienestar: «siempre más, nunca bastante». Todos los países del mundo occidental, desde Suecia y los demás países escandinavos, pasando por Alemania, Francia, Italia y, naturalmente, España, han concluido que no se pueden seguir aumentando los gastos sociales y que los recursos son limitados, frente a una demanda que crece sin cesar. La necesidad plantea distintas opciones a riesgo de discriminar entre unos individuos y otros, con graves problemas políticos y sociales a la hora de decidir la distribución de los recursos. Atender a los ancianos cuesta mucho a las familias y a la sociedad y ese gasto no puede

seguir creciendo al mismo ritmo. Pero, al aumentar su número, los ancianos acrecientan la gran fuerza sociológica de su voto y pueden inclinar el ejercicio del poder en un sentido u otro. Si el sentido de equidad y solidaridad no se incrementa simultáneamente entre la población anciana, esto podría crear problemas muy graves, además del riesgo de un caos económico.

Vivida personalmente, la situación de quien envejece no es menos problemática. La vejez, que debiera sentirse como un regalo biográfico, como una etapa de pleno disfrute –lo que Max Scheler llamaba la «breve fiesta de la vida»–, se convierte frecuentemente en una situación deprimida, vacía de proyectos, anclada en los recuerdos, molesta para el propio protagonista y para los que le rodean. Bien es cierto que esta situación parece ir cambiando, pero no con la rapidez que demandan los tiempos y las circunstancias. En la nueva vejez pervive la antigua imagen negativa.

2. Una vejez menos dependiente

Quienes estudian la vejez dudan incluso en la forma de referirse colectivamente a quienes envejecen: nuestros mayores, personas ancianas, personas de edad, viejos, tercera edad (y cuarta). Se intuye que cualquier denominación genérica, al margen de las cargas semánticas de cada término, no hace justicia a la situación real de muchas personas incluidas en este gran colectivo. Por adecuada que sea una terminología para un sector del colectivo, puede herir y discriminar, por inapropiada, al resto. Según datos del CIS de 1993 (Estudio 2.057), el 48% de los consultados prefería el término «mayores» para nombrar a ese colectivo, el 25% prefería «tercera edad», «ancianos» el 13% y «viejos» el 8%. Los encuestados con más de 65 años preferían el término «mayores» (45%) con una gran diferencia sobre los demás.

Esta incomodidad con el lenguaje refleja una novedad significativa: la vejez es hoy más diferenciada que nunca. Crece sobre todo el colectivo de personas mayores de 80 años, predominantemente mujeres a causa de las diferencias de mortalidad entre los sexos. El colectivo de mayores de 65 años tiene, pues, una edad media más alta. Pero, a su vez, esa media enmascara la relativa juventud física y anímica que caracteriza a los viejos «jóvenes» entre los 65 y los 75 años. El umbral de la jubilación se desdibuja; disminuyen los empleados con más de 60 años, al igual que fluctúa la incorporación a la vida laboral, con períodos intermitentes de trabajo temporal, formación y desempleo. Con mejores recursos materiales, culturales y económicos, los recién llegados a esa tercera edad conservan capacidades de actividad, interés y experiencia que a duras penas se abren paso por el espesor de la imagen social de una ancianidad desvalida y necesitada de

cuidados, estereotipo que actualmente sólo es aplicable en parte a los más ancianos. La identificación generalizada de la «vida útil» de la persona con su carrera laboral perjudica gravemente la autoestima de quienes siguen activos, aunque no remunerados, en la familia y la sociedad. Pero esta injusta atribución no es exclusiva de los jubilados, afecta también a estudiantes, amas (y amos) de casa y tantos proveedores de servicios imprescindibles, pero no remunerados. Estadísticamente no son «población activa», aunque ya no se les califique abiertamente como «clases pasivas».

Las personas mayores de 65 años conforman un sujeto político, económico y social cuya importancia y contribución real subestiman hasta aquellos que forman parte de él. Hemos de recuperar las capacidades, hoy despilfarradas, de esa tercera edad que, alargada, ya no es un simple apéndice de la segunda.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Envejecimiento y cambios demográficos

Las personas mayores se han convertido en un grupo social que atrae de forma creciente el interés individual y colectivo por las implicaciones humanas, sociales, económicas, políticas, familiares y personales que su aumento conlleva. A la necesidad de satisfacer las lógicas demandas de este grupo se añade la idea creciente de carga social, lo que origina un debate público cada vez más intenso. Las tradicionales necesidades de la población anciana se han ido incrementando en calidad y en número debido al constante aumento de la proporción de este colectivo respecto a otros grupos de edad de la sociedad española actual.

1.1 In-definiciones de la vejez

El factor cronológico varía según la clase de vejez que se considere. No es lo mismo el envejecimiento biológico –ampliamente variable– que el concepto geriátrico-estadístico de la jubilación o la imagen social de la persona de edad, según los grupos sociales y culturales. Con carácter general, se acostumbra a considerar viejos a las personas que han cumplido 65 años, ya que este umbral es más fácil de medir estadísticamente y se maneja mejor en las previsiones y planificación de las prestaciones, dejando a un lado aspectos psicológicos, sociales, económicos o fisiológicos del individuo. Esta edad cronológica suele coincidir con el cese de la actividad laboral, un hito claro para el individuo y para la colectividad. Por otra parte, cada vez es más frecuente una subdivisión de la vejez a partir de los 75-80 años: viejos jóvenes y más viejos. Los segundos suelen ser más vulnerables a situaciones de viudedad, soledad, enfermedades crónicas invalidantes, dependencia grave, etc. Es el grupo que más aumenta y el que acumula un mayor número de problemas derivados del envejecimiento.

1.2 Factores demográficos

Desde el punto de vista demográfico, el envejecimiento de la población se produce porque llegan más supervivientes a la edad de 65 años y porque hay menos jóvenes, dado que la fecundidad ha disminuido notablemente. Ambos factores son importantes para clasificar demográficamente la situación actual y futura de España y de los demás países desarrollados.

La vejez empieza a considerarse un problema en Europa a partir de los cambios demográficos de la revolución industrial. Desde finales del siglo XIX hasta principios de la década de los noventa, las personas mayores de 65 años en el Reino Unido aumentaron del 4,6% al 15,7% de la población; en Estados Unidos se pasó del 3,4% al 12,8%. Hoy es un fenómeno específico de los países más industrializados: las personas mayores representaban en 1995 el 13% de la población y alcanzarán el 15% en los primeros años del próximo milenio, según la proyección demográfica del Banco Mundial. Sin embargo, este problema afectará también al resto de los países. Los mayores de 65 años, que se calcula que eran en todo el mundo de 10 a 17 millones en 1900 (1%), en 1995 alcanzaron los 210 millones (3,7%) y las proyecciones para el año 2050 los sitúan en 1.435 millones (15%).

España no ha sido ajena a este fenómeno y, aunque se manifestó más tarde, su evolución ha sido más rápida: de una población relativamente joven en los años setenta hemos pasado a una población envejecida en los años noventa. Los mayores de 65 años representaban el 11,2% de la población española en 1981, en 1996 son el 15,6% y llegarán al 20% en el año 2020, según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (tabla 1). Las diferencias con los demás países europeos se han reducido muy deprisa; por ejemplo, en Suecia las personas mayores constituían el 16,4% de la población en 1980, aumentarán hasta el 16,9% en el 2000 y hasta el 20,2%

Tabla 1 – Evolución de la población española. En miles. 1887-2020

	Población total	Población de 65 años y más	% de población de 65 años y más
1887	17.566	889	5,1
1900	18.618	968	5,2
1910	19.996	1.106	5,5
1920	21.390	1.217	5,7
1930	23.678	1.441	6,1
1940	25.878	1.690	6,5
1950	27.977	2.023	7,2
1960	30.529	2.505	8,2
1970	34.041	3.291	9,7
1981	37.683	4.237	11,2
1991	38.872	5.370	13,8
1996(*)	39.270	6.131	15,6
2000(*)	39.466	6.642	16,8
2010(*)	39.799	7.141	17,9
2020(*)	39.289	7.845	20,0

(*) A partir de 1996 son proyecciones.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico 1995*, Madrid, 1996; y datos del INE.

en el 2020. Es más, en España, en torno al año 2030, la proporción de personas mayores superará a la de población joven, mientras que el tamaño total de la población seguirá siendo el actual. España y los demás países europeos no podrán considerarse jóvenes nunca más.

En nuestro país, un factor que influye fuertemente en el envejecimiento de la población es la disminución de las tasas de mortalidad en todas las edades, especialmente en la infantil. Junto a la alta fecundidad histórica de las primeras décadas de este siglo, se ha producido una supervivencia mayor en las generaciones con 65 años y más. La esperanza de vida de los españoles es la segunda más alta del mundo: 73,2 años para los varones y 81,1 años para las mujeres. Las previsiones de los demógrafos apuntan a una vida aún más larga: en el año 2050 la esperanza de vida será de 80 años para los hombres y de 85 para las mujeres. De cada 100 personas nacidas en 1900 llegaron a viejos 26; como detalla el cálculo de probabilidades de la tabla 2, casi el 45% de las personas nacidas en 1930 llegaron a los 65 años; de los nacidos en 1990, se calcula que el 84% alcanzará esta edad. En

Tabla 2 – Series de supervivientes de las tablas de mortalidad de la población española. 1930-1990

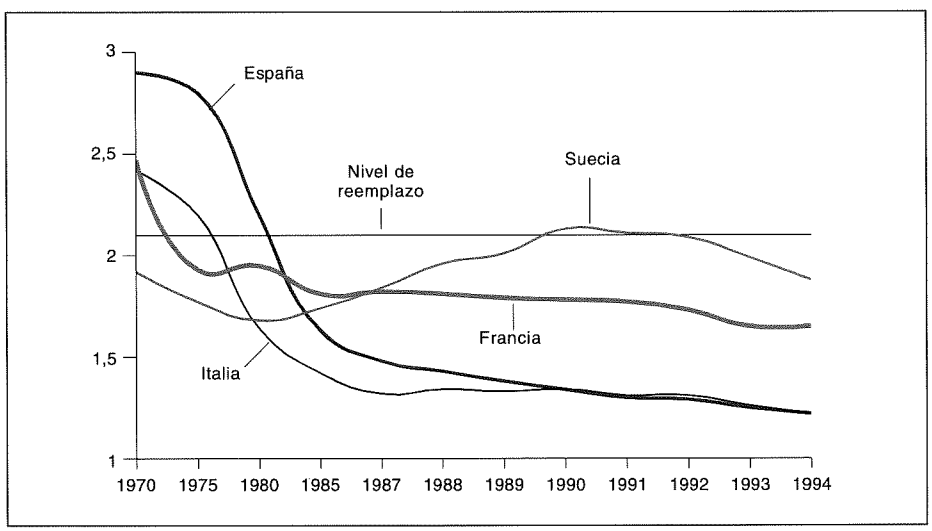
Edad	1930	1990	Relación de la población de 1990 respecto a 1930
0	100.000	100.000	1,0
1	88.347	99.219	1,1
5	80.335	99.037	1,2
10	78.837	98.920	1,3
15	77.856	98.794	1,3
20	76.273	98.474	1,3
25	74.193	97.971	1,3
30	72.109	97.386	1,4
35	69.936	96.774	1,4
40	67.540	96.100	1,4
45	64.808	95.174	1,5
50	61.604	93.849	1,5
55	57.576	91.684	1,6
60	52.189	88.558	1,7
65	44.886	83.938	1,9
70	35.328	77.082	2,2
75	23.843	67.062	2,8
80	12.318	52.527	4,3
85	4.180	34.145	8,2
90	768	16.443	21,4
95	59	5.002	84,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico 1995*, Madrid, 1996.

el próximo siglo estas diferencias crecerán aún más, dependiendo fundamentalmente de su mortalidad específica y no del comportamiento del resto de los grupos de edad, ya que no es probable un cambio profundo en la fecundidad ni un descenso mayor de la mortalidad infantil o general[1].

Por otra parte, la disminución brusca de la fecundidad en los últimos años hace más visible este aumento de personas ancianas en la pirámide de edades, ya que ha variado el peso proporcional de cada tramo de edad, con los problemas que eso implica para la solidaridad intergeneracional. En algo más de 20 años (1970-1991), España ha pasado de un índice de fecundidad de 2,8 a 1,3 hijos por mujer, desde 1981 por debajo del nivel de reemplazo generacional (2,1 hijos por mujer). En el gráfico 1 puede observarse que el número medio de hijos por mujer era en 1991 inferior al de Francia y Suecia y semejante sólo al de Italia, en contraste con la situación de 1970.

Gráfico 1 – Evolución del número medio de hijos por mujer. Varios países. 1970-1994



Nota: Los datos de España, Francia e Italia para 1994 son provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques Démographiques*, Luxemburgo, varios años.

[1] En los países pobres, que presentan altas tasas de mortalidad, la introducción de mejoras económicas y sanitarias disminuye rápidamente la mortalidad infantil, muy sensible a la mejoría en la alimentación y en la sanidad. Influir en la disminución de las mortalidades específicas de otros grupos de mayor edad es mucho más lento. Por el contrario, en los países ricos, la mortalidad infantil es ya muy reducida y el descenso de la mortalidad proviene sobre todo de los progresos contra las enfermedades degenerativas e invalidantes que están más en relación con el envejecimiento biológico. También unas buenas condiciones económicas, culturales, sanitarias, políticas, etc., producen el aumento de la esperanza de vida de la población.

Las causas que han producido este drástico descenso de la fecundidad en España son muchas y no siempre claramente definidas. Hay que contar con los cambios en las condiciones de vida, la aspiración a bienes materiales, la incorporación de la mujer al trabajo remunerado, la difusión y empleo de modernas técnicas anticonceptivas y el descenso de la mortalidad infantil que conserva vivos más hijos, por lo que no son necesarios tantos para que sobrevivan algunos.

1.3 Perfil sociológico de la nueva vejez

Los estudios más recientes sobre la tercera edad coinciden en un punto: la vejez es una realidad dinámica en constante y rápido cambio, llena de matices en función de las variables de edad, sexo, estado civil, nivel de estudios y nivel de renta. Estas variables influyen de forma directa en aspectos importantes del modo de vida de los mayores como son el factor convivencial, la salud, la necesidad de ayuda y cuidados, la vida después de la jubilación, las actividades culturales y el ocio. Para el análisis de estos modos de vida nos servimos, entre otras fuentes, del último estudio publicado por el INSERSO sobre la encuesta conjunta de este organismo con el CIS realizada en noviembre de 1993 (Estudio 2.072).

Estructura de la población mayor

Una de las primeras diferencias que se observan en un colectivo que en 1996 estaba formado por más de seis millones de ciudadanos en España viene proporcionada por la **edad**. La prolongación de la vida ha provocado dentro de la tercera edad un aumento significativo de lo que algunos sociólogos han llamado *cuarta edad*: aquellas personas que tienen 85 años y más. Su forma de vida, por razones obvias de salud y de edad, es sustancialmente diferente a la de las personas que cuentan con 65 años. Valga como ejemplo que, según las proyecciones demográficas del INE, un 9,3% de la población española mayor de 65 años tenía 85 años y más (570.117 individuos) en 1996; en el 2000, ese porcentaje alcanzará el 9,8% (647.240 personas) y en el 2010 la cifra se disparará hasta el 12,8% (915.126). Algo similar ocurre con el segmento intermedio, el de la población con 75 años y más. En el siglo XX los mayores de 65 años habrán crecido 3 o 4 veces más que en el siglo anterior, pero aún más lo habrán hecho los mayores de 75 años, ya que se van a multiplicar casi por 10 en relación a las cifras de 1900, superando los 2,5 millones de españoles. La edad se consolida como un importante factor de discriminación entre la población mayor de 65 años: la salud es mucho más precaria según se va envejeciendo y, por tanto, la dependencia social, familiar y económica es mayor. La demanda de cuidados y servicios y sus correspondientes gastos crecen entre los más ancianos al tiempo que disminuye su nivel de renta.

Por **sexos**, esta problemática afecta más a las mujeres que a los hombres, debido a la mayor longevidad de aquéllas. Si antes de cumplir los 65 años las mujeres son sólo ligeramente más numerosas que los hombres (51% frente al 49%), a partir de esa edad la relación es de 6 a 4. En España vivían 6.131.116 personas mayores de 65 años en 1996, de las cuales 3.579.980 eran mujeres y 2.551.136 hombres, es decir, un millón más de mujeres. La desproporción crece a medida que se va envejeciendo, hasta el punto de que en 1993 había 7 mujeres y 3 hombres por cada 10 personas mayores de 75 años (gráfico 2).

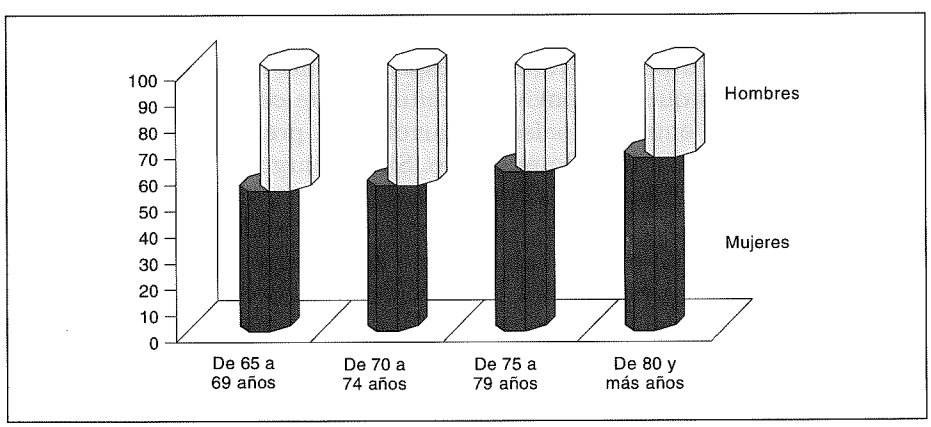
La mayor presencia femenina incide de forma directa en la conformación del **estado civil** entre la población de más de 65 años: en cifras absolutas y relativas hay más solteras que solteros y más viudas (49%) que viudos (16%). Al llegar a los 80 años, el 80% de los varones sigue casado frente al 40% de las mujeres.

Precisamente, por esa *superioridad vital*, las mujeres están expuestas a un mayor desvalimiento: presentan mayores tasas de vida en solitario que los hombres y su nivel de renta es más bajo, debido a su escasa presencia en el mercado de trabajo y sus menores pensiones.

Modos de vida

El modo de vida de los ancianos también se caracteriza por una gran heterogeneidad. Los hogares, su equipamiento y antigüedad, la movilidad geográfica, las formas de convivencia y el tipo de ayuda recibida son algunos de los elementos que conforman la variada realidad social de los mayores.

Gráfico 2 – Relación hombres-mujeres en cada cohorte de edad. 1993



Fuente: INSERSO, *Las personas mayores en España. Perfiles. Reciprocidad familiar*, Madrid, 1996.

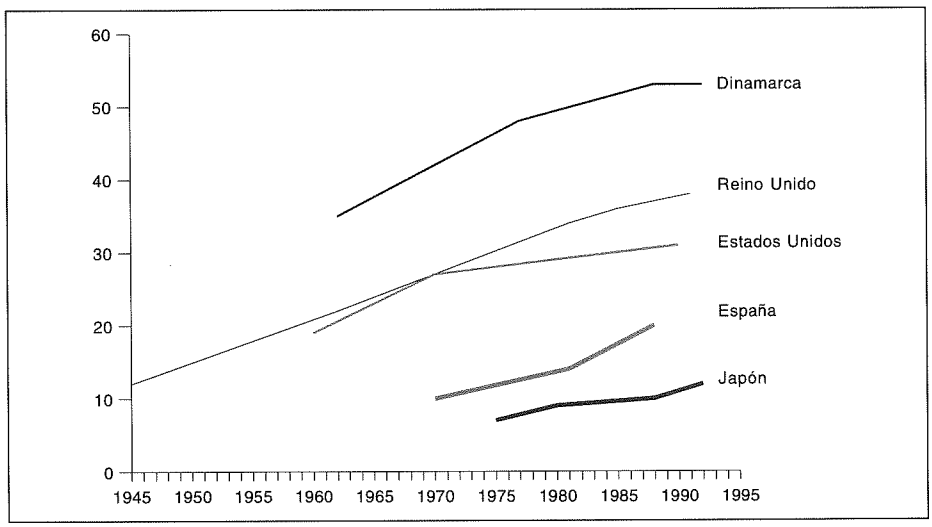
Un factor importante es la **movilidad geográfica y el hogar**. Casi la mitad de los mayores españoles reside en el mismo lugar que les vio nacer (47%) y la mayoría de los que emigraron de su tierra lo hicieron generalmente durante la edad laboral. En esta cuestión se aprecian diferencias entre el hábitat rural y el urbano: la movilidad geográfica es mayor cuanto más grande es el tamaño del municipio en que se reside. Sólo un 6% de las personas mayores cambian de residencia después de la jubilación. También se ha comprobado que en la gran mayoría de los casos los ancianos residen en viviendas de su propiedad (69,2%) y, en segunda instancia, en casa de algún hijo o familiar (13,8%).

Las viviendas tienen una antigüedad media de unos 25 años, aunque ésta se acentúa en el medio rural y se reduce en el urbano y semiurbano. En cuanto al equipamiento, conviene destacar que las casas de los mayores de 65 años están peor preparadas que el resto de los hogares españoles: en 1994, un 66,2% de los hogares carecía de calefacción, un 17,9% no disponía de teléfono y otro 10,7% tampoco tenía un baño completo, aunque en los últimos años esos porcentajes han descendido.

Otro punto importante que arroja luz sobre los modos de vida de los ancianos son las **formas de convivencia**. En España, un 16% de los mayores vive solo. Como ya se anotó anteriormente, la soledad afecta más a las mujeres, ya que un 23% de ellas vive sin compañía frente a un 7% de los hombres. Además, 8 de cada 10 personas de más de 65 años que viven solas son mujeres. La pauta de esta forma de vida adquiere una forma de curva: a los 65 años los *solitarios* son sólo el 10% del total para convertirse en el 20% a los 70-75 años; el porcentaje desciende ligeramente en las edades más avanzadas, lo que sin duda indica un *regreso* a la convivencia con algún familiar, bien sea porque el anciano ya no es capaz de valerse por sí mismo o bien porque no se siente con fuerzas para afrontar la soledad.

La baja tasa de **vida en solitario** en España contrasta con la que muestran otros países europeos (gráfico 3), especialmente Dinamarca, donde las personas mayores que no conviven habitualmente con nadie son más del 50%. Sólo Japón, entre los países desarrollados, presenta una frecuencia menor de hogares con un solo miembro. Sin embargo, la tendencia se está invirtiendo: en los últimos años el número de hogares unipersonales ha crecido y la previsión es que seguirá aumentando. El modelo de familia española se está acercando al tipo dominante en el norte y oeste de Europa, donde las distintas generaciones viven separadas las unas de las otras en células familiares relativamente restringidas. La extensión en el tiempo de las capacidades físicas de los ancianos para valerse por sí mismos, la mejora de la calidad de vida, el mayor distanciamiento geográfico entre los hijos y los padres y el aumento de las familias monoparentales auguran el desarrollo de este fenómeno durante el siglo que viene.

Gráfico 3 – Porcentaje de personas mayores de 65 años que viven solas. Varios países. 1945-1995

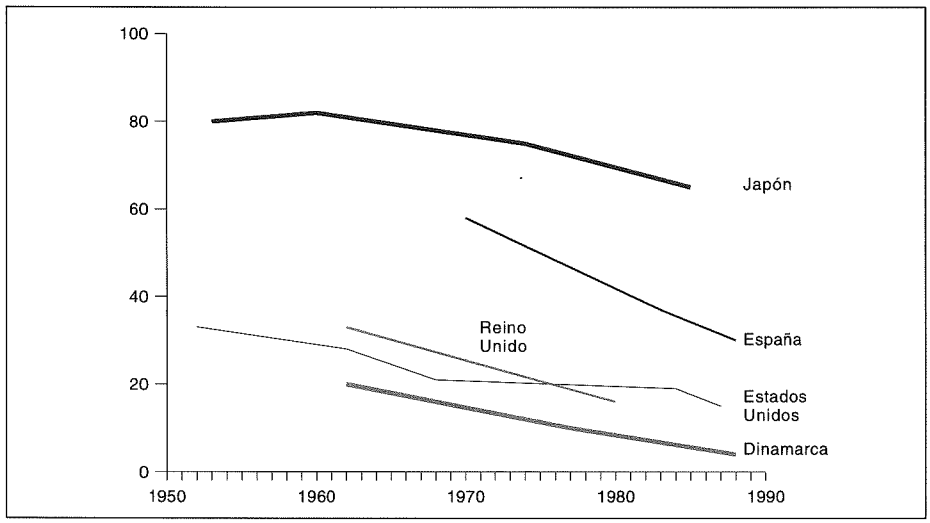


Fuente: OCDE, *Protéger les personnes agées dépendantes. Des politiques en mutation*, París, 1996.

Cerca de un 40% de los mayores de 65 años vive con su pareja. Hasta los 80 años, ésta es la modalidad más extendida, pero a partir de esa edad decae mucho la cifra a causa del fallecimiento de uno de los cónyuges, principalmente del hombre. No obstante, cerca del 20% de los mayores de 80 años vive aún con su pareja y entre los que ya la perdieron, un 27% convive con alguno de sus hijos o con algún familiar (4%). La **familia** es el principal soporte para los mayores, pues un 38% de ellos convive con alguno de sus hijos, ya sea en su propia casa o en la del hijo, independientemente del estado civil, mientras que un 3,5% vive con otros familiares. Estos porcentajes son menores en todos los demás países desarrollados excepto, una vez más, en Japón (gráfico 4). La cohesión y estabilidad de la familia se configura como el principal agente de ayuda y asistencia de los ancianos que dependen del auxilio de terceros para la realización de actividades en la vida cotidiana.

Pero los mayores de 65 años no sólo reciben asistencia externa de las generaciones que les siguen. La **ayuda intrageneracional** entre los ancianos también ocupa un espacio importante (gráfico 5). El 14% de los mayores que no sufren dependencia auxilian a las personas necesitadas de su generación. Bien es cierto que este tipo de ayuda se concentra en dos terceras partes en el cónyuge, ocupando la figura de la hermana un segundo lugar y, en menor medida, los hijas o hijos cuyos padres nonagenarios aún viven, los amigos y los vecinos. La ayuda entre mayores procede en el 78% de los casos de personas con las que se convive y son más los hombres (16,5%)

Gráfico 4 – Porcentaje de personas mayores de 65 años que viven con sus hijos. Varios países. 1950-1990

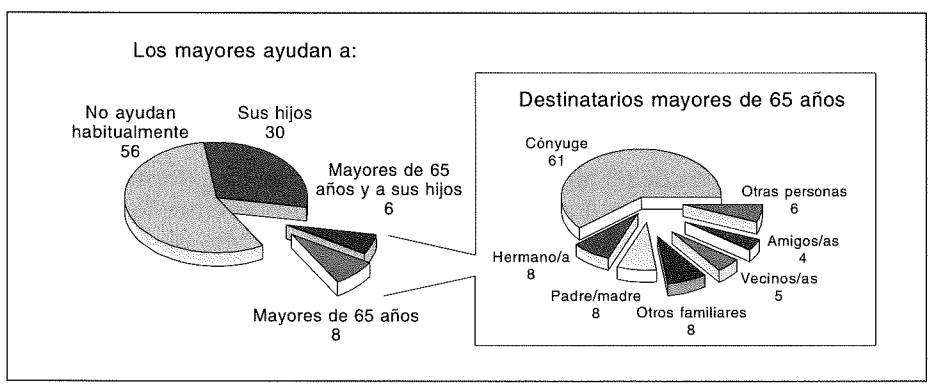


Fuente: OCDE, *Protéger les personnes agées dépendantes. Des politiques en mutation*, París, 1996.

que realizan estas tareas que las mujeres (12,5%). Al compartir vivienda con la persona impedida, resulta lógico pensar que la asistencia diaria es la forma más habitual (80%); el resto se reparte entre ayuda semanal y esporádica.

Los mayores colaboran también, en la medida de sus posibilidades, en la vida familiar: un 35% de ellos presta alguna **ayuda a su familia**, con-

Gráfico 5 – Distribución de la ayuda prestada por los mayores (*). En porcentaje. 1993



(*) Ayuda de mayores, que se valen, a otros mayores que la necesitan para comer, vestirse, pasear, etc.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INSERSO, *op. cit.*

cretada por lo general en las tareas domésticas, en el cuidado de los nietos cuando los padres trabajan o ambas cosas a la vez. Esa tasa asciende al 44% si el anciano convive bajo el mismo techo con sus hijos y nietos.

La reciprocidad familiar se produce con más frecuencia de lo que normalmente se piensa y una buena proporción de ancianos desempeña un papel asistencial activo, tanto con personas de su edad como con sus descendientes. Esta idea rompe uno de los tópicos más arraigados en la sociedad actual: el de que después de la jubilación el individuo pierde su utilidad social y ya no le queda nada más que hacer que vivir lo más plácidamente posible los años que le queden.

Relaciones sociales y *status*

El estereotipo asocia la jubilación con una pérdida del *status* socioeconómico que poseía el individuo durante su vida laboral y con un deterioro de las relaciones sociales de los jubilados; según la opinión general, esto conduciría inevitablemente al aislamiento y a una apreciación negativa de la vida por parte del propio interesado. Los datos no parecen avalar esta teoría: un 70% de los jubilados no ha perdido su círculo de amigos ni las relaciones sociales, un 9% afirma que sus relaciones sociales han aumentado y sólo un 20% declara que éstas han disminuido.

Las encuestas muestran que la percepción optimista del **tono vital** predomina entre los mayores (71% de los hombres, 51% de las mujeres) y que el estado de ánimo, por lo general, es bueno (tabla 3), si bien éste varía en función de las condiciones de salud. Sólo el 20% de los hombres y el 40% de las mujeres afirman estar tristes o deprimidos. Las diferencias entre los dos sexos pueden ser explicadas por las mayores tasas de vida en solitario que presentan las mujeres.

Tabla 3 – Estado de ánimo de los mayores. En porcentaje. 1993

	Total	Hombres	Mujeres
En general me siento bien, la vida es agradable	59,6	71,3	51,2
Muchas veces me siento triste y deprimido	31,9	20,5	40,0
Siento que todavía soy útil y necesario para la gente	16,9	15,2	18,1
Me siento solo	6,3	3,0	8,7
Me siento más irritable	3,5	2,9	3,9
Me siento con ánimos de emprender cosas nuevas	2,8	4,1	1,8
Creo que si desapareciera nadie me echaría de menos	1,3	1,1	1,5
Número absoluto	2.369	986	1.383

Nota: Se admitían dos respuestas, de ahí que el total no sume 100. La pregunta fue: «¿Cuál ha sido su estado de ánimo durante los últimos meses?».

Fuente: INSERSO, *op. cit.*

Tabla 4 – Preocupación principal de los mayores. En porcentaje. 1993

	Total	Hombres	Mujeres
Enfermedades, deterioro físico, incapacidad de valerse	25,5	22,0	28,0
La soledad, alejamiento de los hijos, falta de ayuda	4,7	2,6	6,0
Preocupaciones económicas y de vivienda	6,3	7,7	5,4
La salud de algún familiar	4,9	4,1	5,5
Bienestar de la familia, problemas de los hijos	12,9	10,4	14,7
La situación de la vida, paro, droga, problemas sociales	5,6	7,5	4,3
Guerras y situación del mundo en general	1,3	1,4	1,2
La propia muerte, familiares fallecidos	2,0	1,3	2,4
Otras preocupaciones	1,7	1,2	2,2
Ninguna	29,3	36,0	24,5
N.C.	5,8	5,8	5,8
Total	100	100	100
Número absoluto	2.498	1.035	1.463

Fuente: INSERSO, *op. cit.*

Los factores que determinan en mayor medida el estado de ánimo de los mayores son sus preocupaciones y la calidad y frecuencia de sus relaciones familiares y sociales. En cuanto a las preocupaciones se refiere, la principal se centra en ellos mismos y tiene que ver con el deterioro físico y la capacidad de valerse solos. El bienestar de los hijos y los nietos es el segundo problema que más inquieta a los mayores (tabla 4).

El hecho de que la primera preocupación de los mayores se centre en ellos mismos no significa que estén desvinculados de la sociedad o de su familia. Ya se ha abordado el papel activo que desempeñan en el seno de la familia. Las relaciones familiares son satisfactorias para el 90% de los mayores. Las nuevas generaciones de jubilados llegan en mejores condiciones al retiro que sus predecesores y, por tanto, tienen más posibilidades de participación social. Han aumentado los índices de seguimiento de la actualidad a través de los medios de comunicación. Los índices de lectura han crecido entre la población de más de 65 años. Un tercio de los mayores lee diariamente algo. Más adelante hablaremos del uso del tiempo libre.

Situación económica

En España, para una abrumadora mayoría de personas con más de 65 años las pensiones son la única fuente de ingresos. Desde principios de la década de los ochenta, la seguridad económica de estas personas ha crecido gracias al aumento del montante de las pensiones –la pensión mínima se ha incrementado un 30% en términos reales entre 1982 y 1992– y a la actualización permanente del poder adquisitivo de las mismas sobre la base

del IPC. La instauración en 1990 de las pensiones no contributivas, que actualmente representan un 8% sobre el total y de las cuales un 45% son de jubilación, garantizan una asistencia económica a la práctica totalidad de los ancianos. Los indicadores 2.5.4 y 2.5.5 del Anexo Estadístico ofrecen más información sobre la evolución de las pensiones.

Aunque todos estos avances en política social han mejorado en buena medida las condiciones económicas de la población mayor de 65 años, su **nivel de renta** aún está lejos de la media nacional. En 1994, un 43,6% de las pensiones no superaba las 57.667 pesetas mensuales y un 72,8% no sobrepasaba las 86.500 pesetas (tabla 5). El nivel medio de ingresos por hogar en España se sitúa entre las 100.000 y las 150.000 pesetas al mes, el doble aproximadamente de lo que perciben las personas mayores. En relación con el ingreso *per cápita*, la mitad de los ancianos españoles está por debajo de las 55.000 pesetas mensuales. Sólo una décima parte de los mismos percibe más de 100.000 pesetas. La pensión mínima de jubilación para el año 1996 era de 62.870 pesetas para los titulares con cónyuge y de 53.435 para los que no los tuviesen, ligeramente por debajo del salario mínimo interprofesional, que en el mismo año fue de 64.920 pesetas al mes.

Según el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la pensión media por jubilación en septiembre de 1996 era de 78.100 pesetas brutas al mes, mientras que el sueldo medio de un trabajador en activo alcanzaba la cifra de 198.600 pesetas brutas mensuales en esa misma fecha. Habría que anotar aquí que la edad y el sexo juegan un papel claramente diferenciador. Es lo que se denomina «efecto sustitución de las pensiones»: las pensiones más antiguas no están al mismo nivel económico que las más recientes. Esta circunstancia crea desigualdades de renta dentro de la población de 65 años y más. Según el INSERSO, en 1993 la pensión media de los jubilados que contaban entre 65 y 69 años era de 67.930 pesetas mensuales; la cantidad descendía hasta las 61.277 pesetas para los jubilados de 70 a 74 años; más baja aún era la retribución que percibían las personas entre los 75 y los 79

Tabla 5 – Pensionistas por tramos de pensión y sexo. En porcentaje. 1994

Cuantía de las pensiones en pta./mes	Hombres		Mujeres		Total	
	%	% acumulado	%	% acumulado	%	% acumulado
De 0 a 28.833	5,18	5,18	5,69	5,69	5,42	5,42
De 28.834 a 57.667	20,96	26,14	57,15	62,84	38,17	43,59
De 57.668 a 86.500	36,64	62,78	21,05	83,89	29,22	72,81
De 86.501 a 115.333	11,89	74,67	7,50	91,39	9,80	82,61
Más de 115.333	25,33	100	8,61	100	17,39	100
Total	100		100		100	

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Agencia Tributaria e Instituto de Estudios Fiscales, *Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias (1994)*, Ministerio de Economía y Hacienda, 1996.

Tabla 6 – Pensiones en vigor en octubre de 1993 y distribución por sexo y edad entre el grupo de población mayor de 65 años

Grupos de edad	Hombres		Mujeres		Total	
	Número de pensiones	Pensión media	Número de pensiones	Pensión media	Número de pensiones	Pensión media
De 65 a 69 años	838.711	80.568	575.576	49.515	1.414.287	67.930
De 70 a 74 años	677.907	75.679	631.433	45.815	1.309.340	61.277
De 75 a 79 años	433.537	65.056	570.740	41.625	1.004.277	51.740
De 80 a 84 años	297.397	53.963	476.165	38.618	773.562	44.518
De 85 y más años	187.126	46.885	375.247	37.087	562.373	40.347
Total	2.434.678	64.430	2.629.161	42.532	5.063.839	53.162

Fuente: INSERSO, *op. cit.*

años ya que su montante ascendía a 51.740 pesetas; los que tenían entre 80 y 84 años recibían una pensión media de 44.518 pesetas al mes y los que tenían 85 y más años, 40.347 pesetas (tabla 6). Por otra parte, los gastos asistenciales se disparan a partir de los 75 años, lo que indefectiblemente merma la capacidad adquisitiva de los más mayores.

Las diferencias por **sexo** indican que el nivel económico de las mujeres es menor que el de los hombres. Por un lado, la incorporación generalizada de la mujer al mercado de trabajo es un fenómeno reciente que ha afectado a muy pocas mayores de 65 años; por otro lado, sus superiores tasas de vida en solitario las hacen más débiles económicamente. La mayoría de ellas depende de las pensiones de sus maridos, de las pensiones de viudedad o de las pensiones asistenciales. Como mostraba la tabla 5, en 1994, el 62,8% de las pensiones que percibían las mujeres no superaba el umbral de las 57.667 pesetas. Esa proporción disminuía al 26,14% en el caso de los hombres. De las 3.646.400 mujeres mayores de 65 años que había en España en el cuarto trimestre de 1996, 1.630.800 eran viudas frente a los 327.400 viudos con la misma edad. Según datos de la Seguridad Social, la pensión mínima de viudedad de los mayores de 65 años se situaba en 1996 en 53.435 pesetas y la asistencial en 35.580 pesetas. La pensión media global por viudedad –que incluye, por tanto, las pensiones más bajas de los de menor edad– era de 47.900 pesetas mensuales en octubre de 1996, un 38,7% menor que la pensión media por jubilación.

Los mayores de 65 años están pasando de la precariedad económica en la que vivían hace algunos años a una posición más desahogada, aunque –como se ha podido comprobar– todavía está lejos de la media nacional. Fruto de esta notable mejoría, como muestra la tabla 4, las preocupaciones económicas son las principales preocupaciones sólo para un 6,3% de los ancianos. La sociedad se está dando cuenta de este cambio. El riesgo, sin embargo, resulta evidente: la percepción social de los ancianos como un

grupo privilegiado, al que se favorece en detrimento de los jóvenes entre los 18 y los 30 años, caracterizados por la incertidumbre económica y laboral, puede asentarse en la conciencia colectiva de las gentes.

2. Biología del envejecimiento

¿Hay vejez sana? ¿Es la vejez ya una enfermedad? ¿Envejecemos porque envejecen las células, los ladrillos elementales de nuestro cuerpo, o porque envejecen órganos o sistemas enteros de nuestro organismo? Lo que la biología pueda explicar nos ayudará a entender el envejecimiento y su salud. En esta sección hemos de hablar de medicina sin tecnicismos excesivos. Las extensas notas y cuadros cumplen aquí la función de las tablas en otras secciones: ofrecen al lector una información más precisa y detallada.

En el proceso de envejecimiento se presentan juntos dos fenómenos que, en principio, parece que podrían separarse con claridad: **el declive fisiológico y la mayor frecuencia de enfermedades**. Aunque ambos procesos se influyen entre sí, el declive fisiológico no necesariamente va acompañado de enfermedades. En este sentido, se podría hablar de un envejecimiento fisiológico sin enfermedad. Pero muchas personas de edad avanzada que son consideradas sanas y cuyas funciones fisiológicas son completamente normales cuando están en un estado de reposo, muestran insuficiencia de los sistemas orgánicos y de los mecanismos homeostáticos de regulación interna cuando el organismo es sometido a sobrecargas funcionales por situaciones de estrés. Por eso, el problema que se plantea cada vez con más claridad a medida que progresa la Medicina es hasta qué punto muchos de los mecanismos que consideramos propios del envejecimiento fisiológico «sano» no son los mismos que ponen en marcha procesos patológicos que desembocan en enfermedades, sobre todo las llamadas degenerativas como la arteriosclerosis. Si es así, no se puede mantener tan tajantemente la diferencia clásica entre lo fisiológico y lo patológico en la vejez. Tendríamos que hablar de fisiopatología del envejecimiento.

Por otra parte, las enfermedades crónicas de causa multifactorial se hacen más frecuentes con la edad, debido precisamente a esta disminución de la capacidad funcional o de resistencia del organismo. En las personas más ancianas, sus propios mecanismos fisiológicos de control modulan notablemente las expresiones de la enfermedad. Cuando estas personas mueren, se pueden identificar muchas lesiones sin llegar a determinar la causa de la muerte. En realidad, el fallecimiento es debido a una perturbación de los mecanismos homeostáticos de regulación interna del organismo.

Otra distinción que en principio parecería bien definida, la que separa el tiempo de **desarrollo y crecimiento del proceso de envejecimiento**, tampoco es tan precisa en la realidad.

El desarrollo comprende la embriogénesis, el crecimiento somático y la pubescencia y el proceso de envejecimiento primario, es decir, aquel que no va acompañado de procesos patológicos conocidos; se manifiesta por signos como pelo canoso, piel seca y arrugada, arterias escleróticas, etc.

Pero incluso durante el desarrollo varias proteínas que aparecen durante la vida fetal serán más tarde suplantadas por «moléculas adultas». Esta sustitución forma parte de un desarrollo molecular más que de una involución propiamente dicha. A nivel orgánico, la involución y el nuevo desarrollo se yuxtaponen frecuentemente incluso en edades tempranas y medias de la vida, como expresiones del propio proceso de desarrollo. Los mejores ejemplos son la involución de la placenta durante el desarrollo del feto y la de los dientes primitivos durante el desarrollo de la dentición permanente. Otro ejemplo lo ofrece el sistema inmunológico: el timo se atrofia en la infancia, en el momento en que prácticamente los demás órganos están creciendo y evolucionando hacia la madurez. El ovario empieza su atrofia relativamente pronto y de manera brusca en comparación con otros órganos.

Cierto es que durante el envejecimiento se da un hecho distintivo importante: no aparecen nuevos órganos o tejidos, ni tampoco nuevas estructuras o funciones. Sin embargo, muchos creen que uno o varios genes que nunca se expresan durante el desarrollo o la vida adulta inician su crecimiento en la vejez. No obstante, esto no se ha demostrado con precisión. Una vez más se difumina la línea divisoria entre desarrollo y envejecimiento. Biológicamente, el desarrollo y el envejecimiento son procesos continuos, unas veces secuenciales y otras coincidentes en el tiempo, dependiendo de qué células, tejidos y órganos del ser vivo se observen.

2.1 Cómo envejecen nuestras células

¿Envejecemos porque envejecen las células? Mucho de lo que sabemos sobre los mecanismos del envejecimiento se apoya en las investigaciones sobre las formas de replicación de las células; es decir, cómo se sustituyen (o no) las células envejecidas del cuerpo y cuántas veces se pueden renovar a lo largo de nuestra vida.

Hay células que se replican o sustituyen continuamente, otras lo hacen intermitentemente –sólo en algunas situaciones– y otras no se replican nunca –cuando cesa su actividad no son sustituidas por otras–[2].

[2] Ejemplos de células replicadoras de tipo continuo son las de la mucosa gastrointestinal, el tejido hemopoyético, la capa germinal de la epidermis y las células espermatogénicas.

Los cultivos de células en laboratorio han proporcionado abundante información para explicar parte del proceso biológico del envejecimiento. Los fibroblastos de la piel humana son células que pueden experimentar hasta 50 replicaciones. Es una propiedad que no depende de su medio ambiente. Está regulada, programada genéticamente, y cuando ese programa se altera aparece la célula tumoral, que se replica indefinidamente («inmortalidad celular»)[3]. De lo que sí depende la duplicación es de la edad del donante. Los fibroblastos obtenidos de personas ancianas se replican menos veces y a una velocidad menor[4].

Los cambios en las células a medida que disminuye su capacidad de replicarse nos indican que existe una programación genética en cada una de ellas. El conjunto de esos programas genéticos determina, por consiguiente, el ciclo vital de las personas. La correcta transmisión de esa información genética se puede interrumpir por lesiones en las macromoléculas y genes en que reside la información o porque otros genes específicos que se activan en la vejez están programados precisamente para interrumpir esa capacidad de las células para renovarse (cuadro 1). El reloj celular tendría un máxi-mo de horas programadas de funcionamiento y activa su propio envejecimiento.

Las células replicadoras intermitentes, como por ejemplo los hepatocitos, en condiciones normales se dividen muy poco y sólo se multiplican cuando hay lesión y necrosis debidas a distintos agentes nocivos o a la hepatectomía, que da lugar a la replicación de las células remanentes.

Células no replicadoras, que no se sustituyen, son, por ejemplo, las neuronas del sistema nervioso central, las células del corazón y de los músculos del esqueleto, cuya respuesta a la lesión y al aumento de sobrecarga funcional se hace casi exclusivamente a través de la hipertrofia.

[3] La edad es un factor de riesgo para el cáncer. Todos los tipos de cáncer presentan tasas más elevadas en la vejez, sin diferencias significativas por raza, lugar o sexo. El 78% de los cánceres aparecen durante la vejez. La frecuencia del cáncer durante un año es de 193,9 de cada 100.000 personas menores de 65 años y pasa a ser de 2.085,3 cuando se sobrepasa esa edad. También la distribución de la mortalidad es claramente desigual, con porcentajes llamativamente más altos pasados los 65 años. La mortalidad por cáncer en las primeras décadas de la vida muestra unas tasas más bajas, probablemente debidas a un mejor control y mayores posibilidades de curación. En cambio, entre los 60 y 70 años se pasa de una mortalidad del 60% a un 67%. Es probable que se deba también al mejor tratamiento y control de la enfermedad, con un retraso de la edad de fallecimiento.

[4] Aunque siempre resulta difícil y arriesgado trasladar los resultados de la experimentación *in vitro* a lo que pueda ocurrir *in vivo*, las investigaciones en cultivos de fibroblastos humanos han mostrado algunos hechos que pueden tener una correlación estrecha con el proceso de envejecimiento humano. Cuando los fibroblastos envejecen o provienen de personas ancianas ofrecen mayor resistencia a la influencia de factores de crecimiento, a la insulina, etc. Hay menor captación de lipoproteínas de baja densidad, lo que explicaría el mayor riesgo de ateroesclerosis en la vejez. Cambia la interacción con factores de la coagulación sanguínea, lo que aclararía la mayor tendencia a las trombosis en los ancianos.

Cuadro 1 – Teorías biológicas del envejecimiento

A. Por lesiones de las macromoléculas.

Las lesiones producidas al azar o por mutaciones de las macromoléculas de ácido desoxirribonucleico (ADN), portadoras de la información genética de las células, se irían acumulando con el resultado final de la inactivación de los cromosomas y de la muerte de la célula. Es una teoría poco probable.

Otra explicación del envejecimiento sugiere un «error catastrófico» al sintetizar las diferentes proteínas de las células. Estas «equivocaciones» en el ADN producirían trastornos funcionales y, al final, la muerte celular.

La teoría más admitida actualmente es la de los efectos tóxicos de los radicales libres. Envejecemos por envenenamiento de oxígeno. El metabolismo normal del oxígeno tiene efectos tóxicos: los radicales libres, principalmente el radical superóxido, el peróxido de hidrógeno y el radical hidróxido, lesionan la célula. Se han propuesto diversas medidas terapéuticas basadas en esta teoría para retrasar el envejecimiento.

B. Por alteraciones específicas en la expresión de los genes.

El envejecimiento puede considerarse como una progresiva e irreversible diferenciación terminal que conduce a la muerte, producida por alteraciones específicas en la expresión de los genes. De ella forma parte la pérdida de la capacidad replicativa de las células. La replicación se bloquea en un momento dado, que varía según la actividad de los genes expresados en cada tipo de célula. Actualmente, se admite que existen genes específicos que codifican proteínas que, a su vez, inhiben la replicación celular cuando comienza el envejecimiento.

En cambio, no hay evidencia de que genes importantes sean eliminados o inactivados durante el envejecimiento. Sin embargo, hay que recordar que dos tercios del genoma humano tienen secuencias no codificadoras, muchas de las cuales están entremezcladas con zonas activas con un papel conocido en la síntesis de las proteínas. Es difícil hoy reconocer si en la senectud se elimina alguna pequeña fracción de tales segmentos de ADN. Secuencias altamente repetitivas, que comprenden de un 15% a un 20% del genoma total aparecen desecadas en los fibroblastos envejecidos.

Recientemente se ha prestado mucha atención a las modificaciones comprobadas en los extremos de los cromosomas («telómeros») y al fermento que los alarga («telomerasa»). La hipótesis de que el telómero y la telomerasa controlan el envejecimiento permite esclarecer algunos aspectos del cáncer.

La teoría se basa en las siguientes observaciones:

a) la erosión progresiva con la edad del telómero se produce en células somáticas normales,
b) la mayor parte de los tumores humanos tiene telómeros cortos y actividad telomerasa, y
c) el envejecimiento está asociado a un aumento del peligro de cáncer.

Influencias del envejecimiento celular en la decadencia fisiológica y en las enfermedades crónicas.

La disminución progresiva de las actividades fisiológicas de la persona anciana puede explicarse por el deterioro de las interacciones entre células y entre molécula y célula, debidas a la diversificación molecular y celular. Este fallo de la capacidad fisiológica favorece la aparición de las enfermedades. En el sistema inmunitario, por ejemplo, los linfocitos B, secretores de anticuerpos, y los linfocitos T citotóxicos disminuyen en número, permitiendo entonces la aparición de enfermedades producidas por bacterias hasta entonces contenidas por las actividades defensivas del sistema inmunitario. La dispersión estadística con que estas enfermedades afectan a cada persona concreta se debe a las diferencias en la dotación genética individual, la que programa y proyecta en el tiempo un proceso individual de desarrollo, diferenciación y envejecimiento sometido a factores ambientales.

Otro ejemplo sería la mutación de genes específicos del sistema de histocompatibilidad (HLA), que puede alterar la constelación de antígenos de superficie que muestran varias células, lo cual a su vez provocaría autoinmunidad. No sucede sólo en tejidos envejecidos; también puede observarse en tejidos jóvenes con células no replicadoras. Hay lesiones celulares en las que los radicales libres y otras sustancias químicas producen síndromes clínicos específicos, como la enfermedad de Parkinson o la de Alzheimer.

2.2 *El envejecimiento de órganos y sistemas*

Aunque las modificaciones moleculares y celulares pueden explicar algunos aspectos parciales del envejecimiento, muchos admiten que no bastan para una interpretación adecuada de la senescencia. Según esta teoría, ciertos órganos o sistemas orgánicos declinan a medida que la edad avan-

za y esa pérdida de funcionalidad conduce al envejecimiento de todo el organismo. Los más estudiados como «marcapasos del envejecimiento» son el sistema inmunitario, el sistema endocrino y el sistema nervioso central.

El **sistema inmunitario** va declinando a medida que la edad avanza. Investigaciones de laboratorio con ratones indican que existe una estrecha relación entre el sistema mayor de histocompatibilidad y la duración de la vida. El timo alcanza su tamaño máximo durante la niñez y comienza a involucionar después de la pubertad. Diferentes tejidos linfoides alcanzan su máximo tamaño al comenzar la pubertad y luego se atrofian, siendo sustituidos por tejidos conjuntivos. También disminuye el número y función de los linfocitos T y la formación de anticuerpos por los linfocitos B, especialmente en respuestas de interacción con las células T. En conjunto, en la vejez se desecan hasta un 75% de los linfocitos T y aumentan los autoanticuerpos, con mayor riesgo de enfermedades infecciosas, cáncer y procesos autoinmunes.

En el **sistema neuroendocrino** se producen también cambios notables con la edad que denotan el envejecimiento de este «marcapasos». Aumenta la actividad del sistema nervioso simpático, con mayor nivel en sangre de sustancias químicas[5], que explican la mayor frecuencia de hipertensión arterial y la aparición de diabetes en el anciano[6]. Incluso se ha pretendido identificar una «hormona de la muerte», producida en cantidades crecientes con la edad, que regularía el envejecimiento. Otros postulan, por el contrario, una «hormona de Matusalén», menos activa a medida que la edad avanza.

En cuanto al **envejecimiento cerebral**, hace una década la mayor parte de los expertos achacaban los cambios cerebrales en el envejecimiento a la desaparición de neuronas de la corteza cerebral. Estudios realizados en la State University de Nueva York correlacionaban el número de neuronas de la corteza cerebral con la edad. Compararon los cerebros de 20 recién nacidos con los de fallecidos a los 95 años y encontraron una pérdida generalizada de células en varias áreas de las zonas cognitivas de la corteza frontal y temporal. Repetidos estos estudios con técnicas histológicas más precisas y descartando las muestras con enfermedades neurodegenerativas, no aparecen diferencias muy notables en el número de neuronas[7]. Estas re-

---

[5] Por ejemplo, las catecolaminas.

[6] Por menor tolerancia en el metabolismo hidrocarbonado. También es más común el hipotiroidismo, quizá causado por mecanismos de autoinmunidad. Los cambios endocrinos de la menopausia son originados por una disminución de hormonas femeninas (estradiol).

[7] Hallazgos similares se han hecho en otra zona del cerebro, el hipocampo, fundamental para la memoria. Una década de investigaciones de un grupo muy destacado en este campo, la Escuela de Medicina de la Universidad de Boston, no ha demostrado ninguna relación entre el número de células y la edad o con funciones cognitivas en áreas del neocórtex tan diversas como las zonas visuales, las áreas motoras y la corteza prefrontal, que participa en el proceso de resolución de problemas que requieren una completa información para activar las soluciones adecuadas.

cientes investigaciones indican que, en cuanto al número de neuronas, el proceso normal de envejecimiento es completamente distinto de los procesos degenerativos cerebrales, como por ejemplo la enfermedad de Alzheimer, en los que sí es evidente la disminución de neuronas[8]. Entre los neurotransmisores más estudiados destaca la dopamina, ya que las neuronas sensibles a ella son las más propensas a procesos degenerativos. Por el contrario, otros neurotransmisores no parecen sufrir cambios durante el proceso de envejecimiento[9].

2.3 *Aspectos médicos de la vejez*

Los cambios relacionados con la edad afectan a cada persona anciana de forma muy diferente. Desde el punto de vista fisiológico parece que a medida que los individuos se hacen más viejos se parecen menos unos a otros, en parte porque las diferencias en estilos de vida enmascaran los efectos de la edad.

Para el médico es muy importante conocer cuáles son los cambios fisiológicos que conlleva un envejecimiento primario «sano», sin enfermedades, ya que alterarán los síntomas de una enfermedad, cuando ésta se presente. No resulta fácil distinguir estos aspectos «clínicos» del envejecimiento normal, pero algunos se van conociendo.

Ya hemos señalado como disminuye la capacidad funcional de algunos sistemas centrales. Las enfermedades que les afecten pueden tener consecuencias patológicas más graves. Indiquemos brevemente otras disminuciones funcionales:

---

[8] El estudio de los sistemas neurotransmisores en algunas enfermedades neurodegenerativas ha sido muy útil para explicar estas conexiones en el envejecimiento normal. Igual que ocurre en la enfermedad de Parkinson, la degeneración de los sistemas químicos de transmisión específicos es responsable de los aparatosos síntomas que acompañan a las demencias preseniles, tipo Alzheimer, o seniles y al propio proceso de envejecimiento. Estas investigaciones no sólo estudian las variaciones de un neurotransmisor determinado sino también la interacción de varios sistemas neurotransmisores, lo que aumenta la complejidad del proceso y la dificultad para distinguirlo de la acción de los demás sistemas. El estudio de la dopamina ha hallado una reducción de neuronas de los sistemas dopaminérgicos, así como de trastornos en la liberación y concentración extracelulares de esta sustancia química, en los procesos de su biosíntesis y en los mecanismos de transporte a través de las membranas de las neuronas.

[9] El ácido glutámico es un neurotransmisor importante en la mayoría de las excitaciones del sistema nervioso central en los mamíferos que interviene en funciones motoras así como en los procesos de emoción y motivación, aprendizaje y memoria y en procesos degenerativos como las enfermedades de Parkinson, Huntington y Alzheimer. Los datos más recientes parecen indicar que la edad no induce cambios en los mecanismos de liberación del ácido glutámico ni en las concentraciones extracelulares de este neurotransmisor en muchas de las áreas del cerebro estudiadas.

— El gasto cardíaco de personas normales en reposo no resulta afectado por la edad entre los 20 y los 80 años. Sin embargo, el ritmo cardíaco disminuye. Se produce ya una precariedad de los mecanismos de reserva que hace a las personas mayores más vulnerables a la descompensación cuando sobreviene una afección[10].

— Cuando sobreviene el envejecimiento, el sistema endocrino presenta una cierta intolerancia a la glucosa, además de las alteraciones ya señaladas[11].

— En la génesis de la ateroesclerosis pueden ser significativas las alteraciones metabólicas endocrinas en relación con el aumento de la glucemia basal y con las modificaciones de la pared arterial[12]. Una hipotética prolongación del período de crecimiento evitaría la aterosclerosis, que según esto se vincularía a la biología del envejecimiento.

— La distinta longevidad de hombres y mujeres quizá sea consecuencia de la diferencia en la frecuencia de la aterosclerosis según género. La concentración de hormonas sexuales específicas de cada sexo produce diferencias en el metabolismo de las proteínas que transportan el colesterol (lipoproteínas)[13]. A diferencia de lo que ocurre en las mujeres menopáusicas, las hormonas sexuales no disminuyen de forma brusca en el varón. Aunque se produce un descenso gradual de la concentración de testosterona con la edad, no alcanza niveles de insuficiencia en la mayoría de los hombres.

---

[10] Algunos estudios muestran que en el aparato cardiovascular el gasto cardíaco en reposo disminuye progresivamente desde los 20 hasta los 90 años, pero quizá se deba a que no se investigaron eventuales coronariopatías previas ocultas.

[11] El defecto primario parece consistir en la resistencia a la insulina. Los estudios confirman el aumento de la insulina en sangre. Sin embargo, también pueden contribuir ciertas anomalías en la regulación de la secreción de esta hormona, pues su concentración a veces no es la adecuada al grado de hiperglucemia. Respecto a los tejidos, y dado que el número de receptores en monocitos y tejido adiposo y su afinidad con la insulina no se altera con la edad, la resistencia de las personas ancianas a la insulina parece deberse a una deficiencia situada en las fases anteriores a la unión con el receptor.

[12] Aumenta la secreción de insulina como consecuencia del incremento de la glucemia basal. La causa biológica determinante puede ser el menor nivel de la hormona del crecimiento. Éste sería el paso que desencadena el proceso de envejecimiento. Estas observaciones tienen interés porque apuntan a una interpretación fisiológica de la ateroesclerosis dentro del envejecimiento. Se podría considerar un crecimiento regresivo.

[13] Si se relacionan las lipoproteínas de baja densidad con las de alta densidad como índice de riesgo aterogénico, las diferencias intersexuales pueden ser responsables en gran parte de las diferencias observadas en la frecuencia de la ateroesclerosis y, por tanto, de la mayor parte de las relativas a la longevidad.

— Las enfermedades agudas se complican a menudo en la vejez por alteraciones del equilibrio de líquidos y electrolíticos (sodio, potasio, etc.) que, sin embargo, en circunstancias normales no presenta modificaciones debidas a la edad. Hay, eso sí, más sensibilidad a la deshidratación[14].

Todo esto no quiere decir que los trastornos tengan que ser considerados más graves o menos importantes en los viejos que en los jóvenes; son simplemente diferentes[15].

En resumen, el envejecimiento es un proceso normal y ordenado. Cada persona tiene marcas genéticas que establecen los límites de su vida potencial. Cada línea celular y cada persona es única y lo es cada vez más a lo largo de su vida. Además, la longevidad es efecto de muchos genes en interacción con el medio ambiente: alimentos, sustancias químicas, radiaciones... Son tantas posibles interacciones y mutaciones que lo que resulta extraño es que las personas no sean aún más diferentes unas de otras o incluso que cada persona, cuando envejece, se siga pareciendo a sí misma cuando era joven. La senescencia, tal como se produce, parece ser la mejor opción, ya que ayuda a mantener la estabilidad y la identidad de la comunidad de células y de personas, lo que permite conseguir mayores logros para generaciones futuras.

2.4 *Nutrición y dieta en las edades avanzadas*

Mientras que en los países del Tercer Mundo la malnutrición se aprecia fundamentalmente en los niños, en los países industrializados son las personas mayores las que presentan mayor frecuencia y riesgo de deficiencias nutricionales. Los problemas médicos y sociales que esto plantea afectarán en un futuro a todos los países según aumente la esperanza de vida. El envejecimiento es un proceso normal que, lo mismo que el desarrollo, está

[14] Por ejemplo, cuando se limita el aporte de líquidos o aumentan las pérdidas inadvertidas, u ocurren ambas cosas. La capacidad para conservar el agua y concentrar la orina está alterada en los mayores, al igual que los mecanismos de la sed. Hay, por tanto, una menor respuesta orgánica a la deshidratación.

[15] Un ejemplo es el hipertiroidismo, que cuando afecta a un sujeto joven se manifiesta por agitación, ansiedad, taquicardia, hipertensión, reflejos tendinosos hiperactivos, pérdida de peso, irritabilidad, hiperquinesia y bocio palpable. Por el contrario, en la persona anciana con niveles de hormonas tiroideas igualmente elevados, la irritabilidad y la hiperquinesia son poco frecuentes, el bocio es raro, los reflejos tendinosos profundos pueden ser normales o incluso hipoactivos y el enfermo puede tener un aspecto clínico de indiferencia (tirotoxicosis apática). La apendicitis aguda tiene características clínicas más borrosas y menos definidas que en un adulto o en un joven. También la diabetes *mellitus* presenta características distintas.

programado genéticamente, pero, entre los factores ambientales, influye fundamentalmente la nutrición. El cuadro 2 recoge las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud.

Cuadro 2 – Recomendaciones nutricionales para el envejecimiento

Las necesidades nutricionales se miden por la cantidad de nutrientes, como hidratos de carbono, proteínas, grasas, minerales, y vitaminas –y de alimentos que los contienen– requerida para mantener al organismo sin signos de deficiencia. Aunque no se conocen con precisión las cantidades exactas necesarias ni su proporción en los alimentos, sí hay buenos estudios de recomendaciones nutricionales. Están pensadas para cubrir las necesidades del 90-95% de la población y sobrepasan las necesidades de las personas ancianas e incluso de los adultos sanos.

— Las **necesidades energéticas** disminuyen en un 5% entre los 40 y los 60 años y pasados los 60 años en un 10% cada década, según la Organización Mundial de la Salud (OMS). Sin embargo, las recomendaciones propuestas varían de unos países a otros. Mientras la OMS indica 1.800 kilocalorías/día para personas poco activas mayores de 65 años, otros organismos como el National Research Council fijan esas necesidades en 1.600 kilocalorías/día. Para niveles comparables de actividad, no existen grandes diferencias calóricas con las personas adultas. El mantenimiento del ejercicio físico evita la disminución de masa muscular y con ello la del metabolismo basal.

— Los **hidratos de carbono** representan en la dieta occidental de un adulto con una moderada actividad alrededor de un 45% de sus calorías diarias (200-300 gramos), más el 15-17% en forma de azúcar común o derivados. La ingestión de fibras dietéticas es de 25-30 gramos en las zonas rurales y baja a 10-20 gramos en las ciudades (sólo el 25% de las que contenía la dieta hace 100 años). Parece que no hay necesidad específica de carbohidratos en la alimentación, ya que el organismo puede utilizar proteínas o grasas como fuentes alternativas de energía.

Para las personas de edad las recomendaciones sugieren que la dieta incluya de un 40% a un 50% de carbohidratos en el total de calorías y una cantidad suficiente de fibra para asegurar la movilidad intestinal normal.

— El consumo de **grasa** en los países industrializados llega al 40-45% de las calorías totales. En España alcanza el 43% (90-160 gramos por día), pero predomina la grasa-vegetal sobre la grasa-animal. En la actualidad se insiste mucho en la relación entre grasas, niveles de colesterol plasmático y ateroesclerosis. Aunque el papel de la dieta en la prevención de la ateroesclerosis aún se discute, se aconseja que la proporción de grasas no sea mayor de un 30-35%, distribuidas en un 8-10% de grasa saturada, 10-15% de monoinsaturadas y 8-10% de poliinsaturadas. El colesterol no debe superar los 500 miligramos diarios en personas normales. Como es dudoso que en las personas de edad avanzada la disminución del colesterol plasmático reduzca el riesgo de complicaciones de ateroesclerosis, la dieta puede ser en esto muy flexible, excepto en personas con aumentos significativos del colesterol sanguíneo.

— Para las **proteínas**, la OMS recomienda un nivel de proteínas de alta calidad (huevos o leche) de 0,52-0,57 gramos por kilogramo y día para un adulto, cantidad que aumenta si la calidad de las proteínas baja. En jóvenes y personas ancianas se recomienda la misma cantidad: 0,83 gramos por kilogramo y día con un mínimo del 12% del total de calorías. Pasados los 70 años parece que se necesita consumir más, entre 1-1,25 gramos por kilogramo y día para evitar pérdidas de nitrógeno. Dado que la masa muscular disminuye con la edad, esta mayor necesidad de proteínas reflejaría cambios por involución en el metabolismo de las proteínas.

— También en la necesidad de **vitaminas** las personas ancianas se equiparan a los jóvenes. Los estudios muestran frecuentes deficiencias en las personas de edad, especialmente de vitaminas D, B_1 y B_{12}, ácido fólico y piridoxina debidas a alteraciones en la absorción y el metabolismo achacables a la edad.

— Las necesidades de **minerales** no difieren significativamente por la edad. Pero se ha demostrado que aumentando la ingesta de calcio por encima de lo recomendado, que es de 600 a 800 miligramos diarios, se puede prevenir la osteoporosis, cuya frecuencia aumenta con la edad. En la mujer postmenopáusica podrían ser necesarios hasta 1.500 miligramos diarios.

En la actualidad no hay ninguna prueba sobre la posibilidad de influir por medios dietéticos en la velocidad del proceso de envejecimiento[16], aunque un buen estado de nutrición es necesario para una buena salud y para evitar enfermedades cuyas manifestaciones en edad avanzada pueden complicar las del envejecimiento fisiológico. Es muy probable que la mejor profilaxis para conseguir una longevidad sana comience en la infancia, a través no sólo de hábitos nutritivos, sino también en forma de estilos de vida, actitudes y desarrollo de valores culturales adecuados.

3. El envejecimiento como proceso social

Además de biológico, el envejecimiento es un proceso cultural y social. Se asigna a una persona esa calificación en función de su edad y de su situación laboral, con independencia del envejecimiento biológico. Socialmente, se atribuye al envejecimiento, además de la disminución de salud y capacidades físicas, un retroceso de *status* social y poder económico y una pérdida de relaciones sociales. Este proceso social puede resultar inadecuado y arbitrario para la persona anciana concreta y representa un despilfarro de capacidades y potencialidades para la sociedad. No hace justicia a esa nueva vejez que emerge del perfil demográfico que los datos de hoy dibujan. Será útil analizar brevemente los factores que influyen en la mayor o menor vinculación social de las personas ancianas y las nuevas actividades que están asumiendo.

3.1 La vejez ya no empieza con la jubilación

La regulación del retiro laboral y de los sistemas de pensiones fueron desarrollados a principios de siglo y acogidos favorablemente por empleadores y empleados porque resolvían un problema común. A los funcionarios y trabajadores les libraba de trabajar «hasta la muerte» y a los empresarios les permitía reemplazar a los trabajadores más mayores por otros más jóvenes y capaces para el esfuerzo físico. Un siglo más tarde la situación ha cambiado considerablemente. El pesado esfuerzo físico es menos

[16] Hoy es posible actuar con medios dietéticos sobre algunas enfermedades llamadas degenerativas como la aterosclerosis. La pregunta es si sería posible influir también en el envejecimiento a través de la alimentación. Numerosos estudios experimentales en animales sugieren que una dieta que consigue un rápido crecimiento y ganancia de peso reduce la duración de la vida. Por el contrario, la restricción calórica a niveles que no permiten un crecimiento óptimo desde las fases iniciales de la vida prolonga la duración de la misma. En los seres humanos, aunque las estadísticas muestran que el sobrepeso se asocia con un acortamiento de la vida, aún no es claro el balance entre beneficios y perjuicios de la restricción calórica.

necesario, la expectativa de vida, la alimentación, la salud han mejorado considerablemente, pero la edad de jubilación apenas ha variado e incluso se ha adelantado. El retiro laboral se ha convertido en un mecanismo más de regulación del mercado de trabajo.

En nuestras sociedades, el trabajo –o más precisamente el empleo– se ha constituido en fuente primordial de identidad y valoración social y de obtención de ingresos económicos. La participación económica se convierte en un factor esencial de integración social. En este contexto la salida definitiva del mercado de trabajo cambia doblemente el *status* social de la persona, además de su uso del tiempo y sus modos de vida, porque no está ya empleada y por la disminución de ingresos que casi siempre conlleva. Muchas mujeres que no han trabajado fuera del hogar sufren ese doble cambio de *status* social al pasar a otro estado civil por fallecimiento del esposo, cuando los hijos han abandonado ya el hogar.

Los modernos y numerosos trabajos sobre la sociología de la vejez coinciden en que la opinión general negativa que la identifica con necesidad de cuidados, aislamiento, soledad, pasividad, en suma, con una etapa más bien doliente de la vida, no se corresponde con la nueva vejez que las personas experimentan. Incluso las mismas personas ancianas han interiorizado ese estereotipo y caracterizan así la vejez, pero casi siempre la refieren a otros y no a su propio caso. Aunque la mayoría de las personas ancianas consultadas dicen disfrutar de una salud, actividad y relaciones sociales muy aceptables, cada uno da por supuesto que su caso debe ser en alguna manera excepcional. «Sé que soy viejo, pero no me siento diferente». Una mujer de 70 años, ama de casa con tres o cuatro personas aún en el hogar, puede sentirse muy sorprendida y en el fondo dolida cuando lee la noticia de que una anciana de 70 años fue atropellada ayer. Como en los demás papeles sociales, alguien es viejo cuando las personas con las que trata le identifican de este modo, aunque él mismo no se considere así. Y puede tener muchas razones para ello si no se dan en su caso personal los rasgos concretos de falta de salud, inutilidad, necesidad de cuidados y pocas capacidades o vinculación social que la imagen social atribuye al «viejo». No es una obviedad decir que la vejez es un proceso individual, muy diferenciado según las condiciones de vida previas y actuales de cada persona.

En realidad, al analizar en detalle la población anciana, que se suele considerar como un conjunto o cohorte homogénea (la columna estadística «65 años o más» en las tablas por edades), nos encontramos con la paradoja de una vejez más joven y más envejecida. Los tramos de personas más ancianas, 80 años o más, son los que aumentan con mayor rapidez y en ellos predominan las mujeres, que muchas veces viven solas ya que han sobrevivido al marido y a las amistades, con recursos económicos disminuidos y acusados o crónicos problemas de salud. En cambio, las personas

ya retiradas del trabajo y con menos de 80 años forman un conjunto mucho más joven, con más capacidades, relaciones y actividades que las habituales en personas de esa edad hace pocos decenios. Es una nueva vejez, con otras pautas de comportamiento. Acaba por resultar inoperante definir la vejez siguiendo los criterios de edad cronológica o inactividad laboral. Para las mismas personas mayores de 65 años y jubiladas «la vejez tiene un umbral poco definido, difícil de concretar, subjetivo (perder la ilusión, no valer para nada, tener muchos años)». Sólo un 8% señala los 65 años o la jubilación como umbral objetivo de la vejez[17].

3.2 *¿Qué significa llegar a viejos?*

El cambio en las teorías sobre el significado de la vejez refleja el mayor y más diferenciado estudio de esta etapa. Ha quedado atrás la explicación de la vejez como un fenómeno de *progresivo desentendimiento* de la persona anciana respecto a su entorno y, la teoría contraria, la que propugnaba *mantener las mismas actividades* que se venían ejerciendo el mayor tiempo posible. Los expertos se fijan cada vez más en dimensiones específicas del ser viejo. Si atendemos a las posibilidades de intercambio social de las personas ancianas, como propone la teoría del *valor de cambio*, es cierto que el envejecimiento conlleva una pérdida en ese sentido. En igualdad de circunstancias, las personas prefieren tratar con sujetos de su misma edad y no con personas más mayores o más jóvenes. Esto produce un cierto aislamiento de los mayores, que van perdiendo coetáneos, porque su trato no resulta suficientemente valioso para los más jóvenes, dado el diferente bagaje de conocimientos y pautas de comportamiento. Desde este punto de vista socioeconómico se explica qué riesgos corre la integración de las personas de más edad y por qué puede resultar más precaria.

Desde una perspectiva más psicológica se detectan otros riesgos. Las personas ancianas son más *vulnerables*, no sólo por su salud y capacidades físicas, sino en su propia autoestima, debido a la pérdida de su papel social más activo y de mayor poder e influencia. La mera conciencia de esta vulnerabilidad puede producir inseguridad y una ulterior merma en su identidad y autoestima. El riesgo estriba en la mayor dificultad para mantener los antiguos contactos personales y el nivel adquirido de integración social. Detectar estos riesgos hace más fácil su prevención[18]. Las políticas sociales suelen tenerlos expresamente en cuenta. Sin tanta carga teórica, las per-

---

[17] Bazo, M. T., *La sociedad anciana,* CIS y Siglo XXI, Madrid, 1990, p. 164.

[18] Knischeer, K. C. P. M. y Rijsselt, R. J. T. van, «Europe's older people: integrated or excluded?», *Social Europe*, n. 1, 1993, p. 42 y ss.

sonas que envejecen también insisten en que lo importante es mantenerse útiles y «valer todavía para mucho» y en rechazar los estereotipos devaluadores en su caso personal: «no me siento tan viejo como me ven».

Como todo proceso de desarrollo, el envejecimiento psicológico conlleva un crecimiento y declive. Una serie de funciones decaen a lo largo de la vida, otras permanecen estables y algunas incluso se desarrollan precisamente durante la vejez como producto de la experiencia vital. A lo largo de toda su existencia, el ser humano presenta una gran plasticidad, capacidad de aprendizaje, cambio y mejora que en muchas áreas se conserva también en la vejez. Es más, existen mecanismos adaptativos de selección y compensación de los declives psicobiológicos que permiten llegar a edades avanzadas de la vida manteniendo la competencia intelectual. Incluso se abren nuevas formas de valoración e integración del pensamiento, lo que solemos llamar «sabiduría».

3.3 Una nueva vejez más joven, sana y activa

Debido a las presiones del mercado de trabajo pocos pueden prever con seguridad cuándo y en qué condiciones se van a jubilar. El adelanto de las jubilaciones supone muchas veces una ruptura brusca entre la vida profesional y posprofesional de las personas. Pero es una indefinición que también afecta de manera creciente al comienzo de la vida profesional. La incorporación al empleo se hace más tarde y más precariamente, con empleos temporales sucesivos. El 95% de los jubilados consultados se muestran de acuerdo en que se jubile a los más mayores para dejar más puestos de trabajo a los jóvenes[19]. Aun así, según la Encuesta Europea sobre Fuerzas de Trabajo, en España seguía empleado en 1986 el 10,6% de las personas de 65 a 69 años de edad; en 1990 el porcentaje había bajado al 7,4%. Se dan cifras similares en la Unión Europea, aunque nuestra tasa sea comparativamente de las más bajas[20]. Como se ve, la jubilación es flexible y no se rige exclusivamente por la edad. Es un fenómeno que afecta más a los trabajadores autónomos y en algunos casos se vive como una obligación para mantener los ingresos. Según una encuesta del INSERSO, un 2,6% de los pensionistas declara buscar trabajos que complementen su pensión[21]. En todo caso, la flexibilidad en el retiro parece adecuada, siempre con carácter voluntario y pactado, en profesiones y empleos en que la experiencia y los conocimientos adquiridos priman sobre la movilidad, la capacidad de aprendizaje o las condiciones físicas.

---

[19] Bazo, M. T., *op. cit.*, p. 125.

[20] Guillemard, A. M., «Edad, empleo y jubilación: nuevos datos internacionales», *Papers*, n. 40, 1993, p. 42.

[21] Castells, M. y Pérez Ortiz, L., *Análisis de las políticas de vejez en España en el contexto europeo*, INSERSO, 1992, p. 116.

Pero la actividad no se reduce al empleo. Si el empleo escasea, la actividad es siempre posible. De hecho, las personas ancianas cuidan a otras personas y aportan sus conocimientos y sus recursos materiales y afectivos tanto en la familia como en la sociedad. Sólo entre un 10% o un 15% experimentará un grado máximo de dependencia en su vida. El resto no necesitará habitualmente cuidados ajenos[22]. Es verdad que la mayoría de sus actividades no son consideradas económicamente productivas. El aparato productivo no encuentra formas de aprovechar los conocimientos y las capacidades de asesoramiento adquiridas por las personas en su carrera laboral, una vez que salen fuera del marco formal del empleo. Algunas grandes empresas están buscando la manera de incorporar esa asesoría a sus procesos de gestión y producción. La llamada improductividad económica de las personas ancianas, aun en su sentido más estricto de participación en el aparato de producción, habría que considerarla ante todo como un fallo del sistema productivo vigente, que despilfarra las capacidades disponibles y necesarias de esas personas.

Las nuevas personas mayores, cuando se jubilan, tienen más deseos, más oportunidades de actividad y mayores recursos que sus predecesores. La generalización de las pensiones garantiza una cierta seguridad económica, aunque en grado muy modesto, ya que, recordemos, el 43,6% de las pensiones no alcanzaba las 57.667 pesetas mensuales[23] en 1994. En general se tiende a una prolongación de las actividades que se venían realizando, aunque sea de forma más distendida. El voluntariado senior va cobrando fuerza y ofrece a los jóvenes que se inician en el trabajo un fondo de conocimientos y experiencia. Esta idea es propuesta desde la asociación CONEX (Conocimiento y Experiencia) de Barcelona o el SECOT (Seniors Españoles para la Cooperación Técnica) de Madrid. «Tener ocupaciones te da una tranquilidad moral, no material». «El prestigio ya lo tenemos ganado. Ya hemos hecho nuestra vida», dicen los voluntarios; ahora pueden disfrutar ofreciendo un servicio altruista. Si hubiera dinero o empleo por medio se recrearían las tensiones de la vida laboral. Hacer algo por los demás y al tiempo aprender cosas nuevas y desarrollar habilidades les parece la mejor forma de enriquecimiento personal y les ofrece una compensación suficiente[24].

La importancia económica de la demanda de servicios de estos clientes mayores es ya apreciable. Crece el número de los que viajan más o demandan servicios específicos. «Si no fuera por los jubilados, más del 40%

---

[22] Bazo, M. T., «Aportación de las personas ancianas a la sociedad: análisis sociológico», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 73, 1996, p. 209.

[23] Véase tabla 5.

[24] Bazo, M. T., «Aportación de las personas ancianas a la sociedad: análisis sociológico», p. 215.

de los hoteles que permanecen abiertos en invierno tendrían que cerrar», reconoce un empresario del sector. Una buena proporción de los clientes de los fondos de inversión es mayor de 55 años. Casi ninguna de esas empresas de servicios considera todavía la edad como un dato estratégico o a las personas ancianas como categoría expresa de negocios[25]. Algunos productos financieros sí cuentan con el enorme capital inmobiliario en manos de personas ancianas, titulares de las viviendas que ocupan, y ofrecen su trueque por pensiones.

3.4 Nietos sin abuelos y abuelos sin nietos

Los servicios de proximidad y las necesidades afectivas que las personas ancianas cubren en el hogar son más evidentes. La idea tópica de la dependencia familiar de los mayores se ve desmentida por la ayuda que muchos de ellos prestan a otros componentes de su familia o de la comunidad en la que viven. La incorporación cada vez mayor de la mujer al trabajo remunerado la obliga a dejar, si es posible, la responsabilidad de muchas tareas domésticas a cargo de personas mayores, que reciben a cambio una compensación afectiva y emocional muy importante para ellas. Ya hemos indicado que los ancianos válidos, especialmente si viven en la misma casa que sus hijos, desempeñan de forma habitual tareas útiles para la familia. El abuelo se ocupa de los nietos y los recados. La abuela de las tareas domésticas, las compras y el arreglo o confección de prendas de vestir. Muchos hogares jóvenes con hijos han tenido que modificar considerablemente sus estilos de vida al faltar la abuela o el abuelo que cubría esas necesidades imprescindibles. Para los nietos esa carencia afecta a estratos más profundos. Cuando se pregunta a los jóvenes por la imagen que tienen de sus abuelos se observa la misma dicotomía que hemos señalado en la imagen social de la vejez: un aprecio sincero y singular de la aportación afectiva y familiar que hace o hizo el abuelo o abuela, en contraste con la imagen de decrepitud y dependencia que se asigna a la vejez como colectivo[26].

El cuidado de personas impedidas o con minusvalías graves no sería fácilmente asumible por las instituciones si faltara el concurso de los padres o hermanos, en su mayoría de edad avanzada. Muy al contrario, la primordial preocupación de estas personas mayores es garantizar el bienestar de aquellos enfermos si ellas faltan. Otro apoyo fundamental ofrecido por los mayores a los hijos es el financiero en situaciones de desempleo, en la compra de la vivienda o cediendo el uso de la vivienda de su propiedad.

---

[25] *Ibídem*, p. 219 y ss.

[26] Bazo, M. T., «La ancianidad a través de los/as jóvenes», *Papers*, n. 40, 1993.

El ámbito familiar pone de relieve la íntima conexión entre fenómenos demográficos diferentes, como son la mayor esperanza de vida y el descenso de la natalidad. Precisamente ese descenso del número de hijos en el hogar priva a las personas ancianas de una de las fuentes más palpables de autoestima y actividad «rentable»: el cuidado de esos nietos. Al mismo tiempo, acentúa las categorías de riesgo características de esta nueva vejez: mayor proporción de mujeres que viven solas, una vez que los nietos no justifican su presencia en el hogar joven de sus hijos y no quieren «ser una carga», o cuando las dimensiones de la vivienda sin niños hace más difícil una convivencia con suficiente autonomía. La necesaria política de apoyo a la natalidad que muchos países de la Europa comunitaria han emprendido –y que falta en España– resulta ser un soporte indirecto, pero importante, para la integración social de las personas ancianas.

En resumen, la imagen social negativa que nuestra sociedad tiene de las personas ancianas como clases pasivas y necesitadas de cuidados sólo sería aplicable a una minoría de ellas, sobre todo a las mayores de 80 años. El resto de ese creciente colectivo que constituye en Europa una «ola gris» demográfica carga con una imagen social que extrapola erróneamente su exclusión del empleo al resto de sus capacidades, las despilfarra e ignora los cambios ya sucedidos en los modos de vida.

4. Protección y ayuda a la población mayor

4.1 Atención socio-sanitaria del anciano

Los recursos económicos disponibles no pueden aumentar al ritmo que se incrementa la demanda de asistencia médico-sanitaria hospitalaria y extrahospitalaria en los países desarrollados. El consumo de medicamentos y la demanda de nuevas tecnologías ha aumentado también. Para la población de edad avanzada, que utiliza los servicios de salud cinco o seis veces más que la población adulta no anciana, el incremento ha sido espectacular en las urgencias (62%) y en la hospitalización (25%), pero algo menor en la atención primaria. Estos datos de la Encuesta Nacional de Salud de 1993 han seguido aumentando en años posteriores.

La mayoría de los actos médicos en las consultas de atención primaria y especializada o en los servicios de urgencias hospitalarios tiene como protagonista a una población de 55 o más años que, asimismo, representa el 37% de los ingresos hospitalarios y más del 55% de las estancias hospitalarias.

Las personas de más edad (75 años o más) son las que con mayor frecuencia acuden a las urgencias para ser hospitalizadas, generalmente por

procesos agudos relacionados con algún padecimiento crónico. Por el contrario, los ancianos de menos de 75 años (los «viejos jóvenes») acuden más al médico general o especialista, ya que suelen tener mayor movilidad para ir directamente a estas consultas.

El incremento en el uso de los servicios sanitarios públicos y la demanda de nuevas tecnologías de diagnóstico y tratamiento implican un aumento global de los gastos sanitarios (véase su evolución en el indicador 2.3.1 en el Anexo Estadístico); especialmente del farmacéutico. En el período 1990-91 supuso el 20% del gasto sanitario público, con un incremento del 15% respecto a años anteriores, por encima del aumento del precio de los medicamentos. Las recetas de pensionistas son las que más suben; sin embargo, el monto de las recetas del personal activo se reduce. Esta tendencia es achacable no sólo al propio envejecimiento de la población, también a la tendencia a la multimedicación entre las personas de edad, asociada muchas veces a la polimorbilidad y a un elevado componente de procesos crónicos. Mas del 37% de la población con más de 65 años consume dos o más medicamentos en contraste con el 12% entre los de menos edad.

Los equipos de atención primaria de los centros de salud son los encargados de llevar a cabo la mayor parte de la asistencia integral, médica, preventiva y social de los ancianos. Solucionan el 90-95% de sus problemas sanitarios. Los médicos de familia necesitan cada vez mejores y mayores conocimientos de geriatría. El geriatra debe potenciar al máximo la capacidad del anciano para adaptarse al medio en que vive, ya que su principal dificultad es precisamente la gran disminución de su capacidad adaptativa y de reserva funcional. Se trata de evitar la invalidez o cronicidad, procurando que los que llegan a la dependencia total sean los estrictamente inevitables.

El anciano presenta con frecuencia una mayor dependencia física, mental y socio-económica. Según datos del INSERSO, la dependencia total es doble en las personas mayores de 80 años que en las menores de 65 años. Debido a esta dependencia física y mental, el anciano precisa cada vez más los servicios o prestaciones sociales, enfermería o comidas a domicilio, centros de día, residencias, etc., que ofrecen ya organismos oficiales y privados.

La medicina preventiva primaria va ocupando el puesto que merece. Además del mantenimiento de la salud y la disminución de la mortalidad, incluye medidas educativas para evitar la descompensación de las enfermedades crónicas, procesos ocultos y la dependencia[27].

---

[27] La eliminación de hábitos y factores de riesgo, la higiene personal, de la cavidad bucofaríngea y de los órganos de los sentidos, la prevención de las caídas y de la osteoporosis, la correcta valoración del riesgo quirúrgico e indicación y prevención de sus complicaciones, las nuevas técnicas de radiología intervencionista, la inmuno y quimioprofilaxis, la quimioprevención, el empleo adecuado de fármacos y la prevención de las toxinfecciones alimentarias son algunos conceptos básicos que siempre deben ser tenidos en cuenta en pacientes de edad avanzada.

Desde el punto de vista socio-sanitario se están introduciendo progresivamente sistemas de ayuda social dependientes de instituciones sociales como el INSERSO o bien de organizaciones voluntarias y fundaciones benéfico-sociales.

4.2 Ayudas en la dependencia

El estudio del INSERSO de 1993 –citado ya anteriormente– estimaba que la edad promedio en la que los mayores empezaban a necesitar algún tipo de ayuda era a los 72 años. Los problemas de visión, que afectan al 35% de los mayores, y los de audición, que sufre el 21%, son los más extendidos entre la tercera edad.

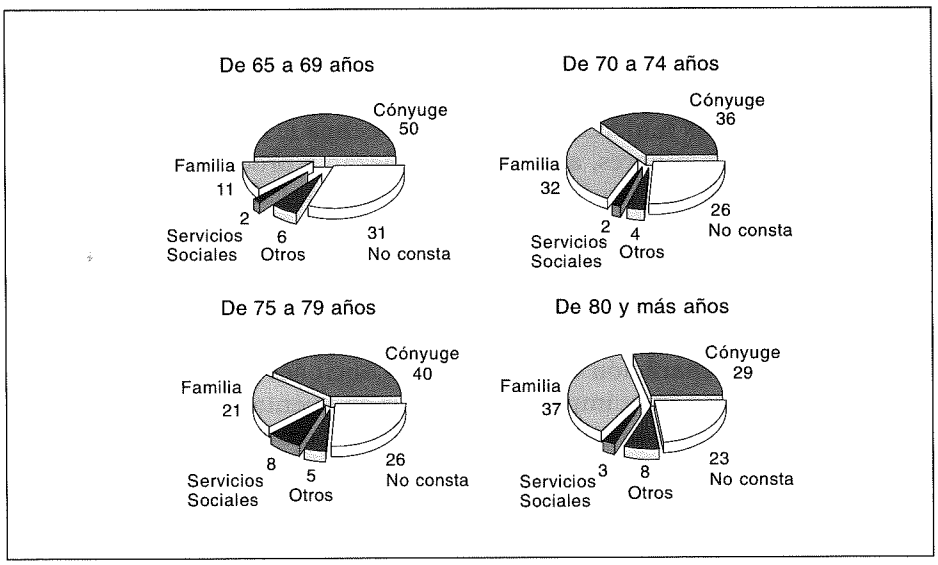
El predominio de la asistencia informal es enorme en España; de hecho, la familia monopoliza casi en exclusiva la asistencia a las personas ancianas dependientes y es la preferida por ellas en España y en otros países según las encuestas. Dentro del núcleo familiar dos figuras emergen como suministradores *estelares* de cuidados y atenciones a la persona necesitada: el cónyuge y la hija. El papel del cónyuge es preponderante en las edades tempranas (65-75 años), pero a medida que va envejeciendo o muere la hija toma el relevo. El sistema público de asistencia se presenta con carácter subsidiario y ocupa un lugar secundario en las preferencias de los mayores (gráfico 6).

Pero las personas mayores precisan en determinados casos de una asistencia institucionalizada[28], bien en hospitales o bien en residencias. A pesar del interés público, la oferta de asistencia en instituciones específicas sigue siendo escasa. Según datos del INSERSO, en 1995 el total de plazas residenciales para la tercera edad, sumando las públicas y las privadas, era aproximadamente de 165.000 para una población de más de seis millones de personas. La proporción de plazas en residencias con respecto al número de ancianos en España es de 2,83 por cada 100 ancianos, cifra que dista mucho de la media de 6 camas por cada 100 mayores en la Unión Europea. Las estimaciones del INSERSO indican que lo ideal sería alcanzar 8 plazas por cada 100 ancianos para cubrir con garantías una demanda que en 1990 tenía a más de 26.000 personas en lista de espera para entrar en una residencia de ese organismo.

Las previsiones en este sector son de un crecimiento considerable. Desde 1988, año en que se creó el Ministerio de Asuntos Sociales, las autoridades han realizado un esfuerzo notable en este sentido, incrementando en un 50% el número de plazas en residencias públicas; pero las dotaciones son todavía escasas. Las residencias privadas son mucho más numerosas

[28] En los indicadores 2.5.10, 2.5.11 y 2.5.12 del Anexo Estadístico pueden consultarse algunos datos referentes a la ayuda formal a los mayores.

Gráfico 6 – Procedencia de la ayuda según edad (entre las personas mayores casadas). En porcentaje. 1993



Fuente: INSERSO, *Las personas mayores en España. Perfiles. Reciprocidad familiar*, Madrid, 1996.

(2.100, frente a 602 de carácter público), pero también mucho más caras. El precio medio de estancia en una residencia alcanza las 120.000 pesetas al mes, una cantidad que la inmensa mayoría de los pensionistas españoles no se puede permitir. Es cierto que una buena parte de estos centros mantiene algún tipo de concierto con el Estado, que aligera los costes para el anciano. Por ejemplo, en las residencias de carácter no lucrativo el interno sólo paga el 80% de su pensión, independientemente de su cuantía. No deja de ser llamativo que las residencias privadas para la tercera edad supongan un negocio que mueve más de 237.000 millones de pesetas al año y que genera un gran número de contratos de trabajo.

Hemos mencionado ya otros tipos de ayuda formal alternativa a la residencia como el servicio de ayuda a domicilio, los centros de estancia temporal, los centros de día, servicios de voluntariado, las viviendas tuteladas y la retribución pública del cuidador, sea familiar o no profesional, que convive con la persona dependiente... Este tipo de servicios crece, pero está aún poco implantado en nuestro país.

4.3 Ocupación del tiempo libre

Una de las características más destacadas de la vejez es la libre disponibilidad del tiempo, en claro contraste con la sistematización ocupacional durante la vida laboral o profesional. Este cambio brusco a partir de la jubilación produce a veces trastornos psicológicos.

El tiempo disponible de las personas mayores es diferente al de otros grupos sociales en intensidad de la ocupación, en el uso del tiempo y en el tipo de actividades. Es un uso del tiempo distinto y desacostumbrado, en buena medida dentro del propio hogar y en gran parte dedicado al ocio o a actividades sociales altruistas. Con la jubilación, los hombres ganan más tiempo libre que las mujeres, sobre todo las ocupadas en las tareas domésticas y cuidados familiares, aunque ya empiezan a producirse jubilaciones de mujeres que habían accedido al trabajo remunerado. Aun así, el trabajo en el hogar sigue recayendo más sobre la mujer.

En general, el tiempo de ocio en los ancianos es pasivo y se emplea preferentemente en el uso de los medios de comunicación (televisión, radio, lectura de periódicos y revistas, etc.). El tipo de actividad depende principalmente de la preparación cultural y de las aficiones previas de los ancianos; éste es un dato muy importante a tener en cuenta a la hora de preparar la vejez, algo que la sociedad actual ha de emprender con carácter urgente. Hay una clara infrautilización de los recursos individuales y sociales de los mayores precisamente cuando disponen de más tiempo para usarlos. Y además no se compensa con algo nuevo. Más del 90% de los ancianos no busca nuevas ocupaciones o aficiones, dejándose llevar por las inercias adquiridas, la falta de estímulo o la pérdida de capacidad física. La inmensa mayoría de las personas mayores de 65 años vive en España al margen de manifestaciones culturales extradomésticas como puedan ser conferencias, conciertos o espectáculos públicos y sin actividades deportivas personales, como muestra la tabla 7. En este aspecto el avance no ha sido cuantitativamente importante en los últimos años.

Ha crecido mucho la oferta de servicios públicos para la ocupación del tiempo y cada vez se conoce y utiliza más. Los programas de vacaciones del

Tabla 7 – Frecuencia con que los mayores realizan una serie de actividades. En porcentajes. 1993

	Diaria	Semanal	Quincenal	Mensual	Ocasional	Nunca	No procede
Leer	36	11	1	1	20	24	7
Oír la radio	57	8	1	1	15	16	2
Ver la televisión	89	3	0	0	4	3	1
Ir al bar, cafetería	11	9	2	1	17	56	4
Ir al parque, pasear	39	14	2	1	16	25	3
Hacer compras, recados	44	17	1	1	11	23	3
Asistir a espectáculos o cine	0	1	1	1	13	80	4
Ir a conferencias, conciertos	0	1	1	1	10	83	4
Asistir a un club, sociedad recreativa	9	7	1	1	8	69	5
Hacer algún deporte	4	1	0	0	4	84	7
Prestar algún servicio de voluntariado	1	1	0	0	2	91	5

Fuente: INSERSO, *op. cit.*

INSERSO y los circuitos culturales son los más solicitados. La movilidad de las personas mayores es un factor decisivo en las relaciones sociales y el uso del tiempo. La reducción de tarifas en el transporte favorece mucho la inserción social y la autonomía personal. Hay mejor disposición para realizar viajes y participar en las prestaciones sociales para la tercera edad.

Los hogares y clubes para los ancianos propician la convivencia y la participación social de los mismos. Integran actividades que organizan los propios asociados junto con servicios geriátricos y la atención a sus problemas sociales y económicos. La demanda y actividades de estos servicios siguen en importancia a los servicios médicos, las ayudas a domicilio y las económicas. La oferta de estos hogares y clubes muestra una clara diferencia de unas regiones a otras. En general, existe una media de más de ocho plazas en hogares por cada 10.000 ancianos y 286 asociados por cada hogar o club.

4.4 Preparación para la vejez

A pesar de que la vejez es un hecho cada vez más aceptado por la sociedad actual, la vivencia del envejecimiento no es siempre positiva ya que a los problemas sociales, económicos y médicos que pueden presentarse se unen factores psicológicos y biográficos que pueden hacer difícil el desarrollo de la última etapa de la vida.

Gran parte de la población actual alcanzará el momento de la jubilación y muchos vivirán 20 o 30 años en su condición de jubilados. Sin duda la preparación es primordialmente de tipo personal y el proyecto biográfico debe comenzarse muy precozmente en la vida de cada uno para aprovechar mejor las condiciones personales cuando la vejez comienza.

Otros autores relacionan los cambios de personalidad que se originan en la vejez con el carácter de «etapa última» que tiene, en la que se hace un balance de la propia existencia, de los logros conseguidos y de las frustraciones padecidas. La idea de «etapa final» se acentúa frecuentemente con la sensación de pérdida de vigor y de fuerza física, de capacidad intelectual, de poder adquisitivo, de abandono del puesto de trabajo, de merma de amistades y de relaciones sociales, etc.

Pero además de la responsabilidad que cada individuo tiene sobre su propia vejez, debe existir también un compromiso colectivo de la propia sociedad para asumir la necesidad de facilitar a sus ciudadanos una educación y una formación para la vida que ha de desarrollar, tanto en sus dimensiones individuales como sociales. Además de los aspectos culturales, que son esenciales para este propósito, la sociedad debe poner en marcha una política asistencial adecuada para el anciano, consistente en potenciar la autovaloración, la autodeterminación y la autosuficiencia de cada individuo desde una perspectiva socio-sanitaria integral que promueva la in-

corporación de hábitos y estilos de vida saludables, corporales y psíquicos. El cambio de valores que es necesario introducir en la mentalidad actual, mediante el desarrollo de un sistema de educación continuada, implica tanto a los individuos como a los Gobiernos y a la sociedad entera. La vejez se ha convertido en un auténtico reto personal con una fuerte dimensión social.

5. Menos incertidumbre económica para los mayores

El día 5 de octubre de 1996 el Gobierno y los principales sindicatos, CC.OO. y UGT, firmaron un importante acuerdo en el que se concretaron las medidas legislativas a tomar en el ámbito de la Seguridad Social para garantizar su viabilidad económica y social en el medio plazo. Suponen la concreción y desarrollo del gran pacto acordado por casi todos los grupos parlamentarios el 12 de abril de 1995 sobre la reforma de la Seguridad Social, popularmente conocido como Pacto de Toledo. Como ya analizamos en nuestro Informe de 1995, el Pacto de Toledo supuso un balance crítico y una toma de postura de los principales partidos políticos y agentes sociales ante los desafíos de futuro del actual sistema español de protección social. Auspiciado por miembros del Gobierno, por organizaciones empresariales, por algunos profesores universitarios, por empresas del sector financiero y asegurador y por organismos económicos internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), se planteaba la capacidad de financiación de las prestaciones sociales a medio y largo plazo y se optó por una reforma integral del sistema de protección social. En el trasfondo de esta cuestión están las apremiantes necesidades económicas del Estado (control del déficit público, crisis del empleo y crecimiento del gasto social, en el marco de las exigencias de la convergencia europea hacia el establecimiento de la unidad monetaria) y los profundos cambios sociales (incorporación de la mujer al mercado de trabajo), económicos (internacionalización de la economía y sustitución creciente de trabajo por capital) y demográficos (envejecimiento).

5.1 El desarrollo del Pacto de Toledo sobre el futuro de las pensiones

La evaluación de la situación presente y de las perspectivas a medio plazo de la Seguridad Social española fue importante en múltiples sentidos. En primer término, porque acometió un estudio en profundidad sobre la **viabilidad futura** de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, en una discusión plural y poco maniquea que ha permitido clarificar el horizonte del sistema de protección social a medio plazo. Aunque las propuestas de solución difieren mucho, a medida que los estudios prospecti-

vos han ido refinando sus hipótesis se han ido aclarando las dudas sobre la viabilidad a medio plazo del sistema de pensiones siempre que se acometan una serie de medidas, que básicamente están incluidas en el Pacto de Toledo (cuadro 3). Por otro lado, el sistema de protección social queda como mecanismo nuclear de cohesión e integración social en una sociedad cada vez más mundializada en lo económico y en lo político, pero también más fragmentada en lo social.

Cuadro 3 – Recomendaciones de reforma de la Seguridad Social incluidas en el Pacto de Toledo

1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación, de forma que las prestaciones no contributivas y universales se financien a través de la imposición general y las prestaciones contributivas a partir de cotizaciones sociales. Como prestaciones a financiar mediante aportaciones del presupuesto del Estado se citan expresamente las prestaciones no contributivas, la sanidad, los servicios sociales y las prestaciones familiares.

2. Constitución de reservas con los excedentes que pudieran surgir en los presupuestos como consecuencia de la citada clarificación de las fuentes de financiación. Estas reservas se destinarían en el futuro a compensar los eventuales desequilibrios en los presupuestos del modelo contributivo.

3. Eliminación de topes a la cotización, estableciendo un único tope máximo de cotización.

4. Modificación del régimen de cotización de los regímenes especiales, de forma que exista una homogeneidad entre esfuerzo contributivo y acción protectora. A medio o largo plazo incluso una reducción de los regímenes especiales a dos grandes regímenes, uno para trabajadores por cuenta propia y otro para trabajadores por cuenta ajena.

5. Mejora de los mecanismos de recaudación para reducir los niveles de morosidad, así como la integración de los distintos ámbitos de gestión (afiliación, recaudación y gestión de prestaciones).

6. Deseo expreso de reducir las cotizaciones sociales como elemento dinamizador del empleo, particularmente en los trabajos de baja cualificación y en los sectores intensivos en mano de obra, pero condicionado al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo.

7. Reforzamiento de la contributividad del sistema, de forma que las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado, manteniendo, no obstante, un tope máximo de prestaciones.

8. Facilidad para la prolongación voluntaria de la vida activa más allá de la edad legal de jubilación.

9. Garantía del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante una revalorización automática de las mismas en función de la evolución del IPC.

10. Reforzamiento del principio de solidaridad y de garantía de la suficiencia de las prestaciones, ampliando, en la medida de los recursos disponibles, la edad con la que se pierde el derecho a las pensiones de orfandad y la mejora de las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos.

11. Mejora de la gestión de las prestaciones por incapacidad laboral transitoria e invalidez al objeto de frenar las causas de fraude en el acceso y la permanencia a este tipo de prestaciones.

12. Posibilidad de complementar las prestaciones del sistema público de forma voluntaria por sistemas de ahorro y previsión social externos a la Seguridad Social y destinados a mejorar el nivel de prestaciones del sistema público de pensiones.

13. Creación de instrumentos de seguimiento y evaluación periódica de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema a fin de instrumentar las intervenciones que fueran necesarias. Al efecto se recomienda la creación de una comisión parlamentaria específica cada cinco años.

En segundo lugar, en esta discusión se ha logrado un consenso sobre el papel de la Seguridad Social dentro del sistema de protección social, que evita la confusión sobre las **fuentes de financiación** de los distintos tipos de protección. Dicho de otro modo, se ha llegado a la convicción de que las prestaciones contributivas deben financiarse a través de las cotizaciones sociales y que, en cambio, las prestaciones no contributivas y de carácter universal (sanidad, pensiones asistenciales y los aspectos que se definan como no contributivos dentro de la dimensión contributiva) deben financiarse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. La sanidad, configurada hasta mediados de los años ochenta como un seguro social, sale así del ámbito de la Seguridad Social y deja de financiarse a través de las cotizaciones, al igual que las demás prestaciones consideradas «cargas indebidas». Esto libera una gran cantidad de recursos (antes interpretados como déficit o como transferencias del Estado) que ahora figurarán como excedente del sistema contributivo o como «exceso de cotización». Habrá mayor claridad en la interpretación del calificativo «social» de la Seguridad Social o, en otros términos, en los instrumentos institucionales del principio de solidaridad.

El acuerdo logrado por el Gobierno y los sindicatos en octubre del presente año concreta algunas de estas **propuestas**, que pasamos a analizar en detalle.

1. Se reconoce el papel fundamental del sistema de protección social «como **modelo de sociedad** e instrumento clave para la cohesión propia de un Estado social y democrático de Derecho». Por tanto, se admite la importancia del sistema como forma de integración de aquellos colectivos que no pueden vender su fuerza de trabajo en el mercado y, en consecuencia, como mecanismo de lucha contra la exclusión social. Por otro lado, se enfatiza la necesidad de «consolidación y racionalización» del sistema para garantizar la suficiencia de las prestaciones, pero también el equilibrio financiero. Sin embargo, la evaluación del nivel de gasto del sistema tomará como referencia la media de gasto en los países de la Unión Europea, con la intención de irse acercando, con los límites que marque la evolución económica, a esa media comunitaria (medida en relación al PIB).

2. En una decisión de extrema importancia económica, simbólica y conceptual, ya que afecta a la arquitectura básica de la protección social, se acuerda la «separación y clarificación de las **fuentes de financiación** del Sistema de Protección Social» de forma gradual hasta el año 2000. Este proceso seguirá las líneas ya indicadas: financiación de las prestaciones contributivas mediante cotizaciones sociales y financiación de las prestaciones no contributivas y universales a través de los Presupuestos Generales del Estado. Ahora bien, la Seguridad Social es un modelo de aseguramiento «social» y, por tanto, la solidaridad –como ya hemos señalado– es inherente a sus prestaciones. En estas circunstancias, la delimitación entre

la dimensión solidaria del modelo contributivo y las prestaciones no contributivas es en gran medida una cuestión política más que técnica. En el acuerdo Gobierno-sindicatos se consideran explícitamente como no contributivas las siguientes prestaciones:

— Las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria.
— Los servicios sociales (salvo los derivados de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales).
— Las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación.
— Las prestaciones que se concedan en concepto de complementos a mínimos de las pensiones contributivas de la Seguridad Social.
— Las prestaciones familiares por tener hijos a su cargo.

Las prestaciones contributivas pasan a ser fundamentalmente las prestaciones económicas de la Seguridad Social:

— Las prestaciones derivadas de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (pensiones, indemnizaciones de pago único y servicios sociales).
— Las pensiones de invalidez, jubilación, viudedad, orfandad y a favor de familiares[29] de los distintos regímenes de aseguramiento.
— Las prestaciones económicas (temporales) por maternidad.
— Las prestaciones económicas (temporales) por incapacidad temporal.
— El pago único por defunción.
— Los gastos de gestión de estas prestaciones y los gastos de funcionamiento de la Seguridad Social (afiliación, recaudación, gestión económico-financiera y del patrimonio).

3. Esta redefinición de las fuentes de financiación de las prestaciones libera una cantidad muy importante de recursos procedentes de cotizaciones sociales (dado que algunas prestaciones ya no se financiarán con cargo a estos recursos). La negativa de la organización patronal a firmar este acuerdo radica fundamentalmente en las discrepancias sobre qué uso dar a estos recursos liberados. La patronal se centraba en una reducción de los tipos de cotización, tal como se hizo ya hace dos años, y la justificaba por la necesidad de rebajar los costes de trabajo y así crear más empleo y reducir la inflación. La ineficacia de la medida tomada hace dos años y la negativa de los sindicatos a aceptar la rebaja de los tipos de cotización hizo que, finalmente, Gobierno y sindicatos acordaran destinar estos recursos a la constitución de un **fondo de reserva** y que la patronal no firmara el

[29] Las prestaciones en favor de familiares son subsidios temporales o pensiones en favor de hermanos, hijos u otros familiares o asimilados en los que concurran las circunstancias de dedicación prolongada al cuidado del causante, convivencia y dependencia económica de éste, no casados, mayores de 45 años y carentes de medios propios de vida (art. 176 de la Ley 1/1994, Ley General de la Seguridad Social).

acuerdo. La finalidad de este fondo de reserva es –como ya se fijó en el Pacto de Toledo– atender las necesidades futuras del sistema producidas por los cambios demográficos y económicos. Su suficiencia se evaluará en el año 2000. Conviene subrayar que no se trata en ningún caso de un fondo de capitalización para financiar las prestaciones futuras, pues una política de este tipo se considera inviable dado el astronómico volumen de recursos que sería necesario constituir a tal fin. Este fondo se concibe como una especie de «colchón financiero» que permita un mayor margen de maniobra en momentos de menores cotizaciones por una coyuntura económica desfavorable o de crecimiento de las prestaciones.

4. El Gobierno se compromete a modificar gradualmente (para aminorar el impacto sobre los costes empresariales) la **estructura de cotizaciones**. Se continuará una política de eliminación de los topes máximos de cotización para las distintas categorías profesionales, de forma que la cotización se aplique sobre los salarios reales percibidos. Se pretende básicamente aumentar los ingresos de la Tesorería de la Seguridad Social. Esta política, coloquialmente llamada de «destope», se había iniciado ya en 1989 y actualmente ya sólo quedan dos topes máximos, uno para las cuatro primeras categorías y otro para las restantes. Se ha acordado mantener, no obstante, un tope máximo, que se incrementará en función del IPC, pero acompasado también según el tope máximo de las prestaciones. De igual forma se acuerda «promover iniciativas normativas» para que la entrada en el mercado de trabajo a través de las modalidades no ordinarias de contratación no provoque situaciones de desprotección social.

5. Se acuerda el reconocimiento de las pensiones por **incapacidad permanente** en función de una lista que fije la correspondiente gradación, mejorando la seguridad jurídica en estas prestaciones. Se fija un año de plazo para estudiar posibles medidas a adoptar en el actual régimen de incompatibilidades entre la percepción de estas pensiones y la percepción de rentas laborales. Asimismo, se considera oportuno establecer «programas especiales de actuación» en los ámbitos en que se detecten «evoluciones anómalas». Se acuerda igualmente calificar, al igual que en otros países de la Unión Europea, como pensiones de jubilación a estas prestaciones a partir de los 65 años.

6. En relación a la **jubilación anticipada**, se mantienen básicamente inalterados los criterios actuales. Inicialmente, en cuanto a las jubilaciones voluntarias, el Gobierno proponía aumentar la penalización económica y los sindicatos suavizarla. Dada la dificultad añadida, casi imposibilidad práctica, de deslindar las jubilaciones forzosas encubiertas de las jubilaciones voluntarias, se remite a la Comisión Permanente de seguimiento del acuerdo el estudio y propuesta de medidas desincentivadoras para las jubilaciones anticipadas voluntarias. Incluso se deja abierta la posibilidad de establecer cotizaciones específicas si el equilibrio financiero se ve amenazado en el futuro.

7. Se acuerda la **revalorización automática** de las pensiones, tanto de las efectivamente percibidas como de las pensiones mínimas, según el IPC previsto para cada año, aplicando cuando proceda la oportuna cláusula de revisión a ejercicio económico vencido. Se ratifica así la decisión, tomada por el Gobierno socialista a raíz de la huelga general de 1989, de actualizar con arreglo al IPC no sólo las nuevas pensiones reconocidas al amparo de la Ley de Reforma 26/1985, sino también las pensiones causadas con arreglo a la legislación anterior y que habían venido siendo actualizadas de forma discrecional, por encima de la inflación las de menor cuantía y por debajo las de mayor montante. No obstante, en el marco del principio básico acordado de equilibrio financiero se deja abierta la puerta a futuras medidas legales que garanticen ese equilibrio si se ve amenazado, a condición de no violar el principio contributivo que precisamente este acuerdo refuerza. Se quiere evitar así el retorno a las políticas de revalorización selectiva practicadas en las dos últimas décadas y que llegaron a vaciar de contenido el carácter contributivo del sistema.

8. Respecto a los **sistemas complementarios**, el acuerdo se limita a legitimar, una vez más, su existencia bajo una fórmula vaga («las partes firmantes valoran positivamente» estos sistemas) y a expresar la necesidad de una regulación que asegure a los partícipes el control de los mismos y otras garantías básicas y que sea «adecuada» desde el punto de vista fiscal.

9. En relación a los regímenes especiales, el acuerdo sólo subraya la descompensación que existe en las condiciones de acceso a las prestaciones y las cotizaciones entre los distintos regímenes, reconociendo que la solidaridad y equidad dentro del sistema se encuentran parcialmente rotas por este desequilibrio. Sin acordar ninguna medida concreta, admite la necesidad de elaborar estudios y preparar medidas legislativas por parte de la Comisión de seguimiento del acuerdo a fin de converger de forma gradual hacia el objetivo, fijado por el Pacto de Toledo, de establecer **dos únicos regímenes de aseguramiento** en el horizonte de la presente legislatura.

10. El acuerdo incluye otra medida de importante calado conceptual y simbólico, ya que afecta también a la arquitectura básica del sistema: la potenciación del **principio de contributividad** a base de profundizar la relación entre el esfuerzo de cotización y la prestación recibida. Se amplía el número de años computados a efectos de cálculo de la base reguladora desde 8 a 15 años. Se hará de forma gradual, un año de aumento cada año hasta el 2001, en que se evaluará el ritmo de ampliación de los dos años restantes a tenor de la situación en ese momento. La medida hace que el salario base sobre el que se aplica el porcentaje correspondiente para calcular la cuantía de la pensión (esto es, la base reguladora) ya no se computará sobre los salarios cotizados en los últimos ocho años (los seis primeros actualizados con arreglo a la inflación registrada y los dos últimos sin actualizar) sino sobre los cotizados en los últimos 15 años.

Se consigue ante todo mitigar la denominada «compra de pensiones» en los regímenes que conllevan una declaración voluntaria de la base de cotización (autónomos y régimen agrario por cuenta propia), elevando las bases de cotización durante los años que se computaban en el cálculo de la pensión[30]. Sin embargo, dado que solamente se computan los últimos 15 años de la carrera de aseguramiento, el esfuerzo de cotización realizado con anterioridad carece de relevancia para el cálculo de la pensión y, por tanto, se «perjudica» a quienes no pueden determinar voluntariamente sus bases de cotización (o se prima un comportamiento «racional» de «fraude» entre quienes sí pueden) y también a quienes se ven afectados por la inestabilidad laboral en los últimos años de su vida laboral (pues en los meses no trabajados se computa la base mínima). Por otra parte, con esta ampliación del período de cálculo de la pensión se mitigan los efectos del crecimiento de la productividad traducidos en incrementos de los salarios, pues al actualizarse éstos con arreglo a la inflación, los aumentos de los salarios por encima de ésta se ven neutralizados.

5.2 *Un sistema más contributivo y solidario*

La contributividad del sistema aumenta por esta vía, pero este incremento se neutraliza parcialmente por la modificación del porcentaje a aplicar a la base reguladora. El principio de solidaridad propio de la Seguridad Social se ha manifestado tradicionalmente en una valoración diferencial de los años de cotización, de forma que no todos los años «valen» o «merecen» una pensión igual. Así, un mínimo de 15 años de cotización da derecho a un 50% de la base de cotización, es decir, cada año representa 3,33 puntos porcentuales de pensión. Pero puesto que a los 35 años se tiene derecho al 100% de la base reguladora, los años cotizados por encima de ese mínimo de 15 tienen un 25% menos de valor a esos efectos, ya que cada año añade sólo 2,5 puntos porcentuales. El acuerdo alcanzado por el Gobierno y los sindicatos no fomenta las carreras de aseguramiento largas, aunque sí las carreras de mediana duración, pues amplía el valor de los 10 años siguientes a los 15 del período mínimos hasta 3 puntos porcentuales, mientras que rebaja el valor de los 10 años adicionales a 2 puntos. En resumen, desde ahora, con 15 años de cotización se logrará el 50% de la base reguladora, el 80% con 25 años y el 100% con 35 años.

[30] El art. 162.2 de la Ley General de la Seguridad Social establece ya que a efectos del cálculo de la base reguladora de la pensión «no se podrán computar los incrementos de las bases de cotización, producidos en los dos últimos años, que sean consecuencia de aumentos salariales superiores al incremento medio interanual experimentado en el convenio colectivo aplicable o, en su defecto, en el correspondiente sector», con la excepción de los incrementos debidos a «antigüedad y ascensos reglamentarios de categoría profesional» o los «incrementos salariales que deriven de cualquier otro concepto retributivo establecido con carácter general y regulado en las citadas disposiciones legales o convenios colectivos» (art. 162.3).

Consideramos que esta concreción del principio de solidaridad social inherente a la Seguridad Social resulta excesivamente arbitraria y promueve, de hecho, las carreras de aseguramiento cortas. Justificar esta gradación apoyándose en la inestabilidad del mercado de trabajo no resulta muy coherente. Es cierto que los trabajadores afectados por el desempleo (que cotizan según la base mínima) en los últimos años de su vida laboral pueden ver compensada en parte la consiguiente disminución de su base reguladora al aumentarse los años computados. Pero también se premian de una forma socialmente indiscriminada las carreras cortas. Los principales beneficiarios son quienes pueden substraerse más fácilmente a la obligación de cotizar (fundamentalmente autónomos y trabajadores del hogar) o quienes tienen carreras laborales cortas (fundamentalmente mujeres casadas y con hijos, aunque también trabajadores/as con una relación laboral altamente inestable).

Como se ve, se acumulan situaciones muy heterogéneas en cuanto a su debilidad social. Hubiese sido deseable reconocer a todos los años cotizados el mismo valor, arbitrando al mismo tiempo medidas más sensibles a las verdaderas situaciones de debilidad o desprotección social. El reconocimiento del esfuerzo de cotización y, en su caso, la solidaridad social serían más transparentes.

Como contrapartida a estos mínimos recortes se profundiza –también muy moderadamente– en algunas dimensiones de la solidaridad al ampliar el período de percepción de la **pensión de orfandad** y mejorar determinadas pensiones de viudedad. En las pensiones de orfandad se alarga gradualmente el límite de edad para su percepción desde los 18 a los 21 años (23 años en caso de orfandad absoluta). Una ampliación justificada –como ya señalamos en nuestro Informe *España 1994*– por la creciente prolongación de los años de permanencia en el sistema educativo y por las dificultades de los jóvenes para encontrar empleo, lo que prolonga su dependencia familiar. La ampliación genérica hasta los 21 años facilita el control administrativo, pero no llega a cubrir todo el ciclo de Educación Superior. Hubiese resultado más coherente elevar esa edad límite hasta la conclusión típica de este ciclo educativo, 23 años, y establecer una salvaguarda de incompatibilidad con toda percepción salarial superior al salario mínimo interprofesional.

El nuevo Gobierno se ratifica en la política de **pensiones de viudedad** que ya venía desarrollándose: equiparación gradual de las pensiones mínimas para las/os beneficiarias/os menores de 60 años a las pensiones mínimas para mayores de 60 años.

Por último, para la materialización del acuerdo se fija un plazo genérico de cuatro años; esto es, hasta el año 2000. Para el seguimiento y análisis de la evolución del sistema y para los estudios previstos se constituye una Comisión Permanente, a la que el Gobierno se compromete a propor-

cionar la información relevante para su buen funcionamiento. Esta Comisión Permanente, formada por las partes firmantes, representantes sindicales y del Gobierno, actuará de forma paralela a la Ponencia establecida en el Congreso de los Diputados en relación al Pacto de Toledo.

5.3 *Ya hay consenso social básico*

La interpretación hecha del Pacto de Toledo es de gran importancia para la configuración del Estado de Bienestar español. La alternativa en el Gobierno ha respetado un **consenso social básico** entre los principales partidos sobre la arquitectura y rasgos fundamentales del sistema de protección social que lo sitúa más allá de la política partidista.

Se ha criticado que el Pacto de Toledo y el acuerdo que lo desarrolla no garantizan realmente el futuro de las pensiones ni el del conjunto del sistema de protección social. Esta afirmación y los temores que esconde tienen una parte de verdad y una parte de ficción. Según la última estimación del Instituto Nacional de la Seguridad Social publicada bajo el título *La Seguridad Social en el siglo XXI*, las **perspectivas a medio plazo**, hasta el año 2010, no justifican realmente un cambio de modelo[31]. Esta estimación se ha realizado con el máximo rigor: se ha partido de la actual estructura de pensiones, se han proyectado las tablas de mortalidad actuales hacia el futuro, se han tenido en cuenta las condiciones actuales de acceso a las pensiones y, por último, se ha trabajado sobre un supuesto relativamente modesto de crecimiento del PIB del 2%[32]. Según esta previsión, las prestaciones económicas de la Seguridad Social (las que el acuerdo ha considerado contributivas más los complementos de mínimos) crecerían desde un 10,42% del PIB en 1995 hasta un 10,77% en el año 2010. Este crecimiento no parece constituir ningún desafío serio para financiarlo. La incidencia del envejecimiento de la población sobre este crecimiento del gasto contributivo es muy bajo, pues –como ya dijimos en nuestro anterior Informe– el verdadero reto demográfico tendrá lugar cuando las generaciones del *baby-boom* se jubilen a partir del año 2020. La cuestión que se plantea es qué debe hacerse hoy para garantizar en el futuro la viabilidad del sistema. Dado que no puede saberse ahora cómo evolucionará la economía dentro de 25 años, conviene centrarse en los principios que inspiran este sistema.

---

[31] Se han publicado otros estudios –de cuyo anuncio ya nos hacíamos eco en el Informe de 1995, p. 339– que ofrecen una prospectiva más pesimista. Véanse Piñera, J., *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España*, Círculo de Empresarios, Madrid, 1996; Barea, J. y González-Páramo, J. M. (dir.), *Pensiones y prestaciones por desempleo*, Fundación BBV, Bilbao, 1996; Herce, J. A. y Pérez-Díaz, V. (dir.), *La reforma del sistema público de pensiones en España*, La Caixa, Barcelona, 1995.

[32] Algunos de los resultados de esta estimación pueden encontrarse en los indicadores 2.5.6, 2.5.7 y 2.5.8 del Anexo Estadístico.

Desde esta perspectiva cobra pleno sentido y urgencia el reforzamiento tanto del principio contributivo como la constitución de **mecanismos complementarios** (cuadro 4), ya sean individuales o colectivos, bajo la forma de ahorro simple o de fondos o planes de pensiones, pero en cualquier caso con gestión privada y en régimen de capitalización. Estos mecanismos complementarios son necesarios para mantener los futuros niveles de vida, pero están muy condicionados por la capacidad de desviar los recursos actuales para consumos futuros. Entre las familias de los estratos sociales medios o bajos esta alternativa no representa una auténtica solución porque, según indican las encuestas, «llegan con dificultad a fin de mes», por lo que su capacidad de ahorro es muy limitada. Aun así, reforzar el principio contributivo es importante ya que introduce transparencia y se fundamenta en un valor incuestionado dentro de la sociedad española, por lo que contribuye decisivamente a la legitimación del sistema. Más aún, supuesta la necesaria clarificación de las fuentes de financiación, abre las puertas a posibles incrementos futuros en los tipos de cotización a cargo del trabajador como vía de financiación adicional si se presentan desequilibrios fi-

Cuadro 4 – Niveles de garantía de ingresos dentro del sistema de protección social

Objetivo general:

Proporcionar recursos monetarios cuando no puede venderse la mano de obra en el mercado de trabajo.

1. Prestaciones no contributivas de garantía de mínimos

Dentro del objetivo general de lucha contra la pobreza, se trata de garantizar un nivel mínimo de ingresos a todo la población que no puede vender su fuerza de trabajo por razones de edad, enfermedad o cargas familiares, siempre que se acredite (o en determinados casos se supongan) situaciones de necesidad y carencia. Los mecanismos disponibles para tal fin son los salarios mínimos de integración (financiados y gestionados por las comunidades autónomas), las pensiones no contributivas (financiadas por el Estado, pero gestionadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social) y los complementos de mínimos (financiados a partir del desarrollo del Pacto de Toledo también por el Estado y gestionados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social). A fin de desincentivar la no cotización y reconocer el esfuerzo contributivo realizado, las pensiones mínimas de la rama contributiva son mayores que las pensiones no contributivas, además de no estar sujetas a prueba de necesidad.

2. Nivel contributivo

Este nivel es obligatorio para todos los trabajadores activos, ya sean asalariados o autónomos, y las prestaciones económicas se vinculan al esfuerzo de cotización que se ha efectuado durante la vida laboral. Las prestaciones que se reconocen son rentas de sustitución por razones de edad, incapacidad o muerte, temporales en unos casos (invalidez temporal y maternidad), permanentes en otros (pensiones) y tendentes en los casos de edad e incapacidad a mantener el *status* económico logrado durante la vida laboral hasta la materialización del riesgo asegurado. La financiación de estas prestaciones ha sido fundamentalmente, y con la clarificación de las fuentes de financiación lo será exclusivamente, a través de las cotizaciones sociales. Esta dimensión de la protección social ha pasado a constituir el núcleo central de la Seguridad Social una vez que la sanidad y los servicios sociales quedan adscritos plenamente al Estado.

3. Nivel complementario libre

Este nivel es libre y el Estado se limita a regular y promover fiscalmente la contratación por parte de los ciudadanos (bien de forma individual o colectiva) de seguros de pensiones con entidades privadas.

nancieros. Desde esta perspectiva, las características del reforzamiento del principio contributivo acordadas no son las más adecuadas, por las razones ya explicadas.

Por otra parte, y como ya indicamos en nuestro Informe de 1995, es necesario adaptar el sistema a las **nuevas realidades familiares**. Prolongar la percepción de la pensión de orfandad, mejorar las pensiones mínimas de viudedad para menores de 60 años y no hacer incompatible la pensión de viudedad con unas nuevas nupcias (la medida más reciente, fuera del acuerdo logrado con los sindicatos) son medidas insuficientes. El modelo de aseguramiento de la Seguridad Social se basaba en la protección de la unidad familiar mediante la protección del trabajador y, a través suyo, de los familiares que de él dependiesen. La creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la generalización del control de la procreación, el reconocimiento de pensiones de viudedad a mujeres y varones (por el imperativo de no discriminación) hacen necesario un nuevo planteamiento sobre cómo debe organizarse la protección social y concretarse la solidaridad propia de la Seguridad Social en este aspecto.

Parte Quinta

15 AÑOS DE EXPERIENCIA AUTONÓMICA UN BALANCE

INTRODUCCIÓN

Hace unos años, en nuestro primer Informe de 1993[1], abríamos el estudio sobre la distribución territorial del poder político en España afirmando que para tomar el pulso del proceso autonómico había que tener en cuenta la recepción popular de la nueva estructura competencial y de su funcionamiento y el incremento del latido democrático aportado por las Comunidades Autónomas y, en un marco más general, comprobar en qué medida el Estado de las Autonomías contribuía a resolver el viejo problema de la integración nacional de España. Han pasado cuatro años desde ese primer Informe y más de 15 desde la puesta en marcha de ese formidable proceso de transformación de nuestra estructura de poder que constituye el Estado de las Autonomías. Hoy queremos recoger ese hilo conductor para valorar, con nuevos instrumentos e indicadores, el momento azaroso pero prometedor de ese complejo proceso de transformación de España y de su estructura de poder estatal; una estructura sometida a las presiones simultáneas de la construcción europea y de la consolidación de los marcos competenciales de sus nacionalidades y regiones.

Cuando en 1977 se empezó a discutir la futura distribución territorial del poder en España, los pros y contras de una descentralización general de las estructuras políticas, tradicionalmente centralistas, formaban parte de los debates básicos de nuestra consolidación democrática. Para unos, entonces y aún ahora, la centralización:

— aseguraba ciertas economías de escala en la producción de algunos servicios;
— implicaba una correcta coordinación y gestión de las externalidades en relación a cada área;
— garantizaba mayores dosis de homogeneidad en la provisión de servicios públicos;
— facilitaba la puesta en práctica de políticas redistributivas;
— comportaba mayor eficacia en las políticas de estabilización.

Para los partidarios de la descentralización, la autonomía territorial:

— permitiría reducir la cadena burocrática y los costes administrativos;
— acercaría a administradores y ciudadanos;
— admitiría una cierta competencia entre instituciones, lo que redundaría en mejores servicios a los ciudadanos;

---

[1] Fundación Encuentro. CECS, *España 1993,* Fundación Encuentro, Madrid, 1994, p. 429-521.

— posibilitaría un cierto grado de experimentalidad, al poder utilizar cada territorio distintos instrumentos para dar solución a problemas semejantes.

Evidentemente, a estos aspectos que podemos denominar «técnicos» se añadían aquellos de carácter más político que afectaban sobre todo a aquellas Comunidades que tradicionalmente habían mostrado su incomodidad con un esquema de gobierno centralista y que, defendiendo su identidad diferenciada, reivindicaban una solución específica a su encaje en la nueva España democrática.

Vistas desde nuestra realidad actual, las reflexiones anteriores precisan una importante reelaboración. Si volvemos la mirada atrás, no podemos evitar una cierta sensación de vértigo al comparar dos realidades tan cercanas en el tiempo pero tan lejanas en su realidad como serían la de 1980 y la de 1996.

En 1980, en lo que se refiere a la distribución del gasto público en España, aproximadamente un 88% de los recursos los gestionaba la Administración Central y el 12% restante los Gobiernos Locales. Los más de millón y medio de empleados públicos se repartían así: 1,3 millones en la Administración Estatal y cerca de 350.000 en los Consistorios Municipales. En 1996, las 17 Comunidades Autónomas, esos nuevos invitados al banquete del poder, controlan más del 26% del gasto público del país y tienen a su servicio más de 600.000 empleados públicos. Sus más de 1.000 diputados han ido elaborando en las legislaturas ya concluidas más de 2.000 leyes y sus cerca de dos centenares de presidentes, vicepresidentes y consejeros aprueban decretos, dictan órdenes y controlan, cada día de forma más decisiva, muchos de los servicios vitales para la buena marcha de la sociedad española.

No queremos abrumar aquí con cifras que ya tienen su espacio específico más adelante, pero sí quisiéramos demostrar con esta primera aproximación que nuestra realidad política y administrativa se ha visto profundamente modificada por la puesta en marcha y por la progresiva consolidación del Estado de las Autonomías. De tal forma que nuestro paisaje político, por primera vez en muchos siglos, no puede entenderse hoy sin una profunda consideración de lo que son y representan las Comunidades Autónomas.

En esta parte del Informe pretendemos mostrar como los objetivos que impulsaron la creación del Estado de las Autonomías sólo se han conseguido en parte. Y en esta primera evaluación influyen tanto las expectativas generadas a finales de los setenta, en plena transición, como la propia evolución de la práctica autonómica en estos años. Las 17 Autonomías han hecho en estos años un uso bien distinto de sus capacidades de autogobierno, como distinta ha sido la percepción ciudadana que sobre el grado

de desarrollo, el rendimiento y el sentimiento de pertenencia a la Comunidad Autónoma se ha ido formando en ese período.

El examen de la producción legislativa o la construcción de sus estructuras de gobierno y de administración y el análisis de sus rendimientos en las Autonomías que más hemos estudiado, nos permitirá comprobar esas asimetrías; de la misma manera, los datos sobre continuidad y discontinuidad de sus élites parlamentarias nos pueden indicar el grado de institucionalización conseguido. No podemos dejar de mencionar el polémico tema de la financiación autonómica. Durante algunos años coincidieron capacidad creciente de gasto con voluntad de desresponsabilización de cada Autonomía en relación con el «centro recaudador»; en la actualidad, la imposibilidad de mantener el incrementalismo dominante está provocando simultáneamente una mayor demanda de responsabilidad en la propia gestión de la recaudación y el gasto, y tensiones cada vez más agudas entre las propias Comunidades sobre porcentajes de gasto y cuotas de solidaridad interterritorial.

En los capítulos siguientes estudiaremos cada uno de estos aspectos por separado, a partir de los análisis realizados con distintas muestras de Comunidades Autónomas y, sobre todo, a partir de las ocho sobre las que ha recaído el mayor esfuerzo de investigación en esta fase[2]: Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco. En esta introducción pretendemos exponer nuestras principales conclusiones y dejar esbozados algunos de los más importantes interrogantes que el actual estado de la investigación plantea.

1. Las preguntas iniciales

Si quisiéramos resumir muy sucintamente nuestras preocupaciones al emprender esta tarea de análisis de los más de 15 años de existencia del Estado de las Autonomías, diríamos que las preguntas que nos servían de acicate eran las siguientes: ¿para qué han servido las Autonomías en España?, ¿han valido para lo que se crearon en 1978? Desde el principio éramos conscientes de que la evaluación del rendimiento de las Comunidades Au-

[2] El conjunto de capítulos que componen esta parte del Informe dedicado al balance de 15 años de existencia de las Comunidades Autónomas en España ha surgido básicamente de la labor investigadora que un conjunto de profesores y becarios de 10 universidades españolas, reunidos en lo que se denomina «Equipo de Rendimiento Autonómico» (ERA), ha venido desarrollando en los últimos tres años, gracias a la ayuda concedida a estos efectos por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. Lo aquí reproducido recoge sólo en parte esa investigación que va a proseguir en próximos años.

tónomas en estos años no sería sencillo, dadas la notable pluralidad y ambigüedad en los objetivos que impulsaron su creación desde muy diversos frentes y la gran cantidad de posibles variables a escoger, cuya influencia en la evaluación final siempre sería discutible.

Lo que aquí presentamos no es una evaluación cerrada y completa. Constituirá, en el mejor de los casos, una respuesta parcial a las preguntas que acabamos de formular. Es evidente, no obstante, que la respuesta a esas preguntas siempre será parcial: estará condicionada tanto por quién formule la cuestión –y, por tanto, por las expectativas generadas por la puesta en marcha de las Autonomías territoriales–, como por qué parámetros se tomen en cuenta en cada caso. Nuestra hipótesis de partida es la siguiente: las Comunidades Autónomas pretendían, al mismo tiempo, contribuir a resolver o apaciguar el contencioso histórico entre periferia nacionalista y Administración centralista y avanzar en una forma de gobernar España más eficiente y cercana al ciudadano, y por tanto más descentralizada. Nuestros primeros parámetros de evaluación han sido: producción legislativa, élites políticas, estructuración administrativa, percepción ciudadana y financiación autonómica. A partir de dicha hipótesis inicial y de la selección de estos parámetros, lo que sigue es un avance de lo que serían unas primeras respuestas a las preguntas planteadas.

A las dos preguntas que formulamos más arriba habría que añadir una tercera: ¿hasta qué punto podemos considerar como ya plenamente consolidadas a las Comunidades Autónomas? La teoría sobre consolidación democrática[3] afirma: «Una democracia está consolidada cuando, bajo ciertas condiciones políticas y económicas, un sistema determinado de instituciones políticas se convierte en el único juego posible» (Przeworski). Evidentemente, por su propia naturaleza, no podemos esperar que las Comunidades Autónomas sean hoy por hoy en España «el único juego posible», cuando precisamente en estos últimos 20 años nuestro país ha duplicado, cuando menos, su complejidad institucional[4]. Como ha afirmado Merkel[5], esa definición nos dice poco sobre el proceso de consolidación o sobre el

[3] Utilizamos aquí aportaciones teóricas pensadas no para estudiar procesos de consolidación específicamente de instancias de poder mesogubernamental, sino originadas por la necesidad de estudiar y conocer procesos de instauración, y por ende de consolidación, de países en tránsito de situaciones autoritarias a situaciones democráticas. Así utilizamos como referencias textos de Huntington, Merkel, Linz, Bresser, Maravall o Przeworski, tratando de adaptar sus reflexiones al caso de las Comunidades Autónomas en España, en un ejercicio en el que aún hemos de profundizar mucho más.

[4] Hemos pasado de un sistema en el que sólo contaban la Administración Central y el Gobierno Local (en proporciones de 9 a 1) a un sistema en el que coexisten y se solapan, como mínimo, los niveles europeo, central, autonómico y local.

[5] Véase Merkel, W., «Instituciones políticas y consolidación democrática en los países de Europa Central y Oriental», *Boletín Informativo de la Fundación Juan March*, 1996, p. 3-12.

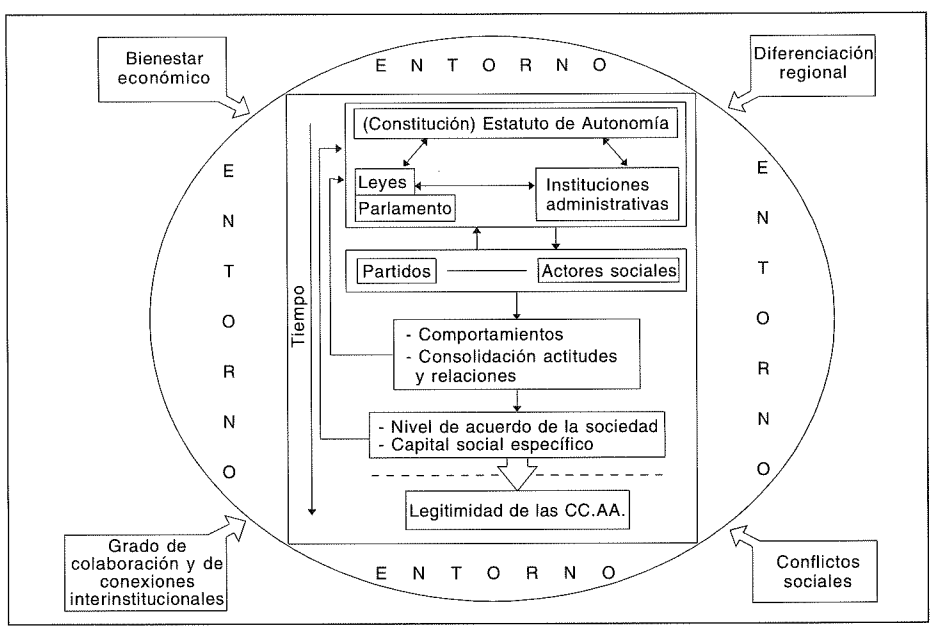
grado alcanzado en dicho proceso. A partir de sus reflexiones, podríamos intentar adaptar su esquema interpretativo a la realidad autonómica (cuadro 1) y analizar sus múltiples niveles a la búsqueda de una respuesta provisional a nuestras preguntas:

— El primer nivel se estructura a partir de las instituciones autonómicas fundamentales, surgidas del desarrollo de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía: Parlamento, Gobierno y Administración Autonómica, y del conjunto de leyes y demás normativa emanada de las instituciones autonómicas. Estas instituciones y ese conjunto normativo constituyen las reglas de juego básicas de los diversos órdenes autonómicos e influyen en la vida política, económica y social de cada Comunidad.

— En el segundo nivel encontramos a los protagonistas esenciales de los mecanismos de representación política y social: partidos, grupos de interés y otros actores sociales, cuyo nivel de consolidación y de arraigo en cada Autonomía determinará hasta qué punto el tercer nivel decide «jugar» la resolución de sus problemas en el marco autonómico.

— El tercer nivel expresaría el grado de arraigo de la autonomía en la interacción entre actores (formales e informales) de carácter político, económico y social.

Cuadro 1 – Modelo de consolidación autonómica



Fuente: Elaboración Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA) a partir del esquema de W. Merkel.

— En el cuarto nivel se fundamentaría de hecho la consolidación del marco autonómico, al lograr no sólo el acuerdo social con el funcionamiento del orden autonómico, sino también la progresiva consolidación y arraigo de un capital social que vendría parcial o totalmente definido por la realidad e identidad autonómicas.

Podríamos, por tanto, hablar de consolidación autonómica cuando nos encontráramos con situaciones de consolidación que afectaran a los cuatro niveles. Evidentemente, el conjunto de niveles y su interrelación estarían fuertemente condicionados por los impactos derivados del grado alcanzado en lo que se refiere a bienestar económico, diferenciación regional, colaboración (o no aislamiento) interinstitucional y capacidad de gestionar la conflictividad social. Todo ello complicado, además, por la coexistencia de niveles de gobierno y de competencias que dificultan el aislamiento de las variables autonómicas con respecto a las de otro tipo.

Nuestro análisis nos permite afirmar que, en el caso de las Comunidades Autónomas examinadas, el grado de consolidación alcanzado es muy variado, sea cual sea el nivel que consideremos. Las diferencias se dan tanto en la producción legislativa como en la aceptación de las Comunidades, pasando por el autonomismo de los partidos o la capacidad de respuesta de las instituciones a los problemas sociales. Posteriores profundizaciones en nuestro trabajo de investigación nos pueden permitir definir con mayor claridad lo que hoy es sólo un primer avance de un estudio sobre la consolidación del Estado de las Autonomías en España que es del todo imprescindible.

2. Las primeras respuestas

a) Las Comunidades Autónomas han desarrollado una importante labor de institucionalización y creación de su propio espacio entre la tradicional y todopoderosa Administración Central y la también tradicional, pero débil, Administración Local. En la actualidad, las Comunidades Autónomas son determinantes en buena parte de los servicios públicos esenciales del país. En relación a la enorme cifra de recursos económicos y humanos que manejan, su capacidad de decisión puede no resultar proporcionada; sin embargo, el ámbito de discrecionalidad de que disponen es suficientemente amplio como para crear sus propios y diferenciados modelos en, por ejemplo, sanidad, educación o bienestar social.

b) En relación a la producción legislativa, después de una primera fase de dedicación a la construcción del propio entramado institucional y de reforzamiento o de creación de los signos de identidad específicos, las Comunidades Autónomas han ido desarrollando sus propias políticas y mo-

delos en diversas actuaciones y sus particulares diseños de estructuración administrativa en un contexto de incremento constante de los recursos. Algunas lo han hecho con mayor capacidad de innovación que otras. Unas han tendido a ejercer más una labor de nueva regulación sobre una realidad social suficientemente robusta; otras han querido contribuir desde una legislación más intervencionista a una mejor y más sólida estructuración social, abriendo canales de participación o iniciando procesos de transformación de una realidad social poco dinámica. En la actualidad se asiste a una menor actividad de innovación normativa; se ha iniciado un proceso en el que parece que el énfasis se deberá poner más en la selección de prioridades o en la reestructuración de sectores, dada la nueva dinámica no incrementalista en el campo económico y de financiación autonómica.

c) Combinando ambas afirmaciones, diríamos que las Comunidades Autónomas son hoy en España muy importantes en el terreno de las políticas públicas, sobre todo en lo referente a su gestión y puesta en práctica. En ese ámbito sus importantes recursos normativos, financieros y de gestión de servicios, les han conferido un rol muy significativo en los nuevos ámbitos de decisión que se han ido creando. Es evidente que las Comunidades Autónomas no son los únicos interlocutores en temas como sanidad, enseñanza, servicios personales o creación de infraestructuras, ámbitos que acaparan gran parte de los recursos de las Administraciones Públicas. El Estado y la Unión Europea juegan un papel importante en estas políticas. Pero, en ese entrecruzamiento de niveles de gobierno y administración, de actores y grupos de interés que se mueven horizontal y verticalmente en cada política o ámbito sectorial, el papel de las Comunidades Autónomas, o mejor dicho, el papel de los Gobiernos Autonómicos y de sus élites administrativas ha pasado de no existir a contar de manera significativa en la determinación de las prioridades, en la asignación de recursos y en los modos de operar.

d) Casi 20 años después del nuevo ordenamiento institucional que sancionó la Constitución de 1978, y después de estructurar las capacidades normativas y de autogobierno en tres niveles básicos: Estado, Autonomías y Municipios, el balance es hoy más de fragmentación que de distribución ordenada de ámbitos de poder. Una simple lectura diaria de periódicos nos dice que no estamos en presencia de una bien ordenada y estructurada distribución de poderes, competencias y campos de juego entre actores y niveles de gobierno. Después de estos 15 años, y después de la entrada de España en la Unión Europea, nos encontramos más bien en un terreno confuso en el que predomina el solapamiento de competencias y normativas, la concurrencia de poderes y recursos, y donde los actores no gubernamentales se mueven con mucha mayor libertad y capacidad de aprovechamiento de la fragmentación que las instituciones representativas y de gobierno de cada nivel.

e) Estos años nos han enseñado que los conflictos entre niveles de gobierno no forman parte de las patologías del sistema, sino que más bien conforman las características «fisiológicas» de un sistema de gobernación complejo y sofisticado como el que hemos ido creando. Las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas han ido pasando de la litigiosidad jurisdiccional a la interrelación sectorial. Se ha ido abandonando el campo judicial como arena en la que sancionar competencias[6], para buscar en las conferencias sectoriales o en los encuentros bilaterales fórmulas pragmáticas de gobernar el entrecruzamiento de competencias y dinámicas políticas. El resultado es dispar –permite un funcionamiento tolerable, por ejemplo, en sanidad, pero parece marchar peor en investigación–, pero funcional. El sistema de relaciones intergubernamentales funciona mejor en los sectores o en las políticas en las que la Administración Central ha aprendido a ejercer su influencia más a través del intercambio de información y de mecanismos de intermediación y compromiso que a través del ejercicio formal de su teórica superioridad jerárquica.

f) Dejando al margen en este caso su componente simbólico e identitario, más presente en unas Comunidades que en otras, las instituciones autonómicas se han conformado más como gestores privilegiados de un conjunto de políticas básicas para el funcionamiento de una sociedad avanzada y como centros de recursos a manejar por los sectores más emprendedores, que como verdaderos centros de conformación de las decisiones estratégicas de una sociedad. Las Autonomías, y de manera más precisa, sus órganos ejecutivos y sus Administraciones se han convertido en verdaderos núcleos de poder en ámbitos sectoriales muy concretos. Son determinantes en las «políticas» del sistema, pero su capacidad de influencia y su importancia en la «política», en la determinación de las reglas de juego simbólico y estratégico del sistema, son aún claramente marginales, sobre todo dada la permanencia de rutinas mentales y procedimentales que convergen en Madrid como centro de decisión por antonomasia[7]. Ese desajuste se manifiesta de manera más clara cuando ciertas Comunidades, con mayor carga identitaria o con liderazgos más fuertes, pretenden equilibrar esa falta de correlación decisional, bien por medio de un aumento de su in-

---

[6] Véase a este respecto Fundación Encuentro. CECS, *op. cit.*, p. 476-478.

[7] Nos referimos aquí a la distinción que en el mundo anglosajón se realiza entre *policies* y *polity*. Se ha teorizado esa distinción en el caso de la Unión Europea, al afirmar que si bien los órganos de gobierno comunitarios son muy importantes en ciertos campos de *policies* (y es allí donde grupos de presión, instancias gubernamentales, expertos y euroburócratas entrecruzan influencias y logran decidir), no es así en campos más de representación política general, donde las estructuras estatales (Gobiernos y Parlamentos) continúan siendo decisivas. Ese desajuste decisional y de representación estaría creando hoy cada vez más problemas, justo en el momento en que desde Bruselas se empiezan a abordar cuestiones que afectan a ese núcleo duro estatal.

fluencia en el ámbito de la «política», bien a través de la mayor autonomía de su esfera que proporciona un incremento de su independencia financiera. De ser cierta nuestra tesis, ello explicaría la poca carga de incentivos que tiene el ejercer de parlamentario autonómico: el verdadero centro de poder, recursos e influencia de las Autonomías está en sus ejecutivos y en sus élites administrativas, mientras que la práctica de parlamentario no tiene las contrapartidas simbólicas y de intermediación de sus homólogos en las Cortes Generales.

g) Las Comunidades Autónomas han logrado en estos años de ejercicio de sus competencias de autogobierno una notabilísima aceptación social. Sobre todo si lo comparamos con las prevenciones que se manifestaron en el momento de su creación. La opinión pública y el juicio de expertos y élites políticas y sociales coinciden en valorar muy positivamente su existencia. Las estructuras sociales de cada Comunidad se han visto reforzadas por la creación y desarrollo de las estructuras de poder y las instituciones autonómicas. En ciertos casos, porque se construía sobre un terreno propicio y deseoso de contar con expresiones políticas de sus identidades diferenciales. En otros, porque la institucionalización autonómica y su labor normativa han tenido efectos en el reconocimiento de sus propias identidades, necesidades y proyectos como Comunidad. Los indicadores sobre percepción social de que disponemos confirman ampliamente estas hipótesis, pero ratifican también que los resultados han sido más visibles allí donde el ansia de autogobierno era mayor. No obstante, podemos anticipar que, una vez pasada esta primera etapa, los elementos de reflexión crítica aumentarán y las instituciones autonómicas deberán incrementar su capacidad de resolución de problemas.

h) Estos años de funcionamiento del Estado de las Autonomías han puesto de manifiesto, asimismo, que la capacidad de aprovechar los espacios de autogobierno no ha sido idéntica, ni siquiera similar, en las 17 Autonomías. Algunas Comunidades han «usado» mucho más los nuevos recursos de que disponían. Han legislado más, de manera más innovadora y exhaustiva. Han incrementado sus elementos de diferenciación. Han conseguido una percepción más favorable de su rendimiento, tanto desde el interior de su Comunidad como desde el exterior. Estas Comunidades coinciden, en general, con aquellas que ya desde su puesta en marcha partían de una base natural más favorable, tanto en el sentido de identidad y voluntad de diferenciación, como en estructura, tejido social y base económica. Ha sido más fácil construir Comunidad cuando ya «naturalmente» se sentía o se reclamaba una configuración diferenciada.

i) La España de las Autonomías es hoy más distinta pero también más igual entre sí que cuando se inició la andadura autonómica 15 años atrás. Los desequilibrios económicos entre Comunidades se han profundizado en estos años, pero en cambio han disminuido las diferencias en renta final

disponible de las familias[8]. Si pudiéramos atribuir las causas de esos fenómenos en exclusiva al factor de autogobierno, podríamos decir que la autonomía ha multiplicado las potencialidades de creación de riqueza de las Comunidades Autónomas más desarrolladas y ha hecho más dependientes a las menos desarrolladas, pero gracias a los mecanismos de solidaridad interterritorial creados las diferencias en nivel y calidad de vida no se han profundizado, sino que han disminuido significativamente. A pesar de ello, la sensación que predomina en la opinión pública es que los desequilibrios y las diferencias han aumentado, y que hay Comunidades claramente favorecidas en la nueva situación de descentralización territorial del poder.

j) Las Autonomías han supuesto la creación de niveles administrativos intermedios que han ido dando lugar a una mejora de la información y del servicio al ciudadano, aunque el camino por recorrer es aún importante. La mejora e incremento de esa capacidad de servicio se verá, sin duda, condicionada por la existencia de estructuras administrativas obsoletas y por el reclutamiento de recursos humanos no siempre adecuados para esa misión.

k) La opinión pública y la de los observadores y élites políticas y sociales consultados son ampliamente favorables a un aumento de los niveles de autogobierno de las Comunidades Autónomas, aunque de distinta intensidad según la Comunidad de que se trate. Ello se concreta en algunos casos en más autonomía financiera, transferencia completa de las competencias aún pendientes e insistencia en el aumento de poder autonómico en algunos ámbitos competenciales como cultura, medio ambiente y desarrollo industrial.

l) En estos 15 años las Autonomías se han financiado básicamente por medio de los ingresos procedentes de las transferencias de la Hacienda Central. De esta forma, hemos asistido a un proceso claramente asimétrico: las Comunidades Autónomas han mantenido una importante capacidad de decisión sobre el gasto, mientras que por el lado de los ingresos ésta ha sido muy pequeña. Los ciudadanos han ido pagando sus impuestos a una Administración distinta de la que les proporcionaba la mayor parte de los servicios públicos más significativos (educación, sanidad, carreteras, medio ambiente...). Así se creó un importante fenómeno de «ilusión fiscal», que hace casi «desaparecer» a la mayoría de los Gobiernos Autonómicos (al margen de los de régimen foral) a la hora de adjudicar los costes fiscales de la acción de gobierno. De hecho, en algunos estudios se ha comprobado que la visibilidad fiscal de las Comunidades Autónomas está muy por debajo de la del Gobierno Central, así como de la del Gobierno Local[9]. Los

[8] Fundación Encuentro. CECS, *op. cit.*, p. 460.

[9] Véase el artículo de Castro, S., «Visibilidad de la carga de ingresos públicos por niveles territoriales de gobierno», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, n. 16, p. 57-76.

acuerdos de traspasar primero un 15% y más recientemente un 30% del IRPF, con posibilidad de una cierta capacidad normativa sobre el mismo, van en la línea de mejorar los aspectos de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal, reduciendo así ese importante efecto de «ilusión fiscal» mencionado. Lo que queda aún por resolver son los efectos de esas nuevas medidas sobre la igualdad de capacidad de gasto por habitante, que sería una condición importante para el ejercicio de una autonomía real.

3. Balance y prospectiva

¿Cuál es nuestro balance final? En Italia, el debate actual sobre el federalismo expresa el notable consenso que existe sobre lo que se considera un fracaso del modelo regional implantado en el país al final de la segunda posguerra, pero sólo efectivamente puesto en marcha a principios de los sesenta. Las razones que se han dado para este fracaso[10] son:

— la falta de coordinación efectiva de los entes regionales con las instituciones locales;
— la negativa del Gobierno Central a otorgar una verdadera autonomía financiera a las regiones, lo que provocó una desresponsabilización de las mismas, acentuada por el carácter finalista de los recursos transferidos desde el centro;
— una reproducción por parte de las Administraciones Regionales del modelo estatal, con numerosas duplicidades y sin una real innovación en las formas de hacer política y de prestar servicios.

En España, probablemente, los 15 años transcurridos desde el inicio de la puesta en marcha de las Comunidades Autónomas resultan aún insuficientes para hacer un balance tan definitivo, sea en positivo o en negativo. Pero lo sorprendente es que todas las razones esgrimidas por la doctrina italiana sobre las causas de tal fracaso las encontramos, sin excepción, en lo que hoy por hoy constituye un balance provisional y parcial de la realidad autonómica española. Por otro lado, conviene asimismo recordar que, al margen de los fenómenos de diferenciación cultural y lingüística que se dan en Italia (Alto Adigio, Valle de Aosta...), no existen en ese país fenómenos de tradición reivindicativa ni de arraigo nacionalista similares a los que encontramos en España.

Sea como fuere, nadie puede negar que las Comunidades Autónomas han contribuido en estos años a una mejor integración de la sociedad es-

[10] Véase, por ejemplo, el reciente balance de Raffaele Brancati, *La Questione Regionale*, Donzelli, Roma, 1995.

pañola en relación a un poder político percibido como más legítimo gracias a su estructuración democrática y descentralizada. Los viejos conflictos persisten, pero encuentran un mejor marco de atenuación y adaptación en la realidad autonómica. Por otro lado, las Comunidades Autónomas han contribuido a mejorar la eficacia de los poderes públicos en la resolución de problemas y han acercado el poder a los ciudadanos. Ésa es la percepción social al respecto y ésos son los datos que nos indican una disminución de las diferencias en la calidad de vida de los ciudadanos españoles. Desde este punto de vista, las Comunidades Autónomas han respondido parcialmente a las expectativas que se generaron con su creación, pero persisten las incomodidades de algunos territorios con los niveles de autonomía alcanzados y la sensación de desigualdad o de privilegio de unas Comunidades con respecto a otras.

Por tanto, la situación en lo referente a la cuestión de la distribución territorial del poder en España es mejor hoy que en 1980. La voluntad de diferenciación y la sensación de diferencia persisten, pero se dispone de más capacidades para gestionar los conflictos y la percepción general es que las Autonomías han sido positivas y deben incluso aumentar sus competencias.

El futuro del sistema deberá afrontar el problema de mantener la funcionalidad del Estado de las Autonomías sobre la base de permitir el incremento de las diferencias y de las distintas velocidades y sin que ello provoque aumentos intolerables y poco gestionables de las tensiones. La muy distinta realidad socioeconómica provoca un aumento de dependencia en unos y un incremento de la sensación de un excesivo coste de la solidaridad en otros. El Estado Autonómico probablemente incremente los costes generales de gobernación de España, pero permite que los mecanismos de gobernación persistan y encauza los conflictos de forma difícil pero operativa. Para ello deberán combinarse fórmulas de bilateralismo, entre Estado y Comunidades, con otras de multilateralismo, entre Comunidades y entre Estado y Comunidades.

Es importante destacar que cada vez con mayor frecuencia los horizontes políticos se mueven tanto por encima de los Estados como por debajo de ellos. Se han ido produciendo grandes desplazamientos de poderes competenciales muy significativos tanto hacia la esfera europea como hacia el ámbito de las Comunidades Autónomas. Las políticas se deciden cada vez más fuera del marco estatal y ello es aprovechado con agilidad por grupos, intereses y personas que presionan horizontal y verticalmente en las instituciones europeas, en las estatales, en cada Comunidad y en cada Municipio. Pero en las instituciones estatales persiste la capacidad de articulación general y simbólica, persiste el control sobre la política. En la medida en que se mantengan, como parece, las dificultades para continuar las políticas incrementalistas del gasto público tradicionalmente seguidas en Euro-

pa desde los años cuarenta, las tensiones entre los niveles de gobierno aumentarán. Las Comunidades Autónomas tenderán a enfrentarse más entre sí y a reclamar del Estado una mayor codeterminación y participación en la estrategia conjunta a seguir. Sólo con una visión menos jerárquica y más simétrica de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas será posible mantener la aún hoy existente capacidad de gestionar y encauzar los conflictos, preservando las potencialidades y el atractivo de un modelo construido precisamente sobre la base de permitir las diferencias dentro de un marco percibido y sentido como común.

Capítulo VI

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA Y ÉLITES TERRITORIALES

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Muchas leyes y poca innovación

La producción legislativa autonómica en estos 15 años, considerada de forma global, destaca más por su importancia cuantitativa que por su significación cualitativa o por su grado de innovación y capacidad de transformación de la realidad. Las ocho Comunidades Autónomas aquí consideradas en detalle han elaborado en este período un total de 1.312 leyes; si atendemos a criterios de innovación legislativa, nuestro cómputo se reduce a un tercio de ese total.

Resulta fácil imaginar que esas ocho Comunidades Autónomas, enfrentadas a unos mismos problemas de institucionalización y generación de espacios de autogobierno, han utilizado mecanismos e instrumentos de carácter normativo relativamente similares. Así ha sido en otros contextos[1] y así se ha repetido en España. Pero lo importante será examinar precisamente aquellos aspectos que demuestran o crean «diferencia», es decir, el uso diferencial que de la autonomía han hecho las ocho Comunidades Autónomas consideradas. De nuestro análisis se desprende que, al margen de la diferenciación «natural» que se produce entre Autonomías, debido a su distinta realidad geográfica y social, sí existen factores de diferenciación en relación al tipo de legislación utilizada:

— más intervencionista[2] en las Comunidades Autónomas más atrasadas desde un punto de vista socioeconómico (Extremadura, Andalucía, Galicia);

— más regulativa en las Comunidades Autónomas más desarrolladas (Cataluña, País Vasco, Madrid).

Algunas Comunidades Autónomas han destacado en el grado de exhaustividad y amplitud con que han tratado los temas en que hemos dividido la producción legislativa; otras presentan más altibajos, tanto en el grado de utilización de su capacidad normativa como en la densidad con que desarrollan normativamente los temas sobre los que tienen competencias. La correspondencia general que se da entre las Comunidades Autónomas con mayor producción legislativa y las Comunidades Autónomas

---

[1] Véase el análisis de la experiencia regional italiana en Putnam, R., Leonardi, R. y Nanetti, R., «La Pianta e le Radici: Il radicamento dell'Istituto Regionale nel Sistema Politico Italiano», *Il Mulino*, Bolonia, 1985.

[2] Entendemos como «intervencionista» aquel tipo de legislación que pretende en mayor medida un impacto transformador sobre la realidad social en la que va a operar.

con más elementos de diferenciación lingüístico-culturales, nos hace suponer que las tradiciones identitarias y de proyecto de Comunidad Autónoma influyen en la dinámica legislativa estudiada. Cataluña destaca tanto por el grado de exhaustividad con que ha legislado en casi todos los campos examinados como por su capacidad de «estrenar» la producción legislativa autonómica en bastantes casos.

Asimismo, nuestro análisis nos ha llevado a concluir, a partir de los datos utilizados y del universo considerado, que las Comunidades Autónomas con menor desarrollo socioeconómico, y con menor capital social[3], han tendido a usar con más intensidad la mezcla de diseño institucional y socialización (entendida como mecanismos *ad hoc* de participación) en su producción legislativa. Esto permite suponer una voluntad de (re)construcción de tejido social, que resulta menos relevante en Comunidades Autónomas que han gozado tradicionalmente de redes más tupidas de interacción social. Ello no resulta extraño cuando comparamos el muy distinto papel que jugaban y juegan los sectores no públicos en la prestación de servicios como sanidad o enseñanza en unas Comunidades u otras.

Como balance del período, podemos constatar que las Comunidades Autónomas consideradas en nuestro estudio siguen, en general, una misma pauta de desarrollo legislativo: después de un primer período de fuerte producción legislativa de carácter institucional, con estrategias intervencionistas o de vertebración socioterritorial, se pasa a una fase normativa en la que prima la sectorialidad o la singularidad. El caso del medio ambiente aparece con una dinámica propia, ya que después de una fase de creación de espacios protegidos y de actuaciones muy sectorializadas se ha pasado a legislar con regulaciones de carácter más general.

2. Gran discontinuidad en la representación parlamentaria

No hay apenas estudios sobre los políticos autonómicos. Conocemos poco acerca de sus rasgos generales y sus perfiles personales, profesionales o formativos. Si nos centramos en las élites parlamentarias autonómicas, tampoco ha resultado fácil avanzar en su conocimiento, dada la desigual y fragmentaria información de que disponen las propias Cámaras autonómicas. Esto obliga a veces a multiplicar los esfuerzos que una investigación de este tipo ya de por sí plantea. De nuestras primeras aproximaciones a ese universo de parlamentarismo autonómico, formado por más de 3.000 personas en las legislaturas hasta ahora transcurridas, hemos entresacado algunos elementos que destacan.

[3] Este concepto de «capital social» ha sido puesto nuevamente en circulación por Putnam, R., *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993.

Algo ocurre en nuestros Parlamentos autonómicos que no parece incentivar mucho la continuidad. En la mayoría de los Parlamentos democráticos del mundo se acostumbra a observar con preocupación la escasa rotación que se produce en la representación parlamentaria; no es éste el caso de nuestros 17 Parlamentos autonómicos. En cada una de las 71 elecciones autonómicas celebradas en las 17 Comunidades Autónomas se ha modificado el panorama de los bancos parlamentarios. Y no tanto por el legítimo deseo de los ciudadanos de renovar o cambiar a sus representantes –deseo que sólo parcialmente pueden hacer realidad, dado el sistema de listas cerradas–, sino por el hecho de que las listas elegidas estaban compuestas en gran parte por nombres nuevos. Un 63% de los diputados computados sólo lo ha sido en una legislatura, porcentaje que desciende a un 48% si excluimos a los que han sido parlamentarios únicamente en esta última legislatura y que, por tanto, no han tenido aún ocasión de repetir. Un 25% ha estado en dos legislaturas y no siempre consecutivas. Y sólo un 15% ha resistido tres o más legislaturas, aunque también de forma no continuada.

Nuestros datos no parecen indicar que esa discontinuidad, que podríamos fijar en torno al 50% como media, pueda explicarse exclusivamente por cambios de mayoría parlamentaria o por la ya conocida volatilidad de algunos partidos. Tampoco encontramos pautas de diferenciación territorial o partidista en ese generalizado proceso de masiva renovación. Podríamos leer este dato en clave positiva y ensalzar nuestro sistema parlamentario autonómico por su alta capacidad de renovación democrática. Pero nos tememos que esa lectura no sería la apropiada dada la propensión en los sistemas parlamentarios más consolidados a la continuidad de sus representantes, como expresión de un sistema de intereses, grupos y tejido social que se va construyendo en torno a cada partido y representante parlamentario. Los efectos negativos de la falta de renovación vendrían compensados por una mejor capacidad de representar y de canalizar problemas y soluciones de la sociedad al Parlamento, y viceversa.

La alta discontinuidad de los parlamentarios autonómicos podría tener, a nuestro juicio, otra explicación: la poca centralidad de los Parlamentos autonómicos en los procesos de decisión de cada Comunidad Autónoma, situación reconocida en diversas encuestas a observadores y parlamentarios autonómicos y presente asimismo en la propia percepción ciudadana. Las decisiones importantes no pasan por los Parlamentos autonómicos y son pocos los incentivos para continuar en instituciones periféricas en los procesos de elaboración y formulación de políticas. Se nos podría contestar que esto ocurre en la inmensa mayoría de las Asambleas representativas en sistemas parlamentarios. Creemos, no obstante, que el grado de participación de los Parlamentos centrales en la vida o dinámica política de cada país mantiene el suficiente atractivo como para explicar la mucho menor rotación que sufren sus filas parlamentarias, siempre que no se pro-

duzcan cataclismos partidistas como el que en nuestro país sacudió a la UCD en 1982.

Nuestra fragmentaria información sobre los datos personales y biográficos de los parlamentarios autonómicos nos permite aventurar que nos encontramos ante un colectivo relativamente similar al de los parlamentarios del Congreso de los Diputados: gran mayoría de varones, con un promedio de edad entre 40 y 55 años y con un claro predominio de parlamentarios con estudios superiores. Su evolución a lo largo de estos años ha sido también semejante: mayor incorporación de mujeres, menor presencia de juristas, aumento de profesores y cuadros medios y descenso de profesionales liberales y altos cargos. Son perfiles muy parecidos a los de los diputados nacionales e incluso a los de los concejales, aunque en este último caso destaca la mayor presencia de personas entre 30 y 40 años. Los parlamentarios autonómicos, que en una proporción superior al 50% han nacido en la propia Comunidad Autónoma en la que ejercen su labor de parlamentarios, no son por tanto distintos al resto de la élite política española.

Esas similitudes y la ya mencionada discontinuidad permiten suponer que los Parlamentos autonómicos no son ni instituciones de paso hacia tareas políticas de mayor alcance ni tampoco estación final de una posible carrera política. A pesar de los 15 años transcurridos, y debido básicamente a la falta de continuidad y de concreción de la realidad institucional autonómica como verdadero centro de poder, los Parlamentos autonómicos son aún instituciones por definir, instituciones que, por decirlo así, no han alcanzado su mayoría de edad. En los próximos años, los Parlamentos autonómicos pueden reforzar su personalidad y estabilizar su clase parlamentaria si se refuerzan las señas de identidad y la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas; pero pueden mantener y aun enquistarse en su situación actual, periférica y cambiante.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Las leyes autonómicas

La legislación autonómica española ha sido considerada como un ejemplo paradigmático de la tendencia a la hiperinflación normativa típica de los sistemas jurídicos contemporáneos. Este hecho explica en buena medida situaciones como las siguientes:

— las leyes autonómicas han afectado frecuentemente a ámbitos materiales más propios de la actividad estrictamente reglamentaria o ejecutiva;
— la producción legislativa ha sufrido numerosos altibajos en el tiempo;
— abundan las leyes de dimensión singular o coyuntural;
— se han aprobado algunas leyes de dudosa calidad técnica.

Del total de 1.312 leyes computadas para las ocho Comunidades Autónomas estudiadas durante el período 1980-1995 (tabla 1), destaca en primer lugar por su elevada producción legislativa Cataluña, con 282 leyes; la sigue Navarra, con 277. En ambos casos la media de producción legislativa se aproxima a las 20 leyes por año. El resto de las Comunidades Autónomas consideradas presentan un nivel de producción legislativa en torno a una media entre ocho y diez leyes por año.

Esta producción legislativa se ha centrado predominantemente en temas relacionados con el autodesarrollo institucional y con los ámbitos más

Tabla 1 – Producción legislativa autonómica bruta y neta. 1980-1995

	Año de aprobación Estatuto de Autonomía	Producción legislativa total	Número medio anual de leyes	Producción legislativa neta	% respecto a la producción total
Total		1.312		459	35,0
Cataluña	1979	282	17,6	101	35,8
Navarra	1982	277	19,8	58	20,9
País Vasco	1979	171	10,7	46	26,9
Galicia	1981	146	9,7	74	50,7
Madrid	1983	141	10,8	47	33,3
Castilla y León	1983	121	9,3	31	25,6
Andalucía	1982	103	7,4	58	56,3
Extremadura	1983	71	5,5	44	62,0

Fuente: Elaboración Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA).

instrumentales de economía, hacienda y finanzas públicas, sectores en los que se concentra prácticamente la mitad del total de leyes.

Sin embargo, a la hora de determinar el rendimiento institucional efectivo de las Cámaras autonómicas debe tenerse presente ante todo la sobreabundancia de un tipo de legislación de «aluvión», con normas de carácter muy singular, a veces de dimensión coyuntural o de tipo meramente instrumental. Esto nos obligaría a introducir algún criterio de diferenciación entre lo que sería la producción legislativa «bruta» o total y el rendimiento «neto» computado según variables más rigurosas, que no ofrece unas cifras sustancialmente más razonables. Utilizando para ello algunos de nuestros criterios de selección[4], en la penúltima columna de la tabla 1 aparece la producción legislativa neta, o de «leyes» en sentido estricto, entendidas en su dimensión más tradicional. En la última columna se recoge la importancia relativa de este tipo de leyes respecto al total. Las diferencias son muy notables.

Ahora bien, nuestro estudio del rendimiento legislativo pretende avanzar más allá de la producción cuantitativa. Entra en el análisis de las tendencias que presenta la legislación autonómica, tratando de detectar ante todo la importancia o significación de los distintos ámbitos, tanto sociales como materiales, afectados por la producción normativa. También pretende analizar el tipo de orientación estratégica que ha seguido el legislador autonómico desde la perspectiva de la acción pública. Todo ello referido tanto a la producción de cada Comunidad Autónoma estudiada como al resultado global.

Este planteamiento nos obliga a enfrentarnos de entrada a un núcleo de problemas original, en el que utilizaríamos el contraste entre conceptos como **homogeneidad *versus* heterogeneidad** para avanzar en nuestro balance final. Trabajaríamos con la hipótesis, ya apuntada al nivel comparado[5], de que a pesar de la diversidad territorial, pese a la presencia de mayorías políticas distintas, o incluso pese a la propia diversidad jurídico-constitucional del proceso autonómico, todas las Comunidades Autónomas acaban regulando más o menos las mismas materias bajo parámetros similares. De lo que resultaría un marco relativamente homogéneo, que contrastaría notablemente con esa inicial apariencia de diversidad-complejidad. Frente a esta hipótesis, se podría esgrimir la contraria o de hetero-

---

[4] En concreto, para determinar en este caso la producción «neta» hemos agrupado en primer lugar las leyes a las que denominamos como de «innovación» (que diferenciamos de las leyes de reforma o de las de mera continuidad), restando del total aquellas que tienen un carácter muy singular o bien que presentan una dimensión que podríamos denominar como micronormativa.

[5] La tesis es sostenida para el caso italiano por Putnam, R., Leonardi, R. y Nanetti, R., «La Pianta e le Radici: Il Radicamento dell'Istituto Regionale nel Sistema Politico Italiano», *Il Mulino*, Bolonia, 1985.

geneidad, procediendo a indagar en los factores de singularización o diferencialidad, es decir, de aquello que *crea diferencia* entre todas y cada una de las Comunidades Autónomas. Sería posible así establecer distintos niveles de rendimiento de la actividad legislativa de las Cámaras.

Podríamos analizar ambas hipótesis centrándonos básicamente en dos núcleos problemáticos: las «materias» que más parecen preocupar y ocupar al legislador y la «secuencia temporal» en la que han ido operando y evolucionando las dinámicas de acción legislativa de los Parlamentos.

Un primer análisis de la **legislación por materias** parece reflejar, en efecto, un núcleo común inicial: el predominio de la legislación en ámbitos de autodesarrollo institucional y en el sector de economía, hacienda y finanzas, aunque en este segundo caso con la clara singularidad de las Comunidades Autónomas con régimen foral, País Vasco y Navarra, donde la organización financiera tiene mucha mayor relevancia. Es decir, podríamos aceptar la presencia de ciertos factores iniciales de homogeneidad de la producción legislativa. Estos factores dependen tanto de elementos de *impulso central* (o «vertical»), como podríamos caracterizar al proceso de transferencias, además, lógicamente, del marco estatutario y del bloque de constitucionalidad, como de la existencia de *problemas comunes* desde una perspectiva horizontal, tales como las exigencias propias del autodesarrollo institucional, la articulación financiera o, a veces, la propia «emulación» legislativa entre unas Comunidades Autónomas y otras.

Sin embargo, en el resto de las materias, como veremos en el apartado siguiente, pueden encontrarse factores de diferenciación en algunos casos muy significativos. En la tabla 2 se recoge la distribución global de las materias sobre las que se ha producido legislación autonómica.

Respecto a la **secuencia temporal** en que tiene lugar la actividad legislativa, puede señalarse igualmente la presencia de algunas pautas comunes, ya que en un primer momento aparece siempre condicionada por los pro-

Tabla 2 – Distribución de la legislación por Comunidades Autónomas. 1980-1995

	Instituciones	Economía	Obras Públicas	Medio Ambiente	Educación	Agricultura	Sanidad	Industria	Otras
Andalucía	25	24	4	9	22	2	7	9	1
Castilla y León	25	26	7	8	19	6	10	19	1
Cataluña	53	50	24	29	51	7	30	21	17
Extremadura	13	24	3	1	4	14	7	5	–
Galicia	28	40	12	4	23	18	10	6	5
Madrid	34	38	16	17	14	–	16	5	1
Navarra	41	96	35	9	22	18	31	21	4
País Vasco	33	66	15	4	17	2	16	15	3

Fuente: Elaboración ERA.

cesos de transferencias del Estado Central y por la prioridad inicial del autodesarrollo institucional y su organización financiera. Más allá de estos condicionamientos iniciales, la posibilidad de dibujar una secuencia global a lo largo de 15 años resulta ciertamente más compleja. Con todas las salvedades que supone el manejo de una información amplia y heterogénea, podríamos sugerir que el proceso autonómico discurriría a lo largo de tres etapas, cuyas fronteras no siempre aparecen bien definidas:

— una primera etapa, ocupada casi exclusivamente por ese «echar a andar» a la Comunidad Autónoma mediante el diseño de su entramado institucional;

— una segunda etapa, a partir de mediados de la década de los ochenta, centrada en torno a los objetivos finalistas del desarrollo económico o de la vertebración socioterritorial; implica así un tipo de legislación que denominaríamos como propia del Estado de Bienestar.

— una tercera y, por ahora, última etapa, que podríamos situar en torno a los objetivos finalistas propios de la modernización y la calidad de vida; una etapa más preocupada por diseñar servicios, atender al medio ambiente o desarrollar políticas de dimensión no estrictamente material en el campo de la cultura.

El agotamiento progresivo de cada uno de estos campos iría acompañado al mismo tiempo de una cierta pauta de transformación en la propia legislación: el paso de leyes generales o abstractas a leyes de dimensión más bien singular o sectorial.

Por lo que respecta a los **factores de diferenciación**, donde se concretaría el marco de complejidad o «fragmentación» de la realidad territorial española, podemos comprobar que tienen distintos ámbitos de proyección. Hay, por una parte, diferencias que pueden originarse en factores de *demanda social* surgidos de la diversa realidad territorial. Desde ahí se explica la abundante legislación agraria en Extremadura, minera en Castilla y León, pesquera en Galicia; o la propia legislación en materia lingüística en Cataluña, País Vasco y Galicia.

De otro lado, aparecen diferencias en el sector de la *oferta política*, que se concretarían en una distinta estrategia legislativa: se comprueba que las Comunidades Autónomas con mayor nivel de atraso socioeconómico adoptan un tipo de legislación más intervencionista, frente al componente más bien regulativo del resto. Podríamos apuntar aquí la aparición de una cierta dialéctica Norte/Sur, tan bien perfilada en el caso italiano. En España, y concretamente en relación a las ocho Comunidades Autónomas analizadas en este estudio, nuestro «Sur» lo ocuparían las Comunidades Autónomas de Extremadura, Andalucía y Galicia.

Otras diferencias cabe atribuirlas a los componentes de carácter *político-ideológico* de las respectivas mayorías de gobierno. Así, parece detectar-

se que la institucionalización territorial interna suele seguir cauces de mayor centralización en el caso de mayorías socialistas, de descentralización local en el caso de Gobiernos controlados por el Partido Popular y de comarcalización en Cataluña. El País Vasco, con su sistema de territorios forales, seguiría igualmente una pauta específica.

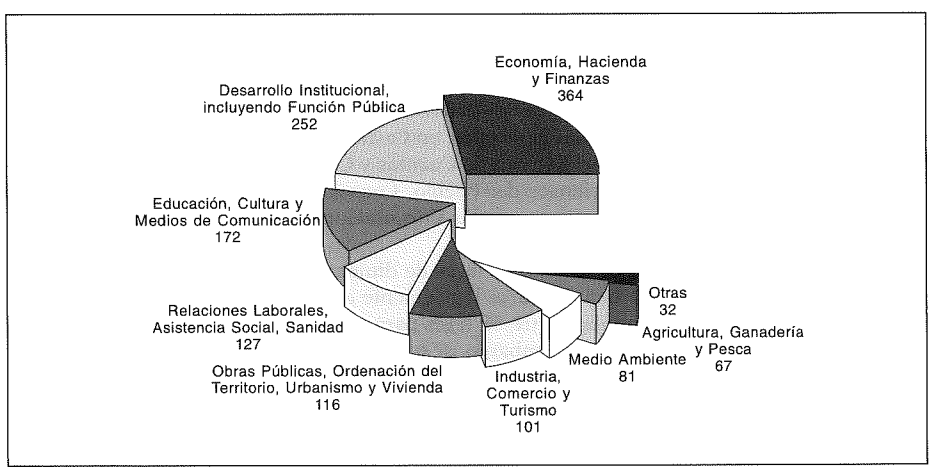
Por último, detectaremos la presencia de factores diferenciales de naturaleza estrictamente *técnico-jurídica*, a los que podemos atribuir la significación de un distinto rendimiento legislativo. Entre ellos se pueden destacar la mayor exhaustividad normativa por materias, la mayor celeridad en el agotamiento de las mismas o el uso de mecanismos de coordinación normativa.

1.1 Los contenidos de la legislación autonómica

En el gráfico 1 se recoge la clasificación de la legislación autonómica por materias, en una ordenación cuantitativa de mayor a menor.

Legislación de autodesarrollo institucional. Constituye el primer ámbito material en que se proyecta la actividad legislativa de los Parlamentos autonómicos. En general, esta legislación incluiría un bloque más o menos homogéneo que en su mayor nivel de comprehensión abarcaría la regulación sobre: gobierno, símbolos, sistema electoral, iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, función pública, patrimonio, relaciones con las Corporaciones Locales o Diputaciones, Cámara de Cuentas, Defensor del Pueblo, policía autonómica o coordinación de policías locales, Consejo

Gráfico 1 – Legislación autonómica total por materias. 1980-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

Económico y Social y Consejo Consultivo. Galicia es la única Comunidad Autónoma en la que se ha legislado sobre todos y cada uno de estos aspectos. Podemos establecer tres grupos por Comunidades Autónomas: en el primero de ellos se integrarían País Vasco y Andalucía[6], en el segundo Cataluña y Navarra[7], y en el tercero Castilla y León, Extremadura y Madrid[8].

Ahora bien, aunque algunas Comunidades Autónomas no agotan estos contenidos básicos o comunes, otras los rebasan con creces en otros aspectos complementarios: el grado de exhaustividad normativa o de producción específica en estas materias es más intenso en Cataluña, Navarra y País Vasco; los índices menores se registran en Extremadura y Galicia[9]. En este caso normalmente se trata de una legislación complementaria de autodesarrollo institucional de mayor detalle, así como de normativa referida a personal y función pública, o bien las consabidas leyes de modificación o reforma. En términos generales se puede detectar una cierta tendencia descendente a lo largo del tiempo en esta actividad legislativa en el ámbito del autodesarrollo institucional. No obstante, debido a la distinta superposición cronológica de los diversos procesos autonómicos, esta tendencia sólo aparece de forma consistente en la década de los noventa[10].

Legislación en materia de economía, hacienda y finanzas. El ámbito financiero constituye, con un total de 364 leyes, el capítulo cuantitativamente más importante. Las cifras más altas, vinculadas lógicamente a la propia instrumentación financiera de su sistema foral, corresponden a Navarra y País Vasco; en los niveles más bajos se encuentran Andalucía y Ex-

---

[6] Comunidades en las que sólo faltaría por desarrollar una de las materias enunciadas: en Andalucía la Ley sobre el Consejo Económico y Social (en tramitación a finales de 1996) y en el País Vasco la Ley sobre el Consejo Consultivo.

[7] Con dos ausencias en cada una de ellas: en Cataluña faltan la Ley Electoral y la del Consejo Económico y Social; en Navarra las del Defensor del Pueblo y el Consejo Consultivo.

[8] Con cuatro ausencias en cada una de ellas: en Castilla y León faltan las leyes sobre símbolos, iniciativa legislativa popular, Cámara de Cuentas y Consejo Consultivo; en Extremadura las de Cámara de Cuentas, Defensor del Pueblo, Consejo Económico y Social y Consejo Consultivo; en Madrid las de relaciones con las Corporaciones Locales, Cámara de Cuentas, Defensor del Pueblo y Consejo Consultivo.

[9] En este caso nos referimos al total de leyes de dimensión institucional de cada Comunidad Autónoma. Las cifras deben ajustarse lógicamente a criterios elementales de ponderación. En términos absolutos oscilan entre 53 leyes para Cataluña y 13 para Extremadura referidas a desarrollo institucional. Sin embargo, si se elimina la legislación de carácter menor o complementario (leyes de modificación, de carácter singular o de tipo instrumental, etc.), el resultado es algo más equilibrado: 19 leyes para Cataluña y 10 para Extremadura, con una media total de 13 leyes de desarrollo o autoconfiguración institucional para el conjunto de las Comunidades Autónomas estudiadas.

[10] En una agrupación por lustros nos encontraríamos con 86 leyes de desarrollo institucional en el primer período, 98 en el segundo y 68 en el tercero.

tremadura[11]. Pese a su aparente significación cuantitativa, la legislación más consistente en esta materia se limita a la Ley de Presupuestos anual y a alguna legislación de tipo general: hacienda, tasas y precios, cajas de ahorros, estadística o tributación sobre el juego. El resto incluiría básicamente una abundante normativa de carácter singular o instrumental, concesiones o ampliaciones de créditos, modificaciones presupuestarias u otro tipo de actuaciones singulares, normalmente de carácter coyuntural.

Una mención aparte merece, sin embargo, el capítulo de la legislación de tipo «macro» sobre desarrollo económico. En él se integran los planes generales de desarrollo (especialmente significativos en Andalucía) o la creación de agencias generales de desarrollo económico, como el Instituto de Desarrollo y Planificación Económica de Castilla y León (Ley 3/85), posteriormente sustituido por la Agencia de Desarrollo Económico en la Ley 21/94; el Instituto Gallego de Promoción Económica (Ley 5/92); el Instituto Madrileño de Desarrollo (Ley 12/84); o la Sociedad de Desarrollo de Navarra (Ley 1/84). En el resto de las Comunidades Autónomas no aparecen tales instrumentos «generales», sino agencias de carácter sectorial[12].

Otras materias. El resto de la legislación autonómica concreta en el plano material el conjunto de las opciones de actuación pública que canalizan la actividad de los Parlamentos autonómicos. En una ordenación sistemática cabría establecer cuatro bloques, que presentan un rendimiento legislativo bastante aproximado:

— La actuación legislativa en políticas de **vertebración territorial** y ordenación o protección del espacio físico. En este bloque se integran obras públicas, ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y medio ambiente, que suman un total de 194 leyes.

— La actuación en políticas de **vertebración no material** del espacio autonómico. Aquí se incluirían educación, cultura y medios de comunicación, con un total de 172 leyes.

— Las políticas de **vertebración social** y defensa institucional frente a las deseconomías del mercado. Las leyes sobre relaciones laborales, asistencia social y sanidad alcanzan un total de 127.

— Las **políticas económicas sectoriales** de dimensión predominantemente «micro». Se pueden integrar en dos apartados: el de industria, comercio y turismo y el de agricultura, ganadería y pesca; entre ambos llegan a 168 leyes.

---

[11] La ordenación cuantitativa sería: Navarra, 96 leyes; País Vasco, 66 leyes; Cataluña, 50 leyes; Galicia, 40 leyes; Madrid, 38 leyes; Castilla y León, 26 leyes; Extremadura, 24 leyes; y Andalucía, 24 leyes.

[12] Como la Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura (Ley 4/87), la Sociedad para la Promoción o Reconversión Industrial del País Vasco (Ley 5/81), el Instituto de Fomento de Andalucía (Ley 3/87), fruto de la reconversión unificada de los anteriores IPIA y SOPREA, etc.

Cada una de estas categorías sectoriales, por tanto, representa aproximadamente entre un 10% y un 15% del total de la producción legislativa autonómica.

Considerando la producción cuantitativa de leyes como un índice significativo del grado de jerarquización de políticas, parece claro que el perfil dominante se sitúa inicialmente en las áreas más típicas del Estado de Bienestar, en las materias de educación y cultura y asistencia social y sanidad. Los demás apartados son menos relevantes desde el punto de vista cuantitativo. Hagamos un repaso a cada uno de esos ámbitos materiales.

La producción legislativa en el ámbito de la **cultura,** con un total de 172 leyes, abarca generalmente cuatro apartados:

— producción estrictamente cultural, que incluiría legislación sobre bibliotecas, museos, archivos y patrimonio histórico, y normativa reguladora de espectáculos públicos y actividades recreativas;
— legislación educativa referida a centros públicos de enseñanza media y profesional, educación de adultos y, más recientemente, legislación sobre deporte;
— legislación universitaria, con leyes singulares de creación de universidades y legislación de coordinación, así como normativa referida a investigación científica;
— legislación sobre medios de comunicación, fundamentalmente televisión.

A estos cuatro apartados se puede añadir en Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco la legislación en el área lingüística. El índice de comprehensión es mayor en Cataluña, donde existe una importante legislación singular de diseño institucional, es decir, creadora de instituciones autónomas en el ámbito cultural[13]. En nuestra cuantificación de producción legislativa neta o referida a leyes de innovación, Cataluña ocupa el primer lugar con 37 leyes, seguida de Galicia con 20 y Andalucía con 18; los niveles más bajos aparecen en Extremadura con 3 leyes y en Navarra con 5.

El bloque referido a **relaciones laborales, asistencia social y sanidad** supone, en primer lugar, un paquete de producción legislativa sobre servicios asistenciales y sanitarios. A ello hay que añadir la normativa acerca de tutela de menores o adultos, Consejo de la Juventud, Instituto de la Mujer y Consejo de Relaciones Laborales, y más recientemente la legislación sobre el voluntariado (en Cataluña y Madrid) y sobre la atención a «víctimas sociales», como las leyes sobre barreras y acceso al entorno de disminuidos de Navarra (Ley 4/88), Madrid (Ley 8/93) y Cataluña (Ley 10/93).

---

[13] Como el Instituto de Educación Física (Ley 11/84), la Institución de las Letras Catalanas (Ley 20/87), el Instituto de Estudios Mediterráneos (Ley 1/89), el Patronato de la Montaña de Montserrat (Ley 10/89) o el Centro de Estudios Jurídicos (Ley 18/90).

La producción neta es superior en Cataluña[14], con un total de 24 leyes de innovación en esta materia, seguida por el País Vasco (11), Madrid (11) y Navarra (10). Andalucía, Castilla y León, Extremadura y Galicia oscilan en torno a las 6 leyes de producción neta en esta materia. De estos datos podemos deducir que, en general, la legislación sobre asistencia social suele ser más abundante en aquellos territorios con mayor nivel de desarrollo socioeconómico, donde habría una mayor preocupación por atender a las deseconomías sociales generadas por el mercado.

El mayor nivel de innovación cualitativa de la legislación se da en Madrid, donde además de la Ley de Voluntariado Social (Ley 3/94) se crea la Agencia para la Tutela de Adultos (Ley 4/94) y se regula la participación de agentes sociales en las entidades públicas (Ley 7/95). Destaca igualmente la originalidad de Extremadura con su Ley sobre Balnearios y Aguas Mineromedicinales y Termales (Ley 6/94), similar a la Ley 5/95 de Galicia.

El tercer bloque en importancia cuantitativa es el referido a **ordenación del territorio, obras públicas, urbanismo y vivienda**. La producción legislativa neta en este ámbito es mayor en Cataluña, Madrid, Navarra y Galicia. En su versión mínima implica legislación sobre suelo, urbanismo y vivienda y transporte por carretera. Una legislación de carácter más general sobre ordenación del territorio, que implica un mayor nivel de coherencia legislativa, sólo se encuentra en Madrid (Ley 10/84), Navarra (Ley 12/86), País Vasco (Ley 4/90), Andalucía (Ley 1/94) y Cataluña (Ley 1/95). La producción legislativa neta marca nuevamente un cierto sesgo en el eje Norte-Sur, dado que los niveles de producción legislativa son mayores en Cataluña (17 leyes), seguida de Madrid, Navarra y Galicia (con 9 leyes cada una). Las cifras más bajas corresponden a Extremadura y Castilla y León, con 3 leyes cada una[15].

Una relativa proximidad temática al anterior apartado presenta la materia de **medio ambiente**. La producción legislativa neta es mayor en Cataluña y Madrid (con 19 y 11 leyes, respectivamente); presentan niveles muy bajos Extremadura, País Vasco y Galicia[16]. En general, la legislación ambiental abarcaría tres apartados temáticos relativamente diferenciados:

— Una legislación singular en la que se declaran espacios o parques naturales; acaso debido a su mayor simplicidad técnica, este tipo de legislación suele aparecer en una primera etapa.

---

[14] Donde aparece alguna legislación de creación de colegios profesionales en este campo (de podólogos, Ley 3/89; protésicos, Ley 4/89; fisioterapeutas, Ley 7/90), así como otras actuaciones de diseño institucional tales como el Centro de Iniciativas para la Reinserción (Ley 5/89) o el Instituto Catalán del Voluntariado (Ley 25/91).

[15] No se comportan, sin embargo, conforme a esta pauta ni el País Vasco, con una producción muy baja de 4 leyes, ni Galicia, con una producción intermedia de 9 leyes.

[16] En Extremadura aparece una sola ley, en el País Vasco dos y en Galicia cuatro.

— Una legislación de mayor coherencia y de carácter general sobre medio ambiente (Ley 22/83 de Cataluña, Ley 10/91 de Madrid, Ley 7/94 de Andalucía y Ley 1/91 de Galicia), acompañada con frecuencia de la creación de organismos de gestión y control.

— Un tipo de legislación más reciente en el tiempo, mediante la que se regulan problemas de contaminación urbana, residuos o aspectos relacionados con la calidad de vida, como la Ley 6/93 de residuos de Cataluña, la Ley 10/93 de vertidos industriales de Madrid, la Ley 8/94 de evaluación del impacto ambiental de Castilla y León o la Ley 13/94 de residuos especiales de Navarra; también podemos incluir en este apartado las leyes de protección de animales domésticos y en cautividad de Cataluña (Ley 3/88), Madrid (Ley 1/90), País Vasco (Ley 5/93), Galicia (Ley 1/93) y Navarra (Ley 7/94).

La legislación sobre **industria, comercio y turismo** integraría en sus contenidos mínimos normativa sobre ferias comerciales, promoción del turismo y regulación de horarios comerciales. Presenta un desarrollo menor en Madrid (2 leyes) y Extremadura (5), y sus cifras mayores en Cataluña (12) y País Vasco (8), con una tendencia generalmente descendente a lo largo del tiempo. El nivel de comprehensión se incrementa en algunas Comunidades Autónomas con la legislación sobre Agencias de Desarrollo Industrial[17] y demás instrumentos citados en el anterior apartado referido a economía en general, así como con la legislación sobre cooperativas, consumidores y usuarios[18], seguridad industrial y comercio ambulante. Aparecen singularidades territoriales bien definidas, como la legislación minera de Castilla y León (Leyes 17/88 y 3/92), o sobre artesanía en Galicia (Ley 1/92) y Extremadura (Ley 3/94). El mayor nivel de exhaustividad de Cataluña se debe nuevamente a la creación mediante leyes singulares de diversas instituciones públicas de carácter auxiliar[19].

Finalmente, la materia de **agricultura, ganadería y pesca** resulta ser la única en la que Cataluña no presenta el mayor rendimiento neto, que se desplaza a Galicia, con 12 leyes, y Extremadura, con 11. En rigor, son las dos únicas Comunidades Autónomas con una producción consistente en este bloque. En esta materia, por tanto, el grado de diferencialidad territorial es alto. Puede destacarse, sin embargo, que la única ley de dimensión agraria de Andalucía, la Ley 8/84 de Reforma Agraria, tiene una considerable importancia política en la primera legislatura, aunque su grado de implementación efectiva haya sido relativamente bajo. En sus contenidos mínimos, esta legislación en esta materia afectaría a cámaras agrarias

---

[17] País Vasco, Ley 1/81; Andalucía, Leyes 1/83 y 2/83; Extremadura, Ley 4/87.

[18] El diseño institucional en el caso catalán, el Instituto Catalán del Consumo (Ley 16/87), es anterior a la Ley sobre el Estatuto del Consumidor (Ley 3/93).

[19] Como el Centro de Información y Desarrollo Empresariales (Ley 5/85), el Instituto de Investigación Aplicada del Automóvil (Ley 2/90) o el Instituto Catalán de la Energía (Ley 9/91).

y concentración parcelaria. El nivel de exhaustividad se incrementa en Extremadura y en Galicia: en el primer caso, con legislación sobre regadíos, corcho, financiación agraria e incluso agricultura ecológica, natural y extensiva (Ley 6/92); en el segundo, con la normativa sobre el sector pesquero, que incluye en total 11 leyes y que abarca pesca marítima y fluvial, sanciones, marisqueo, puertos, protección de recursos y cofradías.

1.2 Estrategias legislativas

Junto al análisis de la jerarquización temática o de ámbitos sociales regulados, que se refleja en el contenido de la legislación autonómica, cabría ensayar, en segundo lugar, otro análisis a partir de una variable de tipo funcional y de dimensión político-institucional: la propia filosofía u orientación finalista que preside la actuación del legislador. La pregunta guía sería: ¿cómo se produce el diseño legislativo desde el punto de vista de la estrategia político-jurídica? Se trataría de analizar cuál es el nivel de **intervencionismo público** detectable en las leyes, dónde se produce en mayor grado y en qué materias o ámbitos sociales. Se entiende que este intervencionismo, además de afectar a materias concretas, condiciona una determinada combinación de fines, instrumentos y actitud transformadora del legislador frente a la realidad social. En consecuencia, el nivel de intervencionismo público en la legislación autonómica manifiesta el grado de activismo institucional de la esfera pública en relación a la realidad social.

Definimos a este respecto como **leyes intervencionistas** aquellas que pretenden generar un impacto transformador sobre la realidad social en la que operan. Sería razonable imaginar, por tanto, que se detecte inicialmente un cierto componente de tipo político-ideológico en el mayor o menor peso de ese tipo de legislación[20]. Las tabulaciones parecen demostrar que efectivamente hay una menor presencia relativa de leyes intervencionistas en Cataluña, País Vasco y Madrid; aunque probablemente en estos casos tiene más valor explicativo la clave estrictamente socioeconómica, al tratarse de los espacios con mayores niveles de desarrollo social, económico y urbano. Esta interpretación se confirmaría con el dato de que, alternativamente, los mayores niveles de intervencionismo neto aparecen en Galicia, Andalucía y, en menor medida, Extremadura. El derecho intervencionista abarca aproximadamente la mitad de las cifras (451) que alcanza el derecho no intervencionista o regulativo (861). Las leyes intervencionistas suponen, por tanto, una tercera parte de las 1.312 leyes estudiadas.

[20] Podemos ampliar un poco más este concepto. Son leyes que intentan fomentar el desarrollo económico operando algunas pautas de transformación de la realidad social. Así, serían leyes intervencionistas las de planificación o las creadoras de institutos o agencias de desarrollo. Un ejemplo típico de ley intervencionista sería la ley andaluza de reforma agraria, que permite la expropiación de tierras en el caso de fincas que no tengan una adecuada utilización productiva.

Por supuesto, existen variaciones sustanciales entre Comunidades Autónomas. Excluyendo de las leyes intervencionistas las del bloque de hacienda y finanzas, al que atribuimos un sentido predominantemente instrumental y, por tanto, no definitorio de fines u objetivos[21], obtenemos los resultados que se presentan en la primera columna de la tabla 3. Entre todas las Comunidades Autónomas estudiadas suman 277 leyes intervencionistas. En el caso de Navarra, la Comunidad Autónoma con más leyes de este tipo, hay que hacer notar la abundancia de leyes intervencionistas «ficticias», debido a su carácter de mera instrumentación financiera sectorial en el entorno de su sistema foral.

Estos datos adquieren mayor significado si se analiza el porcentaje de leyes intervencionistas respecto a la producción legislativa total. Como podemos apreciar en la columna tercera de la tabla 3, las Comunidades Autónomas históricas gobernadas por partidos nacionalistas y dotadas en general de mayores niveles de desarrollo socioeconómico (Cataluña y País Vasco), tienen el menor porcentaje relativo de derecho intervencionista[22]. En cambio, Comunidades Autónomas con una situación histórica de escaso desarrollo económico como Andalucía, Galicia y Extremadura, que tienen o han tenido un Gobierno socialista, presentan el mayor nivel de intervencionismo en su producción legislativa. La descripción sería aún más significativa si «desplazamos» a Navarra a la mitad inferior de la columna,

Tabla 3 – Leyes intervencionistas por Comunidades Autónomas. 1980-1995

	Leyes intervencionistas	Producción legislativa total	Porcentaje de leyes intervencionistas sobre la producción legislativa total
Total	277	1.312	21,1
Navarra	73	277	26,4
Galicia	50	146	34,3
Cataluña	33	282	11,7
Andalucía	31	103	30,1
Castilla y León	28	121	23,1
Madrid	22	141	15,6
Extremadura	21	71	29,6
País Vasco	19	171	11,1

Fuente: Elaboración ERA.

[21] Aunque sí incluimos naturalmente las Leyes de Presupuestos, que, aunque en principio son de carácter instrumental, tienen una posición estratégica central en la planificación anual de la política intervencionista.

[22] Lo que se confirmaría igualmente en el caso de Navarra si consideramos su sobreabundancia de legislación de tipo coyuntural o singular, destinada frecuentemente a instrumentalizar actuaciones de tipo más bien ejecutivo.

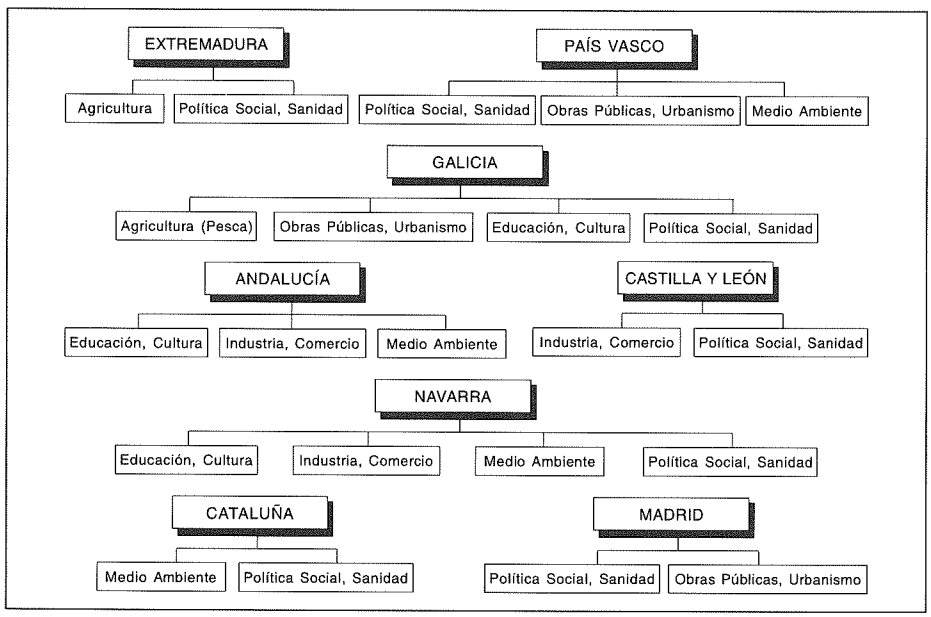
debido, repetimos, a las características tan singulares de su legislación. Quedaría así dibujada jurídicamente la frontera entre el Norte y el Sur: el mayor intervencionismo, con tasas superiores al 20%, aparecería en las Comunidades Autónomas con menor desarrollo económico (Galicia, Andalucía, Castilla y León y Extremadura).

Prioridades materiales y diferencias territoriales

Al ordenar la legislación intervencionista por Comunidades Autónomas y materias –excluyendo nuevamente el bloque de hacienda y finanzas–, descubrimos de forma orientativa en qué ámbitos se produce el mayor grado de intervencionismo (cuadro 1).

Parece claro que en aquellas Comunidades Autónomas que presentan mayores niveles de desarrollo socioeconómico (País Vasco, Navarra, Madrid y Cataluña), el bloque de política social y sanidad asume una posición predominante; se confirma así –como ya comentamos anteriormente– la mayor significación que se atribuye a las políticas de atención a las deseconomías sociales en un contexto típico de Estado de Bienestar. En cambio, el resto de las Comunidades Autónomas hacen, en su primera materia de prelación intervencionista, apuestas sectoriales singulares: Extremadu-

Cuadro 1 – Impacto intervencionista de la legislación de cada Comunidad Autónoma. 1980-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

ra y Galicia apostarían, respectivamente, por agricultura y pesca; Castilla y León, por industria y comercio; Andalucía, por educación y cultura.

El diseño institucional

Aclaradas pues cuáles son las «intenciones» finalistas[23] del legislador autonómico en los casos analizados y las distintas materias sobre las que se pretende actuar, se trataría a continuación de determinar en qué medida los distintos Parlamentos hacen uso de algunas de las pautas de desarrollo o técnicas jurídicas utilizadas en el derecho moderno, en lo que sería el proceso normativo propio del Estado de Bienestar. En este sentido, hemos utilizado dos categorías que nos permitan la singularización de la producción autonómica: el diseño institucional y la socialización del derecho[24]. Las leyes de creación de esferas institucionales autónomas o semiautónomas representan ciertamente un porcentaje reducido respecto del total de la actividad legislativa autonómica. En nuestros cálculos suponen en torno a un 17% del total de leyes aprobadas (tabla 4). La importancia relativa del diseño institucional dentro de cada Comunidad Autónoma puede apreciarse en la última columna de dicha tabla.

Los datos confirmarían que las Comunidades Autónomas con un nivel de atraso socioeconómico más significativo utilizan o incorporan con mayor intensidad relativa el mecanismo del diseño institucional en su propia actividad legislativa. Junto a ello, destaca nuevamente la mayor producción neta del Parlamento catalán en este campo.

La distribución total por materias se recoge en el gráfico 2. El predominio absoluto de la variable educación/cultura resulta claramente significativo. En este ámbito se integran las leyes de creación de universidades, consejos sociales de las mismas, entes de radio y televisión y otras instituciones.

---

[23] Lo que en la literatura anglosajona se denomina *purposiveness*.

[24] Véase Nonet, P. y Selznick, P., *Law and Society in Transition*, Harper, Nueva York, 1978. El diseño institucional consistiría en la creación de esferas institucionales semiautónomas que asumen en su caso labores de gestión o prestación de servicios en áreas estratégicas. Por socialización institucional entendemos un equivalente a lo que Nonet y Selznick denominan «politización del Derecho», o sea, la creación de cauces participativos *ad hoc*.

Al referirnos a leyes de diseño institucional en el análisis de la legislación autonómica que estamos realizando, aludimos a la creación de instituciones dotadas de cierta autonomía –servicios autonómicos de salud, universidades, entes autonómicos de televisión...–, lo cual resulta bastante frecuente en algunos campos o políticas sectoriales. En el caso de leyes de socialización, nos referimos a supuestos de creación de consejos con funciones asesoras de ciertas instituciones. Un ejemplo a este respecto son las leyes de creación de los servicios de salud en las que se acostumbra a recoger un órgano asesor o consultivo, con participación de profesionales, sindicatos, etc.

Tabla 4 – Legislación autonómica con diseño institucional. 1980-1995

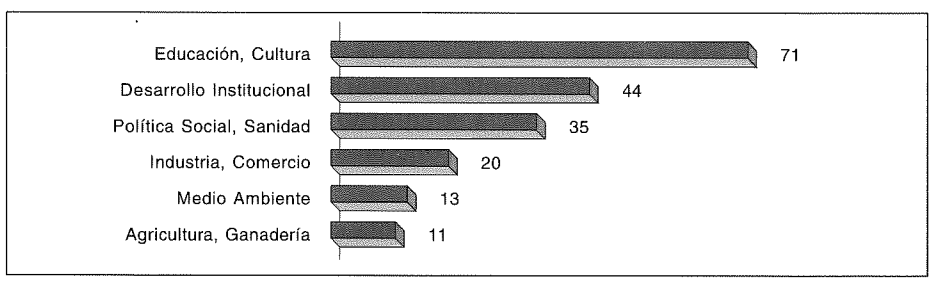
	Leyes con diseño institucional	Producción legislativa total	Porcentaje sobre el total de la producción legislativa total
Total	222	1.312	16,9
Andalucía	42	103	40,8
Castilla y León	27	121	22,3
Cataluña	50	282	17,7
Extremadura	15	71	21,1
Galicia	36	146	24,7
Madrid	22	141	15,6
Navarra	13	277	4,7
País Vasco	17	171	9,9

Fuente: Elaboración ERA.

Convendría, en todo caso, ponderar esta variable funcional y jurídico-política, el diseño institucional, al margen de la propia variable material de desarrollo institucional, analizando cuáles son los ámbitos sociomateriales en los que realmente opera. Desde esta perspectiva más selectiva, los resultados de cuantificar por Comunidades Autónomas las materias donde el diseño institucional tiene más significación son los que aparecen en el gráfico 3.

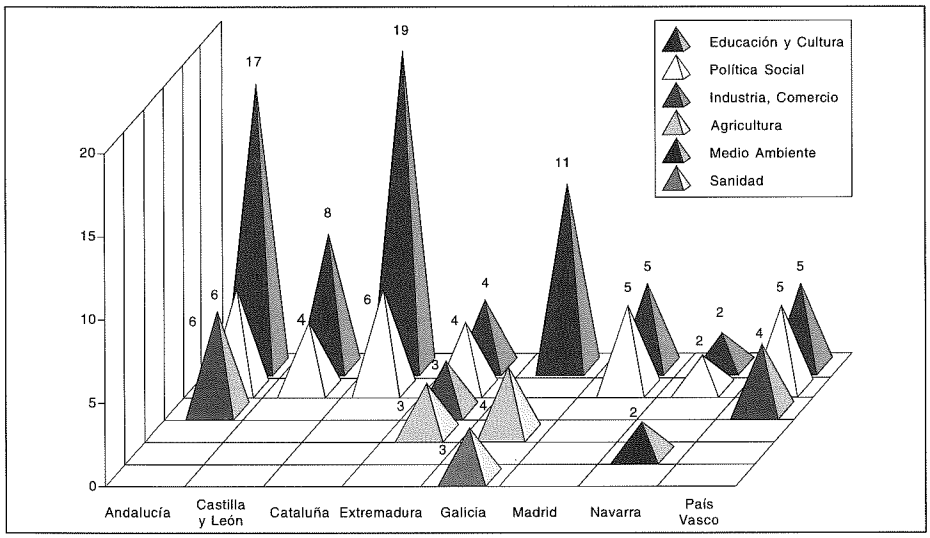
Los resultados globales de este análisis nos ofrecen, en primer lugar, un panorama sólo relativamente alentador. Si aceptamos que, efectivamente, el diseño institucional constituye un elemento significativo en la más reciente evolución del moderno derecho intervencionista, su incorporación al derecho autonómico representa un *quántum* relativamente exiguo. Son los apartados relativos a la creación de instituciones de enseñanza, cultura, medios de comunicación, sanidad y hospitales a los que hay que adscribir los principales casos estudiados. Esto nos indica cuál es realmente el perfil preponderante del rendimiento institucional intervencionista por parte

Gráfico 2 – Principales materias en las leyes con diseño institucional. 1980-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

Gráfico 3 – Principales materias de diseño institucional por Comunidades Autónomas. 1980-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

de las distintas Comunidades Autónomas. No obstante, merecen destacarse los casos referidos a industria y comercio, donde se configuran generalmente instrumentos públicos de fomento y apoyo al desarrollo económico, con una significación apreciable en Andalucía, País Vasco y Extremadura. Más allá de estos datos, sólo cabe mencionar la materia de medio ambiente en el caso de Navarra y la de sanidad en Galicia.

La socialización institucional

La creación de esferas institucionales propias se complementaría, conforme a las pautas doctrinales que hemos tomado como referencia, con la configuración de circuitos específicos de participación o presencia activa de sectores sociales o profesionales. En este caso se trataría de detectar en qué medida el rendimiento institucional tiene un carácter «autónomo», vinculado a la propia esfera pública (con frecuencia circunscrita a la misma clase política) como circuito fundamental de desarrollo, o, por el contrario, un tipo de desarrollo más abierto hacia el entorno exterior, conectado con la presencia directa de sectores sociales concretos, a los que se incorpora en circuitos institucionales definidos.

Naturalmente esta «socialización» presenta siempre ciertas características «corporativas», ya que los sectores sociales que se integran estarían siempre conectados a la red social afectada por las distintas leyes, o en su

Tabla 5 – Leyes de socialización institucional. 1980-1995

	Leyes de socialización institucional	Producción legislativa total	Porcentaje de leyes de socialización institucional sobre la producción total
Cataluña	30	282	10,6
Andalucía	22	103	21,4
Galicia	20	146	13,7
País Vasco	18	171	10,5
Extremadura	15	71	21,1
Madrid	12	141	8,5
Navarra	11	277	4,0
Castilla y León	9	121	7,4
Total	137	1.312	10,4

Fuente: Elaboración ERA.

caso a las «comunidades de las políticas»[25] que asumen la condición de usuarios, clientes o consumidores de los distintos servicios o prestaciones públicas que se prevén. Hay que advertir que, evidentemente, estos datos se limitan al diseño legislativo, es decir, que el uso efectivo de estos instrumentos participativos por parte de la sociedad o de los grupos afectados no es lógicamente detectable en esta fase de la investigación.

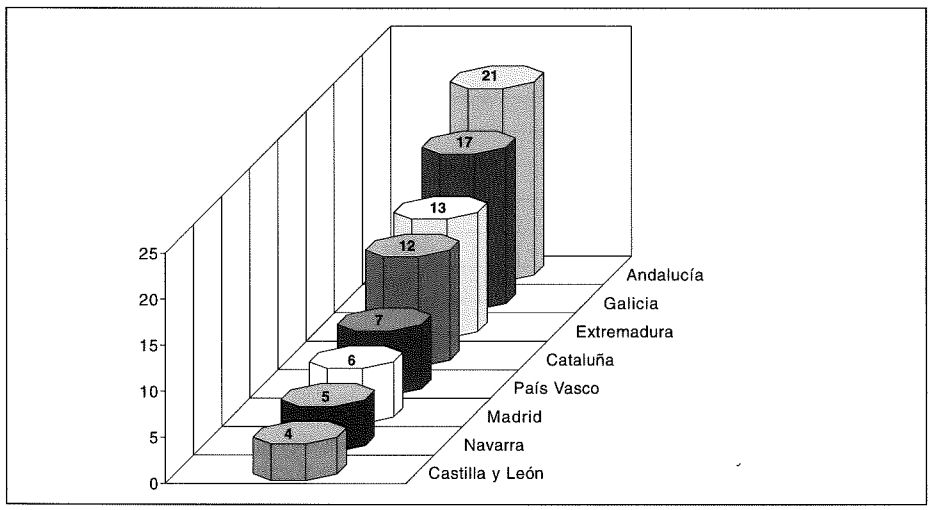
En la producción legislativa de las ocho Comunidades Autónomas consideradas, la socialización tiene una dimensión ciertamente reducida en el campo estudiado: 137 leyes, que representan un exiguo 10,4% del total. Las columnas primera y última de la tabla 5 nos permiten comparar los resultados por Comunidades Autónomas en números absolutos y relativos, respectivamente. El triángulo Andalucía-Extremadura-Galicia destaca como el grupo con mayor porcentaje de leyes de socialización institucional; el País Vasco y Cataluña ocupan una posición intermedia.

Diseño más socialización

El paradigma más propio del derecho intervencionista se produce, sin embargo, en los supuestos de coincidencia entre diseño institucional y socialización; es decir, en aquellos supuestos en que las nuevas instituciones diseñadas por la ley se pretende que sean «permeadas» por el tejido social a través de un circuito participativo *ad hoc*. Los datos absolutos por Comunidades Autónomas respecto a este tipo de leyes se recogen en el gráfico 4. De nuevo es en el triángulo Andalucía-Galicia-Extremadura donde más significativo resulta el uso instrumental del derecho intervencionista.

[25] Las denominadas *policy communities* en la literatura de la *public policy*.

Gráfico 4 – Número de leyes que contienen diseño institucional y socialización. 1980-1995



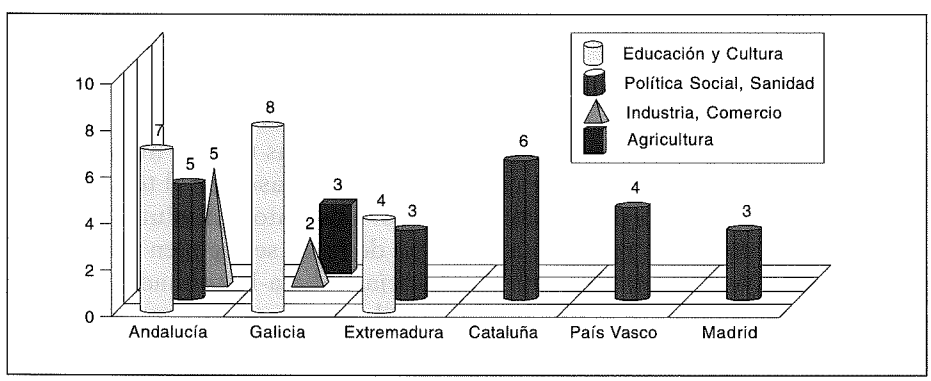
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

Nos queda por señalar en qué materias se produce una incidencia más destacada del derecho intervencionista conforme a estos dos parámetros. Como podemos apreciar en el gráfico 5, en los sectores de política social y sanidad y educación y cultura se concentra buena parte de las leyes autonómicas de este tipo.

La dimensión sectorial

En principio, la actuación del legislador autonómico se dirige al ámbito social y territorial propio de su respectiva Comunidad Autónoma. Por

Gráfico 5 – Principales materias con diseño institucional y socialización. 1980-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

otro lado, hemos de asumir que en su actividad legislativa existe una pretensión de generalidad. Tradicionalmente se considera que, frente a un ámbito general propio del derecho estatal, el derecho autonómico tiende a ser más concreto, aunque sólo sea por su mayor delimitación territorial. Hay quien ha llegado a afirmar que en puridad, y refiriéndose al conjunto de leyes autonómicas, no estaríamos ante una concreción simplemente territorial del viejo ideal de ley entendida como norma general, abstracta y permanente en el tiempo, sino más bien ante un derecho materialmente asimilable al reglamento, dado su nivel de detalle y concreción.

Al margen de ese debate, lo que parece claro es que las singularidades del fenómeno intervencionista en cada Comunidad Autónoma y la mayor aproximación del legislador autonómico a los problemas propios del tejido social afectado, tendrán que provocar una exigencia de reducción sectorial o de concreción que afectará a buena parte de la producción legislativa de los Parlamentos analizados. En la primera fila de la tabla 6 encontramos la distribución de la producción legislativa autonómica en las ocho Comunidades Autónomas estudiadas según la dimensión regulativa de las leyes. Los resultados muestran un reparto bastante equilibrado: de las 1.312 leyes producidas en el período estudiado, 393 (30% del total) fueron leyes de dimensión media, que afectan con carácter general a toda la Comunidad Autónoma; 475 (36%) leyes de dimensión sectorial (una sectorialización que opera fundamentalmente por materias); y 444 (34%) leyes de dimensión «micro» o singular.

Al analizar en esta misma tabla los datos por Comunidades Autónomas, se puede destacar, en primer lugar, el predominio de la dimensión «micro» en aquellas Comunidades Autónomas que tienen un mayor número de leyes: Cataluña, Navarra y País Vasco. Este hecho confirmaría la hipótesis de

Tabla 6 – Tipos de leyes por Comunidades Autónomas a partir de su dimensión regulativa. 1980-1995

	Total		Medio		Sectorial		«Micro»	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total	1.312	100	393	30,0	475	36,2	444	33,8
Andalucía	103	100	45	43,7	42	40,8	16	15,5
Castilla y León	121	100	27	22,3	30	24,8	64	52,9
Cataluña	282	100	62	22,0	104	36,9	116	41,1
Extremadura	71	100	33	46,5	33	46,5	5	7,0
Galicia	146	100	47	32,2	83	56,9	16	11,0
Madrid	141	100	42	29,8	43	30,5	56	39,7
Navarra	277	100	80	28,9	87	31,4	110	39,7
País Vasco	171	100	57	33,3	53	31,0	61	35,7

Fuente: Elaboración ERA.

que parece existir una cierta tendencia a la introducción de contenidos decisionales de tipo reglamentario o de dimensión predominantemente singular en la esfera legal a partir de un cierto grado de «saturación» de la producción legislativa. Dicho de manera más simplificada: una vez que las materias generales ya han sido reguladas, sólo queda la vía más detallista o microregulativa como ámbito de producción legislativa.

Esta hipótesis podría considerarse válida si observamos que las dos Comunidades Autónomas que tienen un número total menor de leyes aprobadas, Extremadura y Andalucía, son las que presentan al mismo tiempo un mayor porcentaje de leyes de carácter medio o de dimensión general. Sin embargo, no sería aplicable con claridad este argumento a Castilla y León, con un número más elevado de leyes «micro» o de dimensión singular. En último término, la situación de esta Comunidad Autónoma tendría ciertas similitudes con el caso de Navarra, por la sobreabundancia de un tipo de normativa singular, oscilante y coyuntural.

Por otro lado, si consideramos que el perfil característico del derecho intervencionista sería el de la ley sectorial, resulta explicable que sean Galicia, Extremadura y Andalucía las que presentan un porcentaje relativo más elevado de leyes sectoriales. Podríamos entonces aproximarnos con mayor precisión a lo que denominaríamos «bloque típico» del **derecho intervencionista autonómico** determinando su ámbito social de implementación. En este caso mediante el cruce de las variables referidas al tipo de derecho (intervencionista) y a su ámbito social de proyección (medio, sectorial y «micro»).

También aquí se produce una distribución bastante equilibrada en las cifras correspondientes al total de las leyes intervencionistas. Según los datos que se recogen en la primera fila de la tabla 7, 151 (34%) son de ámbi-

Tabla 7 – Leyes intervencionistas por Comunidad Autónoma y ámbito. 1980-1995

	Total		Medio		Sectorial		«Micro»	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total	451	100	151	33,5	171	37,9	129	28,6
Andalucía	54	100	24	44,4	22	40,7	8	14,8
Castilla y León	47	100	14	29,8	8	17,0	25	53,2
Cataluña	57	100	18	31,6	21	36,8	18	31,6
Extremadura	24	100	4	16,7	18	75,0	2	8,3
Galicia	79	100	26	32,9	46	58,2	7	8,9
Madrid	41	100	15	36,6	11	26,8	15	36,6
Navarra	105	100	27	25,7	34	32,4	44	41,9
País Vasco	44	100	23	52,3	11	25,0	10	22,7

Fuente: Elaboración ERA.

to medio, 171 (38%) de ámbito sectorial y 129 (29%) de ámbito «micro». La legislación sectorial parece ser la más característica dentro de este tipo de actuación normativa.

Respecto a la distribución por Comunidades Autónomas, como ya habíamos adelantado, podemos observar que en Castilla y León y en Navarra se produce una cierta desarticulación del derecho intervencionista por una desbordada relevancia del derecho de dimensión «micro», que generalmente no suele responder a un diseño estratégico de clara dimensión social o política, sino más bien a actuaciones puntuales. En estas dos Comunidades Autónomas el número de leyes «micro» supera al resto, aunque también merecen destacarse las elevadas cifras de Cataluña y Madrid. Por el contrario, las leyes de dimensión singular tienen una menor presencia en Andalucía, Extremadura y Galicia. Finalmente, el perfil más típico del derecho intervencionista de dimensión sectorial se da de forma más clara en Andalucía, Extremadura y Galicia, y también, aunque en menor medida, en Cataluña.

1.3 Rendimiento institucional y aprendizaje legislativo

La ordenación de la producción legislativa por materias y la determinación del tipo de estrategia técnico-jurídica usada por el legislador para perseguir los objetivos programáticos formulados a nivel político, nos sugieren inicialmente dos tipos de conclusiones provisionales:

1. El nivel de **comprehensión**, entendido como agotamiento normativo por materias, parece en principio más alto, cuantificado según la producción legislativa bruta (tabla 1), en Comunidades Autónomas con una mayor presencia nacionalista o con un nivel de diferencialidad y de conciencia histórica identitaria más altos: Cataluña, Navarra, País Vasco y Galicia. Es decir, el rendimiento cuantitativo estaría correlacionado con el nivel de diferencialidad e identidad territorial.

2. La estrategia intervencionista está directamente conectada con la variable Norte/Sur (o, si se quiere, mayor/menor desarrollo socioeconómico) y, por tanto, con la preocupación por hacer de las Comunidades Autónomas instrumentos favorecedores de ese desarrollo. Este hecho resulta más evidente en las Comunidades Autónomas del «Sur»: Andalucía, Extremadura y Galicia.

Ahora bien, estas conclusiones provisionales deberían matizarse considerando el proceso global en el que tiene lugar el desarrollo acumulativo de la actividad normativa autonómica en su conjunto. Dicho de otra manera, hay que tener en cuenta que las estrategias de respuesta del legislador a los condicionamientos impuestos por la estructura social de cada Comunidad Autónoma se insertan en un proceso de aprendizaje de carácter

más o menos general, del que podemos deducir pautas de evolución racional del ordenamiento autonómico a lo largo del tiempo.

Si tenemos en cuenta, en primer lugar, las cifras de producción legislativa neta –recordemos, leyes de innovación, excluyendo las de dimensión singular–, que también se recogen en la tabla 1, comprobamos que las cifras del rendimiento legislativo aparecen ahora notablemente rectificadas. Los datos sólo se disparan sustancialmente al alza en el caso de Cataluña, que supera las 100 leyes; el resto oscilaría entre un grupo de Comunidades Autónomas que superan las 50 leyes (Galicia, Navarra, Andalucía) y las que quedan por debajo de esa cifra, con la singularidad de Castilla y León, que apenas llega a rebasar las 30. Con este criterio comprobamos que el rendimiento legislativo neto no parece beneficiar al País Vasco, que se situaría en el tercer bloque. Por otro lado, sabemos ya que el diferencial de Cataluña en cuanto a su producción bruta –que se aproxima en el año 1996 a las 300 leyes– se nutre fundamentalmente de leyes de dimensión «micro» o de carácter singular, generalmente creadoras de esferas institucionales con una base social más o menos articulada; según nuestro cómputo, dichas leyes alcanzan la cifra de 116, casi el doble de las 62 leyes de dimensión general.

En segundo lugar, si analizamos con detenimiento las cifras del derecho intervencionista en lo que podríamos denominar como su bloque más «duro», el referido a políticas generales de desarrollo económico e industrial, se puede constatar una clara tendencia descendente a lo largo del tiempo. Una tendencia que en aquellos casos en que no se cumple directamente, como en Castilla y León, se debe a la sobreabundancia de leyes de tipo coyuntural (de concesión de avales, autorizaciones de créditos u otras actuaciones de carácter singularizado).

En resumen, resultaría que ni las diferencias de producción legislativa bruta atribuidas al mayor nivel de diferencialidad e identidad territorial, ni las singularidades del derecho intervencionista en su sector más clásico (el orientado hacia el desarrollo económico) atribuibles a la dialéctica Norte/Sur parecen tendencias estables, generalizables o permanentes a lo largo del tiempo. Ello nos obliga a indagar en otras pautas más generales de evolución de la legislación autonómica.

En tal sentido podríamos sugerir el proceso siguiente:

— Hay una primera línea o secuencia general en la evolución legislativa, entendida como proceso de aprendizaje, según la cual los Parlamentos autonómicos despliegan una notable actividad creativa y reflexiva durante una primera gran etapa, con una labor centrada en el desarrollo institucional y la puesta en marcha de estrategias intervencionistas o de vertebración socioterritorial.

— El agotamiento relativo del campo normativo en este bloque conduciría a una segunda línea de desarrollo centrada en lo sectorial o singular, en la que se buscarían, en principio con mayor facilidad, distintos consensos en ámbitos sociales definidos. La única excepción a esta línea se produce en la materia de medio ambiente, donde normalmente se observa primero una etapa de legislación singular, de declaración de espacios naturales, para avanzar posteriormente hacia leyes regulativas de tipo más general.

No queremos decir con ello que las leyes singulares «aparezcan» a partir de un determinado momento, una vez que se ha completado la primera fase evolutiva de la legislación. Más bien entendemos que se trata de la pauta de desarrollo dominante a partir de un cierto grado de «agotamiento» de los distintos campos normativos. Al distribuir la producción legislativa por lustros comprobamos efectivamente que durante los dos primeros períodos, desde 1980 a 1990, el número de leyes generales es prácticamente idéntico al de las leyes singulares. En cambio, durante el período 1991-1995 el número de leyes singulares supera a las generales en casi 50 unidades. Dicho desde otra perspectiva: mientras las leyes generales presentan un perfil descendente a lo largo del tiempo, las leyes de tipo sectorial o singular incrementan alternativamente su significación relativa.

Analizando el fenómeno desde otro ángulo, desde la posición institucional del propio legislador, esta curva evolutiva general nos demostraría que la actividad legislativa parece progresar desde una fase de mayor autonomía de decisión –por definición, la de creación de instituciones propias– hacia la búsqueda de consensos sectoriales en áreas de mayor presencia intervencionista o regulativa de los poderes públicos sobre el espacio social.

El nivel de agotamiento de materias, que hemos denominado *índice de comprehensión*, avanzaría, por tanto, mediante el desarrollo de la sectorialidad y la singularidad, es decir, hacia la mayor concreción de los contenidos normativos, con un apoyo en redes sociales más o menos predefinidas. De ser cierto, ello explicaría probablemente la mayor facilidad con que esta estrategia se desarrolla en Cataluña, cuyo tejido social aparece dotado de un mayor nivel de articulación o estructuración social previa.

Ahora bien, desde una perspectiva valorativa o crítica, basada en la racionalidad jurídica, debería destacarse que esta tendencia, de prolongarse a lo largo del tiempo, puede acabar generando a la postre un rendimiento sesgado hacia una mayor complejidad global del ordenamiento jurídico, con una fuerte dosis de fragmentación o atomización jurídica[26].

---

[26] Resultado, en definitiva, de un tipo de derecho funcionalmente «receptivo», que pretende expresar o articular jurídicamente el sistema de necesidades o demandas preexistentes en el tejido social. Véase sobre este tema Porras Nadales, A., «El derecho intervencionista del Estado», *Revista de Estudios Políticos*, n. 63, 1989.

Comprehensión y creatividad

En líneas generales, podría afirmarse que la lógica evolutiva que acabamos de presentar es bastante congruente con las pautas de desarrollo de la acción normativa en el modelo de Estado intervencionista contemporáneo. Desde esta perspectiva, podemos confirmar que el **índice de comprehensión** o de agotamiento de materias (entendido como criterio de cuantificación del rendimiento legislativo) resulta ser, como comentamos más arriba, claramente más alto en Cataluña. Esta Comunidad Autónoma ha legislado sobre 58 de las 62 materias desagregadas sectorialmente, excluyendo el bloque de la creación institucional[27]; sólo carece de producción legislativa en las siguientes materias: artesanía, minas, planificación económica general y salud escolar. Es, además, la única Comunidad Autónoma con producción normativa en 10 de ellas. Dentro de esas 62 materias que nos permiten cuantificar en detalle el índice de comprehensión, el País Vasco aparecería en 30 ocasiones, Galicia en 27, Andalucía en 21, Castilla y León en 20, Madrid en 18, Navarra en 16 y Extremadura en 11.

En cuanto al **índice de creatividad**, que se obtendría a partir de las veces que una Comunidad Autónoma ha sido la primera en legislar sobre alguna de esas materias, tras Cataluña (en 33 ocasiones) aparecen el País Vasco (14), Andalucía (6), Galicia (4) y Castilla y León y Madrid (1). Naturalmente debe entenderse que el *tempo* del proceso autonómico, el distinto momento en que cada Comunidad Autónoma pudo ejercer su autogobierno, condiciona en gran medida este resultado, por lo que son las Comunidades Autónomas que primero inician su andadura institucional las que presentan el mayor índice de creatividad legislativa. El resto encuentra lógicamente un camino allanado y un campo de referencia más fácil para la emulación legislativa.

Coherencia e innovación

Esas dos etapas o momentos lógicos por los que discurre la producción legislativa autonómica parecen tender, como ya hemos comentado, hacia el apogeo de lo singular o micronormativo, con el riesgo subsiguiente de

---

[27] Esta clasificación material referida al nivel de comprehensión abarcaría las materias de: agricultura, aguas residuales, protección de animales, archivos, artesanía, bibliotecas, cajas de ahorros, cartografía, carreteras, colegios profesionales, comarcas, comercio, consejos escolares, consumidores, cooperativas, consejos de cultura, deporte, desarrollo económico, centros docentes, drogas, educación de adultos, centros empresariales, energía y minas, enseñanza gratuita, espectáculos, estadística, ferias, bosques, fundaciones, hidráulicas, higiene, industria, informática, investigación, juego, juventud, lengua, medio ambiente, minas, minusválidos, montaña, museos, patrimonio histórico, pesca, planificación económica, planes de obras públicas, policía, previsión social, protección de menores, puertos, residuos industriales, radiotelevisión, parroquias rurales, salud escolar, salud general, servicios sociales, suelo, territorio, centros de transporte, turismo, urbanismo y voluntariado.

incremento de la complejidad resultante en el conjunto del ordenamiento. ¿Podemos afirmar que aquí acabaría la evolución lógica del derecho autonómico?

En las democracias occidentales se apunta la emergencia de un nuevo tipo de **derecho regulativo**, tras el apogeo del derecho intervencionista de corte más «clásico». Este nuevo derecho regulativo, generado con frecuencia en ámbitos sociojurídicos semiautónomos, se orienta a la creación de marcos interactivos entre normas con fuerte voluntad de integración horizontal[28]. Hay quien afirma que este tipo de derecho constituiría hoy por hoy el más consistente campo de réplica a las amenazas de la *desregulación* procedentes de la ideología neoliberal. Ya hemos aludido anteriormente al ámbito medioambiental autonómico como un bloque temático que reproduciría en parte esta tendencia, yendo desde lo singular hacia lo más complejo u omnicomprensivo, con introducción de técnicas regulativas basadas en pautas de racionalidad reflexiva.

A efectos de detección de este nuevo tipo de legislación, Robert Putnam[29] ha utilizado el concepto de «índice de coherencia», que hace referencia a un tipo de leyes que establecerían nexos de congruencia entre distintas esferas o ámbitos materiales, superando así el evidente riesgo de atomización y fragmentación regulativa. Naturalmente, debe entenderse que las *leyes de coherencia* exigirían una mayor complejidad para la generación de consensos y, por lo tanto, una mayor dificultad técnico-política en su proceso de elaboración. En contrapartida, harían posible una **regulación unificada** entre distintos ámbitos materiales (por ejemplo, caza y conservación de la fauna; urbanismo y protección de minusválidos en el caso de las leyes de supresión de barreras arquitectónicas; voluntariado y acción social; o investigación y desarrollo), lo que produciría finalmente una mayor dosis de racionalidad reflexiva u horizontal en el conjunto del ordenamiento y, en consecuencia, en los propios ámbitos sociojurídicos afectados.

En otras ocasiones este nuevo derecho regulativo opera como un **instrumento de innovación jurídica**, mediante la detección de nuevas necesidades sociales o la introducción de nuevos servicios, generalmente en un

---

[28] Véase Teubner, G., «Substantive and Reflexive Elements in Modern Law», *Law and Society Review*, n. 17,2, 1983, p. 239-285; Teubner, G., (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlín, 1986; Teubner, G., (ed.), *Juridification of Social Spheres*, Walter de Gruyter, 1987; y Majone, G., La Spina, A., «Lo Stato regolatore», *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 3, 1991. Aunque hasta ahora daría la impresión de que este tipo de derecho, dotado de altas dosis de racionalidad horizontal o reflexiva, podría estarse generando más bien en las instancias «centrales» de las instituciones europeas. Véase Scharpf, F., «Integrazione europea e welfare states nazionali», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1, 1996; y Majone, G., «La crescita dei poteri regolativi nella Comunità Europea», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3, 1995.

[29] Putnam, R., *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993.

entorno socialmente desarrollado y urbanizado o en un contexto de preocupación por la calidad de vida. Se abren así nuevos campos regulativos en un contexto que podemos calificar en cierta medida como «postintervencionista». En general, en nuestro derecho autonómico las leyes de coherencia y de innovación así descritas suelen aparecer predominantemente a partir de los años noventa y por ahora de forma algo tentativa, por lo que debemos renunciar a establecer una cuantificación específica. Como ejemplos cabría señalar en Cataluña la Ley 5/95 de protección de animales usados en experimentación científica, la Ley 9/95 de acceso motorizado al medio rural o incluso la Ley 8/96 de programación audiovisual por cable. En el mismo sentido deben recordarse las ya señaladas leyes de supresión de barreras arquitectónicas y acceso al entorno de disminuidos aprobadas en Navarra (Ley 4/88), Madrid (Ley 8/93), Cataluña (Ley 10/93) y Galicia (Ley 5/96).

Sin embargo, podemos suponer que algún tipo de materias legisladas durante la etapa anterior asumen igualmente un alto grado de «coherencia». Así sucedería como mínimo en la legislación sobre planes generales de desarrollo (de especial importancia en Andalucía), que suelen requerir un esfuerzo reflexivo mayor, aunque subyace la tendencia a que los planes se conviertan al cabo del tiempo en meros productos documentales o de gabinete. En todo caso, podríamos señalar algunos ejemplos significativos como la Ley 2/94 de creación de la empresa de gestión de urgencias sanitarias en Andalucía; las leyes sobre agencias de desarrollo y la Ley 8/94 de evaluación del impacto ambiental en Castilla y León; o diversas leyes de creación de institutos de I+D en Cataluña, como el de Investigación Alimentaria (Ley 23/85), el Centro de Información y Desarrollo Empresariales (Ley 5/85) o el Instituto de Investigación del Automóvil (Ley 2/90).

La dualidad entre las variables analíticas de comprehensión y de coherencia probablemente refleja las dos grandes tendencias en las que se mueve el derecho autonómico español, a la vez que concreta el dilema más consistente entre pasado y futuro al que se enfrenta su producción legislativa. Frente al riesgo de la fragmentación, la atomización, la singularidad y la complejidad, aparecería como alternativa el desafío de la generación de nuevos espacios sociojurídicos y la puesta en marcha de servicios capaces de atender a nuevas necesidades o demandas sociales. Un proceso que debería ir acompañado de la introducción de mecanismos de racionalidad reflexiva y de la búsqueda de consensos sociales más amplios, que permitan superar la atomización y el riesgo de una proyección muy singularizada o sectorializada de «egoísmos colectivos», de intereses sectoriales revestidos de intereses generales. Se trata de un desafío en el que probablemente deberá contarse con el apoyo más o menos directo del propio derecho europeo y que puede constituir el camino más efectivo hacia la modernización del derecho autonómico español en las fronteras del siglo XXI.

2. Los parlamentarios autonómicos: perfiles y grado de continuidad

El estudio de las élites políticas es un tema clásico de la Ciencia Política desde hace un siglo; anteriormente predominaban los escritos acerca de las cualidades y educación de los príncipes y gobernantes. El rendimiento de esta tradición, sin embargo, es hoy escaso, ya que seguimos sabiendo muy poco acerca de quienes nos gobiernan. A lo largo de este siglo hemos ido conociendo rasgos básicos de los políticos, fundamentalmente los relativos a su representatividad en función de sus perfiles sociales. El objetivo era saber quiénes eran y si estas características determinaban que el acceso a los cargos públicos estuviera limitado a sectores específicos de la sociedad. Para ello se planteaban preguntas como la siguiente: ¿serían los representantes públicos varones con un alto nivel de educación y profesionales de la política? A partir de un análisis de este tipo conocemos bastante bien los perfiles y rasgos esenciales de los parlamentarios nacionales en las democracias occidentales[30]. No obstante, carecemos en muchos casos de esta información sistematizada y no sabemos casi nada acerca de la «calidad» de esas élites[31], es decir, de sus motivaciones, valores e incentivos en el ejercicio de sus funciones en los sistemas políticos.

De los representantes políticos en los niveles subnacionales –de los parlamentarios autonómicos en concreto– apenas sabemos nada. Pretendemos aquí poner las bases para su mejor conocimiento. Para ello, expondremos brevemente las características esenciales de los partidos (funciones, dinámicas organizativas y tipo de presencia de los mismos en las Comunidades Autónomas), a través de los cuales los parlamentarios acceden a los cargos de representación. Después se analizan los rasgos demográficos y profesionales fundamentales de quienes ocupan estos cargos.

Hay que decir, en primer lugar, que nos hallamos ante un conjunto complejo y heterogéneo, que gozaría de cierta autonomía respecto a las organizaciones centrales de los partidos por la creciente institucionalización autonómica. Paralelamente, la inestabilidad de estos nuevos sistemas, en parte motivada por la fluidez del proceso, favorecería una gran movilidad entre quienes ocupan la representación parlamentaria. Se trata, además, de un conjunto de personas que, en líneas generales, encarnan los rasgos básicos de las clases medias, lo que da lugar a una representación espejo de las mismas. Por lo tanto, si bien históricamente esto nos daría un perfil nuevo en nuestros representantes autonómicos, sus características generales coinciden a grandes rasgos con los componentes de los demás ámbitos políticos representativos españoles.

---

[30] Véase Meny, Y.,-*Politique comparé: les democraties,* Montchrestien, París, 1987.

[31] Véase Linz, J., *Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias. Discurso de investidura como Doctor Honoris Causa en la Universidad Autónoma de Madrid,* 1992, p. 44.

2.1 *Inestabilidad, consenso y autonomía de la vida política*

El primer rasgo destacable es que, con excepción de breves y turbulentas experiencias históricas anteriores, nos referimos a unos sistemas políticos de nueva creación y todavía de corta vida. Podemos, pues, legítimamente preguntarnos lo siguiente: ¿se trata de sistemas políticos que reproducen básicamente los aspectos formales y la práctica política del modelo de Estado del cual emergen o son realmente los partidos quienes monopolizan los canales de participación política?[32]

Atendiendo a los rasgos básicos, los Estatutos de Autonomía establecen unos sistemas políticos parlamentarios cuya composición y reclutamiento se realiza a través de unos sistemas electorales en los que los actores fundamentales son los partidos; éstos funcionarían con elementos y rasgos tanto de los partidos «atrapalotodo» como de los partidos «cartel». Por otra parte, aseguran el reclutamiento y el funcionamiento de los órganos legislativos y ejecutivos, así como de numerosos e importantes órganos consultivos, a través de los cuales ejercen un extenso patronazgo. También se han dotado de un amplio sistema de financiación pública, que garantizaría tanto el desarrollo de costosas campañas electorales como el funcionamiento de aparatos organizativos estables, dado que se aseguran unos ingresos públicos anuales basados en los resultados obtenidos en todo tipo de elecciones anteriores.

Pese a este entramado de protección, que obedecía en parte a su debilidad originaria tras el sistema autoritario, la vida de los partidos ha mostrado las dificultades que supone crear y mantener estructuras estables. Así, podemos hablar de coaliciones inestables (AP-PP), fracturas (PNV-EA, PCE-IU), desaparición de partidos (UCD y CDS), aunque también se den casos de estructuras notablemente sólidas hasta la fecha (PSOE, CiU)[33]. Estos problemas se originan a veces en el ámbito nacional, pero también en niveles territoriales inferiores (provinciales, autonómicos), lo que motiva que en ocasiones se produzcan reestructuraciones en o desde las direcciones nacionales de los partidos. Éste sería el caso de los desacuerdos en el interior del Partido Popular en relación a sus dirigentes en Cantabria o en Navarra, lo que provocó la creación de nuevas formaciones regionalistas.

Por otra parte, conviene recordar que la tradicional división del centro-derecha español tiene una mayor relevancia en el ámbito subnacional. Si la presencia media de las fuerzas regionalistas en los Parlamentos autonómicos es de un 20%[34], lo cierto es que en su mayoría se trata de formacio-

---

[32] Véase Subirats, J., *Un problema de estilo: la formación de las políticas públicas en España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 83-97.

[33] Colomé, G. y López Nieto, L., «Leadership selection in the Spanish political parties», *Working Papers ICPS*, Barcelona, 1989.

[34] Véase Pallarés, F., «Las elecciones autonómicas», en Castillo, P. del (ed.), *Comportamiento Político y Electoral*, CIS, Madrid, 1994.

nes situadas precisamente en el nacionalismo-regionalismo como rasgo ideológico de identidad. En parte esto se debe a las mayores facilidades que los sistemas electorales vigentes les otorgan, al permitir una representación notablemente proporcional de todas las fuerzas políticas que concurren a las elecciones. En otras ocasiones es consecuencia de las ya mencionadas fracturas en los partidos. Por ello, cuando se destaca la alta volatilidad electoral en España[35] se menciona a menudo la alta volatilidad de los partidos[36].

En el ámbito nacional, hay que hablar de al menos tres grandes ciclos político-electorales diferenciados a lo largo de estos 20 años de democracia: 1977-1982, 1982-1993 y el de 1993 hasta la actualidad, aunque en ellos hay que destacar además situaciones electorales diferenciadas. ¿Qué sistemas de partidos existen en el ámbito autonómico y qué grado de estabilidad tienen estos sistemas? Sobre esta cuestión se han realizado numerosos estudios que nos han permitido conocer algunas características.

Estamos ante un escenario heterogéneo y plural, en el que se producen cambios sucesivos tanto en el formato de los sistemas de partidos como en la composición de los Gobiernos entre legislaturas, e incluso a veces en un mismo período legislativo. El número de partidos electorales a lo largo de estos 16 años varía de una Comunidad Autónoma a otra: oscila desde los siete partidos presentes en Canarias y el País Vasco a sólo tres en Madrid y Castilla-La Mancha. Pero su número se ha modificado en función de los pactos preelectorales que han tenido lugar mayoritariamente en el entorno del centro-derecha: por ejemplo, los realizados en 1983 entre Coalición Popular y diversas formaciones procedentes de UCD, algunas regionalistas en numerosas Comunidades Autónomas, así como los acuerdos del Partido Popular con Unión Mallorquina, Unión del Pueblo Navarro y con el Partido Aragonés Regionalista. Asimismo, se han producido coaliciones entre fuerzas políticas diversas, como fue el caso de Coalición Canaria. También, lógicamente, los sistemas de partidos parlamentarios se han ido transformando con el tiempo, siguiendo muchas veces los propios cambios en el seno de sus respectivas Autonomías[37].

Todos estos factores tienen un fiel reflejo a la hora de definir los modelos de Gobiernos habidos en las Comunidades Autónomas. Encontramos todas las opciones posibles: Gobiernos mayoritarios, minoritarios o de coaliciones postelectorales. Son excepción las Comunidades Autónomas que han tenido el mismo tipo de Gobierno durante las sucesivas legislaturas.

---

[35] Montero, J. R., «Los anclajes del partidismo», en Castillo, P. del (ed.), *op. cit.*

[36] Barnes, S., «Volatile parties and stable votes in Spain», *Government and Opposition*, n. 21, 1986.

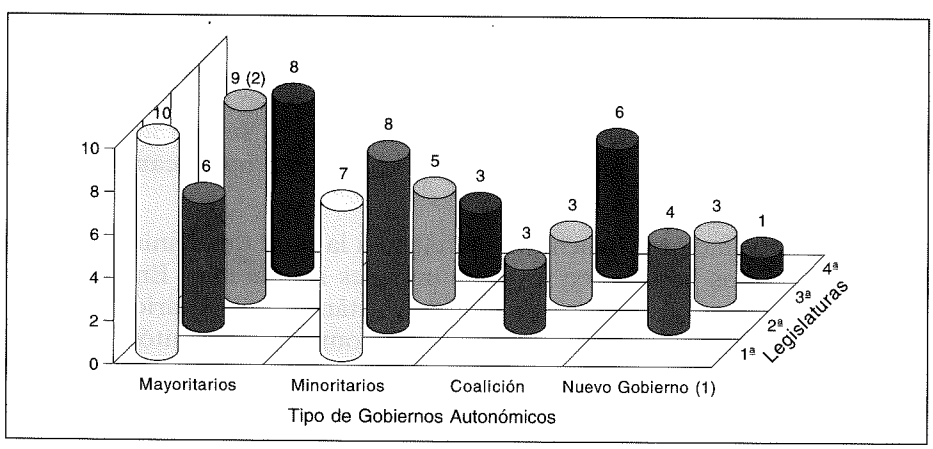
[37] López Nieto, L., «El Parlamento», en Alcántara, M. y Martínez, M. A. (eds.), *Sistema político español*, Valencia (en prensa), 1997.

Por otra parte, ha habido Comunidades Autónomas inestables, en las que las tensiones y fluctuaciones de la vida de los partidos durante los períodos legislativos también han afectado a la composición de los grupos parlamentarios y de los propios Gobiernos, tal como se advierte en el gráfico 6.

En algunas Comunidades Autónomas siempre ha gobernado el mismo partido (CiU en Cataluña; el PSOE en Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura), casi siempre con claras mayorías parlamentarias. Se trata de las Comunidades Autónomas que podríamos calificar como «más seguras», con partidos fuertes y predominantes. En otras siempre ha gobernado un mismo partido, pero en ocasiones en coalición (PNV en el País Vasco, PP en Baleares) y a veces no durante toda la legislatura (PP en Galicia y Cantabria). En dos Comunidades Autónomas, Madrid y Asturias, ha habido Gobiernos mayoritarios y minoritarios, y en ambas el PP ha ganado por primera vez en la cuarta legislatura. Finalmente, hay otro grupo de Comunidades Autónomas en las que se han sucedido tanto los Gobiernos minoritarios como los de coalición, a la vez que ha variado también la composición política de sus Gobiernos. Es el caso de Navarra, Canarias, Aragón y Castilla y León, a las que podríamos calificar como las Comunidades Autónomas más «inseguras» e inestables.

Por lo tanto, nos encontramos ante unos escenarios políticos autonómicos heterogéneos e inestables, pero también plurales y competitivos, que han permitido la alternancia política, así como formas de gobierno presididas muchas veces por la negociación y el consenso.

Gráfico 6 – Número y tipos de Gobiernos Autonómicos por legislaturas. 1980-1995



(1) Recoge los casos de formación de nuevos Gobiernos durante la misma legislatura, como consecuencia de mociones de censura o caídas por otras razones. Se incluye también el caso del País Vasco, que celebró anticipadamente elecciones.
(2 Recoge un caso de Gobierno mayoritario pero compuesto por dos partidos PP-Unión Mallorquina en coalición preelectoral.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

La inestabilidad de la vida política (especialmente la partisana o partidista) en las Comunidades Autónomas es una realidad que coincide en parte con la que se produce en el ámbito nacional, pero que en este nivel político-territorial se presenta ampliada y multiplicada. Sería posible imaginar que esta situación obedezca a la progresiva institucionalización de los sistemas políticos autonómicos, los cuales intentarían conseguir del Estado mayores cotas de competencias y de recursos en un proceso creciente de competitividad intercomunitaria. Por ello, muchas veces desaparece la cohesión intrapartidista en favor de acuerdos entre los partidos de una misma Comunidad Autónoma (por ejemplo, conflicto de las Hoces del Cabriel en Castilla-La Mancha). Aumentan las tensiones entre políticos del mismo partido en diferentes Comunidades Autónomas, al tiempo que se llega a acuerdos y consensos entre quienes integran los Parlamentos autonómicos.

Es posible que estas dinámicas negociadoras se manifiesten sobre todo en las políticas de carácter más sustantivo, o, si se quiere, menos «partisanas»[38]. Simultáneamente, las organizaciones centrales de los partidos tratarán de «cohesionar» a sus bases autonómicas. El proceso exigirá consensos bilaterales sucesivos, a partir de los cuales se reconocerán y otorgarán progresivamente mayores cotas de autonomía. Esto permitiría hablar de un modelo innovador de relaciones inter e intrapartidistas, que ha venido a enriquecer e institucionalizar poco a poco, y de manera aún desigual, la vida política autonómica, en un proceso que podemos calificar de complejo e inestable.

2.2 *Élites políticas territoriales*

El grado de autonomía individual de estos representantes públicos es difícil de precisar. Por una parte, necesitan de los partidos para ser elegidos, pero, por otra, están amparados constitucionalmente para mantener sus escaños, aunque abandonen los partidos. La práctica del transfuguismo ha originado algunas de las modificaciones en la composición de diversos Gobiernos Autonómicos que ya hemos comentado. Existe, por lo tanto, una notable inestabilidad tanto en las relaciones entre partidos como en la organización interna de muchos de los partidos de los distintos sistemas de representación.

A todo esto deberíamos añadir un nuevo nivel de volatilidad: la de los propios políticos. La mitad de los representantes públicos españoles (diputados nacionales, autonómicos y concejales) sólo han permanecido un mandato en esos cargos. Quienes han estado en dos ocasiones, no siempre seguidas, suman el 25%. En los tres tipos de instituciones encontramos ca-

[38] Véase Subirats, J., *op. cit.*

sos de políticos que vuelven a estos órganos tras ocupar otros cargos públicos o concurriendo por otro partido porque su partido anterior había desaparecido o se había fracturado. A veces también concurren en otra lista por discrepancias con los pactos postelectorales. Aunque no conocemos las trayectorias políticas de todos ellos, sabemos que, junto a las carreras políticas tradicionales –de Municipio o Comunidad Autónoma a primer nivel de la escena política española, es decir, de abajo a arriba, como los casos de Serra, Aznar o Anguita–, se produce un nuevo tipo de trayectoria en sentido descendente hacia las Comunidades Autónomas (Fraga, Chaves, Lucas) o hacia los Ayuntamientos (Romero, Rudi, Villalobos, Tierno). Aún es pronto, en todo caso, para aventurar las claves de esas carreras políticas de signo diverso o incluso contradictorio.

Los incentivos con que se encuentran los políticos son hasta cierto punto limitados e inciertos, ya sea en términos de prestigio, tanto de la institución como de su actividad política, ya sea en relación a los tipos de retribuciones, tanto materiales como de promoción o carrera política. Es difícil separar todas estas cuestiones que influyen en las opciones personales a la hora de participar en la actividad parlamentaria autonómica.

Entre los incentivos materiales, la mayoría de los Parlamentos autonómicos retribuyen a los electos a través de complejos sistemas de dietas. Este procedimiento, entre otros inconvenientes, puede producir una aparente hiperinflación de la actividad parlamentaria, en lo que se refiere, por ejemplo, a tiempo de sesiones, número de reuniones de comisiones, *timing* y producción legislativa. Este sistema podría dar lugar a diversos tipos de parlamentarios: quienes se dedican en exclusiva a esta actividad, aquellos que mantienen otra actividad profesional y quienes compatibilizan este cargo con otros de representación pública o de partido. En la Comunidad de Madrid algo más de la mitad de los parlamentarios (57%) no ocupaba otro cargo público. Por el contrario, en la quinta legislatura del Parlamento vasco, que retribuye a sus diputados con sueldo estable, dos terceras partes tienen otro cargo público: un 25% en la Administración Autonómica y un 16% en los Ayuntamientos. En el Parlamento de Cataluña, algunos diputados, que también son funcionarios, optan por una retribución de dietas, manteniendo su sueldo como empleados públicos.

Por otra parte, recordemos que el sistema de patronazgo es también importante en el ámbito autonómico, ya que los Parlamentos designan a quienes integran numerosos consejos y órganos. Sin embargo, este incentivo a veces se ve limitado por los propios partidos; así, por ejemplo, el PP estableció un sistema interno de incompatibilidades. Estamos, pues, ante una realidad muy compleja, que influye sin duda en este estudio, pero que excede del mismo en este primer análisis, en el que se abordan aspectos contextuales junto a los primeros datos de renovación y de perfiles demográficos.

2.3 Grado de renovación de los parlamentarios

Nuestra primera hipótesis es que los Parlamentos autonómicos son instituciones políticas nuevas, que más bien sirven como uno de los eslabones en la profesionalización política hacia otros desempeños, aunque también sea posible que el paso por la política parlamentaria autonómica tenga características de permanencia. Ello se debe, entre otras cosas, a que se trata de órganos sin una valoración positiva unánime en el contexto de las instituciones autonómicas (véase el apartado correspondiente a percepciones) y que generalmente tienen poca relevancia, incluso cuando los Gobiernos a los que sostienen no disponen de mayorías absolutas. Ello implica que nos encontramos ante instituciones con pocos incentivos de permanencia, lo que favorece bien la movilidad y su consideración de escalón intermedio en carreras políticas (Gobierno Local, Senado, Gobierno Nacional), bien el simple abandono de las mismas. En el ámbito autonómico, los parlamentarios pasarían a ocupar después cargos como consejeros en los Gobiernos Autonómicos o en numerosas instituciones cuya composición en buena medida se nutre de estos Parlamentos. Por todo ello, cabría hablar de semiprofesionalización con un porcentaje alto de renovación. Este rasgo lo comparten con el resto de los políticos del país, tanto en el ámbito nacional como en el local.

Desde que se convocaron las primeras elecciones autonómicas en 1980 se han celebrado 71 comicios (cuatro en 14 Comunidades Autónomas y cinco en Cataluña, País Vasco y Andalucía). Aunque no se celebran simultáneamente, en cada legislatura se elige un total de 1.180 diputados autonómicos a través de un sistema de listas cerradas y bloqueadas en las que en teoría los partidos políticos controlan el proceso de nominación y elaboración de sus candidaturas. Este proceso, en principio, se realizaría de forma descentralizada y serían las organizaciones regionales y autonómicas de los partidos quienes seleccionarían a los candidatos en función de diversos criterios: expectativas de gobierno, tensiones internas, necesidad de representar diversas tendencias, familias o sectores del partido o de la Comunidad Autónoma, etc. Cabe pensar también que los políticos, individualmente, tienen un cierto grado de autonomía e influencia a la hora de decidir sobre sus carreras políticas y, en este sentido, tendrían una cierta capacidad de opción sobre la continuidad o cambio en sus escaños.

La práctica política nos muestra que el perfil de los diputados autonómicos desde el punto de vista de los criterios de continuidad o renovación se caracteriza más bien por una alta renovación. Usando un símil futbolístico, podríamos decir que el «banquillo» se ha movido bastante en todas las Comunidades Autónomas y partidos. Como podemos comprobar en la tabla 8, más de la mitad (63%) de los diputados sólo lo ha sido durante una legislatura, aunque este porcentaje se reduce un poco (48%) si excluimos a

Tabla 8 – Renovación de los diputados autonómicos, por número de legislaturas en posesión del escaño (1). 1980-1995

	Una legislatura		Última (2)	Dos legislaturas		Tres legislaturas		Cuatro legislaturas		Cinco legislaturas		Total diputados	
	Nº	%	Nº	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Andalucía	171	55,9	28	76	24,8	41	13,4	10	3,3	8	2,6	306	100
Aragón	112	65,1	32	38	22,1	15	8,7	7	4,1	–	–	172	100
Asturias	70	62,5	22	24	21,4	13	11,6	5	4,5	–	–	112	100
Baleares	89	63,1	24	9	6,4	37	26,2	6	4,3	–	–	141	100
Canarias	96	64,4	28	31	20,8	15	10,1	7	4,7	–	–	149	100
Cantabria	70	68,0	23	21	20,4	10	9,7	2	1,9	–	–	103	100
Castilla–La Mancha	87	70,7	27	28	22,8	6	4,9	2	1,6	–	–	123	100
Castilla y León	150	63,8	44	60	25,5	17	7,2	8	3,4	–	–	235	100
Cataluña	213	56,7	56	89	23,7	40	10,6	20	5,3	14	3,7	376	100
C. Valenciana	134	60,9	41	49	22,3	25	11,4	12	5,5	–	–	220	100
Extremadura	96	61,2	31	39	24,8	18	11,5	4	2,6	–	–	157	100
Galicia	109	59,9	26	54	29,7	13	7,1	6	3,3	–	–	182	100
Madrid	143	62,7	51	46	20,2	27	11,8	12	5,3	–	–	228	100
Murcia	95	73,6	28	28	21,7	5	3,9	1	0,8	–	–	129	100
Navarra	109	73,7	28	19	12,8	12	8,1	8	5,4	–	–	148	100
País Vasco	137	64,3	39	45	21,1	19	8,9	4	1,9	8	3,8	213	100
La Rioja	67	72,0	17	15	16,1	9	9,7	2	2,2	–	–	93	100
Total	1.948	63,1	545	671	21,7	322	10,4	116	3,8	30	0,97	3.087	100

(1) Sólo se han evaluado los parlamentarios que acceden al escaño tras las elecciones; queda excluida la renovación durante las legislaturas.
(2) Incluye los diputados que han accedido por primera vez a su escaño en la última legislatura; están incluidos en el total de diputados que están una legislatura.

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del Senado.

quienes sólo lo han sido en esta última legislatura, por lo que no han tenido opción a permanecer más tiempo. De todas formas, si han entrado sólo en este período legislativo, es porque ha habido vacantes (por abandono individual o forzado por los partidos) entre quienes habían sido diputados en la tercera legislatura (cuarta en el caso de las tres Comunidades Autónomas ya mencionadas).

Casi un 22% sólo ha estado en dos períodos legislativos y no siempre de forma continuada. En efecto, la desaparición o creación de partidos, así como otro tipo de motivaciones que subyacen al transfuguismo, explican que algunos diputados estén en más de una legislatura pero de forma discontinua. Son, pues, una minoría (15%) quienes continúan en el cargo tres o más legislaturas, tiempo que podemos decir que ya representa una significativa experiencia en el conocimiento de sus cometidos.

Resulta muy difícil establecer tipologías que permitan mostrar las posibles diferencias en cuanto a la renovación por Comunidades Autónomas y que tengan un fundamento sólido en factores significativos de la dinámica de los sistemas políticos, como sería la existencia de mayorías absolutas del mismo partido en todas las legislaturas (Cataluña, Extremadura, Castilla-La Mancha y Baleares), en casi todas (Andalucía) o, el caso contrario, de Gobiernos minoritarios. Comprobamos, por ejemplo, que Andalucía y Cataluña tienen los porcentajes más bajos de diputados que sólo han estado una legislatura y en ambos casos se alcanza o se supera también la media de parlamentarios que están cuatro períodos. Por el contrario, en Baleares, sólo un 6,4% está dos legislaturas (la cifra más baja de todas), pero también presenta el porcentaje más alto de los que están en tres ocasiones (casi el 40% de los diputados del PSOE, partido en la oposición, y el 17% del PP, partido en el Gobierno); al mismo tiempo se acerca a la media en el porcentaje de quienes están sólo una vez. Por su parte, los porcentajes de Extremadura son siempre similares a la media, como en otras Comunidades Autónomas con diferentes situaciones políticas (Canarias, País Vasco o Madrid).

No se puede negar que estos factores «político-institucionales» influyen en la renovación de los parlamentarios autonómicos. El caso de Galicia puede ser ilustrativo a este respecto: tiene el registro más alto de diputados que están en dos legislaturas, lo que puede obedecer a que son los diputados del partido que más tiempo ha gobernado quienes permanecen dos veces, especialmente aquellos incorporados con quien ha sido el Presidente del Gobierno en las dos últimas legislaturas. Algo parecido ocurre en el caso de Castilla y León: presenta un alto porcentaje de quienes están dos veces como diputados y bastante bajo de aquellos que están en tres ocasiones; las diferentes mayorías de gobierno explicarían esta situación, especialmente al ser los diputados socialistas quienes más repiten en las dos primeras legislaturas y los populares en las dos siguientes. Murcia sería un

ejemplo claro de cómo el predominio de tensiones en el seno de partidos motiva la renovación, ya que en dicha Comunidad Autónoma se encuentran los más altos porcentajes de diputados que sólo están una vez y los más bajos de quienes están tres o cuatro períodos. En Navarra se produce una situación similar, con un altísimo porcentaje de parlamentarios que están sólo una vez y uno de los más bajos de los que sólo están dos veces.

Por lo tanto, pensamos que, junto a los factores «político-institucionales», hay que tener en cuenta también los elementos partisanos, ya que a través de la elaboración de las candidaturas se mostrarían los acomodos realizados para resolver y afrontar diversos intereses encontrados. Entre ellos incluimos los factores individuales, tanto los planteados por los propios aspirantes a Presidentes de los Ejecutivos, que mantienen o renuevan a quienes podrían conformar la mayoría de sus Gobiernos, como los relacionados con las aspiraciones o decisiones personales o políticas de los candidatos. Asimismo, las tensiones internas o cambios en el seno de los partidos normalmente generan una gran renovación. Éste sería el caso de partidos minoritarios, como IU, y, en otro sentido, del PP, ambos con una importante variación de diputados en las dos últimas legislaturas. Sin embargo, pensamos que la alta renovación obedece más a razones que tienen su origen en el ámbito autonómico que a decisiones partisanas de ámbito nacional. Todo este conjunto de factores y razones explica en gran medida este continuado «movimiento de banquillo», que no parece haber permitido mayores dosis de institucionalización a lo largo del período analizado.

2.4 Grado de renovación por partidos

Si se analiza la estabilidad o renovación de los principales partidos nacionales, se verifica que existe más movilidad y también más transfuguismo en los partidos de centro-derecha. Hay que recordar que la reestructuración de las fuerzas políticas de derecha ha sido importante durante estos años. Habría que destacar el proceso de alianzas en torno a Alianza Popular-Coalición Popular durante los años ochenta y la posterior refundación del Partido Popular, que supuso la renovación de los dirigentes autonómicos en las convocatorias de esta década. Asimismo, no hay que olvidar el protagonismo y las vicisitudes de la otra formación del centro-derecha, UCD-CDS, y su desaparición de la vida política, que provocó la movilidad de los parlamentarios de estas formaciones. No obstante, las fracturas y los procesos por los que ha atravesado el PCE y el posterior surgimiento de IU y de formaciones afines han influido también en la renovación de los diputados autonómicos. Además, la mayor proporcionalidad de los sistemas electorales en los comicios autonómicos, debido al mayor tamaño de las circunscripciones, ha favorecido el desarrollo de formaciones regionalistas.

El resultado ha sido una composición más plural de los Parlamentos autonómicos.

PSOE y CiU, las dos formaciones que han mantenido una mayor cohesión interna en estos años –hecho explicable en gran medida por sus buenos resultados electorales–, también presentan una alta movilidad de diputados, incluso en aquellas Comunidades Autónomas en las que han conseguido mayoría absoluta. Sin embargo, no parece que estas cuestiones discriminen de forma significativa modelos diferenciados de estabilidad.

La comparación entre la renovación del PSOE y del PP (tablas 9 y 10) nos muestra que en ambos casos más de la mitad de los diputados sólo ha estado una legislatura: el 58% de los del PSOE y el 66% de los del PP. No obstante, hay que señalar que han estado sólo en la última, gracias a que ha habido huecos en el «banquillo», el 23% de los parlamentarios del PSOE y el 35% de los del PP. Los diputados que han estado sólo en dos legislaturas alcanzan un porcentaje similar en los dos partidos (22% el PSOE y 23% en el caso del PP). Finalmente, el PSOE aventaja al PP en más de ocho puntos en el porcentaje de diputados que han conservado su escaño tres o más legislaturas.

En general los diputados del PSOE se han mantenido más legislaturas en aquellas Comunidades Autónomas en las que han logrado mayorías más veces: en la Comunidad Valenciana y en Andalucía un 25% y un 22%, respectivamente, de los diputados de este partido han estado tres o más legislaturas. Pero, curiosamente, los porcentajes más altos en este grupo corresponden a Comunidades Autónomas en las que han perdido siempre las elecciones autonómicas: Baleares (37%) y Cataluña (28%).

En el caso del PP, la renovación es más general, y a veces paradójica. Así, en Baleares, donde ha alcanzado siempre la mayoría de gobierno, sólo un 24% de los diputados lo ha sido en tres o en las cuatro legislaturas. En Galicia, este porcentaje apenas llega al 9%, aunque sólo una vez el PP no ganó las elecciones. Por el contrario, en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, un 17% de los diputados ha repetido en varias legislaturas, lo que quizás le ha permitido mantener y preparar un equipo que en la cuarta legislatura ha ocupado las consejerías más significativas.

En todo caso, hay que señalar que, como es lógico, los partidos con menor representación parlamentaria suelen tener mayor movilidad: al ser más pequeñas las expectativas de lograr escaños, los incentivos son menores.

No parece, pues, que se puedan encontrar especificidades en la renovación de los parlamentarios autonómicos respecto a los demás representantes públicos en otros ámbitos territoriales (diputados nacionales y concejales). Cabe señalar, además, como segunda característica, que actuaría en sentido contrario, el menor significado de la diversidad entre partidos en favor de la homogeneidad o de la similitud entre Comunidades Autónomas.

Tabla 9 – Renovación de los diputados autonómicos del PSOE, por número de legislaturas en posesión del escaño. 1980-1995

	Cinco legislaturas		Cuatro legislaturas		Tres legislaturas		Dos legislaturas		Una legislatura		Última legislatura (1)		Total diputados	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	% (2)	Nº	%
Andalucía	7	4,6	5	3,3	21	13,8	36	23,7	83	54,6	17	20,5	152	100
Aragón	–	–	2	2,9	8	11,8	17	25,0	41	60,3	8	19,5	68	100
Asturias	–	–	5	11,6	7	16,3	10	23,3	21	48,8	6	28,6	43	100
Baleares	–	–	1	1,9	18	34,6	2	3,9	31	59,6	8	25,8	52	100
Canarias	–	–	2	3,8	8	15,1	14	26,4	29	54,7	4	13,8	53	100
Cantabria	–	–	–	–	3	7,9	10	26,3	25	65,8	4	16,0	38	100
Castilla-La Mancha	–	–	2	3,0	3	4,5	12	17,9	50	74,6	12	24,0	67	100
Castilla y León	–	–	6	7,1	5	6,0	23	27,4	50	59,5	13	26,0	84	100
Cataluña	6	6,5	9	9,8	11	12,0	25	27,2	41	44,6	11	26,8	92	100
C. Valenciana	–	–	9	9,6	14	14,9	22	23,4	49	52,1	12	24,5	94	100
Extremadura	–	–	4	4,8	12	14,5	19	22,9	48	57,8	17	35,4	83	100
Galicia	–	–	4	7,7	4	7,7	13	25,0	31	59,6	5	16,1	52	100
Madrid	–	–	7	7,7	15	16,5	24	26,4	45	49,5	17	37,8	91	100
Murcia	–	–	1	1,7	13	21,7	3	5,0	43	71,7	6	14,0	60	100
Navarra	–	–	1	1,8	5	8,8	8	14,0	43	75,4	5	11,6	57	100
País Vasco	1	2,3	–	–	7	15,9	10	22,7	26	59,1	5	19,2	44	100
La Rioja	–	–	2	5,3	6	15,8	4	10,5	26	68,4	5	19,2	38	100
Total	14	1,2	60	5,1	160	13,7	252	21,6	682	58,4	155	22,7	1.168	100

(1) Incluye los diputados que han accedido por primera vez a su escaño en la última legislatura; están incluidos en el total de diputados que están una legislatura.
(2) Porcentaje sobre los que están una legislatura.

Fuente: Elaboración ERA.

Tabla 10 – Renovación de los diputados autonómicos del PP, por número de legislaturas en posesión del escaño. 1980-1995

	Cinco legislaturas		Cuatro legislaturas		Tres legislaturas		Dos legislaturas		Una legislatura		Última legislatura(1)		Total diputados	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	% (2)	Nº	%
Andalucía	–	–	2	2,5	15	18,5	21	25,9	43	53,1	11	25,6	81	100
Aragón	–	–	–	–	4	7,6	12	22,6	37	69,8	13	35,1	53	100
Asturias	–	–	–	–	6	13,0	5	10,9	35	76,1	14	40,0	46	100
Baleares	–	–	5	7,1	12	17,1	7	10,0	46	65,7	16	34,8	70	100
Canarias	–	–	–	–	2	5,4	7	18,9	28	75,7	14	50,0	37	100
Cantabria	–	–	1	3,2	4	12,9	5	16,1	21	67,7	7	33,3	31	100
Castilla-La Mancha	–	–	–	–	3	5,7	15	28,3	35	66,0	15	42,9	53	100
Castilla y León	–	–	–	–	11	8,9	33	26,6	80	64,5	26	32,5	124	100
Cataluña	–	–	–	–	3	8,3	4	11,1	29	80,6	11	37,9	36	100
C. Valenciana	–	–	2	2,3	5	5,8	23	26,4	57	65,5	23	40,4	87	100
Extremadura	–	–	–	–	4	7,8	17	33,3	30	58,8	11	36,7	51	100
Galicia	–	–	2	2,3	6	6,9	35	40,2	44	50,6	13	29,6	87	100
Madrid	–	–	5	5,1	12	12,2	15	15,3	66	67,4	21	31,8	98	100
Murcia	–	–	–	–	1	1,7	14	23,7	44	74,6	19	43,2	59	100
Navarra	–	–	2	4,3	3	6,4	7	14,9	35	74,5	11	31,4	47	100
País Vasco	–	–	1	5,3	–	–	7	36,8	11	57,9	6	54,6	19	100
La Rioja	–	–	2	5,3	6	15,8	4	10,5	26	68,4	5	19,2	38	100
Total	–	–	22	2,2	97	9,5	231	22,7	667	65,6	236	35,4	1.017	100

(1) Incluye los diputados que han accedido por primera vez a su escaño en la última legislatura; están incluidos en el total de diputados que están una legislatura.
(2) Porcentaje sobre los que están una legislatura.

Fuente: Elaboración ERA.

2.5 *Perfiles demográficos*

Los diputados autonómicos tendrían un perfil similar al de los demás políticos españoles con cargos de representación. La mayoría de ellos encajaría en las características que definen a los ciudadanos de clase media, lo que contrastaría con el perfil tradicional de los parlamentarios, cuyos rasgos esenciales eran los siguientes:

— *Sexo*. Monopolio masculino; las mujeres nunca superaban el 10% y su presencia era siempre menor en los partidos de centro-derecha.

— *Edad*. Preponderancia de los del grupo de 40 a 60 años; estaban excluidos de hecho los jóvenes de menos de 30 años y los más mayores.

— *Nivel educativo*. Los diferenciaba claramente del resto de la población, ya que dos tercios eran titulados superiores, aunque este porcentaje era inferior poco después de la Segunda Guerra Mundial, especialmente entre los diputados de partidos de izquierdas.

— *Origen socio-profesional*. Los trabajadores y las clases más elevadas estaban excluidos. Aunque su distribución variaba según países y según la ubicación ideológica de los partidos, había tres grandes grupos: funcionarios, sobre todo profesores; industriales y profesionales liberales; y profesionales de la política. Este perfil contrasta con el que presentan los representantes públicos españoles. Parece que son menos élite que antes y «parece» que son conscientes de ello[39].

En el análisis de sus perfiles, el primer problema que nos encontramos es la información; la que existe está fragmentada, es vaga e incierta. Inicialmente los nuevos Parlamentos carecían de infraestructuras técnicas que permitieran la acumulación de esta información y de la relativa a la actividad propiamente legislativa. Actualmente, la causa principal de la falta de información biográfica de los parlamentarios hay que buscarla en el desinterés de estos representantes públicos por dar a conocer su *currículum*, en claro contraste con lo que hacen los políticos occidentales. A falta de un modelo formalizado y homogéneo de *currículum*, que algunos Parlamentos han ido presentando a sus señorías, los diputados cumplimentan los datos de forma desigual y en muchos casos incierta, especialmente los relativos a los estudios y profesión (por ejemplo, «estudios»= diplomado en Derecho o estudios en Derecho»). De esta forma, resulta muy costoso conseguir información personal de todos. Por otra parte, los grupos parlamentarios suelen carecer también de estos datos, especialmente de los referidos a aquellos que han abandonado el escaño, que, como ya sabemos, son muchos; de esta forma, se cierra otra fuente de información importante. Sobre la actividad parlamentaria, se advierte que, con el paso del tiempo, algunas Pre-

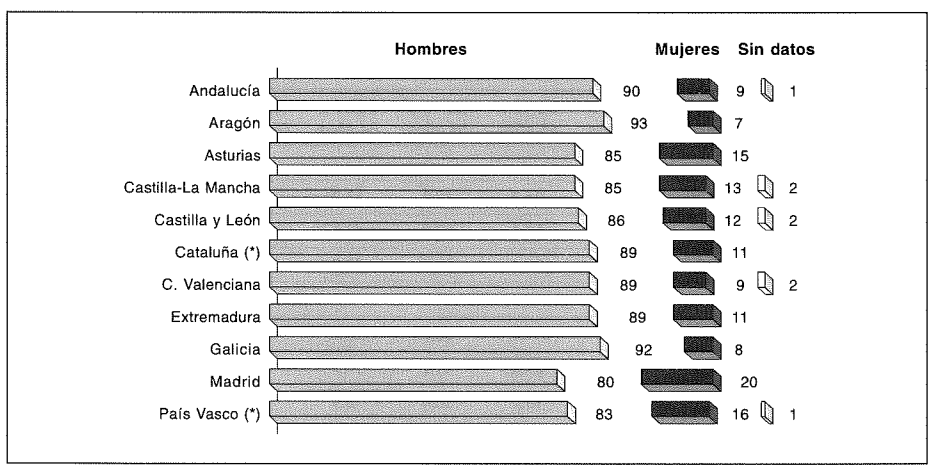
[39] O no «quieren» que se sepa mucho de ellos, porque la mayoría no contesta o lo hace de forma poco atenta a los formularios básicos con que se encuentran al tomar posesión y que resultan básicos para las investigaciones posteriores.

sidencias de las Cámaras han ido elaborando una buena base de datos; pero, en la práctica, esta información es desigual y no permite reconstruir la evolución de estas actividades (por ejemplo, la continuidad de los parlamentarios en las comisiones).

Pese a ello es posible plantear algunas reflexiones sobre los perfiles de los diputados y el consiguiente modelo de estos nuevos Parlamentos. A la hora de definir el perfil de los diputados, usualmente se ha recurrido a variables sociales básicas: edad, sexo, estudios y profesión. Cabría pensar que un Parlamento nuevo incorporase gente joven, mujeres, de niveles educativos medios y superiores y con titulaciones distintas al tradicional predominio de los juristas. En la práctica nos encontramos que la situación es muy diversa según las Comunidades Autónomas y, además, cambiante a lo largo de las legislaturas, caso de Madrid y el País Vasco.

El porcentaje de mujeres (gráfico 7) es similar a la media, aunque hay que tener en cuenta que desde principios de la década de los noventa (tercera legislatura) la presencia de mujeres en la vida política se ha incrementado mucho y en todos los partidos. Esta pauta se observa igualmente en otros ámbitos de representación política. Así, las diputadas nacionales también incrementan su presencia significativamente desde 1989. En los grandes Ayuntamientos este aumento se manifiesta a partir de 1987, y a partir de 1991 en los demás. En los análisis por legislaturas, se detectan tendencias específicas en algunas Comunidades Autónomas. Como podemos apreciar en la tabla 11, en la Comunidad de Madrid la presencia de mujeres es mayor en cada legislatura; en Galicia su presencia es claramen-

Gráfico 7 – Distribución media de diputados autonómicos de las cuatro legislaturas por sexo. En porcentaje. 1980–1995



Nota: En Andalucía el porcentaje se refiere a cinco legislaturas.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

Tabla 11 – Distribución porcentual de los diputados autonómicos por sexo. 1980-1995

	I Legislatura		II Legislatura		III Legislatura		IV Legislatura		V Legislatura	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Galicia	96	4	99	1	88	12	87	13	–	–
C. Valenciana	90	10	95	5	86	14	75	25	–	–
Madrid	87	13	84	16	77	23	72	28	–	–
País Vasco	94	6	89	11	88	12	91	9	74	26

Fuente: Elaboración ERA.

te menor que en el resto en el conjunto de las legislaturas; en el caso del País Vasco, no se sigue una tendencia concreta, ya que aumenta y disminuye su número; en la Comunidad Valenciana destacan los importantes aumentos registrados en las dos últimas legislaturas, que han multiplicado por cinco el porcentaje de diputadas de la segunda legislatura.

El grupo de edad más numeroso (tabla 12) corresponde a los que tienen entre 40 y 55 años, como ocurre en el Congreso y en el perfil tradicional del político. Este dato restaría fuerza a la hipótesis de que los Parlamentos autonómicos harían las veces de una posible «escuela» de políticos o constituirían un primer eslabón en la carrera política. Si los comparamos, por ejemplo, con los concejales, estos últimos son más jóvenes, ya que su principal grupo de edad se sitúa en el intervalo anterior (30-40 años). Cataluña y Asturias tienen el más alto porcentaje de diputados de mayor edad; la misma Asturias, Madrid y el País Vasco presentan los mayores porcentajes de jóvenes. Sin embargo, la gran movilidad de los parlamentarios ayuda a

Tabla 12 – Distribución porcentual media de los diputados autonómicos por grupos de edad. 1980-1995

	Menos de 30 años	De 31 a 39 años	De 40 a 45 años	De 46 a 55 años	De 56 a 64 años	Más de 64 años	Sin datos	Total (en valor absoluto)
Andalucía	–	–	–	–	–	–	–	234
Aragón	1,3	6,4	24,8	42,0	17,2	8,3	–	157
Asturias	3,4	11,4	16,1	33,0	18,0	18,0	–	149
Castilla-La Mancha	0,8	9,2	23,1	31,5	20,0	6,2	9,2	130
Castilla y León	–	–	–	–	–	–	87,0	246
Cataluña	0,6	8,8	14,0	32,9	23,8	19,8	–	333
C. Valenciana	0,6	10,2	24,3	41,2	14,7	9,0	–	186
Extremadura	1,5	14,4	19,7	36,4	9,1	9,8	9,1	132
Galicia	2,7	25,3	21,0	26,0	12,0	4,8	8,2	292
Madrid	4,8	15,2	18,4	38,0	12,4	8,6	1,6	264
País Vasco	3,3	19,2	18,8	37,0	15,6	6,2	–	285

Fuente: Elaboración ERA.

explicar que no aumente significativamente la edad media tras cuatro o cinco legislaturas.

2.6 Perfiles académicos y profesionales

El análisis de estas variables presenta numerosas dificultades, ya que alrededor de un tercio de los diputados no suele cumplimentar la información sobre el nivel de estudios y algunos menos no aportan datos acerca de su profesión. Esta misma situación se repite respecto a los diputados del Congreso y a los concejales de las grandes ciudades. En consecuencia, los datos y conclusiones a los que llegamos a continuación se refieren sólo a una parte de los diputados autonómicos.

Como se observa en la tabla 13, en cuatro Comunidades Autónomas (Galicia, País Vasco, Cataluña y Comunidad Valenciana) más de la mitad de los parlamentarios tienen estudios universitarios, porcentaje que supera el 65% en tres de ellas si se incluye a quienes tienen estudios de tercer ciclo. Es destacable el número de titulados de grado medio en Aragón (29%) y en Castilla-La Mancha (23%); en Galicia, Madrid y País Vasco apenas llegan al 10%. Es llamativa la presencia de un 15% de diputados con sólo bachiller superior en la Comunidad de Madrid. Se trata, en conjunto, de un perfil más identificado con las clases medias, que además creemos que se ha mantenido constante a lo largo de los años de institucionalización de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a la distribución de las titulaciones de quienes tienen estudios superiores (tabla 14), desaparece el tradicional predominio de los juristas, ya que los licenciados en Humanidades y en Ciencias alcanzan una proporción similar. Ello se explica porque, como veremos después, hay una significativa presencia de profesores o docentes.

En lo referente a las profesiones de los parlamentarios autonómicos (tabla 15), podemos destacar tres grupos mayoritarios: los profesores de diversos niveles y sectores, los profesionales liberales y los técnicos o mandos intermedios, tanto del sector público como del privado. Estos tres grupos también son los predominantes entre los diputados del Congreso y entre los concejales de las ciudades grandes e intermedias. En algunas Comunidades Autónomas hay una significativa presencia de directivos (Cataluña), de empresarios (Aragón y Extremadura) y de trabajadores cualificados (Comunidad Valenciana). Estos sectores no son significativos entre los representantes públicos de los Ayuntamientos y del Congreso de los Diputados.

Finalmente, la vinculación, o arraigo, de los diputados con la Comunidad Autónoma es también desigual, aunque, como podemos apreciar en el gráfico 8, más de la mitad de los diputados han nacido en la Comunidad

Tabla 13 – Distribución porcentual del nivel de estudios de los diputados autonómicos. 1980-1995

	Analfabetos y sin estudios	Estudios primarios	FP primer grado	FP segundo grado	Bachiller elemental	Bachiller superior	Estudios de grado medio	Universitarios	Tercer ciclo	Sin datos	Total (en valor absoluto)
Andalucía	–	–	–	–	–	–	15,4	19,2	5,1	58,2	234
Aragón	–	1,9	0,6	3,2	4,5	4,5	29,3	37,6	7,6	10,8	157
Asturias	–	–	0,7	2,0	–	–	15,4	38,3	3,4	40,3	149
Castilla-La Mancha	–	–	–	2,3	–	–	23,1	36,2	4,6	32,8	130
Castilla y León	–	0,4	–	0,4	0,8	3,3	13,0	37,8	7,7	36,2	246
Cataluña	–	–	–	0,6	0,9	–	13,2	55,6	10,5	19,2	333
C. Valenciana	–	2,2	–	–	4,8	3,2	10,8	51,1	6,5	21,5	186
Extremadura	0,8	0,8	–	–	–	3,0	18,9	35,4	–	40,2	132
Galicia	–	–	2,1	1,0	2,4	2,7	9,9	61,6	8,6	11,3	292
Madrid	–	0,8	0,4	3,8	2,7	14,8	9,1	46,2	8,3	14,0	264
País Vasco	–	1,8	2,8	6,7	–	3,2	10,2	56,1	10,2	9,1	285

Fuente: Elaboración ERA.

Tabla 14 – Distribución porcentual de titulaciones universitarias de los diputados autonómicos. 1980-1995

	Derecho	Económicas	Humanidades	Técnicas	Ciencias	Otras	Sin datos	Total (en valor absoluto)
Andalucía	11,6	2,1	22,1	6,8	4,7	0,5	52,2	45
Aragón	17,2	3,8	5,7	3,8	14,0	–	55,5	59
Asturias	20,1	2,7	8,1	6,7	12,1	–	50,3	57
Castilla-La Mancha	14,0	3,9	19,4	12,4	9,3	0,8	40,2	47
Castilla y León	14,6	4,5	13,0	9,8	11,0	1,6	45,5	93
Cataluña	18,0	7,2	8,4	11,4	13,2	3,6	38,2	185
C. Valenciana	19,4	8,6	14,0	8,1	9,1	0,5	40,3	95
Extremadura	15,2	–	17,4	11,4	7,6	2,3	46,1	47
Madrid	27,5	4,2	16,7	10,8	6,7	5,0	29,1	122
País Vasco	26,3	11,9	14,0	13,7	8,4	1,1	24,6	160

Fuente: Elaboración ERA.

Tabla 15 – Distribución porcentual de las profesiones de los diputados autonómicos. 1980-1995

	Profesores	Profesionales liberales	Altos funcionarios	Políticos	Técnicos medios	Administrativos	Empresarios con asalariados	Empresarios sin asalariados	Trabajadores cualificados	Inactivos	Directivos	Trabajadores sin cualificación	Sin datos	Total (en valor absoluto)
Aragón	15,2	17,2	5,1	2,5	20,3	6,3	18,3	1,9	5,7	1,9	2,6	–	–	157
Asturias	14,8	20,1	5,4	0,7	10,1	5,4	2,6	8,7	4,1	4,6	2,0	2,7	18,8	149
Cast.-La Mancha	23,1	14,6	7,7	0,8	6,9	2,0	10,6	1,6	2,0	2,0	1,2	–	31,0	130
Cast. y León	16,3	6,1	18,7	1,5	14,6	7,6	6,2	4,6	5,4	1,5	2,3	–	11,0	246
Cataluña	15,0	24,0	3,9	2,1	7,0	2,4	7,2	0,6	3,3	0,9	14,4	0,6	10,0	333
C. Valenciana	14,5	21,0	1,6	–	10,2	8,0	2,7	1,6	11,4	1,6	8,1	–	18,8	186
Extremadura	22,8	12,9	1,5	–	15,2	3,8	12,1	3,8	3,1	–	0,8	0,8	20,0	132
Madrid	16,9	11,4	7,3	16,0	20,6	4,6	5,5	0,5	3,2	0,5	9,1	0,9	–	264
País Vasco	21,0	27,4	4,2	4,6	9,1	6,8	1,5	–	6,0	1,6	5,7	0,7	10,2	285

Fuente: Elaboración ERA.

gráfico 8, más de la mitad de los diputados han nacido en la Comunidad Autónoma por la que concurren, salvo en el caso de Madrid.

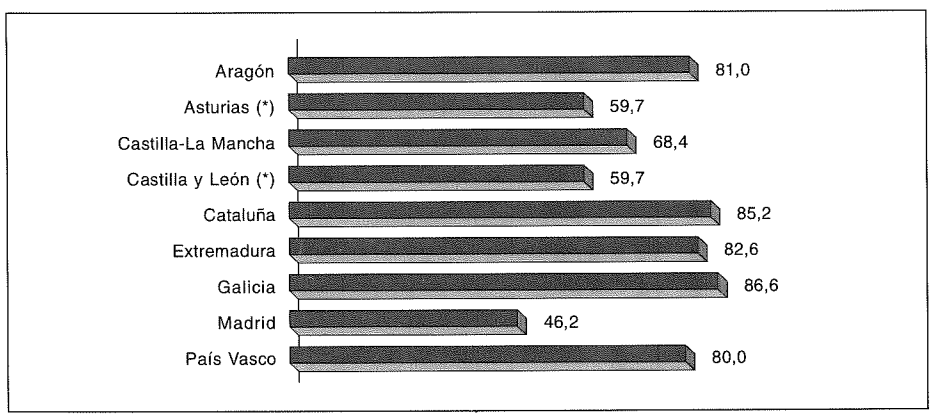
2.7 *Algunos comentarios finales*

Las características más importantes señaladas hasta ahora apuntan a lo siguiente:

— Inestabilidad de los partidos, creciente autonomía en relación a la sociedad que afirman representar.
— Pluralismo y competición político-electoral con alternancia partidista.
— Alta renovación, limitada profesionalización.
— Perfil: varones, 40-55 años, instrucción superior y media, profesores, profesionales liberales y mandos intermedios.
— Nuevo modelo de político.

Se podría aventurar la hipótesis de los parlamentarios autonómicos como un prototipo de político nuevo que entra y sale de la política, aunque sin prácticas aún asentadas de *revolving door*. En Estados Unidos existe una legislación específica que busca la limitación de los mandatos en los Parlamentos de los Estados. Con ello se persiguen varios efectos potenciales, uno de los cuales es abrir la representación a personas sin el *currículum* político convencional. Sus objetivos políticos se centran en aspectos más genéricos: reducir las influencias más localistas, al no tener que pensar en la reelección en distritos uninominales; disminuir la presión de los grupos de

Gráfico 8 – Distribución porcentual de los diputados autonómicos que nacen en la Comunidad Autónoma por la que concurren. 1980-1995



(*) En Asturias y Castilla y León carecemos de datos acerca del 30% y del 23%, respectivamente, de los diputados.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

interés, aunque, con la limitación de los mandatos, se produce también la situación contraria, al favorecer el empleo poslegislativo. También se han planteado hipótesis encontradas sobre la mayor o menor influencia de los líderes de los partidos[40].

Aunque en el caso que nos ocupa no está limitada la reelección, en la práctica sólo el 50% de los parlamentarios han sido reelegidos. Parece que la mitad de los políticos españoles no comparten el perfil que ha sido tradicional: se habría democratizado la representación pública, en detrimento de la profesionalización y especialización. En este aspecto no habría rasgos específicos en los parlamentarios autonómicos. Estaríamos asistiendo a una transición cuyos efectos son por ahora muy difíciles de evaluar.

[40] Véase Carey, J., Niemi, R. y Powell, L., *The effects of term limits on State legislatures*, IPSA, San Francisco, 1996.

Capítulo VII

MIMETISMO, CLIENTELISMO E INNOVACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Las estructuras administrativas: la difícil salida del mimetismo

Nuestro estudio ha puesto de relieve nuevamente algo que ha sido ya largamente manifestado en otras ocasiones[1]: las estructuras administrativas y de empleados públicos de las Comunidades Autónomas vienen a ser una copia más o menos completa de los rasgos básicos de la Administración del Estado. En otras palabras, esto quiere decir que las Comunidades Autónomas no han hecho un uso extensivo de su capacidad de autogobierno ni de sus competencias de autoorganización. Sin duda pueden aducirse muchas razones que expliquen ese mimetismo, pero nos inclinamos a pensar que ello demuestra que, en general, las élites políticas autonómicas han concedido mucha mayor importancia a la rápida asunción de competencias y recursos que a la manera de gestionarlas. Y en esto los políticos autonómicos no se diferencian de aquellos que han dirigido las distintas Administraciones de la democracia española.

Nuestro estudio pone asimismo de relieve la notable fragmentación y desequilibrio entre los órganos básicos (consejerías y direcciones generales) en que se han estructurado las Comunidades Autónomas. Nos encontramos con ciertas consejerías y direcciones generales sin apenas recursos que mantienen servicios comunes (secretarías generales o similares) de tamaño poco justificado y con tendencias expansivas. Todo ello indica la existencia de estructuras que están más pensadas desde lógicas internas y burocráticas que desde la prestación de servicios. Lentitud, solapamiento de funciones, fragmentación de tareas, desresponsabilización de resultados... son consecuencias que, sin ser específicas de las Administraciones Autonómicas, resultan poco alentadoras para una historia administrativa tan corta. Se han adquirido rápidamente defectos y vicios de funcionamiento que parecían propios de Administraciones con decenios de aprendizaje burocrático y, lo que es peor, se ha desaprovechado la magnífica oportunidad para aprender a gestionar los asuntos públicos de otra forma.

Se detecta una clara inflación de estructuras administrativas y de órganos de dirección o jefaturas (subdirecciones, servicios, secciones, negociados...). Una vez más, esta situación parece explicarse más por los efectos

---

[1] Véase al respecto el número monográfico dedicado al tema «Modernización Administrativa de las Comunidades Autónomas», *Autonomies*, n. 18, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1994.

que produce la rigidez de funcionamiento y de carrera administrativa (presiones sobre la estructura administrativa para mejorar retribuciones) que por necesidades del tipo de tareas a desarrollar. De forma paralela, en algunas Comunidades Autónomas se complica enormemente la siempre difícil tarea de distinguir entre puestos de dimensión política y profesional.

Particularmente significativo resulta el neocentralismo que han ido asumiendo las estructuras administrativas autonómicas en sus respectivos territorios, tanto en sus propias formas de funcionamiento, como en sus relaciones con los órganos de gobierno y de administración de los Municipios, a los que en muy contadas ocasiones se les ha permitido entrar en la gestión de las competencias autonómicas. De nuevo se pone aquí de manifiesto el mimetismo con la forma en que en nuestro país tradicionalmente se ha estructurado la relación Administración Central-Administración Periférica del Estado y el acostumbrado papel marginal de los Municipios. No han escapado tampoco las Comunidades Autónomas de la tendencia, ya consolidada desde hace largo tiempo en la Administración del Estado, a la creación de empresas y organismos autónomos de todo tipo. En el Estado se han venido justificando por la voluntad de agilizar las formas de gestión y de prestación de servicios; no obstante, tendrían aquí menos sentido, dada la posibilidad de no repetir errores que tenían las Comunidades Autónomas desde sus inicios, así como las menores rigideces o continuidades burocráticas a las que habían de hacer frente.

Curiosamente, en materia de personal, donde uno menos podría suponer diversidades significativas entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas dada la existencia de una legislación básica del Estado altamente vinculante, es muy significativa la disparidad de estructuras dentro del terreno básico de juego establecido. Tenemos Administraciones Autonómicas muy funcionarizadas y otras que han optado por una gran laboralización. En unas predominan los cuadros superiores y en otras abundan el personal subalterno y los auxiliares administrativos. Si cruzamos en algunas Comunidades Autónomas sus estructuras administrativas con su situación socioeconómica, probablemente podemos entender por qué predomina un tipo u otro de niveles administrativos y retributivos. En esta misma línea, algunas Administraciones han optado claramente por un personal numeroso como forma de penetrar y estructurar Autonomía y sociedad.

El panorama administrativo resultante es, pues, poco prometedor y parece precisar de fuertes dosis de cambio y modernización. Las dificultades que hemos encontrado para rastrear datos y obtener informaciones que deberían resultar básicas para cualquier estrategia en una política de recursos humanos nos dice mucho de la forma incrementalista y agregativa con que se han construido las nuevas, pero antiguas en sus formas, Administraciones Autonómicas.

2. Capacidad de respuesta al ciudadano: experimentos administrativos

Nuestro equipo ha procedido a realizar un conjunto de experimentos administrativos, limitados en su extensión y significación, pero indicadores de las tendencias en la prestación de servicios y la orientación al ciudadano de las Administraciones Autonómicas. Más adelante exponemos la metodología seguida y nos adentramos con detalle en el experimento. Nuestra pretensión era empezar a responder a la siguiente pregunta: ¿qué tal lo han hecho las Comunidades Autónomas?; su existencia, su mayor cercanía, ¿ha mejorado la capacidad de servicio a la ciudadanía? Según una reciente encuesta del CIS, sólo un discreto 16,6% afirma que las oficinas y servicios de las Comunidades Autónomas funcionan mejor que sus homólogos de la Administración del Estado, un 50% no ve diferencias sustanciales y un 10% cree que las instancias administrativas autonómicas presentan un funcionamiento más deficiente que las del Estado[2]. Si sumamos esa mitad de indiferentes con la cuarta parte que no responde, la impresión general es que las nuevas Administraciones Autonómicas no han logrado desmarcarse del perfil administrativo general, lo cual no es precisamente halagüeño.

Hemos querido ir más allá. De nuestras observaciones y experimentaciones hemos entresacado lo siguiente: no existe en las Comunidades Autónomas una política coherente, de carácter transversal y singular, de orientación al ciudadano. Sus capacidades de respuesta son notablemente heterogéneas, incluso en una misma Comunidad Autónoma. No parece existir excesiva correlación entre, por un lado, los esfuerzos y la tradición en crear unidades organizativas y formas de funcionar que se orienten a la satisfacción del ciudadano (cliente) y, por otro, el nivel de calidad detectado en la prestación de servicios. En general, el funcionamiento de los servicios de las Comunidades Autónomas puestos a prueba responde más a un modelo de calidad más próximo al principio burocrático de cumplimiento de normas y procedimientos que al más actualizado de satisfacción de necesidades.

[2] CIS, Estudio 2.211, pregunta 34, marzo de 1996.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. La organización administrativa autonómica

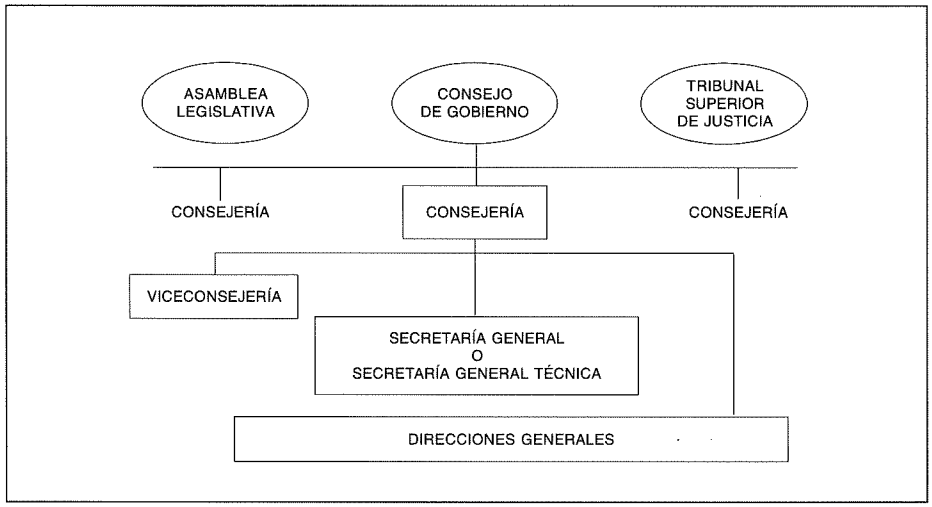
En esta parte de nuestro estudio sobre las Comunidades Autónomas abordamos el análisis de sus estructuras administrativas y de personal. La forma en que se han ido construyendo estas estructuras y se ha reclutado al personal explica en buena parte el carácter confuso y alejado de cualquier parámetro organizativo coherente de las Comunidades Autónomas estudiadas. Una forma precipitada, poco ordenada, fragmentaria, acumulativa e incrementalista que ha dado lugar a unas estructuras administrativas y de personal notablemente dispares, aunque dentro de un marco común y mimético respecto al funcionamiento burocrático de la Administración Central. Conocer la estructura administrativa y de personal de unas organizaciones públicas como son las Comunidades Autónomas no ha resultado fácil; se ha convertido en una investigación y reconstrucción de datos en toda regla. Ello explica la fragmentación de datos que hemos manejado, aunque sin olvidar las diferencias lógicas entre Comunidades Autónomas. A pesar de ello, no existen precedentes de trabajos de este tipo y, por tanto, creemos que esta primera aproximación a la realidad administrativa autonómica española puede resultar muy ilustrativa.

Respecto a la estructura administrativa vamos a analizar el número y tipos de departamentos de las Comunidades Autónomas y los órganos superiores e inferiores de las consejerías. En relación con los recursos humanos, estudiaremos el volumen de los empleados públicos de las Comunidades Autónomas, los vínculos jurídicos del personal, su distribución grupal, la edad y el sexo.

Antes de entrar en el análisis de temas concretos referentes a la estructura administrativa y a los recursos humanos de las Comunidades Autónomas, es preciso abordar sintéticamente su entorno institucional y las principales características de su estructura administrativa.

El modelo institucional de las Comunidades Autónomas (cuadro 1) comprende una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno y un Tribunal Superior de Justicia. Este último forma parte de la organización general de la Administración de Justicia del Estado. La Asamblea Legislativa elige entre sus miembros al Presidente de la Comunidad y éste nombra y preside a los miembros del Consejo de Gobierno (consejeros). El Gobierno de la Comunidad Autónoma se encarga de dirigir su Administración, ya que ésta funciona bajo las instrucciones del poder legal y legítimo. Los consejeros son el punto de unión entre ambas dimensiones, política y administrativa,

Cuadro 1 – Entorno institucional y estructura administrativa de las Comunidades Autónomas



Fuente: Elaboración ERA.

y son los máximos responsables de las distintas consejerías o departamentos en que se divide la Administración de la Comunidad. Los altos cargos de las consejerías varían en cada Comunidad Autónoma, aunque en todas aparece la figura del consejero y la de los directores generales como responsables de las unidades básicas de las consejerías. Algunas Administraciones Autonómicas incorporan la figura del viceconsejero como segundo escalón más político que administrativo y en todas existe una instancia que se encarga de la gestión interna de los recursos materiales, personales, financieros y jurídicos de las consejerías. En algunas Comunidades Autónomas esta figura se denomina secretaría general y en otras secretaría general técnica. La organización de los órganos inferiores es idéntica a la de la Administración Central: subdirección general (en algunas Autonomías, como la Comunidad Valenciana y Murcia, se denomina área), servicio, sección y negociado, aunque hay algunas diferencias entre las diversas Comunidades Autónomas, desde la que se organiza de un modo totalmente distinto (País Vasco) hasta la que incorpora un nivel jerárquico más (las subsecciones en Madrid).

1.1 División primaria y orientación de las «políticas»

El modelo de estructura administrativa de las Comunidades Autónomas se basa en las consejerías (departamentos), las cuales agrupan un conjunto de unidades con criterios de racionalidad fundados en las necesidades planteadas por el mercado o por las clientelas (las demandas que genera la

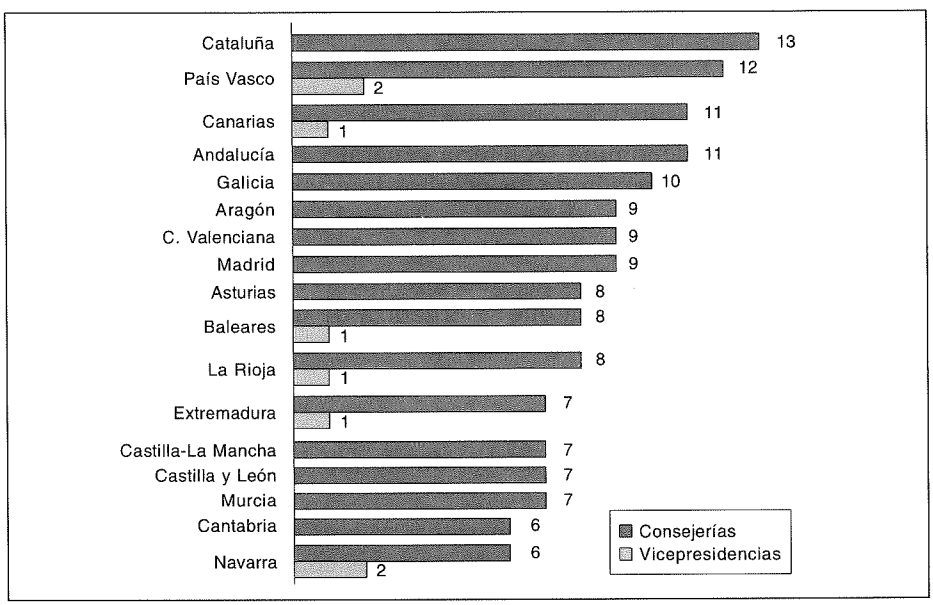
sociedad) y en las necesidades internas del funcionamiento de la propia Administración. Tanto el número de consejerías como los diferentes mecanismos para la agrupación de las actividades que configuran la estructura departamental se perfilan con criterios políticos, siendo el Presidente de cada Autonomía el responsable. En la mayoría de los casos los criterios políticos coinciden con las opciones técnico-organizativas más adecuadas de distribución en departamentos. Pero hay algunas agrupaciones, consejerías o parte de éstas, que sólo se pueden comprender desde una óptica de racionalidad y objetivos políticos.

Como podemos apreciar en el gráfico 1, las Comunidades Autónomas con más consejerías son Cataluña (13), País Vasco (12), Andalucía (11) y Canarias (11). Las que tienen menos son Cantabria y Navarra, ambas con 6. Las 17 Comunidades Autónomas suman 148 departamentos, lo que supone una media de 8,7 departamentos por Comunidad.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas recurren poco a las vicepresidencias: sólo en seis (Baleares, Canarias, Extremadura, La Rioja, Navarra y País Vasco) figura alguna vicepresidencia. País Vasco y Navarra tienen dos. Todas las vicepresidencias son sin cartera, a excepción de una en el País Vasco.

Las consejerías agrupan en sus denominaciones entre una y cuatro grandes competencias distintas (el cuadro 5, al final de este capítulo, mues-

Gráfico 1 – Vicepresidencias y consejerías de las Comunidades Autónomas. Diciembre de 1995

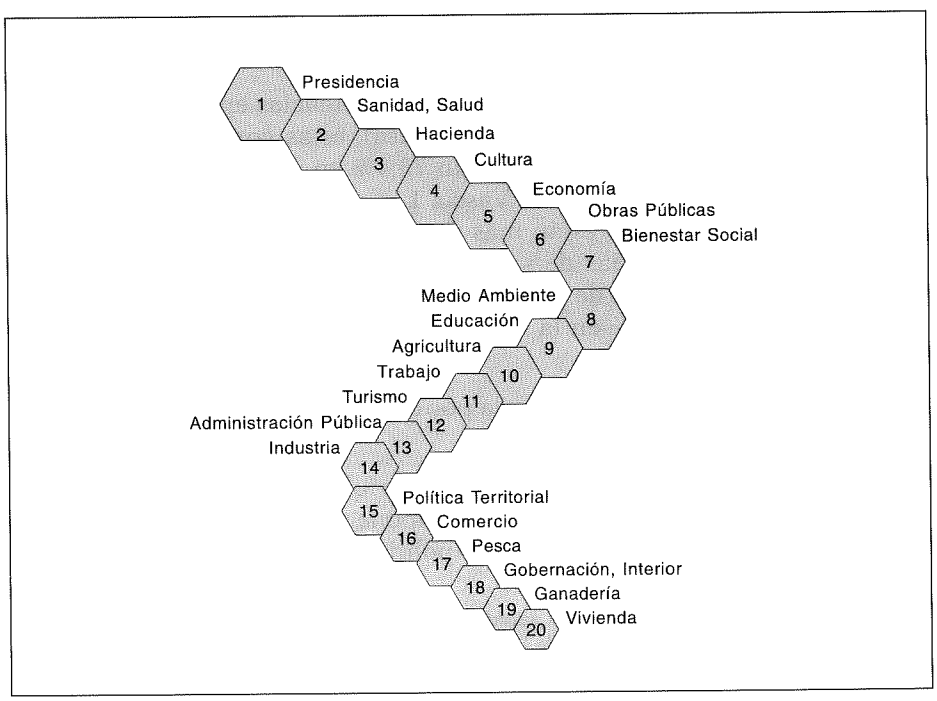


Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

tra las denominaciones actuales de todas las consejerías de las 17 Comunidades Autónomas). Los 148 departamentos analizados suman en su enunciado 326 competencias, es decir, una media de 2,2 grandes competencias por departamento. Las 326 competencias enunciadas se agrupan en 39 competencias diferentes. Para hacer un análisis sobre la importancia nominal que confieren las Comunidades Autónomas a sus distintas competencias se podrían analizar los ámbitos de actuación que dominan los departamentos haciendo el cálculo siguiente: tres puntos para la competencia en consejerías con un solo enunciado; dos puntos para cada una de las dos competencias en consejerías con dos enunciados; un punto para cada una de las competencias en las consejerías con tres o cuatro enunciados. El gráfico 2 muestra en orden descendente los 20 ámbitos competenciales más reiterados.

La división primaria –por consejerías– de las Administraciones Autonómicas puede aproximarnos a la orientación de las **políticas** de cada Comunidad Autónoma. Que exista un departamento de industria y energía o un departamento de medio ambiente puede indicarnos la importancia que conceden a estos temas los distintos Gobiernos Autonómicos. Pero sólo es

Gráfico 2 – Clasificación de la importancia de las distintas competencias de las Comunidades Autónomas a tenor de los enunciados de sus departamentos. Diciembre de 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

Tabla 1 – Distribución porcentual de los presupuestos autonómicos por sectores. 1994

	Sanidad y Servicios Sociales	Educación y Cultura	Otros	Total
Andalucía	44,0	29,4	26,6	100
Aragón	11,7	6,4	81,9	100
Castilla y León (*)	20,1	–	79,9	100
Cataluña	45,8	23,8	30,4	100
Galicia	10,0	44,4	45,6	100
Madrid	33,0	7,9	59,1	100
País Vasco	34,7	33,9	31,4	100
La Rioja	22,5	8,7	68,8	100

(*) Castilla y León no tiene presupuesto en educación pero sí en cultura. No se especifica el volumen de este último debido a que aparece agregado con el presupuesto destinado a turismo.

Fuente: Elaboración ERA.

una aproximación nominal sobre la orientación de las políticas de cada Comunidad Autónoma. Sólo mediante el análisis de la distribución presupuestaria entre los distintos departamentos se puede clarificar esta orientación.

Los presupuestos muestran el peso relativo de las consejerías de cada Comunidad Autónoma. Un modo de diferenciar el presupuesto por departamentos es separar, por una parte, sanidad y servicios sociales, por otra, educación y cultura[3] y, finalmente, el resto de las actividades (tabla 1).

En las Comunidades Autónomas con competencias en sanidad y educación (además de servicios sociales y cultura), éstas copan la mayor parte del presupuesto (ejercicio de 1994): un 73,4% en Andalucía, un 69,6% en Cataluña[4] y un 68,6% en el País Vasco. Los presupuestos del resto de las Comunidades Autónomas están más repartidos, al carecer total o parcialmente de las competencias de sanidad. Otro ámbito con una proporción alta del presupuesto es el de política territorial, obras públicas y transportes, que alcanza el 34,4% en la Comunidad de Madrid y el 8,8% en Cataluña.

De la distribución presupuestaria por departamentos se desprenden dos conclusiones:

— El relativo bajo volumen presupuestario de la mayoría de las consejerías de las Comunidades Autónomas supone escasas posibilidades financieras para el lanzamiento de nuevas políticas o programas. Los departa-

[3] Se presentan de forma conjunta sanidad y servicios sociales debido a que es la única forma de comparar los presupuestos de las Comunidades Autónomas analizadas. Por la misma razón, educación y cultura aparecen unidas.

[4] Si le añadimos el presupuesto del Comisariado de Universidades, adscrito actualmente al Departamento de la Presidencia, el volumen presupuestario llega hasta el 75,6%.

mentos con mayor volumen presupuestario son, como acabamos de señalar, sanidad y educación, a los que suelen ir asociados servicios sociales y cultura, respectivamente. En los casos de sanidad y educación se trata de departamentos con una capacidad limitada para innovar sus propias políticas, ya que buena parte de sus recursos tienen un destino predeterminado (carga finalista) o deben destinarse a gastos de mantenimiento del propio aparato administrativo, lo que reduce significativamente las posibilidades de diseñar unos programas públicos propios. Sólo política territorial y obras públicas y bienestar social parecen tener una dimensión y un contenido presupuestario significativo y suficiente para diseñar políticas de amplio alcance.

— Se podría pensar, en clave estrictamente organizativa, que hay un excesivo número de consejerías (148 para las 17 Comunidades Autónomas) y de direcciones generales (376 sólo en las ocho Comunidades Autónomas analizadas). El principal problema de esta situación es que se produce una gran multiplicación de los «gastos organizativos mínimos» que tiene cualquier departamento y dirección general (altos cargos, servicios administrativos generales, etc.). Refuerza esta opinión la circunstancia de que, normalmente, las consejerías y las direcciones generales con pequeño presupuesto tienen una estructura organizativa amplia y compleja, lo que origina un manifiesto problema de inflación orgánica.

1.2 Los órganos superiores de las consejerías

Los órganos superiores de las consejerías son, en la mayoría de las Administraciones analizadas, la secretaría general y las direcciones generales (tabla 2). Los responsables de estos órganos, al igual que los consejeros, tienen una dimensión política: son formalmente nombrados por decreto del Consejo Ejecutivo o Consejo de Gobierno y escogidos con criterios de confianza política. En todas las Administraciones Autonómicas las direcciones generales constituyen el módulo básico a partir del cual se estructuran las consejerías. Con respecto a los otros órganos superiores hay algunas variaciones:

— en La Rioja existen secretarías generales técnicas, con una posición y funciones similares a las secretarías generales;

— en Andalucía, el lugar y funciones de las secretarías generales lo ocupan las viceconsejerías;

— en el País Vasco, las viceconsejerías son muy numerosas y tienen unas funciones distintas a las secretarías generales y a las secretarías generales técnicas;

— en Madrid coexisten dos tipos de órganos superiores, además de las direcciones generales: las viceconsejerías y las secretarías generales técnicas.

Tabla 2 – Órganos superiores de las consejerías. Diciembre de 1995

	Consejería	Viceconsejería	Asimilado	Secretaría General	Asimilado	Secretaría General Técnica	Dirección General	Asimilado	Total
Andalucía	10	11	6	–	–	–	46	13	76
Castilla y León	6	–	–	7	–	–	23	–	30
Cataluña	13	–	–	17	5	–	70	2	94
C. Valenciana	9	–	–	12	–	–	45	–	57
Galicia	10	–	–	17	–	–	34	8	59
Madrid	9	10	–	10	–	–	40	60	120
País Vasco	12	33	–	–	–	–	97	8	138
La Rioja	9	–	–	2	–	9	21	3	35

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

Las secretarías generales, las secretarías generales técnicas y las viceconsejerías constituyen, usualmente, el segundo escalón jerárquico de la Administración, por debajo del consejero y por encima de las direcciones generales; esta ubicación convierte a sus titulares en el segundo responsable político del departamento. Son los órganos transversales, los que se encargan de la gestión de los servicios comunes de las consejerías. Su equivalente en la Administración Central son las subsecretarías y las secretarías generales técnicas.

La proliferación y dispersión de estos órganos transversales puede originar algunas disfunciones, entre las cuales podemos destacar las siguientes:

— se diluyen las responsabilidades;
— sus actividades caen en la rutina y el formalismo;
— la organización se hace más complicada;
— surge la rivalidad entre los órganos internos y se generan tensiones y conflictos laterales;
— se pierde la auténtica finalidad de las secretarías generales; su función deja de ser un medio y pasa a convertirse en un fin en sí mismo;
— los servicios internos adquieren una gran capacidad de intervención sobre el resto de áreas de gestión.

Estos puntos muestran como el aumento del número y de la preponderancia de los servicios internos conduce al objetivo contrario al perseguido: en primer lugar, esta situación puede derivar en una atención deficiente a los órganos que gestionan los programas; y en segundo lugar, puede limitar, a causa de la **burocratización**, las posibilidades de una buena parte de la organización de actuar con autonomía, lo que impide conseguir unos niveles óptimos de eficacia y de eficiencia.

1.3 Órganos activos e inflación orgánica

La estructura de las secretarías generales –o unidades similares– y de las direcciones generales se extiende, a modo de espina dorsal, desde los altos órganos departamentales a los puestos de trabajo básicos y singulares. Comprende las unidades siguientes: subdirecciones generales (su equivalente en Valencia son las áreas y las divisiones, y en Murcia las áreas), servicios, secciones y negociados. Como se puede apreciar en la tabla 3, en la Comunidad de Madrid existe un órgano intermedio entre la sección y el negociado: la subsección. Éstos son los denominados «órganos activos» de las Administraciones Autonómicas, es decir, los órganos que configuran la línea jerárquica básica por la cual circulan de arriba a abajo las órdenes y los flujos de control.

Tabla 3 – Órganos inferiores de las consejerías. Diciembre de 1995

	Subdirecciones Generales	Áreas o Divisiones	Servicios	Secciones	Subsecciones	Negociados	Total
Andalucía	–	–	1.056	2.725	–	7.924	11.705
Canarias	–	–	177	326	–	631	1.134
Castilla y León	–	–	150	330	–	7	487
Cataluña	138	–	444	1.117	–	1.270	2.969
C. Valenciana	–	36	248	–	–	–	284
Galicia	111	–	219	382	–	356	1.068
Madrid	48	–	284	525	198	557	1.612
La Rioja	–	–	–	–	–	–	316

Nota: En el caso de La Rioja sólo disponemos de datos sobre el total de órganos inferiores y no sobre su distribución por conceptos o apartados. En los demás casos, los guiones indican la no existencia en esa Comunidad de tal categoría.

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

— Las **subdirecciones generales** (y, habitualmente, las áreas y divisiones) son ocupadas por funcionarios, por lo cual constituyen el nivel profesionalizado más alto de la mayoría de las Administraciones Autonómicas, aunque hay algunas excepciones[5]. Ésta es una de sus características más relevantes, que las convierten en las unidades clave para entender la mecánica de la comunicación entre la zona política de la Administración (consejería, secretaría general y dirección general) y la zona profesional (servicios a los puestos base). De esta manera, se puede afirmar que las subdirecciones generales son los órganos básicos para la transformación de las políticas, objetivos y estrategias en realidades operativas. La subdirección general dirige, coordina y controla las unidades y puestos de trabajo que están bajo sus órdenes directas, para alcanzar los objetivos diseñados por sus superiores. Cataluña, Galicia y Madrid son las Comunidades Autónomas que tienen este tipo de órgano administrativo.

— Los **servicios** son los órganos operativos más relevantes ya que, generalmente, de ellos depende la marcha diaria de la Administración.

— Las **secciones** son los órganos directamente operativos; actúan bajo las órdenes de los servicios.

— Las **subsecciones** constituyen un nivel jerárquico intermedio entre las secciones y los negociados que sólo existen en la Administración de la Comunidad de Madrid.

— Los **negociados** son las unidades orgánicas menores de la Administración. En las Administraciones Autonómicas estos órganos tienen adscritos muy pocos puestos de trabajo –en la mayoría de los casos ninguno– y suelen estar ocupados por personal administrativo o auxiliar administrativo, es decir, no son auténticas jefaturas sino puestos base reforzados con

[5] Por ejemplo, en Murcia la mayoría de las direcciones generales son profesionales.

Tabla 4 – Número de negociados. Valor absoluto y porcentaje respecto al total de órganos inferiores de las consejerías. Diciembre de 1995

	Negociados	Total	Porcentaje
Andalucía	7.924	11.705	67,70
Cataluña	1.270	2.969	42,78
Canarias	631	1.134	55,64
Madrid	557	1.612	34,55
Galicia	356	1.068	33,33

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

el objetivo de mejorar la remuneración de sus titulares. En la mayoría de las Administraciones Autonómicas los negociados son unas jefaturas muy numerosas. A este respecto, destaca la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde se contabilizan 7.924 negociados, el 68% del volumen total de su estructura administrativa. La tabla 4 completa estos datos con los de otras cuatro Comunidades Autónomas.

De todos modos, relacionar únicamente puestos de mando con puestos base informa muy poco sobre la proporción entre jefaturas y empleados, ya que sólo se contemplan determinados puestos de funcionarios y no la totalidad de los empleados públicos que forman parte de una Administración. Es mucho más realista, como hacemos en la tabla 5, relacionar las jefaturas con la totalidad de empleados públicos de cada Comunidad Autónoma. También hemos distinguido, por un lado, todas las jefaturas y, por otro, todas las jefaturas salvo los negociados, porque éstos no suelen ser jefaturas reales y son las unidades estructurales más numerosas en todas las Administraciones Autonómicas que poseen esta figura. De los datos obtenidos se puede concluir que las Administraciones de las Comunidades Autónomas padecen, en términos globales, una notable inflación orgánica, es decir, hay

Tabla 5 – Proporción de empleados públicos por jefaturas. Diciembre de 1995

	Empleados públicos	Jefaturas	Jefaturas sin negociados	Empleados por jefatura	Empleados por jefatura sin negociados
Andalucía	34.206	11.705	3.781	2,9	9
Cataluña	30.218	2.969	1.699	10,2	18
Madrid	25.742	1.612	1.055°	16,0	24
Galicia	11.714	1.068	712	11,0	16
Castilla y León	11.423	487	480	23,5	24
Canarias	11.162	1.134	503	9,8	22
La Rioja	1.348	316	–	4,3	–

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

más órganos activos de los objetivamente necesarios. Esta densidad orgánica es difícil de justificar por el volumen de competencias, de gestión y de personal.

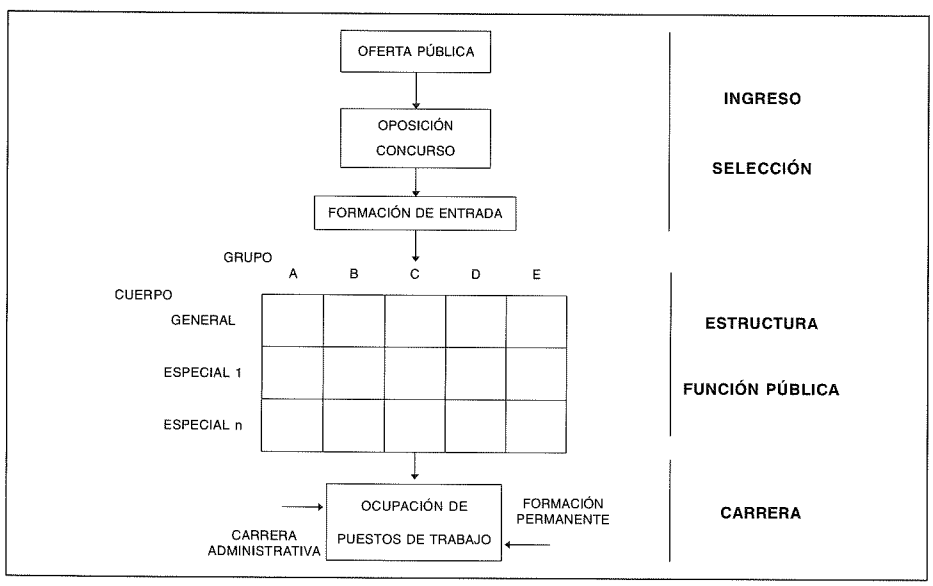
2. Recursos humanos de las Comunidades Autónomas

2.1 Estructura de la función pública y su volumen

Un elemento imprescindible para el ejercicio de las competencias de las Administraciones Públicas, además de los recursos financieros y materiales, es el personal o los recursos humanos. La estructura de la función pública de las Comunidades Autónomas tiene unos parámetros comunes a la del resto de las Administraciones Públicas españolas, ya que la Constitución reserva su regulación básica al Poder Central.

Podemos entender cómo se organiza en la práctica la función pública en España relatando lo que vendría a ser la **vida** de un funcionario (cuadro 2). Una persona accede a la condición de funcionario una vez que ha superado una oposición o concurso-oposición que se basa en el conocimiento de un temario o en la demostración de un conjunto de habilidades. Adquirida la condición de funcionario se integra en una estructura matri-

Cuadro 2 – Parámetros y estructura de la función pública



Fuente: Elaboración ERA.

cial con dos variables: «grupos» y «cuerpos». Los primeros se definen en función de los estudios mínimos exigidos para su acceso y los segundos atendiendo a los contenidos técnicos del puesto que esté previsto ocupar.

Hay cinco grupos:

— Grupo A: Técnicos superiores; sólo pueden pertenecer a este grupo quienes hayan obtenido una licenciatura universitaria o un título equivalente.
— Grupo B: Técnicos medios o de gestión; han de estar en posesión de una diplomatura universitaria o un título equivalente.
— Grupo C: Administrativos; se les exige el título de Bachiller.
— Grupo D: Auxiliares administrativos; se requiere el título de Graduado Escolar.
— Grupo E: Subalternos; es necesario el Certificado de Escolaridad.

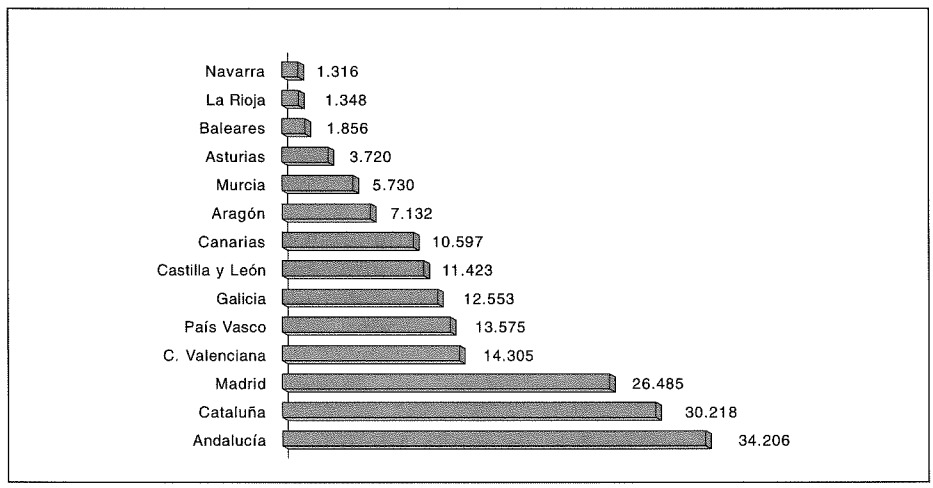
Existen numerosos cuerpos, ya que la Administración requiere muchos perfiles profesionales distintos. El espectro abarca desde los cuerpos generales, que se encargan de la gestión administrativa, a una gran variedad de cuerpos especiales: profesores de EGB, médicos, letrados, ingenieros especializados, etc.

La carrera administrativa se estructura en niveles personales que van del 1 al 30, en función de la ocupación de diferentes puestos de trabajo. El conjunto de los niveles queda acotado en intervalos: a cada grupo le corresponde un nivel máximo y un nivel mínimo. Alcanzar un nivel superior, que lleva aparejadas mayores responsabilidades, requiere, además de experiencia, unos conocimientos específicos que el funcionario puede ir adquiriendo en los cursos de formación permanente organizados por las unidades internas especializadas en capacitación. La retribución depende del nivel del puesto de trabajo ocupado. En el sueldo de los funcionarios predomina la parte fija; la parte variable queda reducida a la mínima expresión: complementos de productividad en algunas Administraciones. Esta homogeneidad en las retribuciones genera problemas en las relaciones laborales de los empleados públicos, ya que, a igual categoría, todos cobran más o menos lo mismo con independencia de la cantidad y calidad de su trabajo.

Actualmente la distribución de los empleados públicos españoles por niveles administrativos es la siguiente: el 48% presta sus servicios en la Administración Central, el 32% en las Comunidades Autónomas y el 20% en la Administración Local. Las previsiones para un escenario futuro bastante próximo apuntan a que las Administraciones Autonómicas serán, con mucho, el principal empleador público del país con más del 45% de los empleos; la Administración Central supondrá una cifra inferior al 30% y la Administración Local se aproximará al 25%.

El volumen total de los empleados públicos de cada Comunidad Autónoma, excluyendo los colectivos de personal docente y sanitario (o estatu-

Gráfico 3 – Volumen de los empleados públicos de las Comunidades Autónomas. Diciembre de 1995



Fuente: Elaboración ERA a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

tario), está, lógicamente, en relación con su dimensión estructural y competencial. Como podemos comprobar en el gráfico 3, con datos de 14 Comunidades Autónomas, las tres Administraciones Autonómicas con más empleados públicos son, por este orden: Andalucía, Cataluña y Madrid; las tres con más de 25.000 efectivos. Al nivel competencial hay que añadir el peso demográfico de las Comunidades Autónomas como variables que explican estos registros.

Un segundo bloque lo configuran las Comunidades Autónomas que tienen entre 14.000 y 10.000 empleados públicos: Comunidad Valenciana, País Vasco, Galicia, Castilla y León y Canarias. Son Comunidades Autónomas con menor población que las del grupo anterior, pero con un techo competencial alto, salvo Castilla y León, que tiene unas competencias más limitadas pero unas notables dimensiones demográficas y territoriales. El tercer bloque está formado por Comunidades Autónomas medias y pequeñas con unas competencias limitadas (salvo el caso de Navarra): Aragón, Murcia, Asturias, Baleares, La Rioja y Navarra.

2.2 *Diferencias en la vinculación jurídica de los empleados públicos*

Existen dos grandes categorías de empleados públicos con respecto a su vinculación jurídica con la Administración: los funcionarios y los laborales, que a su vez se diferencian respectivamente en funcionarios, funcionarios interinos, laborales indefinidos y laborales temporales. Los funcionarios in-

terinos ocupan un puesto de trabajo de manera temporal a la espera de una convocatoria de oposiciones. Los contratados laborales están regulados por la legislación laboral ordinaria. Los laborales indefinidos, a efectos prácticos, tienen, al igual que los funcionarios, una vinculación vitalicia; los temporales tienen que dejar su puesto de trabajo al finalizar el plazo establecido en su contrato.

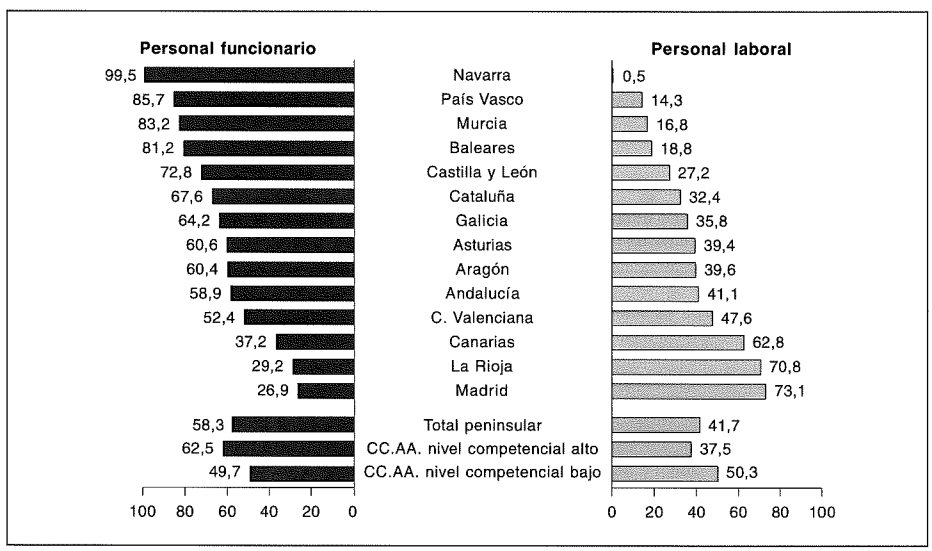
La distribución porcentual media de funcionarios y laborales en las 14 Comunidades Autónomas analizadas es un 58,3% de funcionarios y un 41,7% de laborales. Las diferencias entre Comunidades Autónomas son muy notables, como se aprecia en el gráfico 4[6]. En función de los datos que aparecen en dicho gráfico, podemos establecer los siguientes grupos:

— Comunidades altamente funcionarizadas: Navarra (99,5%), País Vasco (85,7%), Murcia (83,2%), Baleares (81,2%) y Castilla y León (72,8%).

— Comunidades más funcionarizadas que laboralizadas: Cataluña (67,6%), Galicia (64,2%), Asturias (60,6%), Aragón (60,4%) y Andalucía (58,9%).

— Comunidades más o menos equilibradas: Comunidad Valenciana (52,4% de funcionarios y 47,6% de laborales).

Gráfico 4 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas en función del vínculo laboral. En porcentaje. Diciembre de 1995



Nota: Se excluyen los colectivos docente y sanitario.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

[6] Los datos de algunas de las Administraciones Autonómicas representadas en este gráfico aparecen desagregados por consejerías en el indicador A.1.5.4 en el Anexo Estadístico.

— Comunidades más laboralizadas que funcionarizadas: Canarias (62,8%).

— Comunidades altamente laboralizadas: Madrid (73,1%) y La Rioja (70,8%).

Se puede medir el índice de estabilidad en el empleo público en algunas Comunidades Autónomas mediante la agregación, por una parte, de funcionarios y laborales indefinidos (empleo estable) y, por otra, de interinos y laborales temporales (empleo precario). Los resultados se recogen en el gráfico 5.

Si se cruza la información sobre los vínculos de los empleados públicos con la de su distribución en grupos, en consejerías, por edades y por sexo, aparecen las siguientes grandes tendencias:

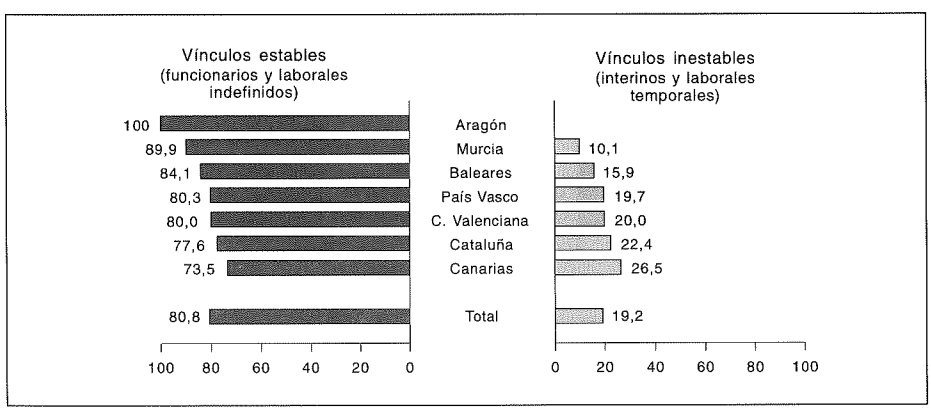
— Mayor presencia de laborales y de empleo precario (especialmente laborales temporales) en los grupos inferiores.

— En los departamentos transversales (economía y hacienda, administración pública y algunos sectores de presidencia) predominan ampliamente los funcionarios. Esto también ocurre con los departamentos más consolidados: por ejemplo, política territorial y obras públicas. En cambio, en los departamentos prestadores de servicios y en los más recientes hay una mayor presencia de laborales: bienestar social, medio ambiente, etc.

— A los empleados más jóvenes corresponden los mayores porcentajes de personal laboral e interino; en consecuencia, padecen más la precariedad del empleo.

— Las mujeres están más laboralizadas y su situación de empleo es más precaria.

Gráfico 5 – Vínculos laborales estables e inestables en el empleo público de algunas Comunidades Autónomas. En porcentaje. Diciembre de 1995



Nota: Se excluyen los colectivos docente y sanitario.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

Con todo, la principal disfunción respecto al vínculo jurídico del personal de las Administraciones Autonómicas deriva de que no se han definido áreas de trabajo y, más concretamente, tipologías de puestos de trabajo que impliquen vínculos laborales homogéneos. Así, es habitual encontrar empleados públicos en un mismo ámbito de trabajo que ocupan idénticos o similares puestos, pero que tienen diversas relaciones jurídicas con la Administración. No son excepcionales las unidades donde coexisten funcionarios, interinos, laborales indefinidos y laborales temporales que desarrollan todos ellos el mismo tipo de trabajo. Esta situación causa múltiples problemas: por una parte, dificulta la gestión y administración del personal a los responsables de estas unidades; por otra, y mucho más importante, genera tensiones entre los propios empleados, ya que, independientemente de su comportamiento en el trabajo, tienen unas obligaciones y gozan de unos derechos distintos y difícilmente modificables.

2.3 *Distribución de los empleados públicos por grupos de adscripción*

En muchas Administraciones Autonómicas la distribución de sus funcionarios en grupos se ha convertido en un problema para asignar las personas a los distintos puestos de trabajo y para configurar una carrera administrativa abierta que atienda al elevado índice de sobretitulación académica del personal. Para paliar en parte estos y otros problemas se han creado puestos de trabajo que pueden ser ocupados por empleados públicos de dos grupos: AB, BC, CD y DE.

En la tabla 6[7] aparece la distribución de los funcionarios en grupos en las Administraciones Autonómicas analizadas. Predomina el personal administrativo (grupos C y D: administrativos y auxiliares), al que corresponde un 48,4% del total; le sigue el personal superior y medio (grupos A y B), con el 32,9%. En último lugar se encuentra el personal subalterno (grupo E), que representa el 18,7%.

La distribución grupal de los empleados públicos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas nos indica el perfil profesional de su personal y las lógicas internas de trabajo. Un indicador relevante surge de relacionar el volumen de personal técnico o profesionalizado (representado por los grupos A y B) con el personal de soporte administrativo y auxiliar (grupos C, D y E); el resultado aparece en la última columna de la tabla 6. El personal de apoyo administrativo de que dispone cada técnico

[7] Los datos de algunas de las Administraciones Autonómicas representadas en esta tabla aparecen desagregados por consejerías en el indicador A.1.5.5 en el Anexo Estadístico.

Tabla 6 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas en función del grupo de adscripción. En porcentaje. Diciembre de 1995

	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Grupo E	Total	Relación personal técnico/personal de apoyo administrativo. Grupos (C+D+E)/(A+B)
Aragón	24,1	17,6	14,5	29,6	14,2	100	1,4
Asturias	16,0	13,2	11,5	41,2	18,1	100	2,4
Baleares	18,9	12,3	18,1	34,3	16,4	100	2,2
Canarias	11,7	8,5	7,7	28,1	44,0	100	4,0
Cataluña	18,8	14,2	19,9	35,2	11,9	100	2,0
C. Valenciana	15,1	12,7	11,9	35,3	25,0	100	2,6
Galicia (1)	17,4	14,6	16,1	38,8	13,1	100	–
Madrid (1)	31,0	15,9	19,8	27,9	5,4	100	1,1
Murcia	18,6	19,2	14,3	34,3	13,6	100	1,6
Navarra (2)	30,4	26,1	18,8	19,0	5,7	100	0,8
País Vasco	24,0	9,1	12,2	31,6	23,1	100	2,0
Total	19,2	13,7	15,4	33,0	18,7	100	2,0
Comunidades de nivel competencial alto	19,6	14,2	14,4	31,3	20,5	100	
Comunidades de nivel competencial bajo	21,7	15,7	15,6	33,5	13,5	100	

Notas: Se excluyen los colectivos docente y sanitario.
(1) Datos referidos exclusivamente al personal funcionario.
(2) No se incluyen los datos correspondientes al personal interino ni al laboral temporal.

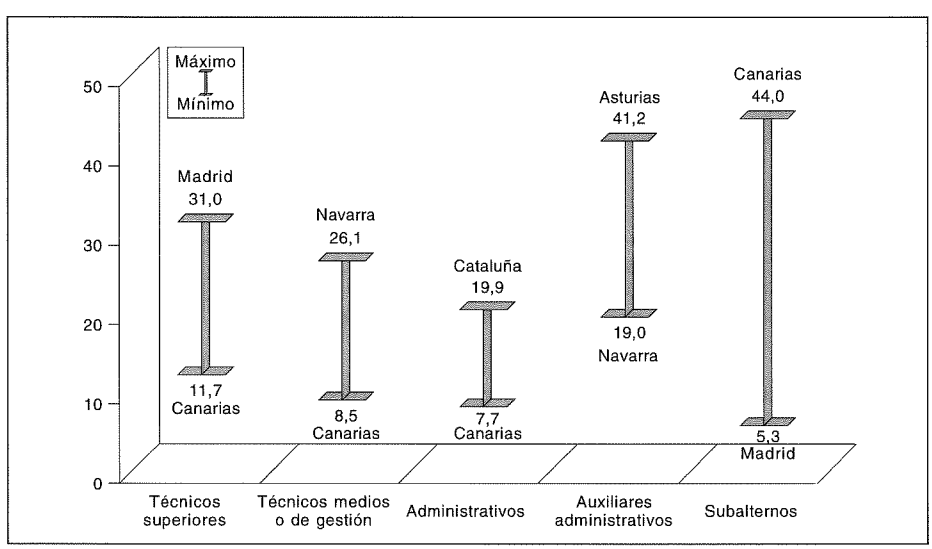
Fuente: Elaboración ERA a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

varía notablemente de unas Administraciones Autonómicas a otras: en la Comunidad de Navarra hay más personal técnico que auxiliar (0,8 administrativos o auxiliares por cada técnico); en el extremo contrario, en la Comunidad de Canarias hay cuatro empleados administrativos o auxiliares por cada técnico. Esto significa que las lógicas de organización del trabajo en las distintas Administraciones Autonómicas son también muy diferentes, lo que da lugar a un amplio espectro de modelos que abarca desde organizaciones profesionales hasta organizaciones burocráticas.

El gráfico 6 muestra los porcentajes máximo y mínimo por grupos y a qué Administración Autonómica corresponden. Los perfiles extremos se concentran en Canarias, Navarra y Madrid.

Las diferencias que se pueden apreciar en relación a la distribución grupal de los empleados públicos de las Comunidades Autónomas analizadas son, en muchas ocasiones, difíciles de comprender. Administraciones con análogas competencias tienen, en cambio, muy diferentes distribuciones de su personal en categorías. No se puede entender que para el funcionamiento de consejerías similares en unas Administraciones sean mayoría los titulados superiores y medios (los casos más evidentes son la Diputación Foral de Navarra y la Comunidad de Madrid), en otras predomine el personal administrativo y auxiliar administrativo (en la mayoría de las Administraciones Autonómicas) y, finalmente, en algunas exista una importante proporción de subalternos o personal de categoría similar en las escalas laborales (la Comunidad Canaria es un caso relevante). La notable descentralización

Gráfico 6 – Porcentaje máximo y mínimo de la distribución grupal de los empleados públicos por Comunidades Autónomas. Diciembre de 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

funcional incrementa el protagonismo de las competencias de planificación, dirección y control; la nueva organización del trabajo, gracias a la informática, simplifica y reduce las tareas administrativas/operativas. En este contexto, se debería diseñar una estratificación del personal donde los grupos más numerosos fueran los de alto nivel (titulados superiores y medios).

Otro problema relevante en relación a la distribución grupal de los empleados de las Comunidades Autónomas es el importante volumen de personal sobrecualificado o sobretitulado, es decir, empleados que se encuentran en un grupo en el que se exige una formación académica inferior a la que poseen. Esta situación influye de manera clara en el clima organizativo y en los niveles de motivación y satisfacción en el trabajo. Es muy difícil cuantificar el problema, ya que las bases de datos de personal de las Administraciones Autonómicas no disponen de este tipo de información[8].

2.4 Distribución de los empleados públicos por grupos de edad

Las pirámides de edad de los empleados públicos de las Comunidades Autónomas muestran que la mayoría de los efectivos tienen una edad que oscila entre los 30 y los 41 años (tabla 7)[9]. Las mayores diferencias se pro-

Tabla 7 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por grupos de edad. En porcentaje. Diciembre de 1995

	De 18 a 29	De 30 a 41	De 42 a 53	De 54 a 65	Más de 65	Total
Aragón	13,1	38,2	34,7	13,8	0,2	100
Baleares	18,7	39,1	29,5	12,6	0,1	100
Canarias	22,0	39,7	29,3	9,0	0,0	100
Cataluña	29,8	37,3	23,9	8,9	0,1	100
Galicia (*)	15,0	41,8	28,0	15,2	0,0	100
Murcia	10,1	51,1	25,5	13,3	0,0	100
País Vasco	6,3	57,1	25,2	11,3	0,1	100
C. Valenciana	15,3	46,2	25,2	13,2	0,1	100
Total	20,3	42,1	26,4	11,1	0,1	100

Nota: Se excluyen los colectivos docente y sanitario.
(*) Datos referidos al personal funcionario.

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

[8] En un reciente estudio realizado por el Equipo Análisis Política de la Universidad Autónoma de Barcelona por encargo de la Dirección General de la Función Pública de la Generalitat de Cataluña, se realizó una encuesta a una muestra representativa del personal de esta Administración (excluidos docentes y estatutarios) y se detectó que un 15% del personal poseía titulación universitaria y ocupaba puestos de trabajo pertenecientes a los grupos C, D y E.

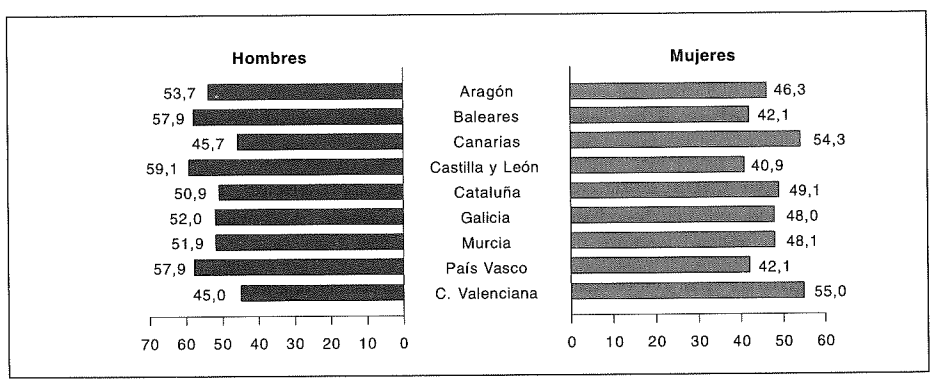
[9] Los datos de algunas de las Administraciones Autonómicas representadas en esta tabla aparecen desagregados por consejerías en el indicador A.1.5.6 en el Anexo Estadístico.

ducen en el grupo de 18 a 29 años. Las Administraciones Autonómicas más «jóvenes» son las de Cataluña y Canarias; las más «maduras» son las de Aragón y Galicia. Estamos, pues, ante unas organizaciones todavía jóvenes y con una importante concentración de personal en un solo tramo de edad; por ejemplo, en el País Vasco el 57% de los empleados públicos tienen entre 30 y 41 años. En un futuro a medio y largo plazo las características demográficas de algunas de estas Administraciones pueden manifestar importantes desequilibrios: cuando la concentración del personal llegue a los tramos más altos de edad o bien por una posible falta de relevo generacional si continúa la política restrictiva en las próximas ofertas públicas de empleo.

2.5 *Distribución de los empleados públicos por sexo*

La distribución de los empleados públicos por sexo en las Administraciones Autonómicas analizadas muestra un ligero predominio de los hombres sobre las mujeres, salvo en los casos de la Comunidad Valencia y Canarias (gráfico 7)[10]. Las Administraciones con mayor porcentaje de hombres son las de Castilla y León, País Vasco y Baleares, donde la diferencia entre ambos sexos supera los 15 puntos. El resto oscila entre un 2% y un 7% más de hombres que de mujeres. Un análisis más profundo en algunas Administraciones Autonómicas pone de manifiesto que existen desequilibrios internos por razón de sexo: las mujeres son más numerosas en los departamentos que prestan servicios sociales y en los departamentos

Gráfico 7 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por sexo. En porcentaje. Diciembre de 1995



Nota: Se excluyen los colectivos docente y sanitario.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos ERA.

[10] Los datos de algunas de las Administraciones Autonómicas representadas en este gráfico aparecen desagregados por consejerías en el indicador A.1.5.7 en el Anexo Estadístico.

con contenidos administrativos. Los hombres predominan en los departamentos técnicos. Por grupos, como ya vimos anteriormente, las mujeres son menos numerosas en los grupos A y E y más numerosas en los grupos C y D. El desajuste más importante por razón de sexo se produce en las jefaturas, donde la presencia de mujeres es reducida; la única excepción son los negociados, ya que en alguna Administración Autonómica hay más mujeres al frente de estos órganos. En las jefaturas de determinados servicios técnicos (de obras públicas, industria, etc.) o especiales (policía autonómica, bomberos) la presencia de las mujeres es casi testimonial. Finalmente, en los colectivos de personal sanitario y de personal docente hay un claro predominio de las mujeres sobre los hombres.

3. Capacidad de respuesta de las Administraciones a las demandas de los ciudadanos: un primer experimento administrativo

Además de su impacto en otros ámbitos, como el político o el económico, la consolidación de las Autonomías ha supuesto la creación de una nueva Administración Pública que sumar a la Central y a la Local, con sus canales propios de contacto con el ciudadano.

Aunque por sus atribuciones originales eran relativamente pocos los contactos directos con el ciudadano, con el desarrollo competencial las Comunidades Autónomas han tendido a potenciar su relación directa con los ciudadanos-clientes, como una de las vías más importantes de legitimación. Basta recordar que en este proceso de consolidación la mayoría de las Comunidades han optado por crear un aparato administrativo propio, abandonando la posibilidad de articular el nuevo nivel político a través de la Administración Local.

Para comprobar si la creación de este nuevo nivel de Administración y la consiguiente extensión del funcionariado autonómico se corresponden con una mayor capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos, se plantea este apartado, donde vamos a analizar el «rendimiento administrativo» de las Comunidades Autónomas. Intentamos responder en él a una de las preguntas que formulábamos al inicio de esta parte del Informe: ¿qué tal lo han hecho las Comunidades Autónomas? Nuestra referencia en este caso es el punto de vista del ciudadano.

Desde la perspectiva del ciudadano, la Administración de las Comunidades Autónomas recibe una valoración un poco más positiva que la Administración del Estado. Solamente el 16,6% de los entrevistados dice que las oficinas y servicios públicos que gestiona su Comunidad Autónoma funcionan mejor que las oficinas y servicios de la Administración del Estado.

Casi el 50% responde que el funcionamiento de ambas Administraciones es igual, mientras que no llegan al 10% los que opinan que la Administración de su Comunidad Autónoma provee sus servicios peor que el Estado[11].

Aunque el estudio que acabamos de citar esté apuntando una ligera tendencia de los ciudadanos del Estado español a evaluar más positivamente el funcionamiento o rendimiento de las Administraciones Autonómicas, son significativas dos indicaciones que sugieren los datos. La primera es que la mayoría de los ciudadanos-clientes no se decanta con claridad por ninguno de los niveles administrativos en cuestión, lo que coloca a cada uno de ellos en una situación poco competitiva. La segunda es, precisamente, que casi un cuarto de las respuestas se encuentra en la categoría «No sabe» del cuestionario. Esto último significa que el ciudadano tiene serias dificultades para evaluar el funcionamiento de las oficinas y servicios de las Administraciones Públicas, lo que, en el fondo, podría demostrar una actitud conformista o resignada ante el funcionamiento de las grandes burocracias públicas. Por otra parte, esta segunda indicación podría muy bien no ser independiente de la primera. Así, ambos porcentajes, que sumados se acercan al 75%, podrían estar enmascarando una sola concepción o valoración dominante del funcionamiento de las Administraciones Autonómica y Estatal: una idea única de Administración Pública en la que el origen de la responsabilidad gestora no fuera de ningún modo determinante del grado de calidad de los productos y servicios que proveen cada una de ellas.

En consecuencia, después de que las Administraciones Autonómicas hayan tenido el tiempo suficiente como para demostrar su competitividad ejecutiva, y aun salvando las singularidades que en cada caso podamos encontrar, se puede afirmar, respecto al estudio citado, pero sobre todo a tenor de los resultados de los experimentos administrativos que aquí se exponen, que el rendimiento de las Administraciones Autonómicas parece que todavía no se encuentra en un nivel suficientemente alto como para satisfacer al ciudadano.

Esta percepción se refiere al conjunto de las Comunidades Autónomas, pero el examen pormenorizado de la orientación al ciudadano que desarrolla cada Administración Autonómica muestra importantes diferencias. El procedimiento metodológico que se ha utilizado para una evaluación cualitativa del rendimiento de las Administraciones de siete Comunidades Autónomas del Estado español (Andalucía, Castilla y León, Madrid, Galicia, País Vasco, Navarra y Cataluña) es el que hemos denominado **experimento administrativo**.

Este enfoque metodológico se inscribe en la corriente del análisis de la calidad del servicio, a través del cual, y mediante un procedimiento riguroso y sistemático, se establecen una serie de factores que permiten la com-

[11] CIS, Estudio 2.211, pregunta 34, marzo de 1996.

paración entre Comunidades Autónomas. En particular, aquí se presentan detalladamente los resultados de dos experimentos administrativos junto con el examen, a través de una serie de indicadores específicos, de la política de orientación al ciudadano de las siete Comunidades Autónomas antes mencionadas. Los dos experimentos son: el registro de una asociación y la obtención de un permiso de caza. En el momento de escribir este apartado se encuentra todavía en fase de realización un tercer experimento; se trata del procedimiento de creación o modificación de establecimientos industriales, en todo lo que se refiere a competencias autonómicas.

3.1 El experimento administrativo

a) **Introducción**

En el marco del proyecto de investigación que ha desarrollado el Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA), y que se presenta en este Informe, el experimento administrativo se ha propuesto analizar, a través de una metodología específica, cómo las diversas Administraciones Autonómicas han construido un modelo de atención a las necesidades que sus ciudadanos les plantean. Para ello se ha optado por un enfoque esencialmente cualitativo, hasta hoy poco explorado en el campo de las Administraciones Públicas.

El propósito del experimento administrativo es analizar el nivel de respuesta de las Administraciones Autonómicas ante la demanda de un ciudadano, medido en términos de orientación al público y calidad del servicio. El fin último es establecer una descripción de las diferentes respuestas ofrecidas, con criterios homogéneos que permitan una ulterior comparación.

El objeto del experimento administrativo lo constituyen tres procedimientos realizados íntegramente por la Administración Autonómica, aunque hasta el momento solamente pueden ofrecerse resultados de dos de ellos. Previamente, y a nivel introductorio, también se ha realizado un breve análisis del desarrollo de oficinas de atención al ciudadano que ofrezcan información general de la Comunidad Autónoma y de otros instrumentos organizativos destinados a mejorar los canales de relación Administración-ciudadano.

Las actividades que desarrolla la Administración Autonómica se pueden clasificar, sin ánimo de exhaustividad, en tres grandes bloques:

— Actividades de carácter interno, de apoyo al funcionamiento del aparato administrativo: función pública, economía, organización.

— Actividades propias del Estado de Bienestar: educación, sanidad, asuntos sociales, juventud. Es frecuente que para el desarrollo de estas actividades se subcontrate a agentes privados, con o sin ánimo de lucro.

— Actividades de carácter regulativo: otorgación de autorizaciones, permisos, registros públicos.

Estas actividades constituyen lo que podemos definir como «núcleo duro» de la actividad administrativa, es decir, aquellas actividades que desarrolla en exclusividad la Administración.

Los procedimientos seleccionados para realizar el experimento administrativo se inscriben en el último grupo de actividades. Concretamente, los experimentos que se presentan son dos registros públicos. Los registros públicos tienen como funciones principales el facultar a la persona (física o jurídica) registrada para ejercer unas actividades concretas y, además, constituir una fuente de datos censal de todo lo referente a la situación de dicha persona o actividad. Por otro lado, es importante tener en cuenta una cuestión, que no es neutra desde el punto de vista de la interpretación de los resultados de este experimento y que, precisamente, surge de la esencia de provisión pública monopolística del servicio-producto que se analiza. La cuestión es que la demanda del ciudadano, aquello que se solicita, es un tipo de bien que se caracteriza, principalmente, por tener una inelasticidad alta para el ciudadano-cliente. En otras palabras, se puede afirmar que la disposición de las personas a pagar es bastante alta, independientemente de la calidad del servicio administrativo. Sirvan como ejemplo las personas que desean disponer de una licencia de caza, una decisión que refleja una voluntad de integración en el marco de la legalidad vigente.

Los procedimientos seleccionados son:

— obtención de una licencia de caza,
— inscripción de una asociación en el Registro de Asociaciones.

En el primer caso (caza), esta inscripción comporta una autorización para que el ciudadano pueda ejercer una determinada actividad, mientras en el segundo (asociaciones) la inscripción tiene validez a efectos de publicidad y de reserva del nombre (ninguna otra asociación puede registrarse con el mismo).

b) **Aspectos metodológicos**

El análisis de los procedimientos seleccionados se ha realizado desde la perspectiva del *marketing* de servicios y desde el enfoque de la calidad del servicio.

Desde la perspectiva del *marketing* de servicios, se destaca el factor orientación al cliente como premisa para analizar la capacidad de respuesta de la Comunidad Autónoma ante una demanda del ciudadano. Desde el enfoque de la orientación al cliente, es uno de los factores que explican la complejidad de la organización de la Administración de las Comunidades Autónomas bajo criterios funcionales. Para hacer frente a las diferentes

competencias que le corresponden, la Administración Autonómica desarrolla el principio de especialización, asignando los distintos ámbitos de la intervención administrativa a diferentes órganos activos dentro de los distintos departamentos o consejerías. Esta organización competencial es eficaz en la medida en que permite un tratamiento especializado de cada asunto, pero crea importantes problemas a los clientes, que se encuentran ante una pluralidad de órganos para los distintos aspectos de un mismo procedimiento y se ven obligados a peregrinar por los diferentes departamentos y órganos que intervienen.

Para realizar los trámites, el cliente no sólo debe conocer los organismos competentes en cada fase del procedimiento sino también el orden de los trámites, ya que unos exigen haber completado previamente otros. Ante dicha complejidad, un indicador destacado de la orientación al cliente es la información inicial que ofrece la Administración Autonómica sobre los pasos a realizar, en el orden correcto y en las oficinas adecuadas. Para ello se han desarrollado diferentes niveles de información/atención al público, desde las guías telefónicas de los organismos de la Comunidad hasta las oficinas de gestión unificada, que no sólo informan sino que también tramitan y resuelven ciertos trámites, pasando por las oficinas de información general, que orientan al ciudadano sobre direcciones y teléfonos y trámites y modelos de documentos que necesitará. Este aspecto se ha tratado, a nivel descriptivo, en una fase previa del experimento administrativo.

La complejidad de la actividad administrativa, según el esfuerzo político y organizativo empleado en satisfacer las necesidades de los ciudadanos, puede enmarcarse en una escala que se ha denominado de «niveles de atención al ciudadano»:

— Nivel 1. Información: de las guías telefónicas a las oficinas de información general.
— Nivel 2. Tramitación: de los registros de entrada/salida a las oficinas de gestión unificada.
— Nivel 3. Resolución: de los órganos técnicos departamentales a las oficinas de gestión unificada.

El experimento administrativo ha pretendido evaluar cualitativamente, a través del análisis de los instrumentos de orientación al ciudadano existentes (nivel 1) y la observación directa del comportamiento de las Administraciones Autonómicas ante la demanda ciudadana de provisión de tres procedimientos administrativos (niveles 2 y 3), el funcionamiento de las burocracias públicas autonómicas en cada uno de los niveles.

La perspectiva de la calidad del servicio parte de la siguiente definición de calidad: «La amplitud de la discrepancia o diferencia que exista entre las expectativas o deseos de los clientes y sus percepciones con respecto al servicio finalmente recibido» (Zeithaml, Parasuraman y Berry, 1990).

En la presente investigación se ha asumido que, a grandes rasgos, están identificadas ya cualitativamente las expectativas del ciudadano-cliente. Para minimizar el sesgo que podría derivarse de este supuesto, se ha prestado especial atención a los indicadores de calidad menos valorativos, es decir, los de carácter básicamente descriptivo.

Además, por el hecho de situarnos en el ámbito de la Administración Pública, la medida de la calidad del servicio debe tener en cuenta dos dificultades especialmente relevantes: la naturaleza de su *output*, que es un servicio, y la no existencia de un mercado. Esta situación de no competencia se traduce en una baja receptividad y en pocos incentivos para la mejora de la calidad. Ante estos condicionantes, se pueden plantear varias áreas de actuación, entre las que destacan: la comprensividad del sistema, la respuesta a las necesidades del ciudadano, la accesibilidad y el estímulo a la participación.

Una expectativa es aquello que busca el ciudadano-cliente y que cree que el servicio público, en este caso estrictamente administrativo, le proporcionará. Los indicadores principales del grado de cumplimiento de tales expectativas son el tiempo necesario para prestarle dicho servicio, su coste –sobre todo económico– y la forma de ser atendido. Recogidos datos para cada uno de estos indicadores, se intenta definir de forma consistente una situación de calidad de los servicios administrativos en las Comunidades Autónomas sometidas al experimento administrativo. Por otra parte, la experiencia que tiene el ciudadano cuando recibe el servicio es otro elemento fundamental constitutivo de la calidad de los servicios/productos ofertados por una Administración. Esta medida de rendimiento exigiría un diseño específico para obtener datos concluyentes, ya que necesita la participación directa de ciudadanos-clientes de los servicios que se estudian.

No se ha pretendido completar un diseño experimental de tal magnitud, ya que el propósito principal y su marco de actuación se inscriben en el ámbito de la exploración. Sólo después de evaluar los resultados de esta investigación y de analizar en toda su extensión los aspectos conceptuales, metodológicos e instrumentales, la información directa del ciudadano-cliente de los servicios públicos evaluados constituiría un pilar fundamental de la investigación en estudios posteriores. Lo que hemos hecho es poner a prueba una serie de instrumentos –paquete de indicadores de calidad y cuestionario cualitativo– hasta el momento poco o nada contrastados en el campo en que han sido utilizados. A medida que se vayan refinando estos instrumentos, se espera una aproximación más explicativa de la realidad del rendimiento o funcionamiento de las Administraciones Autonómicas del Estado español que se someten a estudio.

El experimento administrativo ha fundamentado su labor de medida en tres elementos:

— Los indicadores de capacidad y actuación administrativa, como los que miden tiempo de respuesta y coste o esfuerzo realizado por el ciudadano-cliente.

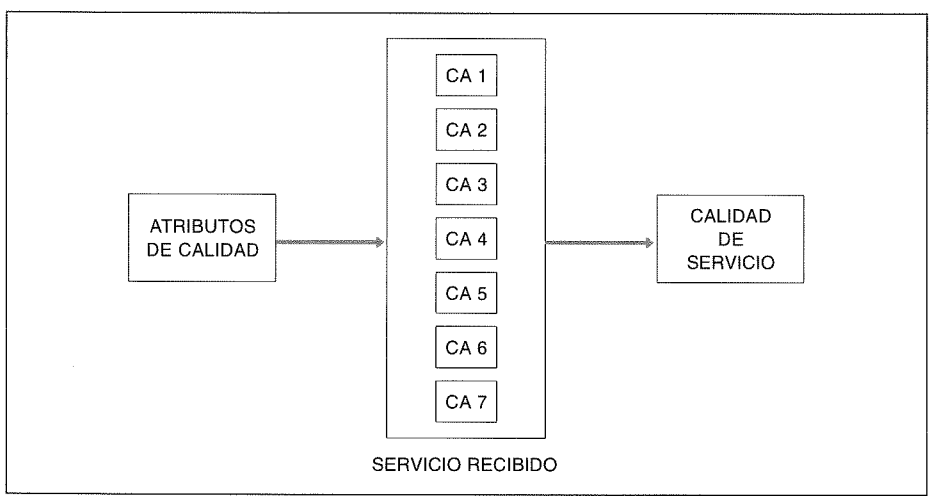
— Un instrumento de medida de los atributos de calidad de un servicio, que es una adaptación del cuestionario diseñado, y ampliamente contrastado en el sector privado, por Zeithaml, Parasuraman y Berry.

— La intervención del «tramitador misterioso», una figura creada para enmascarar la intervención del investigador en el experimento y neutralizar así el efecto de reactividad que la presencia del analista podría desencadenar ante los proveedores de los servicios/productos analizados. Se ha asumido como insalvable y, a su vez, poco significativo desde la categoría exploratoria del trabajo el sesgo que probablemente haya podido introducir el investigador con sus valoraciones respecto a la aplicación del instrumento de factores o atributos de calidad.

Otra particularidad metodológica de este experimento es que los puntos de referencia contra los cuales se evalúan las actuaciones de las Administraciones Autonómicas no son estándares de expectativas directas de los ciudadanos, sino, de una parte, la valoración de los atributos de calidad, facilitada por la herramienta antes mencionada y, de otra parte, la posición relativa de las Comunidades Autónomas respecto a las distintas situaciones particulares que cada una de ellas revela.

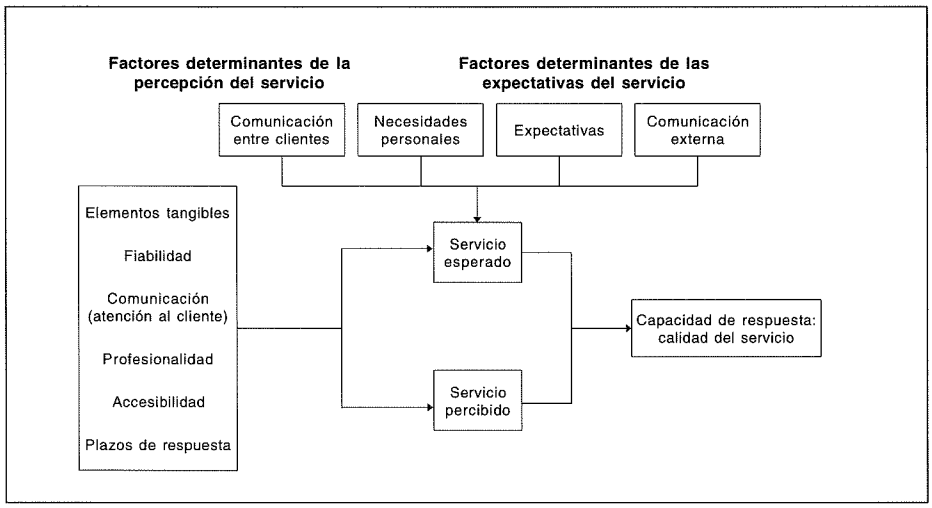
De esta forma se ha configurado un esquema metodológico de evaluación del rendimiento autonómico (cuadro 3) según el cual los atributos de calidad, que se obtienen a través de los distintos instrumentos de medida

Cuadro 3 – Esquema de evaluación de la calidad del servicio empleado en el experimento administrativo



Fuente: Elaboración ERA.

Cuadro 4 – Factores determinantes de la calidad del servicio



Fuente: Elaboración ERA a partir de Zeithaml, V. A., Parasuraman, A. y Berry, L. L., 1990.

utilizados, determinan una calidad del servicio –el rendimiento de la Administración Autonómica– a través del servicio efectivamente recibido en los términos relativos de comparación entre una y otra Comunidad.

En el cuestionario de factores de calidad utilizado se han incorporado, por otra parte, los principales factores determinantes de las expectativas y de la percepción del funcionamiento de los servicios administrativos. En el cuadro 4 se identifican e indican sus vínculos conceptuales.

Así pues, atendiendo al objetivo y a las limitaciones del experimento administrativo en cuanto investigación exploratoria, el análisis se ha centrado en los aspectos más directamente vinculados a la percepción del servicio, dejando aparte los factores determinantes de las expectativas, si se exceptúan los referidos a la comunicación externa.

A continuación se define cada uno de los atributos de calidad que han servido para desarrollar el instrumento metodológico que se acaba de exponer. Cinco factores o criterios resumen el conjunto de atributos que se identifican:

Elementos tangibles

Comprende el conjunto de atributos de los elementos tangibles:

— Apariencia de las instalaciones físicas, equipos, personal.
— Apoyo para preparar la documentación; por ejemplo, modelos de solicitud.

— Documentación informativa; por ejemplo, instrucciones sobre documentos a presentar.

— Accesibilidad: facilidades para acceder a las oficinas de atención al público; por ejemplo, vía telefónica –centralita, intermediarios internos–, ubicación y disposición de las dependencias.

Fiabilidad

Habilidad para ejecutar el servicio prometido de forma fiable y cuidadosa. Comprende, a su vez, el atributo de fiabilidad:

— Corrección, en lo que a contenidos se refiere, de la información ofrecida por la oficina; por ejemplo, la información ofrecida es completa, hay errores o imprecisiones susceptibles de interpretaciones erróneas...

Comunicación (atención al cliente)

— Actitud del personal de contacto con el público; por ejemplo, el personal de contacto escucha y se comunica con el público en un lenguaje comprensible, atención personalizada, trato singularizado para cada caso, facilita su nombre para resolver dudas posteriores, se responsabiliza de casos particulares.

— Orientación activa a los clientes; por ejemplo, publicidad de los servicios ofrecidos por la oficina, oferta de servicios suplementarios cuando se atiende al cliente.

Profesionalidad

— Conocimiento del contenido del servicio que se ofrece, de su casuística y de aspectos vinculados a él; por ejemplo, casos especialmente problemáticos, trámites a realizar en otras Administraciones para completar el procedimiento.

Plazos de respuesta

— Plazo previsto al inicio del procedimiento, según la propia oficina.

— Plazo real transcurrido al finalizar el trámite, desde la entrega de la documentación hasta la comunicación de finalización del expediente.

Estos atributos o conceptos han sido los referentes en la descripción básica de las respuestas ofrecidas por cada Comunidad Autónoma para una posterior comparación.

c) La preparación y realización del experimento administrativo

Para plantear el experimento se realizó un sondeo previo con el fin de calibrar la complejidad de cada caso. Seguidamente, se presentan los primeros resultados de este sondeo:

— Todas las Comunidades Autónomas que forman el grupo inicial de referencia de ERA y que aquí han sido consideradas tienen competencias en los tres procedimientos seleccionados. El departamento o consejería encargado de cada trámite varía en función de cada Comunidad[12].

— La obtención de una licencia de caza requiere la contratación con una compañía aseguradora de un seguro especial para cazadores. La presentación de este seguro, junto con una fotocopia del DNI, es suficiente para obtener, previo pago de unas tasas, la licencia de caza.

— La inscripción de una asociación en el Registro de Asociaciones requiere tres documentos, uno de los cuales, los estatutos, es de elaboración compleja: deben adecuarse a la normativa vigente, contener las finalidades de la asociación, su organización interna y las reglas de su funcionamiento.

Atendiendo a las características de cada caso, la técnica que se ha utilizado se basa en la del «cliente misterioso», desarrollada ampliamente en el campo del *marketing* de servicios. No obstante, para nuestro objeto de estudio se han introducido modificaciones, algunas de las cuales ya se han ido mencionado en los puntos anteriores, orientadas a obtener información sobre el resultado en un proceso real.

En líneas generales, con esta técnica, que el equipo responsable de este estudio ha denominado «tramitación misteriosa», un investigador se hace pasar por un ciudadano-cliente y solicita información sobre los trámites que hay que realizar y los requisitos que se deben cumplimentar para la obtención de un determinado servicio o producto. Mediante este procedimiento el investigador consigue datos de primera mano sobre diversos aspectos de la calidad del servicio ofrecido por la Administración analizada. A partir de esta información se elabora un informe de registro de datos, que se convertirá en el material base para la realización del análisis y el contraste con la hipótesis de trabajo planteada.

d) Indicadores, fuentes de información y recogida de datos del experimento

El experimento administrativo se ha estructurado a partir de tres ámbitos principales de información, que han constituido la base del análisis y

---

[12] Durante el desarrollo del experimento se constató que en alguna de las Comunidades Autónomas algún trámite no era realizado por la Administración Autonómica sino por la Administración Central, por más que existe la posibilidad de asumir la competencia en cuestión de acuerdo con el Estatuto de Autonomía. Éste es el caso del Registro de Asociaciones en Galicia. Cuando esto ha sucedido, el experimento no se ha interrumpido, considerándose la Comunidad Autónoma como grupo de control.

de la evaluación del rendimiento de las Administraciones Autonómicas estudiadas:

- Descripción de los canales *ad hoc* que las Administraciones Autonómicas ponen al alcance del ciudadano (**orientación al ciudadano**). Fuentes:
  - — Horas de atención del teléfono de información al ciudadano (*horas atención teléfono*).
  - — Antigüedad del servicio telefónico de atención al ciudadano en años (*edad del servicio telefónico*).
  - — Existencia de una guía de servicios –teléfonos, direcciones...– sobre la Administración de la Comunidad Autónoma ponderado según una escala de 0 a 3, de peor a mejor (*guía*).
  - — Horas de atención al público de la oficina de información general –de tipo transversal– sobre los servicios administrativos de la Comunidad Autónoma (*horas oficina general*).
  - — Antigüedad de la oficina de información general en años (*edad oficina general*).
  - — Existencia de una oficina de información departamental (*oficina departamental*).
  - — Número de horas de atención al ciudadano de las oficinas de información departamental (*horas oficina departamental*).
  - — Existencia de oficinas de gestión unificada de servicios administrativos de tipo transversal (*OGU*).
- Experimento administrativo de registro de una **asociación**. Fuentes:
  - — Instrumento de medida de los atributos de calidad del servicio (*factores de calidad*).
  - — Contacto telefónico (*teléfono*).
  - — Registro de una asociación (*registro*).
  - — Precio del trámite (*precio*).
- Experimento administrativo de obtención de una licencia de **caza**. Fuentes:
  - — Instrumento de medida de los atributos de calidad del servicio (*factores de calidad*).
  - — Contacto telefónico (*teléfono*).
  - — Precio del trámite (*precio*).

A continuación se describe el proceso de elaboración de los indicadores empleados en el experimento administrativo, ilustrando el proceso metodológico y técnico empleado tanto en el desarrollo del experimento como en el análisis de sus resultados.

1. Recogida de datos. Se han obtenido los datos sobre orientación al público y factores de calidad mediante el contacto telefónico y la visita al servicio.

Antes de iniciar el experimento se celebraron diversas reuniones con los responsables de cada equipo de investigación. En estas reuniones de presentación y preparación previa se establecieron la metodología y las técnicas para llevar a cabo el experimento manteniendo pautas comunes y basándose en dos cuestionarios estándar: a) cuestionario del contacto telefónico y b) cuestionario de factores de calidad.

2. Proceso de datos. Una vez obtenidos todos los datos referidos a cada Comunidad Autónoma, se ha procedido a su tratamiento sistematizado, convirtiendo las informaciones cualitativas en **clasificaciones ordinales relativas entre las diferentes Comunidades**, utilizando distintas escalas en función de la variable considerada. El siguiente paso ha sido la codificación de las variables consideradas a partir de la citada clasificación. La puntuación es asignada de acuerdo con los criterios de calidad estándar, definidos según las posiciones relativas que ocupa cada Comunidad Autónoma en relación a las demás.

3. Agregación por categorías. Se ha procedido a agregar los resultados obtenidos, mediante una ponderación de las distintas variables, y se han relacionado con la puntuación máxima que se puede obtener para, finalmente, establecer **un indicador único por categoría**:

— *Factores de calidad*. Incluye la puntuación ponderada de las siguientes variables: elementos tangibles, fiabilidad, comunicación-atención al público, profesionalidad y temporalidad.

— *Contacto telefónico*. Incluye la puntuación ponderada de las siguientes variables: pasos realizados, números de teléfono a los que se ha llamado, número de pasos internos entre teléfonos, errores detectados y número total de llamadas efectuadas.

— *Registro*. Referido a los plazos reales de tramitación de los expedientes para el caso de asociaciones.

— *Precio*. Referido a las tasas establecidas para registrar una asociación y para obtener una licencia de caza.

e) Los resultados

A partir de este proceso de elaboración de análisis de datos se han obtenido una serie de tablas resumen del experimento administrativo.

Se ha buscado la mayor simplicidad para una fácil interpretación y comprensión global de los datos manejados, a fin de poner a disposición del lector una información sintética y concluyente al término del proceso.

Las variables utilizadas (indicadores) son de tipo ordinal; de este modo, el proceso de cálculo de índices sintéticos, en los que se resumía la información aportada por cada una de las variables para cada caso, ha llevado

Tabla 8 – Indicadores de calidad del experimento administrativo de orientación al ciudadano

	Orientación al ciudadano								Índice ordinal sintético	
	Horas atención teléfono	Edad del servicio telefónico	Guía	Horas oficina general	Edad oficina general	Oficina departamental	Horas oficina departamental	OGU	Nivel agregado	Nivel relativo
Cataluña	2	6	2	5	6	2	2	1	26	4
Andalucía	6	4	3	2	5	3	4	2	29	5
Castilla y León	7	3	4	4	4	3	4	3	32	6
Galicia	3	5	2	4	1	1	3	3	22	3
Madrid	4	1	3	1	2	1	1	2	15	1
País Vasco	5	7	1	6	7	2	4	3	35	7
Navarra	1	2	3	3	3	2	4	3	21	2

Fuente: Elaboración ERA.

Tabla 9 – Indicadores de calidad del experimento administrativo de registro de una asociación

	Asociaciones				Índice ordinal sintético	
	Factores de calidad	Teléfono	Registro	Precio	Nivel agregado	Nivel relativo
Cataluña	1	3	6	6	16	4
Andalucía	4	4	7	1	16	4
Castilla y León	6	2	3	5	16	4
Galicia	7	5	4	1	17	5
Madrid	2	2	5	4	13	3
País Vasco	5	1	1	3	10	2
Navarra	3	2	2	2	9	1

Fuente: Elaboración ERA.

Tabla 10 – Indicadores de calidad del experimento administrativo de obtención de una licencia de caza

	Caza			Índice ordinal sintético	
	Factores de calidad	Teléfono	Precio	Nivel agregado	Nivel relativo
Cataluña	1	5	4	10	3
Andalucía	4	2	5	11	4
Castilla y León	6	1	6	13	5
Galicia	7	4	7	18	6
Madrid	2	3	1	6	1
País Vasco	5	1	3	9	2
Navarra	3	4	2	9	2

Fuente: Elaboración ERA.

Tabla 11 – Niveles relativos del índice ordinal sintético de cada unidad de análisis

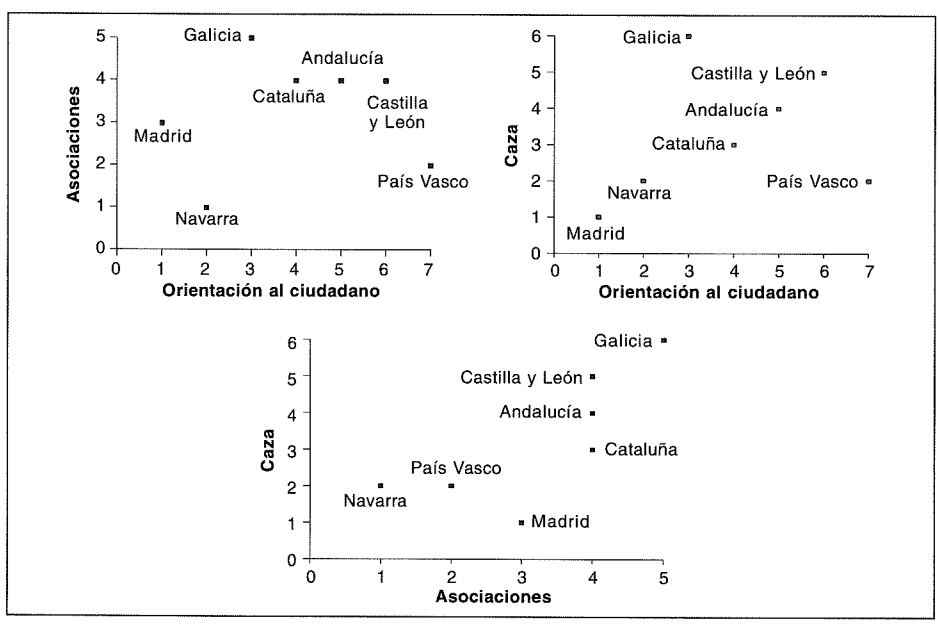
	Relativos			Índice ordinal sintético	
	Orientación al ciudadano	Asociaciones	Caza	Nivel agregado	Nivel relativo
Cataluña	4	4	3	11	3
Andalucía	5	4	4	13	4
Castilla y León	6	4	5	15	6
Galicia	3	5	6	14	5
Madrid	1	3	1	5	1
País Vasco	7	2	2	11	2
Navarra	2	1	2	5	1

Fuente: Elaboración ERA.

a la realización de una ordenación para cada uno de estos indicadores (tablas 8, 9 y 10).

Dicho proceso culmina con la elaboración de una última tabla de síntesis (tabla 11). En esta tabla se recogen los niveles relativos del índice ordinal sintético de cada unidad de análisis. De esta forma, y habiendo seguido el mismo proceso de cálculo anteriormente descrito, se ha obtenido un índice ordinal sintético global.

Gráfico 8 – Posiciones relativas por las parejas de unidades de análisis



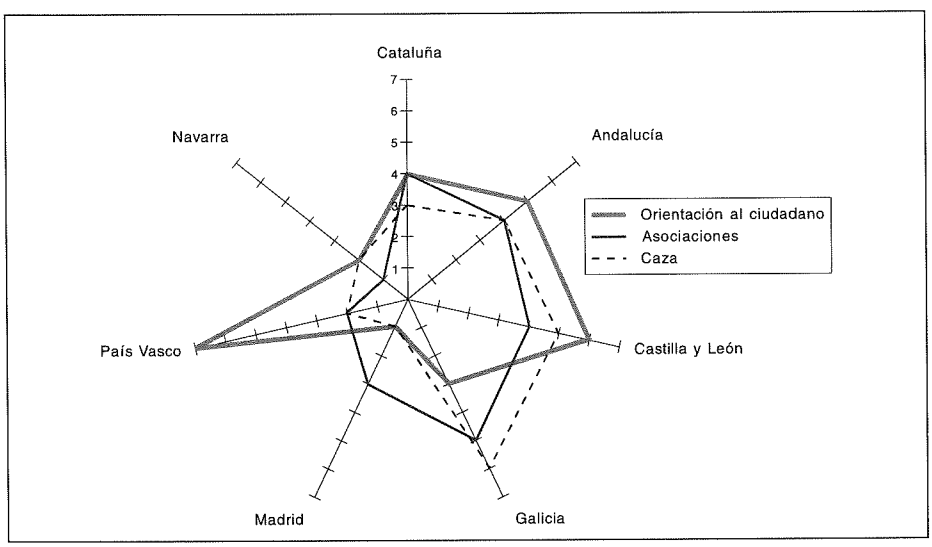
Fuente: Elaboración ERA.

El proceso de taxonomización ha consistido en la elaboración de unas tablas gráficas binomiales (gráfico 8) que dan la posición de las Comunidades Autónomas en espacios bidimensionales definidos por las parejas de unidades de análisis que tratamos (orientación/asociaciones, orientación/caza y asociaciones/caza).

Los resultados reflejados en las tablas-resumen de los indicadores de calidad también han constituido la base para elaborar una tipología en la que se refleja el rendimiento de las Administraciones de las Comunidades Autónomas objeto de estudio. En términos generales, la tipología resultante define dos tipos principales de rendimiento de las Administraciones Autonómicas: tipo de rendimiento A y tipo de rendimiento B. El **tipo de rendimiento A** se caracteriza por revelar sistemáticamente altas puntuaciones en los índices ordinales sintéticos, mientras que el **tipo de rendimiento B** muestra un comportamiento contrario. Las Comunidades Autónomas que pertenecen al tipo A son Madrid y Navarra; con ciertos matices, el País Vasco también puede incluirse en este primer grupo. En cambio, Castilla y León, Galicia y Andalucía pertenecen claramente al tipo B. Entre un tipo y otro se encuentra Cataluña. El gráfico 9, elaborado a partir de los datos de la tabla 11, refleja de forma plástica la tipología que acabamos de comentar.

Por último, conviene destacar que el comportamiento de cada Comunidad Autónoma refleja un alto grado de consistencia interna: los buenos resultados en una unidad de análisis predicen, en términos generales, unos buenos resultados en otra.

Gráfico 9 – Tipología de las Administraciones Autonómicas estudiadas en función del rendimiento detectado en el experimento administrativo



Fuente: Elaboración ERA.

3.2 *Conclusiones sobre rendimiento administrativo y capacidad de respuesta al ciudadano*

Los resultados del experimento administrativo muestran la existencia de diferentes estilos de orientación al público desarrollados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas. En dos casos se contrastan con referentes no autonómicos, tomados como grupo de control para favorecer el análisis comparativo. La estructura y alcance del experimento administrativo permiten observar como las diferencias no sólo se dan entre Comunidades Autónomas, sino que incluso aparecen estilos diferentes entre los servicios de la misma Comunidad encargados del mismo procedimiento, dependiendo de que estén ubicados en la sede central o sean delegaciones de la consejería respectiva.

Son destacables un conjunto de conclusiones que, al mismo tiempo, permiten describir el escenario de la calidad de los servicios administrativos estudiados en este trabajo:

— Las Comunidades Autónomas no han desarrollado una política de orientación al ciudadano de contenido transversal y singular de acuerdo con las estrategias de gestión administrativa de cada una de ellas.

— Se observa una capacidad de respuesta administrativa heterogénea, incluso dentro de una misma Comunidad, si se atiende a los distintos resultados obtenidos para cada uno de los experimentos realizados.

— La tradición en el desarrollo de canales de relación con el ciudadano-cliente o de unidades organizativas destinadas a la mejora de su satisfacción no influye de forma determinante en el nivel de calidad logrado en el momento de proveer los servicios administrativos.

— Los servicios que se han sometido a examen se circunscriben en un modelo de calidad todavía más próximo al principio burocrático de cumplimiento de normas y procedimientos que al de satisfacción de necesidades.

Orientación al ciudadano

A nivel general se comprueba que en las Comunidades Autónomas no existen unas políticas coherentes e integradas de orientación al público claramente definidas. Si bien a partir de los años noventa han aparecido indicios que apuntan al establecimiento y consolidación de diversos mecanismos diseñados para favorecer y facilitar la relación ciudadano-Administración Autonómica, los datos del experimento administrativo revelan que estos instrumentos son desconocidos y poco utilizados en relación a su potencial de actuación.

Tomando como indicador la existencia de diversos instrumentos de relación Administración-ciudadano (teléfonos de información, guías de la Co-

munidad Autónoma, oficinas de información general, oficinas de información departamental, entre otros), la tendencia que aparece apunta a que las Comunidades Autónomas que los han desarrollado más recientemente –por creación *ex-novo* o remodelación de los ya existentes– ofrecen un servicio de mayor calidad.

Por Comunidades, **Cataluña** dispone de un Plan Director de Atención al Ciudadano que, aunque todavía no se ha puesto en marcha, tiende al desarrollo integral de la política de orientación al ciudadano de la Administración Autonómica. De los instrumentos transversales desarrollados hasta el momento destaca su reciente creación –en comparación con otras Comunidades Autónomas– y su alto nivel de calidad, tomando como ejemplo las informaciones facilitadas por el teléfono de información administrativa y las actualizaciones de la *Guía de Servicios de la Comunidad*, «*Guía Breu*». En el nivel centralizado también aparece una Oficina de Atención al Administrado, encargada básicamente de recoger las quejas y reclamaciones de los ciudadanos. En contraste, aparecen políticas departamentales con sus propias vías de difusión y acercamiento al ciudadano, sin seguir directrices centralizadas. Los Departaments de Benestar Social y Justícia, por ejemplo, han creado oficinas de carácter departamental.

Andalucía ofrece un teléfono gratuito de información sobre la Comunidad Autónoma (es el único caso) y dispone también de una *Guía de la Comunicación* con los teléfonos y direcciones más importantes de la Administración Autonómica. Asimismo, la Oficina de Información al Ciudadano, dependiente de la Consejería de Presidencia, proporciona información de toda la Comunidad Autónoma, sin que existan oficinas de carácter departamental en el resto de las consejerías.

En la Comunidad de **Castilla y León** se perfila el modelo centralizado que se describía en Andalucía, con la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones, que ofrece también el servicio de información telefónica de carácter transversal, sin que existan en este caso oficinas departamentales. No dispone de guía propia de teléfonos y direcciones de la Comunidad Autónoma.

Galicia se caracteriza por contar con el Servicio Telefónico de Información e Atención ó Ciudadán, como uno de los servicios del Centro de Información e Atención ó Ciudadán, que depende de la Consellería de Presidencia y ofrece información de carácter transversal. Existen además cinco Oficinas de Representación Comarcal, que también ofrecen información interdepartamental. Por otro lado, cada consejería dispone de una unidad con el mismo nombre que la oficina central, pero que facilita la información propia del departamento.

La Comunidad de **Madrid** sigue ese modelo descentralizado, con una oficina de información en cada consejería, aunque también dispone de la

Oficina de Iniciativas, Información y Reclamaciones, que, con carácter interdepartamental, ofrece el servicio de información telefónica.

El **País Vasco** dispone de un teléfono central del Gobierno Vasco, pero no de una oficina centralizada ni de oficinas departamentales de orientación al ciudadano en el sentido referido en las demás Comunidades. Sin embargo, dispone de una *Guía de Servicios* (*Zerbitzuen Gidaliburua*) con teléfonos y direcciones de servicios de la Comunidad Autónoma. Se distribuyó a domicilio en 1992 y 1994, con un cupón-respuesta de franqueo gratuito para solicitar información más concreta sobre algún tema. Se perfila así otro estilo de orientación general al ciudadano caracterizado por mecanismos que, si bien son de uso más asequible (no obligan a desplazarse al ciudadano sino que le llegan a su domicilio), son ciertamente más inestables o, por decirlo de otro modo, menos estructurales.

Finalmente, **Navarra** dispone de un teléfono de información que es el mismo de la centralita telefónica de la Comunidad Autónoma (hay que tener presente, de nuevo, la dimensión de la Comunidad), así como de una guía de teléfonos y direcciones. Asimismo, existe una Oficina de Información al Público del Gobierno de Navarra, que ofrece información de la Administración de la Comunidad Foral.

El análisis de la capacidad de respuesta de las Administraciones Autonómicas con el experimento administrativo pone de relieve la heterogeneidad tanto entre los modelos de atención al público desarrollados por las distintas Comunidades Autónomas como entre las varias unidades concretas que prestan el servicio en una misma Comunidad Autónoma.

Las diferencias apuntadas sugieren que la distinción entre modelos de atención al público está vinculada a la potenciación otorgada a las distintas políticas concretas en las que se enmarca el servicio.

Un elemento destacado de la atención al público es el canal de comunicación por el que se presta. En la mayor parte de los casos, el contacto directo, la visita del ciudadano al servicio, ha ofrecido mejores resultados, en cuanto a medida de los indicadores de rendimiento administrativo –calidad de servicio–, que la llamada telefónica (con la excepción de Galicia y Castilla y León).

Experimento de caza

En la caracterización cualitativa de los servicios prestados se presentan dos modelos en función de la actitud de servicio del personal de contacto, que puede basarse en la empatía, cortesía y comprensividad del ciudadano –como en Andalucía, Madrid y País Vasco– o bien en el trato impersonal y poco receptivo –como en Navarra y Galicia–.

En la Comunidad Autónoma de **Cataluña** el servicio ofrecido destaca por la pasividad-reactividad del personal de contacto, especialmente en la visita, puesto que sólo se ofrece la información que se solicita, sin aportar informaciones básicas de carácter complementario. En cambio, se ofrecían indicaciones escritas y folletos de información sobre otros servicios prestados por la unidad, así como los teléfonos y direcciones de otras Administraciones y de asociaciones donde solicitar información complementaria, lo cual representa una aportación en términos de valor añadido al servicio.

En **Andalucía** el rasgo destacado es la externalización de parte del trámite a las oficinas de la Caja Rural, aunque tal elemento de descentralización del servicio provoque el desconocimiento del trámite entre una parte del personal de la unidad responsable del procedimiento en la Comunidad Autónoma, que se limita a dirigir al público a las oficinas bancarias. Por otro lado, cabe destacar que la atención en las oficinas de la Caja Rural es muy positiva, facilitando la preparación de los documentos necesarios para cumplimentar el trámite (por ejemplo, el seguro de cazador).

En **Castilla y León** el tamaño de la Administración se traduce en facilidad para la tramitación del procedimiento, aunque las preguntas sobre otros aspectos se resuelven mediante la externalización del proceso de comunicación con el ciudadano-cliente, dirigiéndolo a intermediarios privados especializados en la gestión del trámite.

La Comunidad de **Galicia** destaca por lo impersonal, casi cortante, del trato prestado al ciudadano, aunque se informaba de cómo resolver trámites complementarios correspondientes a otras Administraciones y se ofrecía información sobre otros servicios de la unidad (mediante tablones de anuncios).

En **Madrid**, la Agencia de Medio Ambiente (convertida posteriormente en Consejería de Medio Ambiente), encargada del trámite, conserva las identificaciones exteriores del Ministerio de Agricultura y del ICONA. Próximos a su ubicación se encuentran servicios privados complementarios del trámite objeto de estudio (una entidad financiera para efectuar el pago de tasas y agencias de seguros para obtener el seguro obligatorio requerido).

En el **País Vasco**, así como en **Navarra**, es imprescindible la realización del «examen del cazador» previamente a la obtención de la licencia de caza, lo cual constituye un elemento distintivo a subrayar con respecto a las demás Comunidades Autónomas objeto de análisis. Como dato a destacar, en el País Vasco la tramitación de licencias de caza corresponde a la Diputación Foral, por lo que los resultados del experimento en esta Comunidad se han utilizado como grupo de control para el análisis comparativo.

Experimento de asociaciones

La estructura del experimento de registro de una asociación, en su estadio de tramitación de la creación de una entidad asociativa, se diseñó de forma que, simultáneamente, se iniciaban dos procedimientos, correspondientes a dos asociaciones. Una de ellas, la de «grupo experimental», contenía cuatro errores-trampa en sus estatutos, mientras que la otra, la de «grupo de control», no. Dichos errores-trampa no eran del mismo calibre. La escala se basó en la relativa dificultad en su detección, ponderada por una cierta medida de «magnitud» del contenido que significaban. Así dos de los errores-trampa introducidos en los estatutos de la asociación experimental se consideraban de dificultad alta, uno de dificultad media y otro de dificultad baja. Los errores-trampa eran de dos tipos: error-trampa por omisión de información correcta, de gradiente bajo o medio, y por presencia de información incorrecta.

En la Comunidad Autónoma de **Cataluña**, tanto el trato recibido como la estandarización del procedimiento se relacionan con la cantidad relativamente alta de asociaciones nuevas que se inscriben en el Registro. Coincidiendo con el caso de la Comunidad de **Navarra**, si bien a diferencia de los demás casos no se presta una atención inicial tan personalizada (se atiende en un mostrador, mientras en la mayor parte se ofrece asiento al ciudadano ante una mesa de trabajo), el trato es correcto y se ofrece una información escrita muy detallada.

El caso de **Andalucía** se ha caracterizado por una atención muy cuidada y, aunque ha sido la Comunidad Autónoma que más ha tardado en dar respuesta a la solicitud presentada (91 días), también ha sido la única Comunidad Autónoma que ha detectado los principales errores introducidos en los estatutos de una de las asociaciones, aunque esta circunstancia no se ha tenido en cuenta al sobrepasar el período de 90 días estipulado en el experimento para la recepción de respuestas.

En **Castilla y León** el trato ofrecido presenta importantes deficiencias desde la perspectiva de orientación al servicio público. Sirva de ejemplo la siguiente anécdota:

El miembro del equipo que realizaba el experimento se personó en el servicio para solicitar información y modelos de documentos para realizar el trámite. En la oficina encargada del procedimiento «no me ofrecieron modelos de documentos, simplemente me explicaron lo que debían contener los estatutos de la asociación, información básica. Me ofrecieron solamente la hoja donde debía figurar el nombre de la asociación y los datos de la persona que la registró. Sin embargo, fui una segunda vez, al perder estos impresos, y al solicitarle otros dos nuevos se quejó y me dijo que a ella le pedían cuentas sobre las fotocopias entregadas, que no se podían perder porque costaban dinero. Me ofrecí a pagárselas (eran solamente dos

hojas) y se negó porque no podía aceptar el dinero. Una compañera suya entró en la discusión a favor de la funcionaria y en contra mía. Cuando le expliqué más claramente a qué papeles me estaba refiriendo, se disculpó porque pensaba que yo le pedía modelos de documentos de estatutos, lo que en la primera visita no me había entregado y que yo no sabía que existían».

En esta Comunidad Autónoma, así como en el caso del País Vasco, se presentaron dos casos simulados en dos oficinas ubicadas en distintas provincias. El resultado fue bastante diferente, siendo mejor el de la delegación territorial que el de la propia sede central de la consejería. Sin embargo, cabe destacar que la Administración de Castilla y León ha sido la única que ha detectado uno de los errores-trampa en los estatutos de una de las asociaciones, aunque se trataba del que representaba una menor dificultad en su detección. Con todo, el mérito de esta Administración se ve aumentado en términos relativos ya que es la única que ha sido capaz de no pasar por alto uno de los errores introducidos. Al mismo tiempo, es importante resaltar el hecho que la Administración de Castilla y León, junto con otras, como la de Navarra, han puesto de manifiesto la existencia de errores (no intencionados) de carácter menor en las asociaciones experimentales, la mayoría de los cuales son susceptibles de interpretaciones divergentes por lo que se refiere a la presencia de los contenidos en cuestión en el texto presentado[13].

Una interpretación de estos datos conduce a pensar que los instrumentos de control administrativo de los servicios examinados no son suficientemente fiables.

La Comunidad de **Galicia** se ha utilizado como grupo de control, pues la competencia de registrar asociaciones está asumida por la Delegación del Gobierno Central, realizándose el trámite en el Ministerio del Interior. En el nivel de la calidad del servicio, destaca esta Comunidad Autónoma por su carácter proactivo: el personal de contacto con el público mostró en todo momento un trato afable, ofreciendo más información que la solicitada, así como documentación complementaria para ayudar a la preparación de los documentos solicitados. El nivel autonómico, sin embargo, que fue el primer contacto para solicitar información sobre el trámite, presentó cierta desorientación, dirigiendo al interesado a la Consellería de Cultura, donde no existe un registro de asociaciones culturales sino un censo de éstas, para inscribirse en el cual se requiere previamente el registro en el Ministerio del Interior.

[13] Por ejemplo, tanto en Navarra como en Castilla y León se pide que se haga constar en otra parte el ámbito de actuación de la asociación, cuando éste es tratado en el artículo 2 de los estatutos. Más concretamente, Navarra requiere su explicitación en el artículo 3, en el que se enuncia el domicilio social de la asociación, aunque tal y como se acaba de apuntar la cuestión del ámbito de actuación se trata en el artículo 2.

Tanto en **Madrid** como en el **País Vasco** se realiza un control previo a la entrega de la documentación para subsanar posibles deficiencias antes de iniciar el proceso. Así, en ambos casos se invita al solicitante a mantener una entrevista breve con un empleado del servicio, que revisa la documentación y le plantea los posibles defectos de ésta. En el caso de que toda la documentación siga los estándares previstos, se tramita para su análisis posterior más en profundidad. Pese a todo este engranaje administrativo, no se detectaron los errores-trampa introducidos, a modo de *test* de rendimiento o calidad de servicio, en los estatutos de una de las asociaciones que se registraban.

El indicador de tiempo de respuesta administrativa ha puesto de manifiesto la existencia de tres tipos de Comunidades, según el tiempo de espera del «tramitador misterioso» en cada caso. Así, un primer grupo, constituido por las Comunidades de Navarra y País Vasco, revela una capacidad de respuesta que se sitúa alrededor de los 10 días; un segundo grupo, Galicia y Castilla y León, muestra un tiempo de respuesta medio de aproximadamente 35 días; y, finalmente, Madrid y Cataluña forman un tercer grupo que se caracteriza por la lentitud de los servicios a la hora de dar respuesta a una solicitud de registro de asociaciones: unos 60 días. Andalucía es la Comunidad Autónoma que más tarde ha respondido, 91 días.

Cuadro 5 – Denominaciones de las consejerías de las Comunidades Autónomas. Diciembre de 1995

Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña
Presidencia	Presidencia y Relaciones Institucionales	Interior y Administración Pública	Agricultura y Pesca	Presidencia y Turismo	Presidencia	Economía y Hacienda	Presidencia y Administración Territorial	Presidencia
Agricultura y Pesca	Agricultura, Ganadería y Montes	Economía, Hacienda y Planificación	Comercio e Industria	Agricultura y Alimentación	Cultura, Educación, Juventud y Deportes	Administraciones Públicas	Agricultura y Ganadería	Agricultura, Ganadería y Pesca
Cultura	Bienestar Social y Trabajo	Educación, Deportes y Juventud	Cultura, Educación y Deportes	Economía y Hacienda	Economía, Hacienda y Presupuesto	Agricultura y Medio Ambiente	Cultura y Turismo	Bienestar Social
Economía y Hacienda	Economía y Hacienda	Industria, Turismo y Empleo	Economía y Hacienda	Educación, Cultura y Deportes	Ganadería, Agricultura y Pesca	Bienestar Social	Economía y Hacienda	Comercio, Consumo y Turismo
Educación y Ciencia	Educación y Ciencia	Infraestructuras y Vivienda	Función Pública	Industria y Comercio	Industria, Ecología y Ordenación del Territorio	Educación y Cultura	Fomento	Cultura
Gobernación	Industria, Comercio y Turismo	Medio Ambiente y Urbanismo	Gobernación	Obras Públicas, Vivienda y Aguas	Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo	Industria y Turismo	Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	Economía y Finanzas
Industria, Comercio y Turismo	Medio Ambiente	Medio Rural y Pesca	Obras Públicas y Ordenación del Territorio	Pesca y Transportes	Turismo, Transportes y Comunicaciones	Obras Públicas	Sanidad y Bienestar Social	Educación
Medio Ambiente	Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes	Sanidad y Servicios Sociales	Sanidad y Seguridad Social	Política Territorial		Sanidad		Gobernación
Obras Públicas y Transportes	Sanidad y Consumo		Turismo	Portavoz del Gobierno y Medio Ambiente				Industria
Salud				Sanidad y Asuntos Sociales				Justicia
Trabajo y Asuntos Sociales				Trabajo y Función Pública				Medio Ambiente
								Política Territorial y Obras Públicas
								Sanidad
								Trabajo

Sigue **Cuadro 5 – Denominaciones de las consejerías de las Comunidades Autónomas. Diciembre de 1995**

Comunidad Valenciana	**Extremadura**	**Galicia**	**Madrid**	**Murcia**	**Navarra**	**País Vasco**	**La Rioja**
Economía y Hacienda	Presidencia y Trabajo	Presidencia y Administración Pública	Presidencia	Presidencia	Presidencia	Industria y Energía	Presidencia y Administraciones Públicas
Administración Pública	Agricultura y Comercio	Agricultura, Ganadería y Montes	Cooperación	Agricultura, Ganadería y Pesca	Agricultura, Ganadería y Montes	Cultura	Agricultura y Alimentación
Agricultura, Pesca y Alimentación	Bienestar Social	Cultura	Economía	Cultura y Educación	Bienestar Social, Deportes y Vivienda	Economía y Hacienda	Cultura, Deportes y Juventud
Cultura	Cultura y Patrimonio	Economía y Hacienda	Educación y Cultura	Fomento y Trabajo	Economía y Hacienda	Educación, Universidad e Investigación	Hacienda y Economía
Educación y Ciencia	Economía y Hacienda	Educación y Ordenación Universitaria	Hacienda	Hacienda y Administración Pública	Educación y Cultura	Interior	Industria, Trabajo y Comercio
Industria, Comercio y Turismo	Educación y Juventud	Familia, Mujer y Juventud	Integración Social	Medio Ambiente	Industria, Comercio, Turismo y Trabajo	Justicia	Medio Ambiente
Medio Ambiente	Industria y Turismo	Industria y Comercio	Política Territorial	Política Territorial y Obras Públicas	Salud	Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico	Obras Públicas y Urbanismo
Obras Públicas, Urbanismo y Transportes	Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente	Justicia, Interior y Relaciones Laborales	Salud	Sanidad y Asuntos Sociales		Sanidad	Salud, Consumo y Bienestar Social
Sanidad y Consumo		Pesca, Marisqueo y Acuicultura	Transportes			Trabajo y Seguridad Social	
Trabajo y Asuntos Sociales		Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda				Transportes y Obras Públicas	
		Sanidad y Servicios Sociales				Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente	
						Agricultura y Pesca	
						Comercio y Turismo	

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

Capítulo VIII

CRECE LA CONCIENCIA AUTONÓMICA DE LOS ESPAÑOLES

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Crece la aceptación del pluralismo nacional español

Desde hace tiempo, los analistas de las instituciones políticas saben que la legitimidad de las mismas no depende sólo de su eficacia objetiva, de su capacidad más o menos demostrada de resolver o atenuar los problemas de la gente, sino también de lo que esa misma gente cree y opina sobre esa eficacia. En estos 15 años, las Comunidades Autónomas se han esforzado por responder a las esperanzas y expectativas que originaron su puesta en marcha. Esperanzas y expectativas que estaban repartidas de manera muy desigual por el territorio español, ya que era también muy diferente el grado de importancia y urgencia que la población de los distintos territorios concedía al problema autonómico en plena transición democrática. Hace 20 años, casi la mitad de los españoles prefería un Estado centralista a uno autonómico. Hoy, los partidarios de una solución centralista han descendido a un 13%, mientras que un 70% es partidario de mantener o ampliar el grado de autonomía de las distintas Comunidades Autónomas. El porcentaje de respaldo a la organización autonómica del Estado se acerca al respaldo y legitimidad actual de que goza nuestro sistema democrático (78%)[1]. La percepción de que, globalmente, el establecimiento de las Comunidades Autónomas ha valido la pena alcanza el 95% en las más de 100 entrevistas realizadas a personas representativas de las élites políticas, económicas y sociales de las ocho Comunidades Autónomas consideradas especialmente en nuestro estudio[2].

La sensación general es que la conversión de España en un Estado de las Autonomías ha sido positiva, lo cual no era en absoluto evidente, dada nuestra bien ganada tradición centralista y autoritaria. Y esa sensación persiste de manera claramente mayoritaria 15 años después de su puesta en marcha. Sin embargo, los españoles son mucho más críticos con el funcionamiento real de las Comunidades Autónomas; no acaban de ver que el aumento del gasto público, provocado en su opinión por la existencia de

---

[1] Los datos aquí manejados forman parte del estudio de la Fundación FOESSA, *Informe sociológico sobre el cambio político en España (1975-1981)*, Euramérica, Madrid, 1981; y CIS, Estudio 2.211, marzo de 1996.

[2] Nos referimos a las 107 entrevistas en profundidad realizadas por el Equipo de Rendimiento Autonómico en estos dos últimos años en las ocho Comunidades Autónomas consideradas, entrevistas a las que se referirá el texto más adelante.

las Comunidades Autónomas, haya venido acompañado de una mejora correlativa de los servicios públicos y mayoritariamente dudan de que las Autonomías administren bien el dinero público de que disponen[3].

Las afirmaciones anteriores reflejan sólo sumatorios de opiniones sobre cada una de las Autonomías. Si las examinamos una por una, tienen muchos menos puntos de coincidencia. Hemos de recordar que la autonomía que alcanzan las distintas Comunidades Autónomas se superpone a realidades bien distintas en origen. La implantación del Estado de las Autonomías en España no hizo de golpe a las Comunidades Autónomas iguales entre sí. Y esto poco tiene que ver con el desnivel competencial, al que tanta importancia se dio en su momento. Las desigualdades, por ejemplo, entre Comunidades Autónomas como Cataluña o Navarra, por una parte, y Andalucía o Galicia, por otra, eran y son muy significativas, por mucho que las cuatro Comunidades Autónomas hayan disfrutado estos años del máximo nivel competencial. Lo mismo se puede afirmar de las Islas Baleares o La Rioja en relación a las Islas Canarias o Extremadura. Quince años después de la implantación de la autonomía regional en España, el sentimiento de desigualdad no solamente persiste, sino que ha aumentado[4]. Lo expresa la sensación de que algunas Comunidades Autónomas, y en especial Cataluña, han sido y son particularmente favorecidas por el Gobierno del Estado[5] o han avanzado mucho más en el nivel de autonomía conseguido[6].

2. Del conflicto radial al conflicto interterritorial

Es importante destacar desde el principio un aspecto que luego recogeremos en nuestro balance final. De las consideraciones críticas dirigidas al Gobierno Central se ha ido pasando a un mayor resentimiento hacia las

---

[3] CIS, Estudio 2.211.

[4] Si bien es cierto que persiste el desequilibrio económico entre las Comunidades Autónomas en lo referente a capacidad de producción de riqueza, también lo es que en estos 15 años ha disminuido la distancia entre Comunidades en cuanto a capacidad de consumo final de las familias. (Véase Fuentes Quintana, E., *Hacia una vertebración definitiva del Estado*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1994, p. 61-100).

[5] CIS, Estudio 2.211. Cataluña es la Comunidad Autónoma que se percibe como más favorecida (un 80,6% de acuerdo), seguida muy de lejos por Andalucía y País Vasco: 38,3% y 34,8% de acuerdo respectivamente.

[6] Nos referimos aquí a los datos de una encuesta en profundidad realizada por el Equipo de Análisis Político de la Universidad Autónoma de Barcelona en 1990 a 28 personalidades políticas, sociales y económicas de toda España sobre sus percepciones sobre el proceso autonómico. En ella se les preguntaba qué Comunidad entendían había avanzado más en su autonomía. Cataluña ocupaba un primer lugar muy destacado, ya que el 90% de los entrevistados le daba una puntuación de 4 o 5 (en una escala de 1 a 5, de menos avanzada o más avanzada), seguida de lejos por el País Vasco (68%), Navarra (49%) y Galicia (45%).

Comunidades Autónomas consideradas más privilegiadas, económica o políticamente. El conflicto radial ha ido dejando paso a un conflicto más interterritorial, más horizontal. No es ajeno a ello la creciente identificación de los ciudadanos con su propia Comunidad Autónoma. Más de la mitad de los ciudadanos del país se sienten al menos tan de su Comunidad Autónoma como españoles. Esa dualidad de identidades era mucho menos relevante pocos años atrás.

El balance final de los españoles sobre si las Autonomías han contribuido a la mejor convivencia entre las distintas nacionalidades y regiones del Estado o si, por el contrario, han contribuido al desarrollo de los separatismos, nos muestra que la división sobre el tema es profunda[7] y que crece probablemente la aceptación del pluralismo nacional español, pero precisamente por ello se observa con más preocupación la mayor tensión diferenciadora.

En nuestra investigación nos hemos preocupado por cruzar los datos de las encuestas realizadas en España sobre el tema a las que hemos tenido acceso con una fuente distinta de información en este apartado de percepciones. Hemos realizado en el último año y medio más de 100 entrevistas en profundidad con un conjunto de personas del mundo parlamentario, sindical, empresarial, de medios de comunicación, alcaldes y otros observadores privilegiados e informados de las Comunidades Autónomas consideradas en este Informe. En el proceso de selección se ha tenido una especial sensibilidad en recoger opiniones de todo el arco político-ideológico. Hace cinco años ya hicimos lo mismo –ver nota 6– con una muestra menor, de sólo 28 personalidades de esos sectores en toda España. Las opiniones obtenidas en ambos casos coinciden en líneas generales con las recogidas más arriba del banco de datos del CIS, pero refuerzan o atemperan algunas de las visiones. Las iremos utilizando cuando su contraste con los datos del CIS resulte interesante o ilustrativo.

Los más de 100 encuestados se manifiestan de forma mucho más rotunda sobre el grado de utilidad de las Comunidades Autónomas en estos años (93% mucha o bastante). Es casi unánime, como queda dicho, la afirmación de que el establecimiento de las Autonomías en España ha valido la pena y es también menor el sentimiento crítico acerca de la eficacia o eficiencia del funcionamiento de las Comunidades Autónomas en estos años, aunque persiste el equilibrio entre quienes califican la labor autonómica de buena y los que la califican sólo de regular.

---

[7] Los datos del Estudio 2.211 del CIS sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías nos dicen que el 45% de los españoles cree que las Autonomías han contribuido a una mejor convivencia interterritorial, frente a un 33% que no estaría de acuerdo con ello; por otro lado, un 40% considera que la implantación del Estado de las Autonomías ha contribuido al desarrollo de los separatismos y el 38% no lo cree así.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

«El sistema autonómico, como todos los sistemas políticos que intenten subsistir, ha de legitimarse en sus rendimientos sociales efectivos: mejor nivel de gestión de los servicios, mayor atención a las necesidades concretas reales, mayor integración de las poblaciones responsabilizadas en su autogobierno. La autonomía se ordena, justamente, a esos fines. [...] Son, por supuesto, previsibles aún, y seguramente por un tiempo no corto, [...] diferencias de ritmo y de rendimiento entre las diversas Comunidades Autónomas, por la diferencia misma de sus estructuras sociales respectivas, de sus hábitos políticos, de sus tradiciones, de su misma textura etnológica profunda»[8].

En 1984, García de Enterría manifestaba estas opiniones en su análisis sobre el futuro afianzamiento del Estado de las Autonomías en España, y con ellas desgranaba el núcleo del complejo proceso de interacción entre las instituciones políticas y el contexto social en el que se desenvuelven, proceso en el que podía residir la clave del éxito de las nuevas instituciones representativas. Hoy, después de 15 años de funcionamiento de las Comunidades Autónomas, podemos afirmar que, al igual que el sistema político democrático, el sistema político autonómico ha logrado consolidarse. Sin embargo, es poco aún lo que conocemos sobre las características del proceso en los términos arriba señalados: ¿en qué medida la relativa eficacia de las instituciones autonómicas ha contribuido a la legitimidad de las Comunidades Autónomas y ha inducido cambios en las actitudes y orientaciones políticas?, ¿cómo el desigual desarrollo y rendimiento institucional puede venir determinado por las particulares características de la estructura social, la cultura política y las tradiciones históricas de cada Comunidad Autónoma? Ofrecer respuestas a tamañas cuestiones queda obviamente fuera del alcance de este capítulo, donde sólo se prestará atención a las características del proceso de desarrollo autonómico identificables en las percepciones y orientaciones de la ciudadanía. No obstante, éstas ofrecen pistas suficientes para presentar algunas tendencias generales.

1. Legitimidad y eficacia del sistema autonómico

La teoría política de la democracia considera la legitimidad y la eficacia como los pilares básicos sobre los que se asienta la estabilidad de un siste-

---

[8] García de Enterría, E., «El futuro de las autonomías territoriales», en *España: un presente para el futuro*. Vol. II, *Las Instituciones*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984, p. 117.

ma político representativo. Mientras la eficacia es fundamentalmente instrumental, la legitimidad tiene un carácter más evaluativo. La eficacia hace referencia a la actuación efectiva, al grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno, consideradas así por la mayoría de la población. La legitimidad, por su parte, implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más adecuadas para la sociedad, y esta capacidad depende del modo en que la sociedad ha resuelto sus conflictos históricos claves[9]. En la España de la transición democrática la redistribución del poder del Estado mediante la creación del Estado de las Autonomías respondía justamente a esta doble necesidad del sistema político democrático. Por una parte, el histórico conflicto de los nacionalismos catalán y vasco demandaba una solución al problema de la integración nacional, lo que significaba establecer una fuente esencial de la legitimidad del nuevo régimen permitiendo la expresión de los nacionalismos de la periferia y las demandas autonomistas. Por otra parte, la instauración de la democracia reclamaba la modernización de la estructura político-administrativa del Estado español, a fin de acercar el poder a la ciudadanía y de lograr una estructura más eficaz de poder[10].

La creación del Estado de las Autonomías atribuía una presunta voluntad de autogobierno a todas las provincias españolas para constituirse en Comunidad Autónoma, voluntad que era muy dispar entre las regiones y que respondía a diferentes motivaciones (subdesarrollo económico, aspiraciones políticas independentistas, autonomía cultural, etc.)[11]. El compromiso inicial con la legitimidad del Estado autonómico era desigual, en su intensidad y su sentido, entre las 17 Comunidades Autónomas que llegaron a constituirse. Más importante aún es que a mediados de 1976 sólo un 39% de los españoles era favorable a la autonomía frente al 46% ubicado en una posición centralista[12]. Si la preferencia por la forma de organización territorial del Estado es considerada un indicador de su legitimidad[13], es posible afirmar que en 1996 el compromiso con la legitimidad del Estado

---

[9] Lipset, S. M., *Political Man. The Social Bases of Politics*, Johns Hopkins University Press, 1959. Edición castellana en Tecnos, Madrid, 1987, p. 67.

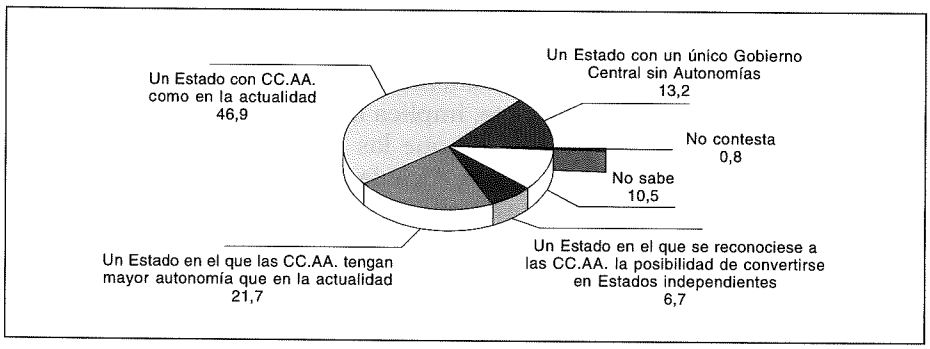
[10] Véase Subirats, J., «Quince años de Comunidades Autónomas en España. Luces y sombras de una realidad aún en discusión», *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, n. 4, Caracas, 1995.

[11] Véase López Aranguren, E., *La conciencia regional en el proceso autonómico español*, CIS, Madrid, 1983; Jiménez Blanco *et al.*, *La conciencia regional en España*, CIS, Madrid, 1977, donde se analizan las cuatro dimensiones de la conciencia regional: política, administrativa, económica y cultural.

[12] Fundación FOESSA, *Informe sociológico sobre el cambio político en España (1975-1981)*, Euramérica, Madrid, 1981.

[13] Este mismo indicador de la legitimidad del Estado de las Autonomías es utilizado en Montero, J. R. y Torcal, M., «Autonomías y Comunidades Autónomas en España: Preferencias, dimensiones y orientaciones políticas», *Revista de Estudios Políticos*, n. 70, 1990, p. 33-91.

Gráfico 1 – Preferencia en la forma de organización del Estado. En porcentaje. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211, marzo de 1996.

autonómico abarca al 47% de la población española, porcentaje que se eleva al 69% si se suman los españoles que prefieren un Estado donde las Comunidades Autónomas tengan mayor autonomía que en la actualidad (gráfico 1). En concreto, la opción centralista se habría reducido a tan sólo un 13,2%, seis puntos por encima de la opción favorable a la independencia de las Comunidades Autónomas que quieran constituirse en Estados soberanos. Estos datos sugieren que la legitimidad del Estado de las Autonomías como forma de organización territorial del Estado es casi tan alta como la legitimidad de la democracia en España, la cual era respaldada por el 78% de los españoles en 1992[14]. Los resultados de la encuesta realizada por el Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA) a más de 100 personalidades del mundo económico, social y político de las Comunidades Autónomas consideradas van en la misma línea. Casi el 80% de los encuestados se sitúa entre los valores 7 y 10 de una teórica escala entre centralismo (1) y autonomismo (10). Sólo un 6,3% de los encuestados se sitúa entre los valores 3 y 4 de dicha escala.

En principio, este espectacular ascenso de la preferencia autonomista resulta difícil de atribuir meramente al papel de la socialización política durante el período de funcionamiento autonómico, ya que el tiempo transcurrido ha sido relativamente breve tratándose de un verdadero giro copernicano, dada nuestra tradición político-cultural, y de un proceso de cambio de largo recorrido. En este punto conviene prestar atención a la forma como la percepción de la eficacia puede influir en las actitudes hacia la legitimidad del sistema autonómico.

[14] Este dato procede de Montero, J. R. y Morlino, L., «Legitimación y democracia en el sur de Europa», en separata de la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 64, octubre-diciembre de 1993.

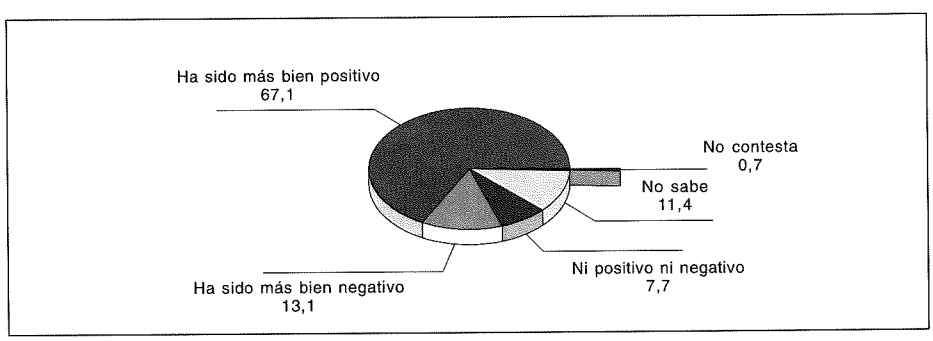
Tabla 1 – Opiniones sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías. En porcentaje. 1996

	Muy de acuerdo	Bastante de acuerdo	Bastante en desacuerdo	Muy en desacuerdo	N.S.	N.C.
Han contribuido a acercar la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos	10,1	50,9	15,1	3,8	19,0	1,1
Han servido para atender mejor los problemas propios de cada Comunidad	15,3	53,3	12,9	1,7	15,8	1,0
Han contribuido a aumentar el gasto público sin mejorar los servicios públicos	8,5	34,8	29,9	5,8	19,9	1,1

Fuente: CIS, Estudio 2.211.

Un indicador de la eficacia del sistema autonómico debe considerar dos aspectos, paralelos a sendos objetivos contemplados en el establecimiento del Estado de las Autonomías: la creencia en su capacidad para resolver mejor los problemas propios de cada Comunidad Autónoma, por una parte, y el que las Comunidades funcionasen como un mecanismo democrático, acercando el poder a los ciudadanos, por otra. En general, la sociedad manifiesta una percepción positiva de la eficacia demostrada por las Comunidades Autónomas: según los datos de la tabla 1, en 1996 un 61% de los españoles está muy o bastante de acuerdo con la afirmación de que las Comunidades Autónomas han contribuido a acercar la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos (frente a un 19% en desacuerdo) y un 69% considera que las Comunidades Autónomas han servido para atender mejor los problemas propios de cada Comunidad (frente a un 15% que no lo cree así). Estas valoraciones se repiten respecto a la creencia de que, en general, la creación y desarrollo de las Comunidades Autónomas ha sido para España algo más bien positivo, creencia compartida por el 67% de los españoles, frente al 13% que considera que ha sido algo más bien negativo (gráfico 2).

Gráfico 2 – Opiniones sobre qué ha representado para España la creación y desarrollo de las Comunidades Autónomas. En porcentaje. 1996

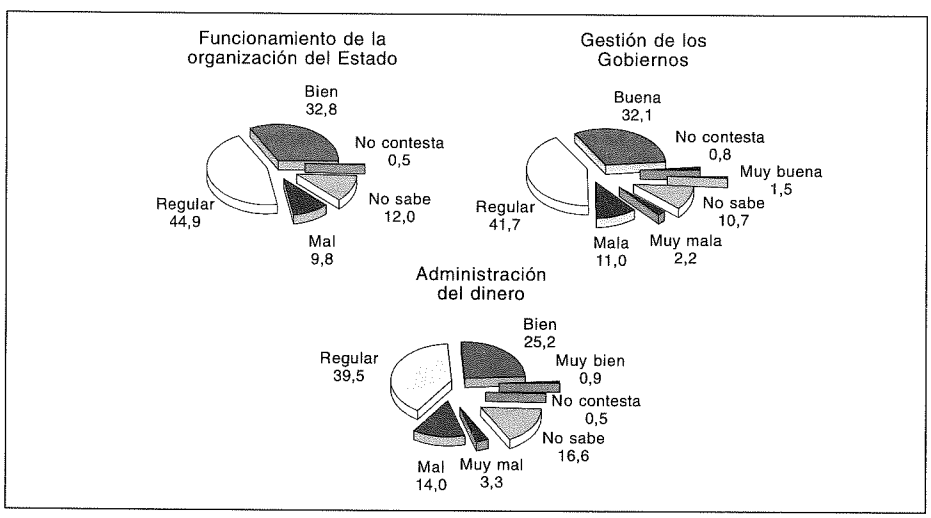


Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211.

Si bien la eficacia percibida de las Comunidades Autónomas es favorable para más del 60% de los españoles, cuando a estos mismos ciudadanos se les interroga sobre el desempeño práctico de su Comunidad Autónoma y de la organización del Estado en las Comunidades Autónomas, esta percepción positiva desciende de manera importante, con una actitud más crítica en las respuestas, aunque sin retirar el apoyo al sistema autonómico. Así, por ejemplo, según los datos del gráfico 3, hoy en día sólo un 33% de la población considera que la organización del Estado en Comunidades Autónomas ha funcionado bien, mientras un 45% la califica de regular simplemente. De modo similar, un 34% considera que la gestión que está realizando su Gobierno Autonómico es buena o muy buena frente al 13% que la califica como mala o muy mala y el 42% como regular. Esta valoración no parece ajena a la creencia compartida por el 43% de los españoles de que las Comunidades Autónomas han contribuido a aumentar el gasto público sin mejorar los servicios públicos (tabla 1). Tampoco es ajena a la opinión sobre cómo su Comunidad Autónoma administra el dinero público: regular según el 39,5%, mal o muy mal para un 17% y bien o muy bien para el 26% de los ciudadanos.

Hay que tener en cuenta que el rendimiento social efectivo de las Comunidades Autónomas no ha sido el mismo en todas, por lo que las valoraciones al respecto representan la suma de opiniones elaboradas desde realidades y experiencias a veces muy diferentes. Esto último conduce a otra cuestión esencial: el desequilibrio territorial como reto pendiente del Estado de las Autonomías.

Gráfico 3 – Opiniones sobre el funcionamiento de la organización del Estado en las Comunidades Autónomas, sobre la gestión de los Gobiernos Autonómicos y sobre cómo administran el dinero las Comunidades Autónomas. En porcentaje. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211.

Pero antes de pasar al siguiente punto, veamos cuál ha sido la respuesta de nuestros encuestados al ser preguntados acerca de si consideran suficiente el nivel de autonomía alcanzado. En 1991, de 28 personas públicas interpeladas, el 52% opinaba que el nivel de autonomía alcanzado era poco satisfactorio, mientras un 41% lo consideraba satisfactorio y un escaso 3% muy satisfactorio. En 1996, de los 100 encuestados, los que afirman que el grado de desarrollo de la autonomía es suficiente para la gestión de las competencias asumidas alcanza el 67%, con puntas a favor en Navarra y una concentración de los que están más en desacuerdo con esta expresión en Andalucía, Madrid y, sobre todo, Cataluña (12% totalmente en contra). Sin pretender dar significatividad excesiva a lo que sólo quiere ser un contrapunto de élites informadas a los datos del CIS, sí queda clara la mejora de la percepción sobre el nivel de autonomía alcanzado, lo que coincide sustancialmente con lo apuntado anteriormente en relación a los datos del CIS.

2. Desequilibrio regional e integración territorial

Antes ya se ha observado como el establecimiento del Estado de las Autonomías perseguía contribuir a la integración social del país, reduciendo el sentimiento de agravio experimentado en ciertas regiones y satisfaciendo aspiraciones legítimas a un grado de autogobierno. Las diferencias interregionales en riqueza y desarrollo económico en España hicieron que la integración social y cultural fuera menor que en otros países del entorno europeo; esa diversidad de estructuras sociales y económicas contribuiría a fines del siglo pasado al surgimiento de los nacionalismos periféricos. La coincidencia de que las dos regiones con un fuerte sentimiento nacionalista, Cataluña y el País Vasco, sean además aquellas que se perciben como situadas entre las más ricas de España, aumenta la complejidad de las políticas de desarrollo regional.

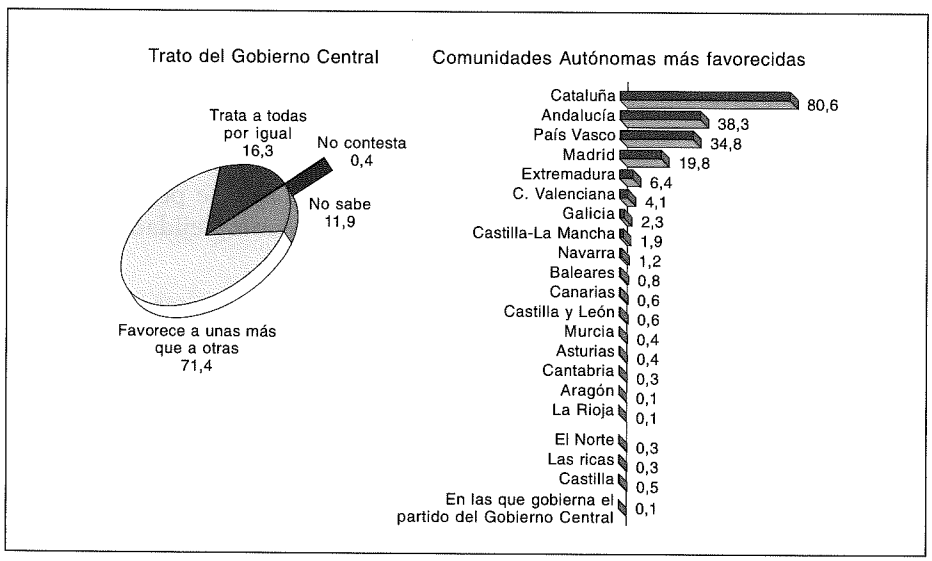
Cualquier intento de imponer centralmente, sin la cooperación de los Gobiernos Autonómicos regionales, políticas encaminadas a la redistribución y la asignación de recursos a programas de desarrollo en las partes menos prósperas del país puede representar una doble fuente de conflicto. No solamente el conflicto natural de intereses, sino también las tensiones derivadas de sentimientos nacionalistas contrapuestos. Por una parte, algunas políticas pueden ser percibidas como una limitación de los derechos nacionales de la periferia y leídas como discriminatorias. Por otro lado, las posturas nacionalistas de la periferia tienden a ocasionar un resentimiento manifiesto o latente, susceptible de ser manipulado para provocar hostilidad en algunas regiones menos desarrolladas y, de alguna manera, más identificadas con el nacionalismo español[15]. En un primer momento esos

[15] Acosta, R. *et al.*, *La España de las Autonomías*, Espasa Calpe, Madrid, 1981, p. 691-696.

resentimientos fueron canalizados contra el Gobierno Central haciendo responsable a Madrid de todos los problemas que aquejaban a las Comunidades Autónomas. A medida que éstas se han ido consolidando y se han ido estableciendo procedimientos y cauces más transparentes en las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central, los sentimientos de agravio se han ido expresando contra aquellas Comunidades Autónomas percibidas como más favorecidas por el Gobierno Central, que son precisamente aquellas en que coincide un fuerte sentimiento nacionalista con un importante nivel de desarrollo económico.

Algunos datos de opinión muestran que el sentimiento de agravio regional no sólo no ha disminuido en los años de funcionamiento de las Comunidades Autónomas, sino que se ha agudizado. Si en 1988 el 60% de los españoles opinaba que el Gobierno Central favorecía a unas Comunidades Autónomas más que a otras[16], en 1996 esta creencia es compartida por el 71,4% (gráfico 4). Las Comunidades Autónomas señaladas como las más favorecidas corresponden a las dos gobernadas por un partido nacionalista fuerte, Cataluña y País Vasco, a la que contiene la sede del Gobierno Central, Madrid, y a Andalucía, considerada el «feudo electoral» del PSOE durante los

Gráfico 4 – Trato del Gobierno Central a las Comunidades Autónomas y Comunidades Autónomas percibidas como las más favorecidas por el Gobierno Central (*). En porcentaje. 1996



(*) Pregunta realizada a quienes responden que el Gobierno Central favorece a unas Comunidades Autónomas más que a otras. El gráfico representa resultados de multirrespuesta y por ello no suman 100.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211.

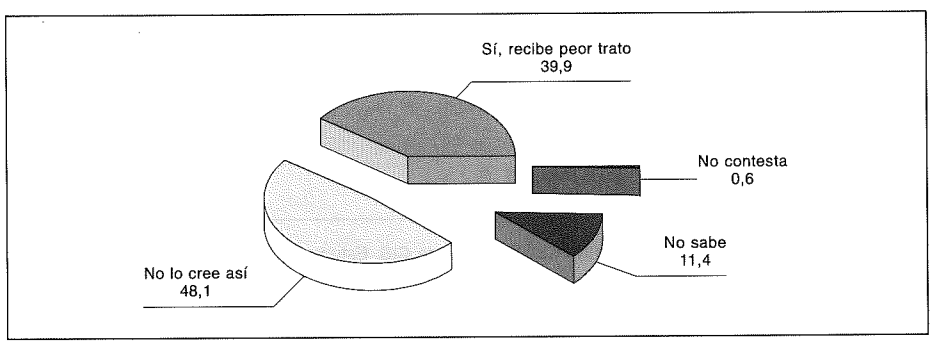
[16] Montero, J. R. y Torcal, M., *op. cit.*, p. 73.

10 años que gobernó España con mayoría absoluta. En los últimos años, la participación de los partidos nacionalistas catalán y vasco en el Gobierno Central, con el PSOE desde 1993 y con el PP desde 1996, ha contribuido a extender la creencia de que ambas Comunidades resultan las más favorecidas por el Gobierno del Estado. Es importante destacar el hecho de que Cataluña se ha convertido en la Comunidad Autónoma contra la que más se dirige el sentimiento de agravio, como demuestra que en 1996 el 81% de los españoles la considere la región más favorecida por el Gobierno Central.

En otro aspecto, los españoles se dividen entre los que opinan que en general su Comunidad Autónoma recibe peor trato que la mayoría de las demás Comunidades Autónomas, el 40%, frente al 48% que no lo cree así (gráfico 5). Estas opiniones matizan en cierto sentido la extendida creencia de que el Gobierno Central favorece a unas regiones más que a otras. Parece que ahora –como ya hemos apuntado– los sentimientos de agravio entre Comunidades se han ido desplazando desde Madrid y el Gobierno Central hacia aquellas Comunidades Autónomas percibidas como más privilegiadas económica o políticamente. Este sentimiento se ha visto favorecido también por un proceso paralelo de formación de las nuevas identidades regionales. En efecto, cuando la mitad de los ciudadanos se sienten tan españoles como de su propia Comunidad, tal como refleja el gráfico 6, se introduce una nueva perspectiva en la evaluación de la desigualdad regional en la que cobra mayor relieve el papel de las propias Comunidades Autónomas. El desarrollo de una identidad nacional subjetiva no excluyente, esto es, que comparte el sentirse español con el ser de una Comunidad Autónoma particular, ha trastocado en gran medida los términos del conflicto histórico nacionalista en España.

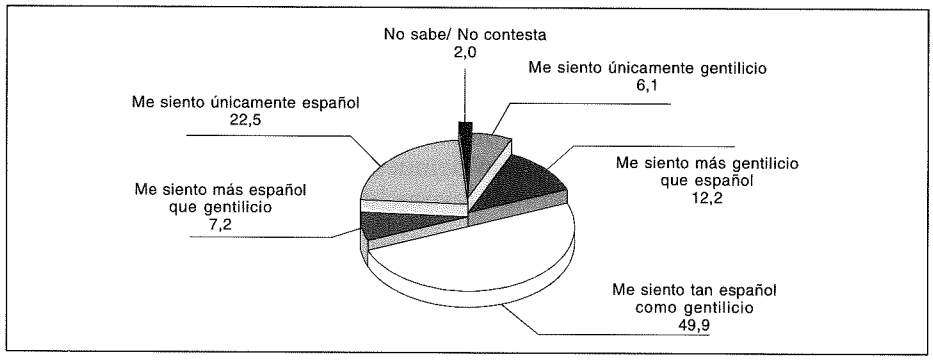
El problema de la integración territorial sigue inspirando, no obstante, opiniones encontradas entre los españoles, como lo demuestra el hecho de que el 45% de los ciudadanos cree que las Comunidades Autónomas han

Gráfico 5 – Opiniones sobre el trato recibido por la propia Comunidad Autónoma respecto a las restantes. En porcentaje. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211.

Gráfico 6 – Identidad nacional subjetiva. En porcentaje. 1996

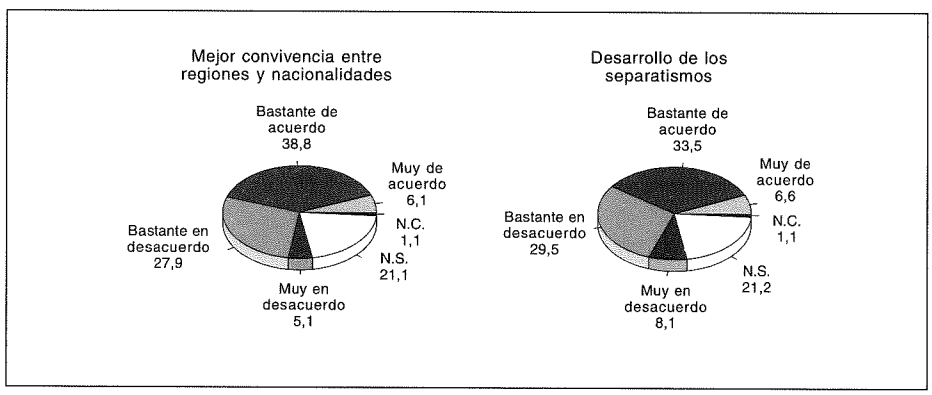


Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211.

contribuido a una mejor convivencia entre las distintas regiones y nacionalidades, frente a un 33% que no estaría de acuerdo con dicha afirmación[17]. Desde otra perspectiva, el 40% considera que las Comunidades Autónomas han contribuido al desarrollo de los separatismos y un 38% no lo cree así (gráfico 7). Estas valoraciones revelan la complejidad del fenómeno de la integración territorial, pues a medida que se van aceptando y consolidando ciertas normas de convivencia interregional, éstas van generando a su vez una perspectiva homogeneizadora que denuncia lo que se puede percibir como intento diferenciador o separatista.

Gráfico 7 – Opiniones sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías. En porcentaje. 1996

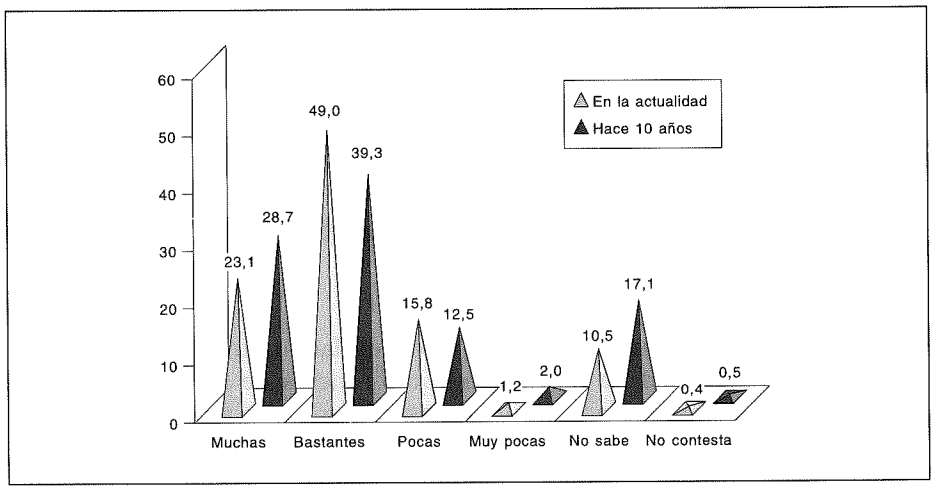
Las Comunidades Autónomas han contribuido a:



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211.

[17] Las opiniones sobre estos puntos de análisis del desarrollo del Estado de las Autonomías se pueden encontrar desagregadas en función de las ocho Comunidades Autónomas estudiadas, y con datos correspondientes a 1992, en el indicador A.4.2 del Anexo Estadístico.

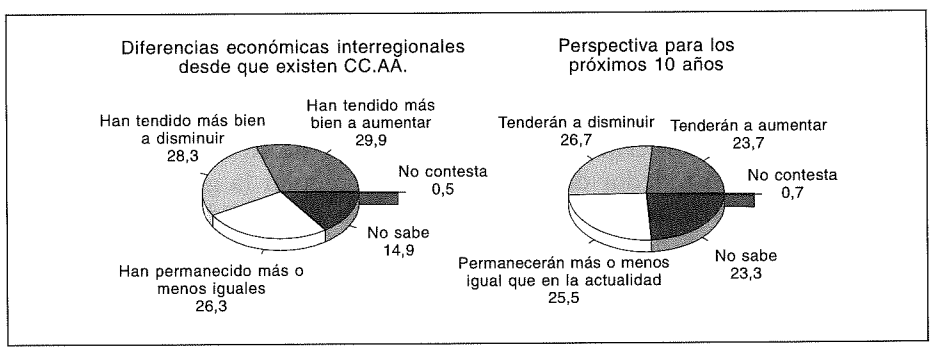
Gráfico 8 – Opiniones sobre las diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas Comunidades Autónomas. En porcentaje. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211.

Que el desequilibrio regional continúa siendo una asignatura pendiente del Estado de las Autonomías se deduce de las opiniones del 72% de los españoles que considera que en la actualidad son muchas o bastantes las diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas regiones de España, mientras que hace 10 años sólo lo creía el 68% de los ciudadanos (gráfico 8). Además, a pesar de que la realidad desmienta esa creencia, al menos en relación a la capacidad de consumo, un 30% de los españoles opina que desde que existen las Comunidades Autónomas las diferencias de prosperidad entre las regiones han aumentado, frente al 28% que considera que

Gráfico 9 – Opiniones sobre la evolución de las diferencias económicas interregionales desde que existen las Comunidades Autónomas y perspectiva de su evolución durante los próximos 10 años. En porcentaje. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211.

han tendido a disminuir y el 26% que cree que han permanecido más o menos igual (gráfico 9). En términos generales, la valoración del éxito de las Comunidades Autónomas ante el problema del desequilibrio interregional resulta más bien negativa, y las expectativas no lo son menos, ya que sólo el 27% de los españoles confía en que durante los próximos 10 años disminuirán las diferencias económicas interregionales.

3. Valoración de instituciones y evaluación del rendimiento autonómico

El proceso de institucionalización y consolidación de las Comunidades Autónomas en España ha manifestado diferencias de ritmo y de rendimiento entre las Comunidades Autónomas sólo en parte atribuibles a la vía constitucional de acceso a la autonomía y a los procedimientos de traspaso de competencias. Ver cómo evalúan los ciudadanos el funcionamiento y rendimiento de su Comunidad Autónoma y qué valoración hacen de sus instituciones autonómicas puede servir para contrastar esta hipótesis. Para ello, como en otras partes del Informe, se han seleccionado ocho Comunidades Autónomas: Andalucía, Cataluña, Galicia, País Vasco, Navarra, Extremadura, Castilla y León y Madrid.

La percepción que tienen los ciudadanos sobre el funcionamiento de sus instituciones autonómicas ofrece un primer balance del rendimiento de las Comunidades Autónomas desde la perspectiva de su «imagen pública», los apoyos sociales que recibe y su comparación con los demás niveles de gobierno (central y local). Aunque el rendimiento institucional implica sobre todo el análisis de las políticas y programas decididos por los Gobiernos Autonómicos[18], la percepción que los ciudadanos tienen de aquél permite trascender circunstancias o problemas particulares de cada territorio y posibilita un esbozo general del funcionamiento de las Autonomías.

3.1 Opiniones y valoración del Ejecutivo Autonómico

Los ciudadanos de las ocho Comunidades Autónomas seleccionadas se manifiestan más bien críticos respecto a la labor de su respectivo Ejecutivo Autonómico. Alrededor del 40% califica de regular la gestión de su Gobierno Autonómico, una proporción que se ha mantenido prácticamente constante a lo largo del tiempo (tabla 2). Cataluña, Navarra y Extremadura son las Comunidades Autónomas que califican más positivamente la ges-

[18] Morata, F., «Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico», *Revista de Estudios Políticos*, n. 76, 1992, p. 284.

Tabla 2 – Calificación de la gestión del Gobierno Autonómico. En porcentaje. 1988-1995

	Andalucía	Castilla y León	Extrema-dura	Madrid	Navarra	Galicia	País Vasco	Cataluña
Buena y muy buena								
1988	22	29	30	30	26	20	–	–
1995	20	23	30	20	31	–	15	51
Regular								
1988	45	43	44	46	52	41	–	–
1995	38	41	42	52	41	–	45	35
Mala y muy mala								
1988	23	16	15	16	14	21	–	–
1995	27	25	19	21	17	–	28	9

Nota: Se ha omitido la no respuesta, por lo que el total no suma 100.
Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

tión de sus Gobiernos, mientras Andalucía, Castilla y León y el País Vasco manifiestan las valoraciones más negativas. En 1988 transcurría la segunda legislatura en todas las Comunidades Autónomas, excepto en el País Vasco y en Cataluña, que estrenaban la tercera. Parece un período de funcionamiento de los Gobiernos Autonómicos suficientemente amplio para que los ciudadanos adquieran criterios de valoración.

En general, la valoración que los ciudadanos hacen de sus respectivos Gobiernos Autonómicos se asemeja bastante a la opinión que les merece la actuación del Presidente de su Comunidad Autónoma (tabla 3). El apoyo social a la labor del Ejecutivo Autonómico muestra una evolución cíclica con alzas y descensos que llega a su momento más alto en 1988, disminuye en 1992 y vuelve a recuperarse en 1995. Obviamente, ésta es la dinámica general, apreciable a partir de la evolución de estas Comunidades Autónomas, pero en la muestra hallamos también importantes excepciones

Tabla 3 – Opiniones sobre la actuación del Presidente autonómico. En porcentaje. 1988-1992

	Andalucía	Castilla y León	Cataluña	Extrema-dura	Galicia	Madrid	Navarra	País Vasco
1988								
Positiva	22	34	41	34	24	31	30	34
Regular	36	33	37	32	41	42	42	36
Negativa	25	14	14	14	17	15	17	19
1992								
Positiva	26	21	51	33	28	21	29	30
Regular	34	41	33	36	44	46	48	43
Negativa	20	14	12	19	21	23	14	19

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

como el caso de Cataluña. En 1992, un 51% de los catalanes consideraba positiva la actuación del Presidente Jordi Pujol; en 1988 era del 41%. Otros dos Presidentes han conseguido sumar apoyos a su actuación política desafiando el ciclo en descenso de 1992, el gallego Manuel Fraga y el andaluz Manuel Chaves. Ambos presidían su primer Gobierno desde las últimas elecciones autonómicas, pero, en términos absolutos, los dos continúan recibiendo un escaso nivel de respaldo social (28% y 26% respectivamente). El segundo Presidente autonómico con mejor calificación es el extremeño Juan Carlos Rodríguez Ibarra, cuya actuación era considerada positiva por el 33% de los ciudadanos de su Comunidad Autónoma en 1992.

El efecto que puede ejercer la presencia de un Presidente carismático en la valoración que hacen los ciudadanos de su Ejecutivo Autonómico se observa cuando se contrastan las opiniones que sobre sus cualidades inspiran sendas instituciones. Para 1992 se dispone de datos comparables, presentados en la tabla 4. A excepción de Castilla y León, donde el Gobierno reúne mejor valoración que el Presidente autonómico en cuanto a capacidad de diálogo, honradez y eficacia, en el resto de Comunidades Autónomas se advierte que, en general, los Presidentes reciben una calificación más positiva que el Ejecutivo que dirigen. Los casos más sobresalientes de este predominio del Presidente se dan en Cataluña, Galicia y el País Vasco, que junto con el extremeño son los Presidentes que reciben una mejor valoración. El Presidente catalán vuelve a despuntar de la calificación media de un modo importante, siendo el líder con las cualidades más reconocidas.

Resalta el hecho de que las tres Comunidades históricas coincidan en el predominio político del Presidente sobre el Ejecutivo, aunque se observan diferencias importantes en la valoración que merecen por parte de sus ciu-

Tabla 4 – Cualidades del Presidente autonómico y su Gobierno. En porcentaje. 1992

	Castilla y León	Extrema-dura	Madrid	Navarra	Andalucía	Cataluña	País Vasco	Galicia
Capacidad de diálogo								
Gobierno	28	37	28	30	31	33	36	29
Presidente	26	38	37	40	32	62	47	42
Honradez								
Gobierno	35	42	31	34	28	50	30	31
Presidente	31	43	37	34	35	58	43	43
Eficacia								
Gobierno	24	33	21	25	25	55	25	21
Presidente	23	35	25	30	27	61	34	32

Notas: Los datos representan a los que consideran que el Gobierno Autonómico sí ha demostrado estas cualidades y a los que creen que el Presidente autonómico posee mucho o bastante cada una de ellas. Esta tabla se ha confeccionado a partir de los indicadores A.4.3 y A.4.4, que aparecen en el Anexo Estadístico. En ellos se consideran más variables y se dispone de información correspondiente a varios años.

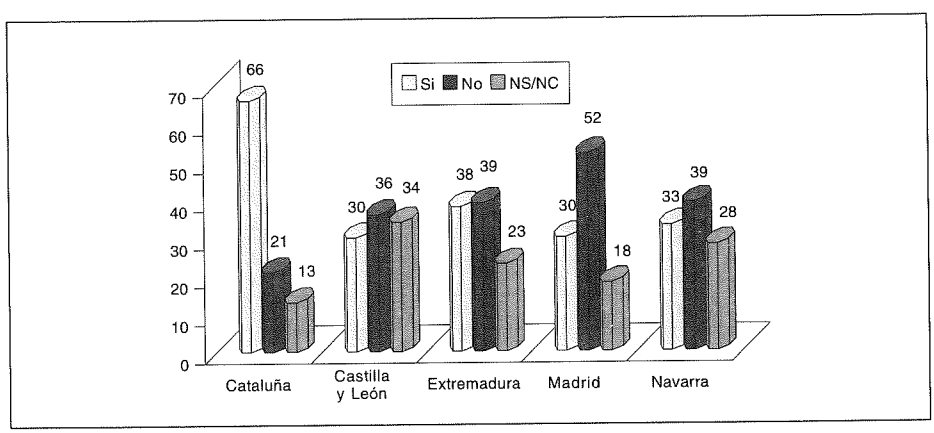
Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

dadanos. Los Presidentes de las tres Comunidades históricas destacan por la honradez y por la capacidad de diálogo que perciben sus ciudadanos, aunque en los casos vasco y gallego presentan menor grado de eficacia percibida, situándose por detrás del Presidente de Extremadura. Estos datos parecen reflejar Ejecutivos personalistas en la orientación afectiva de la ciudadanía. Muestran una brecha importante entre los apoyos sociales que recibe el Presidente y los que recibe su Gobierno. En otros casos, como el catalán y con mucha probabilidad el extremeño, esta valoración personalista del Presidente favorece la imagen pública del Gobierno Autonómico. Hay que destacar que el Gobierno de Extremadura se sitúa nuevamente entre los Gobiernos Autonómicos mejor valorados, sobre todo por delante de Galicia y el País Vasco en lo que a eficacia, capacidad de diálogo y honradez se refiere.

En este punto, la opinión de las 107 personalidades entrevistadas resulta notablemente coincidente. Cerca del 90% de los entrevistados considera que el grado de influencia ejercido por el Presidente en su Comunidad es mucho o bastante, destacando los casos de Cataluña y Galicia de manera muy clara.

La percepción de eficacia de los Gobiernos Autonómicos alcanza niveles más favorables en 1995, ofreciendo un mapa de la eficacia autonómica similar al presentado en la gestión de los Gobiernos Autonómicos desde 1988. De nuevo encontramos a Cataluña, Extremadura y Navarra liderando la eficacia de los Gobiernos Autonómicos, que no habría dejado de aumentar desde 1992, con un 66%, 38% y 33% respectivamente de eficacia percibida (gráfico 10). El contrapunto lo representan Castilla y León y Madrid, que continúan reflejando los niveles más bajos de eficacia percibida (30% en ambas).

Gráfico 10 – Eficacia del Gobierno Autonómico. En porcentaje. 1995



Nota: No se dispone de datos para Andalucía, País Vasco y Galicia sobre este indicador concreto.
Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

El apoyo social que recibe la política llevada a cabo por los Gobiernos Autonómicos se corresponde fielmente con su «imagen pública», con la valoración que hacen los ciudadanos del Ejecutivo Autonómico. En la tabla 5 se presenta el nivel de aprobación que inspira la política de los Gobiernos Autonómicos, dibujando un mapa que se corresponde con el descrito hasta el momento y que permite hacer una primera clasificación de las Comunidades Autónomas en función de las opiniones que los ciudadanos tienen de su Ejecutivo. La evolución temporal permite además comprobar que las diferencias más importantes entre las Comunidades Autónomas permanecen a pesar de las variaciones a lo largo del tiempo. En 1995, la política autonómica que recibe mayor nivel de apoyo es la de Cataluña (75%), Extremadura (58%) y Navarra (52%); la que concentra menor porcentaje de aprobación corresponde a Madrid (40%), el País Vasco (35%) y Galicia (37% en 1992); por último, Andalucía y Castilla y León han mostrado un nivel de aprobación medio-inferior la primera (42%) y medio-superior la segunda (45%).

La evolución del apoyo social a la política autonómica muestra como sólo Cataluña y Navarra han logrado mantener un crecimiento ininterrumpido de aprobación desde 1988, lo cual contrasta fuertemente con el caso del País Vasco, que manifiesta un descenso constante del apoyo a la política del Gobierno Autonómico (gráfico 11). Por otro lado, las demás Comunidades Autónomas reproducen la dinámica cíclica de valoración del Ejecutivo.

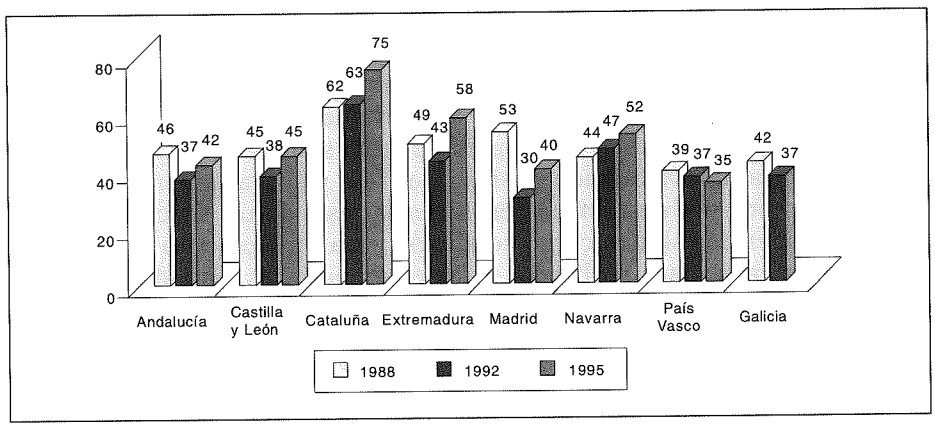
En resumen, la percepción que tienen los ciudadanos sobre la política, las cualidades y la actividad de sus Gobiernos Autonómicos ofrece un panorama bastante diferente del que cabría prever en función del grado de

Tabla 5 – Apoyo a la política llevada a cabo por los Gobiernos Autonómicos. En porcentaje. 1988-1995

	Andalucía	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Madrid	Navarra	País Vasco	Galicia
1988								
Aprueba	46	45	62	49	53	44	39	42
Desaprueba	32	28	26	28	32	29	33	30
NS/NC	22	27	12	23	15	27	28	28
1992								
Aprueba	37	38	63	43	30	47	37	37
Desaprueba	38	32	25	37	48	35	42	39
NS/NC	24	30	13	20	22	18	21	24
1995								
Aprueba	42	45	75	58	40	52	35	–
Desaprueba	34	34	17	29	43	30	41	–
NS/NC	24	22	8	14	16	18	24	–

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

Gráfico 11 – Evolución del apoyo a la política autonómica. En porcentaje. 1988-1995



Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

autonomía logrado y su vía de acceso, el nivel de prosperidad económica o la distribución de las fuerzas nacionalistas. Hasta el momento, Cataluña representa el caso más atípico, aunque quizá también el más esperado, al tener el Ejecutivo Autonómico mejor valorado por sus ciudadanos, con gran diferencia sobre las demás Autonomías, y ser al mismo tiempo la Comunidad Autónoma que reúne las condiciones de autonomía política, prosperidad económica y conciencia nacionalista más favorables para alcanzar este resultado. Entre las Comunidades históricas, el País Vasco destaca por el escaso apoyo que ha venido cosechando su Gobierno Autonómico, a pesar de tener elementos comunes con los mencionados para Cataluña, lo que nos hace considerar los efectos del clima deteriorado de convivencia, el efecto de la inestabilidad gubernamental y la persistencia de Gobiernos de coalición a lo largo de su desarrollo autonómico. Por otro lado, Extremadura representa un caso paradigmático de Gobierno Autonómico que, implantado en uno de los contextos sociales y económicos menos favorables, ha logrado reunir un nivel de apoyo social a la tarea de gobierno comparable de alguna manera al caso catalán.

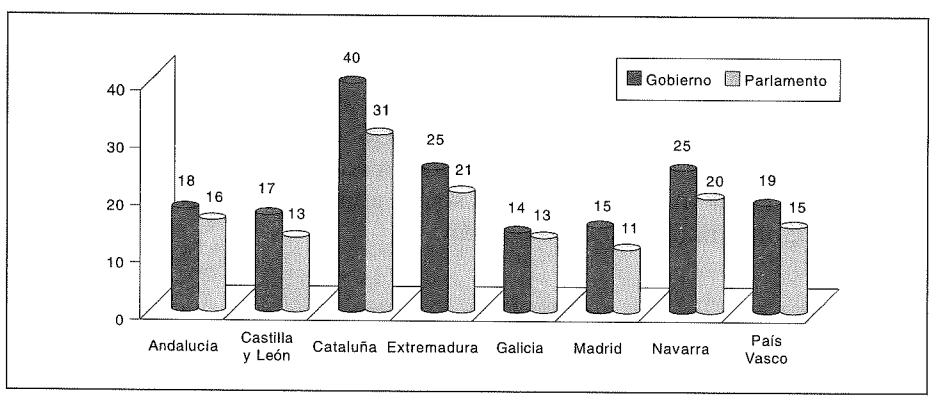
3.2 *Valoración comparada de las instituciones*

La labor desempeñada por las instituciones autonómicas corresponde tanto al Ejecutivo como al Parlamento Autonómicos, aunque este último se ha encontrado más limitado en su función legislativa según el tipo de traspaso y las materias de competencia autonómica que ha ido recibiendo cada Comunidad Autónoma. En las ocho Comunidades Autónomas se observa que la labor de los Gobiernos obtiene más apoyo social que la de los Parlamentos Autonómicos, aunque existen diferencias entre las Comunidades

Autónomas según el predominio que el Ejecutivo muestre sobre la Asamblea (gráfico 12). En general, se aprecia que cuanto mejor valorado es el Gobierno más se distancia éste de la valoración que inspira el Legislativo, como indican los casos de Cataluña y Navarra, cuyos Gobiernos reciben un apoyo del 40% y el 25% mientras que sus Parlamentos sólo alcanzan el 31% y el 20%, respectivamente. En el polo opuesto se halla Galicia, cuyo Gobierno alcanza una valoración positiva del 14% y su Parlamento del 13%. Estos datos nos podrían hacer pensar en la tesis de un Ejecutivo fuerte frente al Poder Legislativo como condición para un Gobierno eficaz. Aquí también las entrevistas realizadas a las élites políticas, económicas y sociales en 1991 y 1996 muestran opiniones muy similares. Así, por ejemplo, en 1991, el 65% se mostraba de acuerdo en que el Gobierno de su Comunidad era más importante que su Parlamento.

Por otro lado, el apoyo prestado a los Parlamentos Autonómicos se relaciona en buena medida con el rendimiento legislativo que han demostrado. Si Cataluña, Navarra y el País Vasco son las Autonomías más legisladoras (el 36,3% del total de leyes autonómicas en 1989)[19], en ellas se manifiesta también una mejor valoración social de sus Parlamentos. En cambio, Galicia presenta un nivel de apoyo social al Legislativo muy inferior a la capacidad de producción legislativa que éste ha demostrado. El caso opuesto lo representa Extremadura, que se encuentra entre las Comunidades Autónomas con menor rendimiento legislativo y que, sin em-

Gráfico 12 – Apoyo a la labor desempeñada por las instituciones autonómicas. En porcentaje. 1992



Notas: Se tiene en cuenta la suma de los que consideran la labor buena o muy buena. Los datos correspondientes a las demás valoraciones, referidos tanto a 1992 como a 1988, pueden consultarse en el indicador A.4.5 en el Anexo Estadístico.

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

[19] Subirats, J., «Parlament Autonòmics: Deu anys de producció legislativa. Deu anys de diferències (1980-1989)», *Autonomies*.

bargo, recibe un nivel muy superior de apoyo social. El caso gallego y el extremeño sugieren que la percepción que los ciudadanos tienen de su Parlamento Autonómico está en parte determinada por la valoración que les inspira la labor del Gobierno Autonómico.

Las entrevistas realizadas a las élites en 1991 y 1996 coinciden en acentuar mucho más las consideraciones críticas en relación a sus Parlamentos Autonómicos. De hecho, parece que cuanta más información hay, más se critica a la Asamblea Legislativa Autonómica. En 1991, más de un 40% de los encuestados opinaba que el grado de eficacia del Parlamento Autonómico estaba entre los valores 1 o 2 (en una escala de 1 a 5) y sólo un 20% lo situaba en los valores 4 o 5. En 1996, la opinión negativa o percepción crítica en relación a los Parlamentos Autonómicos parece haber aumentado entre las personas entrevistadas. Así, casi un 60% opina que la labor del Parlamento Autonómico en estos años le ha satisfecho poco o nada y un 62% opina que la gente de la Comunidad Autónoma no ha hecho entrar al Parlamento Autonómico en su «paisaje» político-institucional. Andalucía destaca en la percepción negativa y Navarra es la Comunidad Autónoma donde los entrevistados valoran más positivamente su Cámara Legislativa.

El apoyo que reciben las instituciones autonómicas frente al nivel local y central de gobierno ofrece una referencia sobre el grado de implantación social de las mismas. En este caso se observa un conjunto de tendencias generales bien definidas (tabla 6). En primer lugar, la valoración de los Gobiernos Locales es en todas las Comunidades Autónomas la más positiva, excepto en Navarra y Cataluña, donde el mejor resultado lo obtienen los Gobiernos Autonómicos. A su vez, la labor del Gobierno Autonómico suma

Tabla 6 – Valoración de la labor desempeñada por las instituciones. En porcentaje. 1992

	Andalucía	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	Madrid	Navarra	País Vasco
Gobierno Autonómico								
Buena y muy buena	18	17	40	25	14	15	25	19
Regular	42	51	42	41	51	49	48	45
Mala y muy mala	22	16	12	20	20	23	16	25
Gobierno Central								
Buena y muy buena	19	14	17	24	13	12	14	9
Regular	38	47	46	40	49	44	46	36
Mala y muy mala	27	26	31	23	24	32	31	44
Ayuntamiento								
Buena y muy buena	24	26	39	29	21	21	23	21
Regular	38	43	38	39	43	42	44	44
Mala y muy mala	16	13	7	14	15	11	11	12

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

mejor calificación que el Gobierno Central en todas las Comunidades excepto en Andalucía, donde la valoración de este último es ligeramente superior. A partir de estos datos se puede interpretar que las Comunidades Autónomas están siendo percibidas como más eficaces que el Gobierno Central en la tarea de atender los problemas propios de cada Comunidad Autónoma y en acercar la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos; no obstante, conviene no olvidar que la forma de financiación autonómica provoca el fenómeno denominado «ilusión fiscal», lo que desresponsabiliza hasta cierto punto a las instituciones autonómicas de los costes de su acción de gobierno. En el próximo capítulo, dedicado a la financiación autonómica, analizaremos con más detalle este fenómeno.

Las entrevistas realizadas en 1996 apuntan unas percepciones de las élites parecidas. También en este caso los Gobiernos Local y Autonómico son mucho mejor valorados que el Gobierno Central, y curiosamente los entrevistados en Andalucía no comparten la opinión de sus conciudadanos, ya que son precisamente los más críticos con la acción del Gobierno del Estado.

3.3 *Evaluación de los problemas de las Comunidades Autónomas*

El conocimiento de los problemas concretos más preocupantes en cada Comunidad Autónoma y la opinión que tienen los ciudadanos sobre la evolución de los mismos ofrece un referente sobre la percepción del rendimiento autonómico en materia de políticas concretas. En primer lugar, en la tabla 7 se observa que los problemas que más preocupan a los ciudadanos de las diferentes Comunidades Autónomas son prácticamente los mismos en todas ellas: paro, droga, delincuencia, vivienda, sanidad, crisis económica y situación económica del campo. Sin embargo, un análisis más detallado de estos problemas revela cómo afecta a esa percepción la distinta estructura social y económica de las diversas Comunidades Autónomas, desde la visión predominantemente urbana de la Comunidad de Madrid hasta la más rural de Castilla y León, Galicia o Extremadura.

En la resolución de muchos de estos problemas tienen algún tipo de competencia los Gobiernos Autonómicos, por lo que la opinión de los ciudadanos respecto a la evolución de estos problemas puede aportar alguna información sobre la percepción del rendimiento autonómico. En la tabla 8 se presentan estas opiniones manifestadas en 1992.

Las tendencias predominantes indican que en algunos temas como vivienda, agricultura y pesca, medio ambiente e inseguridad ciudadana los habitantes de todas las Comunidades Autónomas opinan que la situación ha empeorado. Por el contrario, la sanidad, la educación y el grado de autonomía reciben una percepción más favorable, de mejora generalizada. Lo primero que se puede inferir es el relativo éxito de los Gobiernos Autonó-

Tabla 7 – Problemas principales que preocupan a los ciudadanos de las Comunidades Autónomas. 1992

	Andalucía	Castilla y León	Cataluña	Extrema-dura	Galicia	Madrid	Navarra	País Vasco
Paro	37,4	31,6	29,3	33,3	32,2	20,7	36,9	34,7
Delincuencia	9,0	3,4	5,5	4,9	4,0	10,6	1,7	5,0
Droga	15,0	8,4	7,4	12,3	13,5	12,8	16,7	15,4
Crisis económica	8,1	6,3	16,8	3,5	7,7	4,5	7,2	10,0
Desindustrialización	3,4	9,1	1,4	7,5	6,5	0,4	1,1	5,4
Impuestos	1,6	1,0	5,7	0,5	1,7	1,5	0,4	0,4
Agricultura/Ganadería y Pesca	6,1	16,3	4,4	13,3	14,1	0,3	6,4	0,3
Sequía	0,4	0,4	0,1	0,4	0,0	0,5	0,2	0,0
Urbanismo	0,7	1,0	0,6	0,6	1,0	1,9	0,3	0,2
Transportes	0,2	1,7	0,3	2,2	1,4	5,5	0,8	0,1
Carreteras	0,6	1,7	0,3	1,7	2,9	0,8	1,1	0,1
Vivienda	2,5	3,9	2,2	4,8	0,9	11,0	4,6	2,7
Seguridad Social	1,5	0,9	1,2	0,6	1,0	2,2	2,7	0,6
Sanidad	2,9	3,4	2,1	4,7	2,8	1,8	1,1	0,7
Enseñanza	1,2	2,1	1,9	1,0	1,5	1,4	1,3	0,8
Poca atención a la cultura	1,0	0,6	0,6	1,2	0,9	0,5	0,6	0,1
Críticas políticas	1,5	1,4	2,6	1,3	2,2	2,4	2,6	3,9
Xenofobia	0,4	0,4	2,3	0,0	0,1	1,8	0,4	0,2
Juventud	0,4	0,6	0,5	0,9	0,3	0,9	0,7	1,2
Marginación social	1,5	0,8	1,7	2,3	1,4	2,1	1,5	0,9
Tráfico	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	6,8	0,4	0,1
Medio ambiente	0,3	1,1	1,3	0,3	0,9	2,7	0,9	1,1
Poca autonomía	0,1	1,2	4,5	0,6	0,3	0,6	1,4	0,8
Normalización lingüística	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	1,1	0,6
Terrorismo	0,2	0,2	0,4	0,1	0,2	0,6	2,3	11,8
Zonas verdes	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4	0,1	0,2
Limpieza de calles	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	2,2	0,2	0,0
Corrupción	2,5	0,2	1,3	0,4	0,9	1,0	1,8	0,9
Huelgas, conflicto social	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2
Independentismo	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
Valores ciudadanos	0,3	0,3	0,2	1,0	0,4	0,0	0,7	0,6
Todo	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	0,2	0,1	0,0
Otros	0,8	1,7	2,6	0,3	1,0	1,9	2,6	0,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

micos en el desempeño de estas competencias, especialmente en el importante capítulo de sanidad y educación, en las Comunidades Autónomas que ya las tenían asumidas. Las excepciones resultan significativas: Andalucía

Tabla 8 – Opiniones sobre la evolución de los problemas en cada Comunidad Autónoma. En porcentaje. 1992

	Andalucía	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	Madrid	Navarra	País Vasco
Vivienda								
Ha mejorado	29	26	19	47	30	10	29	15
Ha empeorado	48	47	49	35	32	70	48	65
Sigue igual	14	17	25	8	22	15	11	13
Pesca y agricultura								
Ha mejorado	12	7	9	8	8	9	8	11
Ha empeorado	58	73	54	72	69	43	69	49
Sigue igual	13	8	18	8	11	14	6	20
Sanidad								
Ha mejorado	30	34	35	41	32	30	52	36
Ha empeorado	45	33	25	38	31	40	24	35
Sigue igual	17	25	33	14	27	24	12	22
Medio ambiente								
Ha mejorado	22	22	19	23	18	16	20	16
Ha empeorado	43	43	46	42	45	54	42	54
Sigue igual	16	18	28	17	19	20	18	21
Inseguridad ciudadana								
Ha mejorado	13	20	19	16	11	11	27	23
Ha empeorado	66	49	46	62	53	64	40	50
Sigue igual	15	20	30	13	21	22	18	22
Educación								
Ha mejorado	53	53	46	63	52	44	53	40
Ha empeorado	23	18	17	20	16	21	20	29
Sigue igual	15	19	26	9	22	22	13	23
Consecución de un mayor grado de autonomía								
Ha mejorado	24	22	25	27	24	22	22	21
Ha empeorado	21	20	19	17	18	19	21	33
Sigue igual	20	25	38	17	23	24	21	27
Comunicaciones y carreteras								
Ha mejorado	71	58	68	66	55	64	58	51
Ha empeorado	14	18	8	18	18	17	21	24
Sigue igual	8	15	18	7	18	11	9	16

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

y Madrid son las únicas Comunidades Autónomas donde los ciudadanos perciben que la sanidad ha empeorado (45% y 40%, respectivamente), lo que contrasta fuertemente con la percepción de la mejora registrada en Cataluña, Navarra y Extremadura (35%, 52% y 41%, respectivamente). El

caso de Extremadura, donde la sanidad aún no ha sido traspasada, sugiere una mejora general de la situación socio-económica de esta Comunidad Autónoma que contribuye a la imagen positiva que sus ciudadanos están manifestando sobre las instituciones autonómicas. Por otra parte, también destaca la excepción del País Vasco, que es la única Comunidad Autónoma donde la consecución de un mayor grado de autonomía recibe una percepción negativa por parte de los ciudadanos, ya que un 33% considera que ha empeorado. Esto parece poner de relieve que los factores de crisis política de esa Comunidad Autónoma se trasladan a consideraciones generales de descontento hacia la labor del Gobierno Autonómico, al margen de sus competencias y recursos.

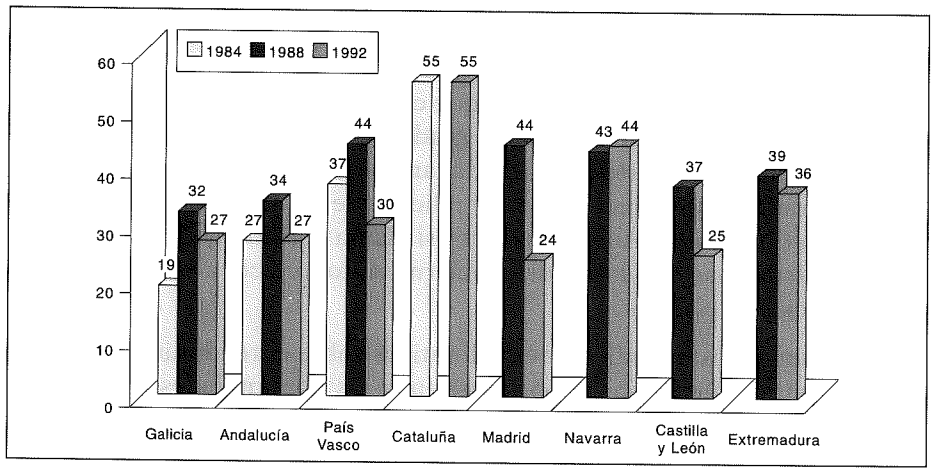
En resumen, estos indicadores valorativos sobre el rendimiento autonómico muestran diferencias importantes entre las Comunidades Autónomas, que en general se corresponden con las presentadas hasta el momento. De nuevo Cataluña, Extremadura y Navarra sobresalen por la percepción positiva que sus ciudadanos tienen de la política autonómica, frente a Madrid, el País Vasco y Galicia, que concentran las opiniones menos favorables.

3.4 *La satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma*

El grado de satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma contiene una percepción muy difusa de la ciudadanía que, sin embargo, ofrece una información concreta que puede resumir las diferencias entre las Comunidades Autónomas presentadas hasta ahora. El gráfico 13 refleja la evolución del grado de satisfacción con el funcionamiento de las Comunidades Autónomas. Se puede hacer una distinción amplia según el grado de satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma: por un lado, aquellas Comunidades Autónomas con un grado de satisfacción alto (Cataluña, Navarra y Extremadura); por otro, las que muestran una satisfacción intermedia (Galicia, Andalucía y el País Vasco); y por último, las que presentan una satisfacción baja (Madrid y Castilla y León).

Las diferencias entre las Comunidades históricas se repiten desde 1984. El mayor grado de satisfacción lo encontramos en Cataluña y el País Vasco y el menor en Andalucía y Galicia. Mientras que Cataluña ofrece una alta satisfacción de forma permanente y constante a lo largo de estos años, las otras tres Comunidades Autónomas reproducen la evolución cíclica ya observada en la valoración positiva de las Autonomías. Sin embargo, en el País Vasco el porcentaje de satisfechos en 1992 cae siete puntos respecto al nivel de 1984, lo que confirma la evolución particular de esta Comunidad Autónoma en sentido descendente.

Gráfico 13 – Evolución de la satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma. En porcentaje. 1984-1992



Nota: Suma de los que se declaran muy o bastante satisfechos. En el indicador A.4.6 en el Anexo Estadístico, se recogen también los porcentajes correspondientes a los que se declaran insatisfechos.

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

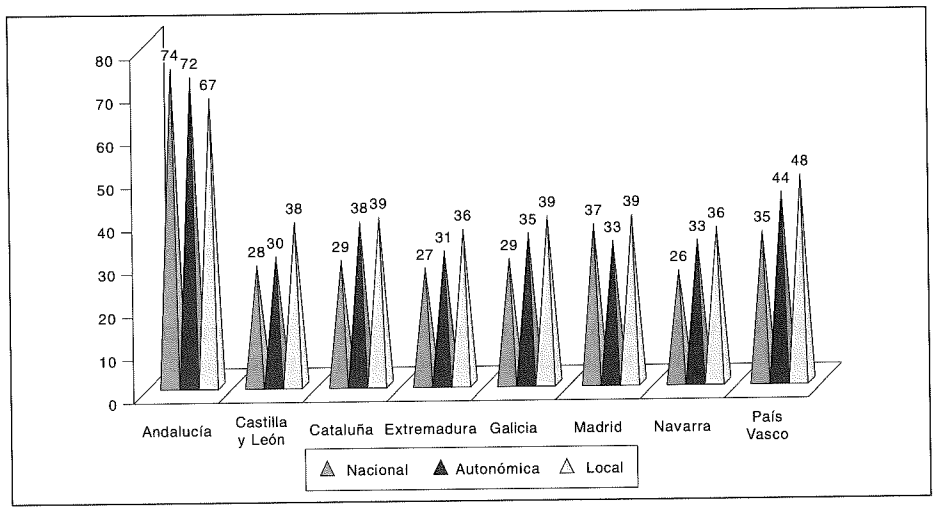
Pero el grado de satisfacción con el funcionamiento de las Autonomías también puede ser reflejo de otras características de las Comunidades Autónomas, como es la centralidad de las instituciones autonómicas en el panorama político español, las actitudes que los ciudadanos han desarrollado hacia ellas y el enraizamiento de estas instituciones en las orientaciones políticas de la ciudadanía, aspectos todos que serán tratados a continuación.

4. Orientaciones y actitudes hacia la Autonomía: la centralidad de las instituciones autonómicas

El interés por la política que manifiestan los ciudadanos es un indicador de su cultura política que refleja la predisposición a participar en los asuntos públicos y supone, por lo tanto, una actitud positiva para la política democrática. Pero, además, el grado de interés y de información de la política autonómica puede representar la relativa centralidad de las instituciones autonómicas en la dimensión política de la ciudadanía (gráfico 14).

Se aprecia de manera general un grado de interés mayor en la medida en que se trata de un nivel de gobierno más cercano al ciudadano. Madrid y Andalucía son dos casos excepcionales, aunque por motivos diferentes. En Andalucía se advierte una tendencia opuesta a la general: la política na-

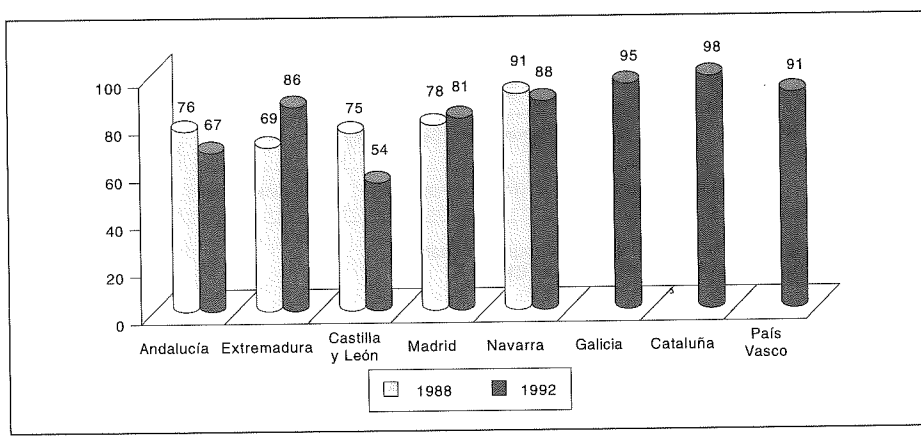
Gráfico 14 – Porcentaje de ciudadanos que muestran interés por la política de los distintos niveles de gobierno. En porcentaje. 1992



Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

cional despierta más interés que la autonómica y ésta a su vez más que la local. En Madrid, la cercanía del nivel central de gobierno influye en que la política nacional despierte mayor interés que la política de la Comunidad Autónoma. Cabe destacar a Cataluña y al País Vasco como las Comunidades Autónomas donde la diferencia en el grado de interés de los ciudadanos por la política autonómica frente a la política estatal es mayor, lo que responde en parte a que ambas cuentan con un sistema autonómico de partidos políticos que singulariza su política.

Gráfico 15 – Conocimiento de los Presidentes autonómicos. En porcentaje. 1988-1992



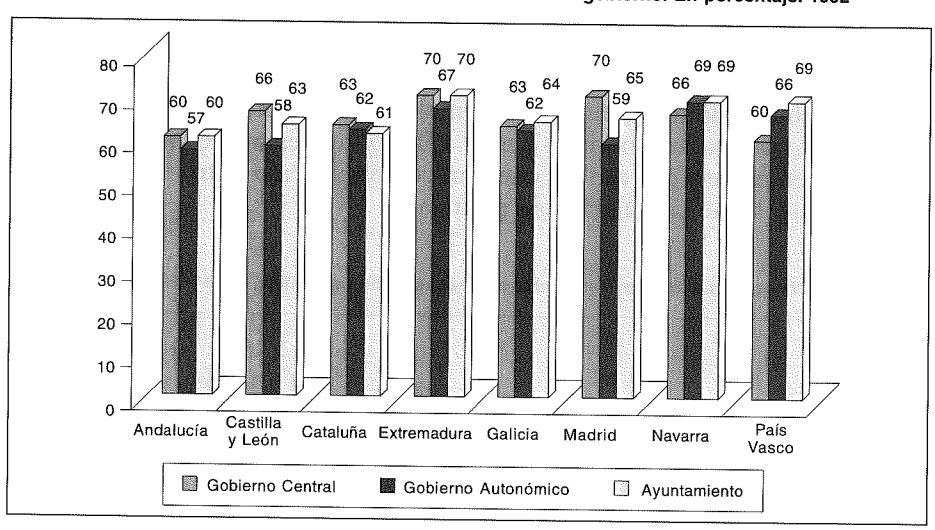
Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

Otro indicador relacionado con el interés político y con el grado de información sobre la política lo representa el conocimiento del nombre del Presidente autonómico. Aunque la evolución presentada en el gráfico 15 parece reflejar la variable de la continuidad en el tiempo del Presidente (en aquellas Comunidades Autónomas donde se produjo un cambio de líder en el Ejecutivo se constata un descenso en el nivel de información, mientras que donde no ha habido cambio aumenta su conocimiento), también se advierte como los Presidentes de las tres Comunidades históricas son más conocidos entre sus ciudadanos que el resto de los Presidentes, un fenómeno que no parece ajeno al rasgo personalista de los Ejecutivos de estas Comunidades Autónomas observado anteriormente.

Un índice del éxito de la institucionalización de las Comunidades Autónomas puede ser cómo los ciudadanos perciben la medida en que les afectan las decisiones emanadas desde los diferentes niveles de gobierno[20]. En el gráfico 16 se presentan las opiniones manifestadas en 1992.

Navarra, Extremadura y el País Vasco son las Comunidades Autónomas donde más ciudadanos perciben que las decisiones del Gobierno Autonómico les afectan mucho o bastante, seguidas por Cataluña y Galicia. Pero

Gráfico 16 – Impacto social de las decisiones de los niveles de gobierno. En porcentaje. 1992



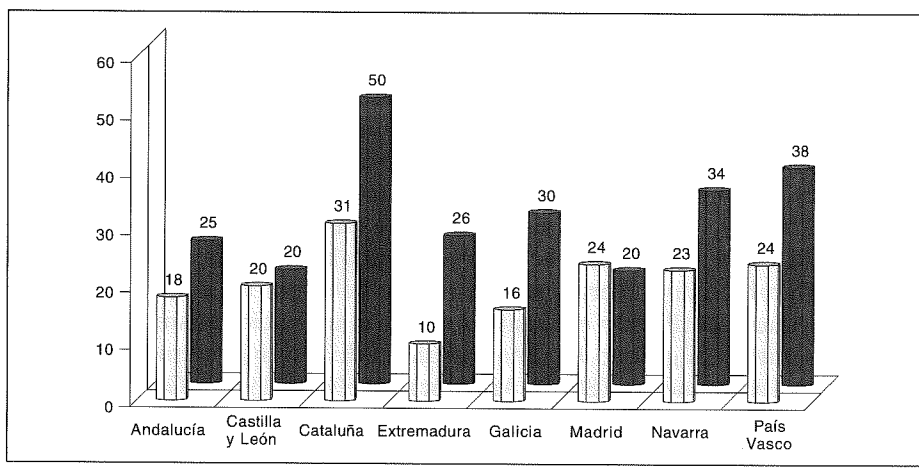
Nota: Supone la suma de los que responden mucho o bastante.
Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

[20] Huntington, S. P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1990, define la institucionalización como el proceso por el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad, por lo que la percepción social sobre el impacto de la actuación de las instituciones autonómicas puede representar un indicador de la institucionalización de las mismas.

sólo predomina el impacto del nivel autonómico sobre el central en dos Comunidades Autónomas, Navarra y el País Vasco, precisamente las forales. En términos generales, las Comunidades Autónomas han logrado calar en la percepción política de la ciudadanía, apreciándose diferencias entre las Comunidades Autónomas que más parecen responder a la identificación o conciencia autonómica que a la política desempeñada por las instituciones.

Puede apreciarse también esta dimensión autonomista en las opiniones de los ciudadanos sobre la elección de sus gobernantes autonómicos. Se trata de un indicador que muestra simplemente las predisposiciones más extendidas entre los ciudadanos de las diferentes Comunidades Autónomas y que, por lo tanto, no tiene que ser un reflejo fiel del comportamiento electoral. Manifiestan preferencia por la elección de un partido nacionalista en las elecciones autonómicas el 50% de los catalanes, el 38% de los vascos, el 34% de los navarros y el 30% de los gallegos (gráfico 17). Estas actitudes coinciden con la tradición nacionalista de estas cuatro Comunidades Autónomas. No obstante, no siempre existe una correspondencia exacta entre los juicios expresados y el comportamiento electoral, como es el caso de Galicia y en menor medida de Navarra. Cataluña destaca especialmente por la predisposición al voto dual de sus ciudadanos: un 31% de los catalanes manifiesta que prefiere votar a un partido distinto al que está en el Gobierno Central para evitar que gobierne el mismo en todas las instituciones.

Gráfico 17 – Preferencia electoral. En porcentaje. 1992



Nota: Supone los que se declaran más bien de acuerdo.

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

Las orientaciones y actitudes presentadas revelan la posición relativa que las instituciones autonómicas han pasado a ocupar en la mentalidad de los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma. Muestran, en general, una implantación social favorable al proceso de institucionalización y ofrecen unas diferencias que parecen responder sobre todo a la cultura y las tradiciones políticas de las Autonomías. En este sentido, se hace necesario conocer el impacto de las Comunidades Autónomas sobre las identidades políticas de los ciudadanos y el compromiso de éstos con la Autonomía política de la que forman parte.

5. Identidad nacional y aspiraciones autonomistas: las raíces sociales de las Comunidades Autónomas

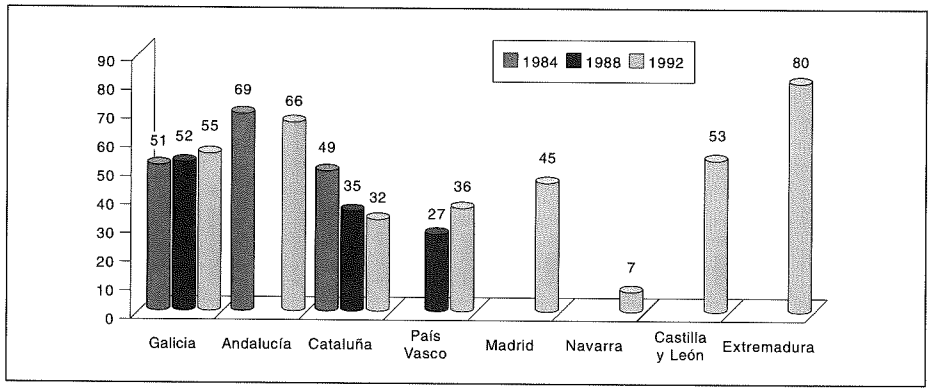
Que las reformas institucionales afectan a las identidades y a las estrategias de los actores políticos es una hipótesis mantenida por los teóricos neoinstitucionalistas y contrastada en el caso de los Gobiernos regionales italianos[21]. La cuestión planteada aquí es cómo las Comunidades Autónomas han generado un sentimiento de pertenencia a una comunidad política, especialmente en aquellas Autonomías que partían con niveles muy escasos de conciencia política regional. La identidad nacional subjetiva es un indicador que refleja el sentimiento de pertenencia a la Comunidad Autónoma, lo que permite conocer cómo han afectado las instituciones autonómicas a la integración de los nacionalismos históricos de la periferia y al desarrollo de nuevas identidades en las demás regiones.

El rasgo general es un sentimiento de ser más gentilicio que español o bien tan gentilicio como español; es decir, una tendencia hacia la dualidad de la identidad nacional subjetiva. Esto favorece la estabilidad de la forma de Estado, por una parte, y el enraizamiento socio-cultural de las instituciones autonómicas, por otra, esencialmente en aquellas Autonomías donde el establecimiento del Gobierno Autonómico reunía un escaso apoyo social, pero también donde era puesto en entredicho por un amplio segmento de la sociedad identificado exclusivamente con un nacionalismo periférico. Según los datos del gráfico 18, una identidad dual muy generalizada se encuentra en Extremadura (80%), Andalucía (66% en 1992), Galicia (donde ha crecido constantemente, desde un 51% en 1984 hasta un 55% en 1992) y Castilla y León (53%). En cambio, las dos Comunidades Autónomas con un menor nivel de identidad compartida son Cataluña, que muestra un descenso continuado desde un 49% en 1984 a un 32% en 1992, y Navarra, con una proporción de identidad dual de sólo el 7% en 1992.

---

[21] Putnam, R., *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Nueva York, 1993.

Gráfico 18 – Evolución de los que se declaran tan español como gentilicio. En porcentaje. 1984-1992

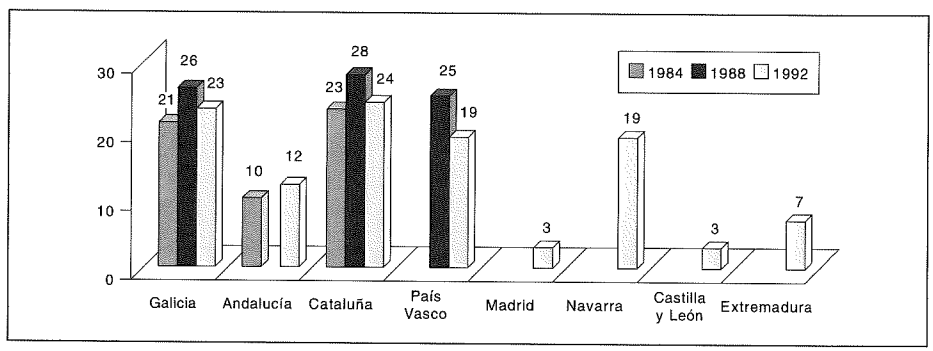


Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

La identidad dual con predominio del sentimiento de pertenencia a la Comunidad Autónoma se encuentra, como podemos apreciar en el gráfico 19, sobre todo en las Comunidades históricas: Cataluña (con una evolución cíclica, pero siempre en los niveles más altos: de un 23% en 1984 a un 24% en 1992), Galicia (23%) y el País Vasco y Navarra (19% cada una). Por último, en 1992, la identidad dual con predominio del sentimiento españolista (gráfico 20) destaca de forma acusada en Navarra, con un 48% en 1992; en menor medida se halla en Castilla y León (16%) y Madrid (12%). Se observa que mientras esta identidad no ha dejado de disminuir en Cataluña (del 12% en 1984 al 6% en 1992), en el País Vasco aumentó un punto porcentual entre 1988 y 1992.

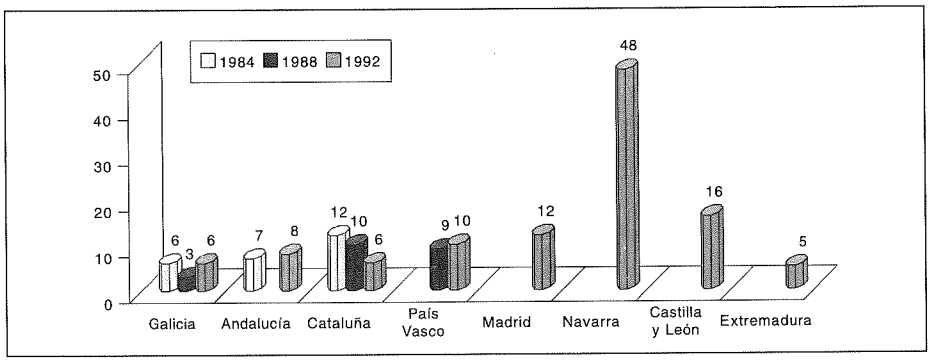
Los datos presentados en el gráfico 21 reflejan que el nacionalismo español excluyente se reduce a una proporción mínima en todas las Comunidades Autónomas, excepción hecha de Madrid y Castilla y León, las Co-

Gráfico 19 – Evolución de los que se declaran más gentilicio que español. En porcentaje. 1984-1992



Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

Gráfico 20 – Evolución de los que se declaran más español que gentilicio. En porcentaje. 1984-1992



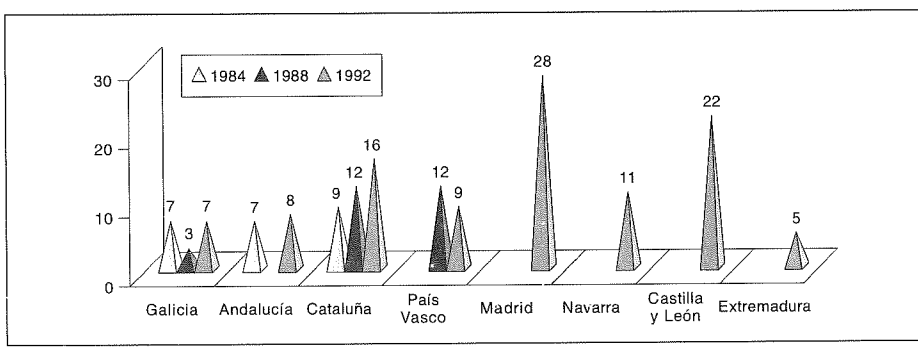
Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

munidades Autónomas que constituyen el núcleo histórico del nacionalismo español, que alcanzan en 1992 un 28% y un 22%, respectivamente. El caso más sobresaliente es el de Cataluña, que refleja un ascenso continuado desde 1984 del porcentaje de aquellos que se declaran exclusivamente españoles, lo cual contrasta de modo importante con el País Vasco, donde los que se sienten exclusivamente españoles han descendido un 3% entre 1988 y 1992. El gráfico 22 muestra, por el contrario, cuántos se sienten exclusivamente de su Comunidad Autónoma.

Son cuatro las Comunidades Autónomas donde una menor proporción de ciudadanos se considera tan español como gentilicio: Madrid, País Vasco, Cataluña y Navarra. Pero la distribución de la identidad nacional subjetiva es muy desigual entre ellas.

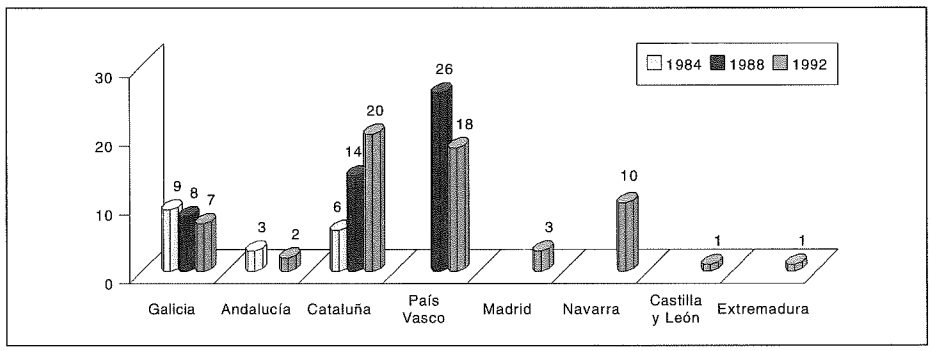
En Madrid se observa el grado de identidad autonómica más bajo de las ocho Comunidades Autónomas, lo que revela las dificultades a las que se

Gráfico 21 – Evolución de los que se declaran exclusivamente español. En porcentaje. 1984-1992



Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

Gráfico 22 – Evolución de los que se declaran exclusivamente gentilicio. En porcentaje. 1984-1992



Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

enfrentan las instituciones madrileñas si quieren generar un sentimiento de pertenencia a la Comunidad Autónoma donde transcurre la vida política estatal y que se halla más cercana al Gobierno Central.

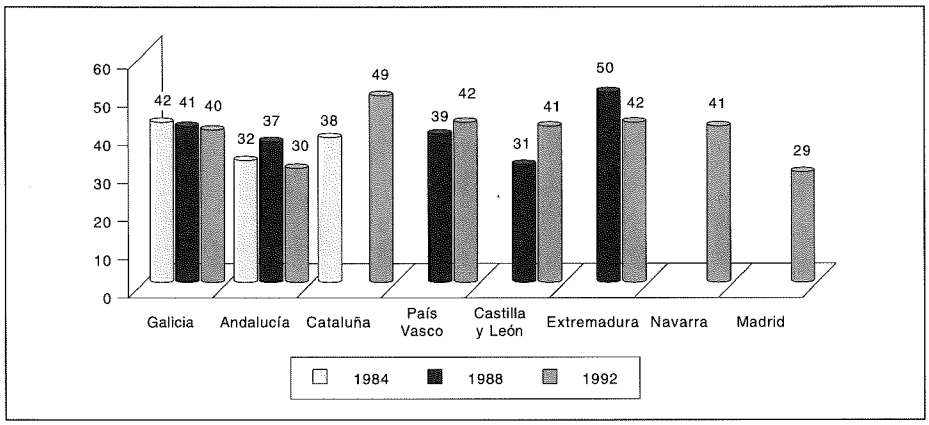
Por su parte, el País Vasco refleja una evolución del sentimiento nacionalista hacia posiciones más moderadas, con la extensión progresiva de la identidad nacional dual en detrimento de las identidades nacionales excluyentes: entre 1988 y 1992, el nacionalismo vasco desciende del 26% al 18% y el nacionalismo español del 12% al 9%. Esta evolución significa un avance importante en el apoyo social a la estructura territorial de poder que contribuye a la resolución del conflicto nacionalista en el País Vasco.

El caso catalán muestra una evolución opuesta al caso vasco. La identidad nacionalista ha tendido a polarizarse en sendos extremos del sentimiento nacionalista, mostrando un carácter excluyente: la identidad exclusivamente catalana se habría extendido del 6% en 1984 al 20% en 1992, mientras la exclusivamente española lo habría hecho del 9% en 1984 al 16% en 1992. Esta tendencia hacia los extremos se ha nutrido de las posiciones más moderadas de identidad dual compartida, sea de predominio españolista o catalanista. Para tratar de comprender esta evolución catalana, deberíamos analizar hasta qué punto ha influido la política lingüística llevada a cabo por la Generalitat de Catalunya en estos años.

Finalmente, el caso navarro representa un ejemplo de identidad nacional polarizada, pero manteniendo posiciones más moderadas que en Cataluña. La gran mayoría de la población navarra opta por una identidad política más que por otra, sea de un modo excluyente (11% de españolistas y 10% de sentimiento exclusivamente navarro) o bien moderado (un 48% más bien español y un 19% más bien navarro).

Las aspiraciones autonomistas de los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma apuntan al grado de compromiso social con el autogobierno,

Gráfico 23 – Evolución de la aspiración a un mayor grado de autonomía. En porcentaje. 1984-1992

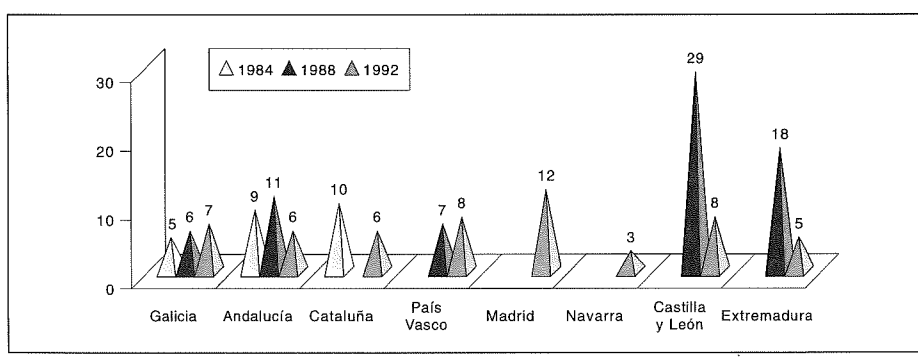


Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

una condición imprescindible para el buen funcionamiento de las instituciones autonómicas y la legitimidad del sistema autonómico.

En el gráfico 23 se aprecia que alrededor del 40% de los ciudadanos de las diferentes Autonomías deseaban en 1992 una profundización de su nivel de autogobierno; en Madrid y Andalucía las aspiraciones a un mayor grado de autonomía no suscitan tanta aprobación. La evolución ha sido desigual según las Comunidades Autónomas; podemos distinguir dos grupos: el primero, formado por Cataluña, País Vasco y Castilla y León, se caracteriza por una extensión constante de la opción de ampliación autonómica; en el segundo, compuesto por Andalucía, Extremadura y Galicia, el deseo de un mayor grado de autonomía ha ido en descenso. En 1991 un 45%

Gráfico 24 – Evolución de la aspiración a un menor grado de autonomía. En porcentaje. 1984-1992



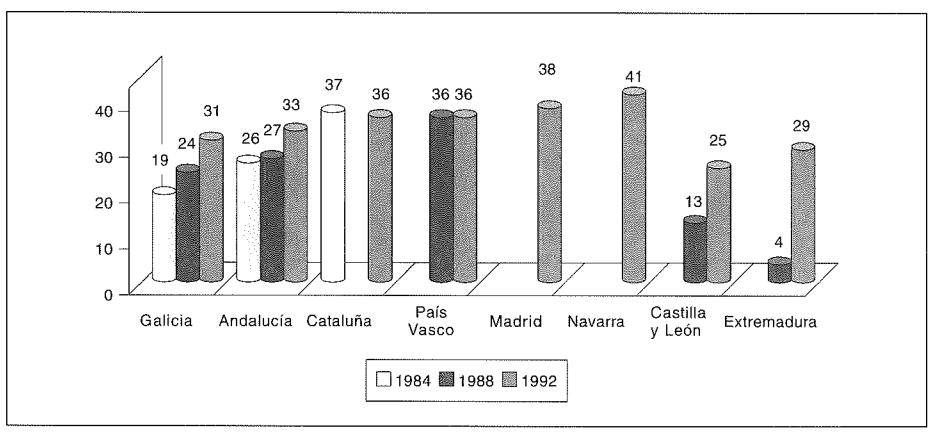
Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

de nuestros 28 entrevistados creía que el nivel de autonomía alcanzado era poco o nada satisfactorio, mientras un 41% lo consideraba satisfactorio. Las 107 entrevistas realizadas en 1996 muestran un deseo de incrementar la autonomía de las Comunidades Autónomas, sobre todo en lo que se refiere a su financiación (un 84% de media, aunque en Andalucía esa opinión sólo recoge un 63% de adhesiones) y a ciertas competencias, entre las que destacan cultura, medio ambiente y desarrollo industrial; el aumento de competencias es menos reivindicado en materias como policía, comercio exterior y banca, con valores entre el 45% y el 36%.

La creencia de que el grado de autogobierno de la Comunidad Autónoma es demasiado alto (gráfico 24) es sostenida por una proporción muy pequeña de la ciudadanía, que no supera en ningún caso el 12% (porcentaje de Madrid en 1992). Incluso en las Autonomías donde esta creencia era compartida por un porcentaje significativo de ciudadanos, Extremadura y Castilla y León –con una proporción en 1988 del 18% y el 29%, respectivamente–, ha habido un descenso que las sitúa al mismo nivel que la media de las demás Comunidades Autónomas. Sin embargo, se observa que en Galicia esta opinión no ha cesado de aumentar ligeramente desde el 5% de 1984 hasta el 7% de 1992, tendencia que coincide con la arriba descrita de descenso de la aspiración a un mayor grado de autonomía.

La conformidad con el grado de autonomía alcanzado (gráfico 25) es general en todas las Comunidades Autónomas, al menos en 1992; destacan Navarra (41%), Madrid (38%), Cataluña (36%) y el País Vasco (36%) como Comunidades Autónomas más conformes con este aspecto. En todo caso, la tendencia general también ha sido al aumento de la proporción de ciudadanos de acuerdo con el grado de autonomía alcanzado, lo que se refle-

Gráfico 25 – Evolución de la conformidad con el grado de autonomía alcanzado. En porcentaje. 1984-1992



Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

ja especialmente en Galicia (del 19% en 1984 al 31% en 1992) y en Andalucía (del 26% al 33% en el mismo período). En estas dos Comunidades Autónomas parece que los impulsos iniciales hacia una autonomía rápida, como ocurrió con el referéndum andaluz de 1982, han dado paso a un descenso de las aspiraciones nacionalistas que podría hacer pensar en un cierto desencanto con el funcionamiento de la Autonomía.

En resumen, la identificación política de los ciudadanos con su propia Comunidad Autónoma y el compromiso social manifestado con el grado de autogobierno alcanzado muestran un éxito significativo de las Autonomías en cuanto a su enraizamiento en la mentalidad colectiva. Son pequeñas las diferencias que las Comunidades Autónomas presentan en este aspecto, comparadas con la desigual valoración que hacen de sus instituciones autonómicas o las orientaciones que manifiestan hacia las mismas. Las particularidades de algunas Autonomías parecen responder a condiciones específicas de cada una de ellas, como la fuerza de sentimientos nacionalistas excluyentes o la carencia inicial de un compromiso importante con el autogobierno.

Capítulo IX

EL DINERO DE LAS AUTONOMÍAS: UNA POLÉMICA INACABABLE

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Polémica sobre la financiación autonómica: un debate de consolidación

Después de 15 años de desarrollo del Estado de las Autonomías –y tal como hemos visto en los restantes apartados de este Informe–, se puede hablar de una notable consolidación del modelo autonómico tanto en los aspectos político-legislativos como en las estructuras administrativas. También ha quedado clara la importante legitimación que ha ido adquiriendo ese modelo en la percepción de los ciudadanos españoles en general. Contrariamente a lo que podríamos imaginar, en este apartado dedicado a la financiación autonómica comprobamos que la intensa polémica sobre los mecanismos de obtención de recursos es, de hecho, una demostración más de esa consolidación. En efecto, la polémica se centra hoy en la búsqueda de una mejor relación entre recursos autonómicos y responsabilidades por el uso y disfrute de esos recursos. Y ése es, sin duda, el camino obligado para convertir a los Gobiernos Autonómicos en Gobiernos «normales»: Gobiernos que recaudan, Gobiernos que gastan y Gobiernos que rinden cuentas sobre cómo han invertido los recursos que todos les hemos entregado para que contribuyan a la mejora de nuestra convivencia común.

2. La dificultad de conjugar autonomía y equilibrio territorial

A continuación exponemos las principales líneas que ayudan a analizar hoy los temas de financiación autonómica y sus posibles vías de desarrollo.

Los **distintos tipos de Comunidades Autónomas** existentes en España provocan una serie de situaciones que comportan cierta complejidad en el modelo de financiación autonómica y dan lugar a fenómenos paradójicos:

— Para Comunidades Autónomas que gozan de un mismo nivel competencial, como son las forales (País Vasco y Navarra) y las de régimen común del artículo 151 (Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia)[1] hay dos modelos de financiación distintos. Por el contrario, se aplica el mismo sistema de financiación a Comunidades Autónomas

[1] «... se suele incluir entre las CC.AA. de autonomía plena a las CC.AA. asimiladas (Canarias y C. Valenciana), aunque respecto de ellas no encaje ni la denominación de CC.AA. del 151 ni la de CC.AA. de vía rápida.», Ministerio para las Administraciones Públicas, *El Estado Autonómico. Tomo III. Diccionario de Términos Autonómicos*, 1993, p. 30.

de techo competencial muy distinto, como son las de régimen común del artículo 143 (con un bajo nivel de competencias) y las del 151 (con un mayor volumen de competencias). Esto provoca una mayor dependencia financiera de las Comunidades Autónomas del artículo 151 respecto a la Administración Central.

— Un factor específico como es el de la insularidad, que permite dar un trato diferenciado a Canarias, no se admite como tal en el caso de la otra Comunidad Autónoma que presenta la misma característica, Baleares.

El **rápido ritmo con el que se ha llevado a cabo el proceso de descentralización** del gasto en España cabe ser valorado positivamente. En poco más de 10 años el nivel de gobierno intermedio formado por las Comunidades Autónomas ha alcanzado una importancia cuantitativa *semejante* a la de otros países que pueden ser tomados como referencia. Sin embargo, no ha ido acompañado de un proceso paralelo de descentralización de figuras tributarias.

El escaso peso de los ingresos tributarios en el conjunto de recursos autonómicos y, por tanto, la **fuerte dependencia de las Comunidades Autónomas de la Hacienda Central**, provoca una falta de autonomía financiera por el lado de los ingresos que da lugar a la llamada ausencia de corresponsabilidad fiscal: las Comunidades Autónomas disponen de una capacidad aceptable de decisión por el lado de los gastos y casi nula en cuanto a los ingresos. Los ciudadanos españoles pagan la mayor parte de sus impuestos (IRPF, IVA, sociedades...) a una Administración, la Central, distinta de la que les proporciona un elevado volumen de los servicios que el sector público español tiene asignados (educación, sanidad, carreteras, medio ambiente...). Esta situación es claramente desaconsejable en la medida en que dificulta la transparencia e impide que los Gobiernos Autonómicos den cuenta a sus ciudadanos tanto de su *actividad de gastar* como de *ingresar*. Se produce así lo que se ha convenido en llamar «ilusión fiscal»: el ciudadano tiene una percepción distorsionada del verdadero coste de los servicios que le proporciona su correspondiente Gobierno Autonómico.

La situación es totalmente distinta para las Comunidades Autónomas de régimen foral, que tienen a su cargo la recaudación y gestión de una serie de tributos (concertados), facultades de las que el resto de Comunidades Autónomas, como acabamos de comentar, no gozan[2].

Cabe señalar que la aplicación del nuevo Acuerdo de Financiación Autonómica va a suponer un *cierto* aumento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común que acaben aceptando el nuevo modelo y, correlativamente, un incremento de su corresponsabilidad fiscal.

[2] Por ejemplo, el IRPF es un impuesto concertado de normativa autónoma si bien con una serie de limitaciones; el Impuesto de Sociedades es un impuesto concertado de normativa autónoma en el cual las Diputaciones Forales no tienen limitación alguna sobre su regulación...

La **insuficiencia de los actuales mecanismos de nivelación** o de igualación de los ingresos en las Comunidades Autónomas de igual ámbito competencial ha provocado el incumplimiento de otro de los principios que cualquier Hacienda descentralizada debe contemplar: el de la equidad horizontal. Es decir, que Comunidades Autónomas con un nivel *similar* de competencias dispongan de un nivel *similar* de recursos *per cápita*, efectuando el mismo esfuerzo fiscal. Si bien el Acuerdo de 1986 mejoró en cierto modo la situación, quedan aún problemas por resolver, lo cual demuestra que los mecanismos de subvenciones niveladoras no están suficientemente ajustados. Sobre todo, cabe destacar la persistencia de importantes desajustes entre los ingresos de las Comunidades Autónomas forales y las de régimen común del artículo 151: según un reciente estudio[3], las primeras disponen de unos ingresos por habitante que son prácticamente el doble de los que gozan las segundas para financiar un mismo techo competencial.

Es de esperar, tal como se ha mencionado, que la aplicación del último Acuerdo de Financiación Autonómica suponga la introducción, a través de una cierta capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en relación a los tributos cedidos y la cesión del 30% del IRPF, de una mejora en cuanto a los principios de *autonomía financiera* y *corresponsabilidad fiscal*. Sin embargo, el cumplimiento de estos principios hace más urgente el desarrollo de los mecanismos de nivelación de los recursos entre las distintas Comunidades Autónomas. Por ello es necesario fijar, de modo explícito, un *criterio de equidad* (igualdad de capacidad de gasto por habitante o por usuario) para asegurar a todas las Comunidades Autónomas una igual posición de partida para el ejercicio de su autonomía.

Los **problemas que surgieron en torno al funcionamiento del principal instrumento diseñado para el reequilibrio territorial**, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) hasta 1990, dieron lugar a una confusión de objetivos (el de solidaridad y el de suficiencia) que ha pervertido su propia filosofía y el espíritu de lo contenido en el texto constitucional y en la LOFCA. La política de reequilibrio territorial debe ser, por definición, competencia del Gobierno Central (o, en su caso, de una Administración supranacional como pueda ser la europea) y no de las Comunidades Autónomas; por tanto, debería quedar al margen de la financiación autonómica, aunque puedan existir puntos de contacto.

La descoordinación entre las políticas de endeudamiento y déficit de las Comunidades Autónomas y del Estado ha tenido consecuencias negativas para el cumplimiento de los criterios de convergencia recogidos en el Tra-

---

[3] Zubiri, I. y Vallejo, M., *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*, Fundación BBV, Bilbao, 1995.

tado de Maastricht. Esta situación se ha intentado paliar a través de la elaboración de los llamados Escenarios de Consolidación y Endeudamiento, que han sido incumplidos reiteradamente por algunas Comunidades Autónomas

Para lograr que la Hacienda Central fuera menos tuteladora de la actividad de las Comunidades Autónomas sería necesario disponer de mecanismos de coordinación más eficaces entre ambas Administraciones, que permitieran no sólo una coordinación de los aspectos ligados al endeudamiento sino también de los vinculados a la política presupuestaria, a la política de inversiones y, en definitiva, a todos aquellos aspectos que afectan a la actividad de las dos Administraciones, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos. Para ello sería oportuno reforzar, por una parte, las funciones, los medios y la capacidad de decisión del Consejo de Política Fiscal y Financiera y, por otra, emprender una reforma del Senado que permitiera su conversión en una verdadera Cámara de representación territorial. Esto facilitaría la coordinación no sólo entre el Gobierno Central y los Autonómicos, sino también entre estos últimos, igualmente muy necesaria. Y todo ello sin olvidar que un reforzamiento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas debe llevar aparejados ciertos cambios en el funcionamiento y composición de la Agencia Tributaria del Estado que faciliten la participación de los Gobiernos Autonómicos en la toma de decisiones que afecten al diseño y gestión de aquellos tributos que puedan constituir una parte importante de sus recursos.

No estamos, en definitiva, en un final de etapa en materia de financiación autonómica. El tema va a ocuparnos aún durante largo tiempo. Un tiempo en el que las restricciones presupuestarias del sector público en general van a dejarse sentir. Un tiempo en el que la polémica sobre redistribución, compensación o solidaridad va a venir acompañada de una necesaria mayor transparencia y mayores posibilidades de diferenciación entre Autonomías en relación a su capacidad de recaudación y gasto.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. La Hacienda Autonómica: aspectos generales

1.1 Características básicas del proceso de descentralización

A partir de la Constitución de 1978, con el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, se abre en España un importante proceso de descentralización del sector público. Este proceso ha conducido, de forma muy rápida e intensa, a una reducción sin precedentes del peso del Gobierno Central en el conjunto de las Administraciones Públicas del país. En poco más de 15 años, la Administración Central ha visto reducida su participación en el conjunto del sector público en más de 20 puntos. Además, este proceso se ha dado casi exclusivamente en una única dirección: del Gobierno Central hacia los Gobiernos Autonómicos, puesto que la participación en el gasto público de los Gobiernos Locales es muy parecida a la que tenían a principios de los años ochenta, tal como muestra la tabla 1.

De este modo, el nivel intermedio de gobierno, formado por las Comunidades Autónomas, ha pasado a tener en muy pocos años una importancia cuantitativa similar a la de los niveles intermedios de gobierno de algunos países que pueden ser utilizados como referencia. La primera parte de la tabla 2 permite observar, por ejemplo, que el peso del nivel intermedio de gobierno en países como Alemania –los *länder*– era del 21% en 1991, igual al de las Comunidades Autónomas en España. Sin embargo, es aún inferior al que existe en países como Australia, Canadá y Suiza.

Las Comunidades Autónomas se pueden clasificar, en cuanto a competencias de gasto, en dos grandes grupos:

— aquellas Comunidades Autónomas de nivel competencial elevado, que han asumido tanto las competencias comunes como las de educación y sanidad; este grupo está integrado por el País Vasco, Navarra, Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y la Comunidad Valenciana;

— las 10 Comunidades Autónomas restantes.

Según los acuerdos políticos vigentes, las perspectivas futuras apuntan hacia una equiparación de los techos competenciales, mediante la asunción por parte de las 10 Comunidades Autónomas del artículo 143 de las competencias de educación, en una primera etapa, y de sanidad, posteriormente. Así pues, las diferencias que existen en materia de competencias de gasto pueden considerarse de carácter temporal, dado que se prevé un horizonte (la presente legislatura) en el que todas las Comunidades Autónomas accederán al máximo nivel competencial.

Tabla 1 – Participación de los distintos niveles de gobierno en el gasto público total en España. En porcentaje sobre los gastos totales. 1981-1994

	Gobierno Central (1) (2)	Comunidades Autónomas (2)	Entes Locales (2)
1981 (3)	88,3	1,5	10,2
1982 (3)	84,9	3,8	11,3
1983 (3)	83,7	5,6	10,7
1984	78,1	11,5	10,4
1985	76,6	12,6	10,8
1986	75,2	13,6	11,2
1987	73,7	14,8	11,5
1988	69,7	17,8	12,5
1989	68,5	18,5	13,0
1990	67,5	19,2	13,3
1991	66,6	20,4	13,0
1992	65,8	21,2	13,0
1993	66,7	21,0	12,3
1994	67,3	21,2	11,5

(1) Incluye pensiones de la Seguridad Social y clases pasivas. (2) No incluye el gasto por variación de pasivos financieros. (3) Gasto público total sin consolidar. El porcentaje correspondiente al resto de años está calculado sobre el gasto público total consolidado. Por tanto, los porcentajes correspondientes al período 1981-1983 no son exactamente comparables con los del período 1984-1994. Sin embargo, sí ofrecen una idea de la evolución de la importancia de los distintos niveles gubernamentales.

Fuente: Elaboración ERA a partir de Castells, A., *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona, 1988; y de Ministerio de Economía y Hacienda, *La descentralización del gasto público en España, 1984-1994*, 1994.

Tabla 2 – Gastos e ingresos consolidados por niveles de gobierno. En porcentaje sobre el total (1)

Países	Gastos			Ingresos		
	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local
Alemania (1991)	62	21	17	66	21	13
Australia (1991)	52	41	7	71	23	6
Austria (1991)	69	14	17	73	10	17
Canadá (1989)	42	40	18	49	41	10
Suiza (1984)	48	28	24	53	25	22
Estados Unidos (1990)	58	19	23	58	25	17
Media de países federales (2)	55	27	18	62	24	14
Francia (1991)	81	–	19	87	–	13
Italia (1989)	73	–	27	93	–	7
Reino Unido (1990)	71	–	29	89	–	11
Suecia (1991)	60	–	40	68	–	32
Media de países unitarios (2)	67	–	33	83	–	17
España (1991)	67	20	13	85	7	8

Notas: (1) No se incluyen ingresos financieros. (2) Media no ponderada.

Fuente: Elaboración ERA a partir de Castells, A., Bosch, N. y Espasa, M., *La financiación local en España: problemática y líneas de reforma*, Federación Española de Municipios y Provincias y CEP, 1993.

La situación es claramente distinta y mucho más compleja si se comparan las diferentes Comunidades Autónomas en materia de financiación. Más adelante describiremos esta situación, pero antes nos interesa destacar algunos aspectos.

Tal como se ha indicado, se ha producido un **importante proceso de descentralización del gasto público en España**; sin embargo, este proceso no ha ido acompañado de una paralela descentralización de figuras tributarias que permitiera una verdadera descentralización del poder político. Es decir, se ha producido una descentralización de la gestión presupuestaria que no ha ido acompañada de una descentralización de la capacidad de decisión política que autorizara a las Comunidades Autónomas a decidir realmente sobre las políticas a aplicar, la estructura del gasto y el volumen y composición de sus ingresos.

Esta situación se explica por dos razones: en primer lugar, por el hecho de que la Constitución reserva numerosas facultades legislativas y administrativas al Gobierno Central, entre ellas la potestad tributaria; y en segundo lugar, por la forma en que se ha diseñado el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Este sistema está basado fundamentalmente en subvenciones, lo que limita notablemente la autonomía por el lado de los ingresos. Más adelante analizaremos con más detalle este punto; no obstante, la segunda parte de la tabla 2 nos permite verificar esta falta de descentralización de figuras tributarias en la comparación con otros países: con una participación en el gasto público igual a la de los *länder* alemanes, las Comunidades Autónomas españolas tienen una participación tres veces inferior en los ingresos.

La inexistencia de la citada descentralización de figuras tributarias **no ha afectado de la misma forma a todas las Comunidades Autónomas**. Se han reconocido dos sistemas de financiación significativamente distintos: el de las Comunidades forales (País Vasco y Navarra) y el de las Comunidades Autónomas de régimen común (las 15 restantes), desarrollado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) del año 1980. La diferencia esencial entre un sistema y otro reside en que las Comunidades Autónomas forales gozan, en virtud de las competencias impositivas que les otorga el Concierto/Convenio Económico, de una autonomía fiscal más amplia que la de las Comunidades Autónomas de régimen común[4]. Además, en la financiación de las Comunidades forales la

[4] El sistema foral se basa en un pacto, que recibe nombres distintos en cada Comunidad Autónoma: Concierto Económico en el País Vasco y Convenio Económico en Navarra. Por este pacto las respectivas Haciendas Forales asumen los principales impuestos del sistema fiscal, con cargo a los cuales no sólo financian las competencias que han asumido, sino que disponen también de un margen de recursos financieros para transferir a la Hacienda Central una cantidad –el Cupo– en concepto de pago por los servicios de titularidad estatal prestados en el ámbito de la respectiva Hacienda Foral.

Cuadro 1 – Clasificación de las Comunidades Autónomas según las características de su sistema de financiación y según su nivel competencial

Tipo de sistema	Características del sistema de financiación	Comunidad Autónoma	Competencias de gasto
FORAL	Concierto + Cupo + Relaciones internas de la Hacienda vasca	País Vasco	AMPLIAS Comunes + Educación + Sanidad
	Convenio + Aportación	Navarra	
COMÚN	Sistema LOFCA + Financiación específica de la Sanidad	Andalucía Cataluña Galicia C. Valenciana	
	Sistema LOFCA + Imposición indirecta propia + Financiación específica de la Sanidad	Canarias	
	Sistema LOFCA	Aragón Baleares Castilla-La Mancha Castilla y León Extremadura	REDUCIDAS Comunes
	Sistema LOFCA + Hacienda Provincial	Asturias Cantabria La Rioja Madrid Murcia	

Fuente: Monasterio, C. y Suárez Pandiello, J., *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ariel, Barcelona, 1996.

sanidad está integrada en el esquema general de financiación, a diferencia de lo que sucede en las Comunidades Autónomas de régimen común que tienen asumida dicha competencia.

Asimismo, dentro del grupo de Comunidades Autónomas de régimen común cabe destacar, en relación a su sistema de financiación, algunas diferencias relevantes. En primer lugar, el singular caso de Canarias, que posee un régimen económico y fiscal peculiar en razón de las especiales características insulares de su economía y debido a la no aplicación en su territorio de la imposición indirecta armonizada a nivel de la Unión Europea (IVA e impuestos especiales)[5]. En segundo lugar, y como es lógico, la financiación específica de la sanidad sólo la perciben aquellas Comunidades Autónomas que han recibido el traspaso de la gestión sanitaria. Por último,

[5] Las peculiaridades de la imposición indirecta propia de Canarias se manifiestan en la existencia de dos tributos diferenciales: el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), que sustituye al IVA, y el Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre Combustibles Derivados del Petróleo.

es necesario destacar las diferencias en materia de financiación entre las Comunidades Autónomas uniprovinciales y las pluriprovinciales, puesto que las primeras, al haber absorbido la extinta Diputación Provincial, han asumido los recursos de la Hacienda Provincial.

Todas estas particularidades explican la notable complejidad del sistema de financiación autonómica español. Teniendo en cuenta el estado actual de las cosas, sólo se puede prever la superación de uno de los factores que la originan. Se trata del aspecto ligado a la financiación específica de la sanidad, porque en el momento en que se generalice el traspaso del Insalud a todas las Comunidades Autónomas desaparecerá esta fuente de diferencias y la financiación sanitaria tendrá que integrarse en el modelo general aplicable (común o foral). Los otros tres factores de diferenciación subsistirán. El cuadro 1 permite disponer de una clasificación de las Comunidades Autónomas tanto en relación a su sistema de financiación como a su nivel de competencias de gasto.

1.2 Principios constitucionales en materia de Hacienda Autonómica

Los artículos de la Constitución que se ocupan de la organización de la Hacienda Autonómica son el 156 y el 158. Sin embargo, hay que señalar que las indicaciones que dichos artículos proporcionan sobre la organización financiera del nuevo nivel territorial de gobierno son más bien imprecisas. A partir del texto constitucional, se hubiera podido desarrollar un sistema de financiación claramente distinto del que se ha ido diseñando hasta nuestros días si las interpretaciones de dichos artículos hubieran sido distintas. Se trata, pues, de un modelo abierto que admite diversas configuraciones. Como afirma A. Castells, «dentro del marco constitucional es factible un proyecto claramente federalizante en sus contenidos, pero también lo es un modelo marcadamente unitario –e incluso centralista–»[6].

El artículo 156 de la Constitución se refiere a los principios de *autonomía financiera, coordinación y solidaridad*[7]. Y en virtud de lo establecido en el artículo 157, los recursos a disposición de las Comunidades Autónomas son:

---

[6] Castells, A., *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 160.

[7] Artículo 156: «Las comunidades autónomas gozarán de *autonomía financiera* para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de *coordinación* con la Hacienda estatal y de *solidaridad* entre todos los españoles». El principio de suficiencia no queda, pues, recogido en el texto constitucional; aparece posteriormente mencionado como principio general en la LOFCA.

— los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado;

— sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales;

— las transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado;

— los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado;

— el producto de las operaciones de crédito.

Es este mismo artículo el que prohíbe a las Comunidades Autónomas adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan un obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios (157.2) y el que se refiere a la regulación, mediante ley orgánica, de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas (157.3). Esta Ley, la LOFCA, es la que se promulgó, tal como se ha indicado anteriormente, en 1980 y la que acaba concretando los recursos de la Hacienda Autonómica.

El artículo 158 obliga a que entre los instrumentos de financiación figure necesariamente un Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) con la finalidad de disminuir los desequilibrios económicos entre las Comunidades Autónomas y hacer efectivo el principio de solidaridad. Al mismo tiempo, prevé la posible existencia de un tipo concreto de transferencias destinadas a la nivelación de los servicios públicos fundamentales transferidos.

Además de estos aspectos generales en materia de Hacienda Autonómica, la Constitución reconoce la existencia de regímenes fiscales territoriales específicos: el que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales y el que atiende a las particulares circunstancias del hecho insular.

1.3 Aspectos temporales de la configuración del sistema de financiación autonómica

A partir de los citados artículos de la Constitución se va configurando y concretando a lo largo del tiempo el actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. En este subapartado pretendemos enumerar las distintas fases temporales por las que dicho sistema de financiación ha ido transcurriendo. En nuestro primer Informe, *España 1993*[8], ya fueron analizadas con mayor detalle.

[8] Fundación Encuentro. CECS, *España 1993*, Fundación Encuentro, Madrid, 1994, p. 444 y ss.

La primera de las fases, que va desde la aprobación de la Constitución al primer acuerdo quinquenal sobre el sistema de financiación alcanzado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera[9], es la que se conoce como «período transitorio». En ella se producen la mayoría de los traspasos y se ponen en marcha algunos de los instrumentos de financiación previstos en la LOFCA, como el FCI y la gestión de los tributos cedidos. El rasgo fundamental de este período fue la subordinación de la financiación al coste efectivo de los servicios transferidos[10].

Finalizado el «período transitorio», y después de un largo y difícil período de negociaciones, en noviembre de 1986 se aprobó la reforma del sistema de financiación autonómica que permitió dar paso al modelo de financiación vigente durante el quinquenio 1987-1991. Esta segunda fase, como se verá más adelante, supuso la consolidación y estabilidad del sistema de subvenciones tanto corrientes (básicamente a través del Porcentaje de Participación en los Ingresos Tributarios del Estado) como de capital (fundamentalmente a través del FCI).

La tercera fase se inicia con el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de enero de 1992, donde se establecía el modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1992-1996. Esencialmente, este Acuerdo supuso la prórroga del anterior, ya que mantuvo en la práctica el funcionamiento del Porcentaje de Participación en los Ingresos Tributarios del Estado (PPI), confirmándolo como el principal instrumento de financiación. Además, se reconocieron una serie de aspectos pendientes, para cuyo estudio y propuesta de soluciones se crearon varios grupos de trabajo: sobre la corresponsabilidad fiscal, sobre los servicios mínimos esenciales y sobre la financiación de la sanidad autonómica. Los informes elaborados por dichos grupos de trabajo permitieron que durante esta tercera fase:

---

[9] El Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado por la LOFCA, es un órgano general de relación encargado de las tareas de coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado. Está constituido por el Ministro de Hacienda, el de Economía, el de Administración Territorial y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma. Se trata de un órgano consultivo y de deliberación.

[10] A medida que se iban produciendo los traspasos de competencias era necesario valorar el coste de cada una de ellas y entregar a la respectiva Comunidad Autónoma financiación por un importe equivalente, de modo que ésta pudiera asumir la prestación de los servicios contando con recursos suficientes para su ejercicio. La cuantificación del volumen de gasto asociado al ejercicio de las competencias transferidas se hizo en comisiones de negociación que no dispusieron de una metodología general hasta la promulgación del Acuerdo 1/1982 de 18 de febrero del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se reguló el método para el cálculo del coste efectivo de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas. Esencialmente se trataba de computar el valor monetario de cada transferencia identificando todos los elementos de coste para la Comunidad Autónoma que iba a recibir el servicio. En marzo de 1995 se acordó una modificación de dicho método de cálculo que supuso añadir como nuevo concepto de coste la inversión nueva.

— se acordara, en 1993, la participación del 15% de las Comunidades Autónomas en la cuota líquida del IRPF;

— se procediera, en 1994, a la reforma de la financiación de la sanidad autonómica;

— se establecieran mecanismos de coordinación del endeudamiento (a través de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria acordados con las distintas Comunidades Autónomas) para reducir los niveles de déficit, con el propósito de permitir al sector público español cumplir con los límites fijados en Maastricht.

En estos momentos estaríamos, tras el Acuerdo alcanzado a finales de 1996 para el quinquenio 1997-2001, en una cuarta fase. La principal característica de este nuevo modelo es el aumento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas propiciado por la cesión de cierta capacidad normativa sobre los tributos cedidos y por la cesión del 30% del IRPF.

A continuación, una vez descritos los rasgos generales que han caracterizado y caracterizan a la Hacienda Autonómica, vamos a analizar el comportamiento y el funcionamiento, a lo largo del tiempo, de las citadas fuentes de recursos previstas para las Comunidades Autónomas.

2. Las principales fuentes de recursos de las Comunidades Autónomas de régimen común

2.1 Los tributos

Los ingresos de tipo tributario de que disponen las Comunidades Autónomas proceden de:

a) **Los tributos cedidos.** Se trata de un conjunto de impuestos y tasas de titularidad estatal cuya administración, gestión (por delegación del Gobierno Central) y recaudación está en manos de las Comunidades Autónomas. Por tanto, la capacidad normativa sobre dichos tributos está en manos del Gobierno Central. En la LOFCA[11] se enumeran los tributos susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas. Son los siguientes:

— Impuesto sobre el Patrimonio Neto.
— Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.
— Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
— Impuesto general sobre las ventas en su fase minorista.
— Impuestos sobre consumos específicos en fase minorista.
— Tasas y exacciones sobre el juego.

[11] Artículos 10 y 11 y disposición transitoria tercera.

Dicha Ley menciona de forma expresa que no podrán ser objeto de cesión los impuestos sobre la renta personal o el beneficio de las sociedades, los impuestos sobre la producción o las ventas (con la excepción de los que recaigan en la fase minorista), los impuestos sobre el tráfico exterior o los recaudados mediante monopolios fiscales[12].

El proceso de cesión de tributos se inició en 1982, con la cesión de tributos a Cataluña, y se completó prácticamente en 1986, con la única excepción de la Comunidad de Madrid, donde la cesión parcial de tributos, y en condiciones especiales, se produjo en 1990.

Hasta el año 1986 los tributos que se cedieron fueron: el Impuesto sobre el Patrimonio Neto, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el de Transmisiones Patrimoniales, las tasas sobre el juego y el Impuesto de Lujo recaudado en destino, que se cedió a las Comunidades Autónomas hasta que no entrara en vigor el IVA. Sin embargo, una vez puesto en marcha el IVA, la cesión de la fase minorista de este impuesto a las Comunidades Autónomas de régimen común –que sí se concertó con las Haciendas Forales– se fue posponiendo y nunca ha llegado a ser una realidad[13].

En el Acuerdo sobre Financiación Autonómica para el quinquenio 1987-1991 se pactó la cesión del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados a partir del año 1988. No obstante, la menor capacidad recaudatoria de dicho impuesto no permitió compensar la pérdida de recursos que supuso la extinción del anterior Impuesto de Lujo.

El gráfico 1 muestra que el tributo cedido que goza actualmente de una mayor capacidad recaudatoria es el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales: en 1993 representó el 32,9% del total de recursos obtenidos por las Comunidades Autónomas a través del conjunto de tributos cedidos; le siguen las tasas y exacciones sobre el juego (22,9%)[14].

---

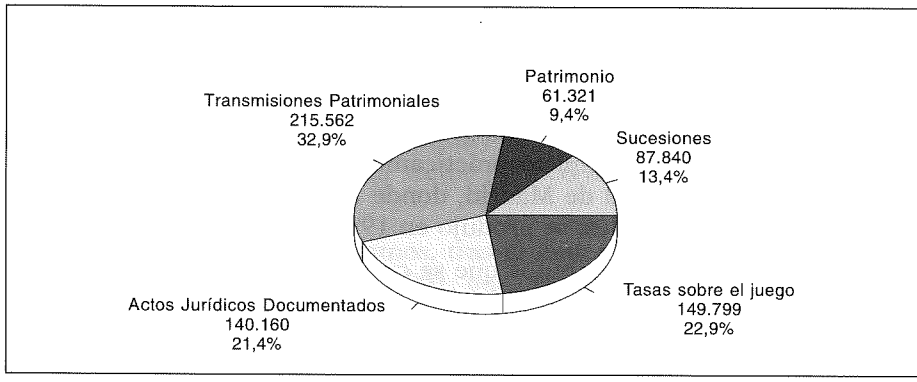
[12] El contenido de la LOFCA fue desarrollado por una ley-marco del año 1983 reguladora de la Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, a la cual se remiten una serie de leyes posteriores para cada una de las Comunidades Autónomas que reciben la cesión.

[13] Hay que señalar que el Impuesto de Lujo en destino que queda suprimido con la entrada en vigor del IVA era precisamente el de mayor capacidad recaudatoria. Suponía más de un 30% del total de ingresos que las Comunidades Autónomas obtenían a través del conjunto de tributos cedidos.

[14] El 27% de la recaudación obtenida mediante el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales corresponde a la Comunidad Autónoma de Madrid y el 20% a la de Cataluña; a continuación se encuentra Andalucía, con un 15%. Respecto a las tasas y exacciones sobre el juego, el 22% de la recaudación total obtenida corresponde a Andalucía, el 21% a Cataluña y el 15% a la Comunidad Valenciana.

En cuanto al resto de tributos cedidos, el porcentaje más elevado de recaudación se obtiene en Cataluña, ya que el 29% de la recaudación en concepto del Impuesto sobre Sucesiones corresponde a dicha Comunidad Autónoma (seguida de Madrid con un 21%), así como el 44% de la recaudación obtenida a través del Impuesto sobre el Patrimonio (seguida de la Comunidad Valenciana con un 13%) y el 31% de la recaudación por Actos Jurídicos Documentados (seguida de Andalucía con un 15%).

Gráfico 1 – Recaudación real de tributos cedidos por los principales conceptos tributarios. En millones de pesetas. 1993



Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

Para percibir la importancia cuantitativa que supone la recaudación de dichos tributos para las distintas Haciendas Autonómicas, podemos observar los indicadores A.1.3.1, A.1.3.2 y A.1.3.3 en el Anexo Estadístico, donde se recoge el porcentaje que representa cada una de las distintas partidas de ingresos sobre el total de recursos de los que disponen las Comunidades Autónomas. Los tributos cedidos tienen una importancia relativamente poco destacable para la mayoría de las Haciendas Autonómicas, a excepción de Baleares, donde la recaudación por tributos cedidos supone un 41,6%, y Aragón, Madrid, La Rioja y Murcia, donde dicho porcentaje excede el 30%; para el resto de las Comunidades Autónomas oscila entre el 7% y el 25%. Por grupos de Comunidades Autónomas, se constata que en las del artículo 151 los tributos cedidos representan un 11,9% del total de ingresos presupuestados, frente al 19,7% y al 31,2%, respectivamente, de las pluriprovinciales y uniprovinciales del artículo 143.

El último Acuerdo alcanzado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 supone un cambio importante en relación a los tributos cedidos, que exige incluso la elaboración de una nueva ley de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas y la aprobación de una ley orgánica de modificación de la LOFCA. Dicho cambio se basa fundamentalmente en el reconocimiento de cierta capacidad normativa sobre dichos tributos a las Comunidades Autónomas. Se prevé, por ejemplo, que las Comunidades Autónomas puedan regular, dentro de unos límites[15], los siguientes aspectos:

— la tarifa y el mínimo exento del Impuesto sobre el Patrimonio Neto;

[15] Se pretende asegurar un grado de progresividad similar al del Estado.

— la tarifa del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, así como las reducciones de la base imponible de dicho impuesto en el caso de adquisiciones *mortis causa*;

— el tipo de gravamen del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y la del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados en el caso de los documentos notariales;

— las exenciones, la base imponible, las cuotas fijas y las bonificaciones de las tasas sobre el juego.

Sin embargo, el cambio más significativo es el que hace referencia al IRPF. En el Proyecto de Ley de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas del pasado mes de octubre de 1996 se reconoce la cesión parcial de dicho impuesto, cesión que dota de cierta capacidad normativa a las Comunidades Autónomas. En concreto, se prevé que, una vez calculada la base imponible del impuesto, el contribuyente deberá aplicar dos tarifas: una estatal y otra autonómica. Las Comunidades Autónomas podrán regular la tarifa autonómica aplicable a la base liquidable regular del impuesto, aunque con ciertos límites: su estructura deberá ser progresiva, sólo podrá establecerse una individual y otra conjunta y el resultado de la aplicación de la tarifa autonómica aprobada por la Comunidad Autónoma no podrá ser superior ni inferior en un 20% a la cuota que resultaría de aplicar la tarifa diseñada como base por el Estado.

También podrán regular las deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta. En el Acuerdo se dice explícitamente que las deducciones empresariales serán las establecidas en la normativa del Impuesto sobre Sociedades. Con esta precisión y la regulación exhaustiva del concepto de residencia habitual –punto de conexión en la mayor parte de los tributos–, que se complementa con el establecimiento de cláusulas antielusivas y la creación de una Junta Arbitral para solucionar los conflictos que surjan en este punto, se intenta evitar que se produzcan cambios ficticios de residencia que den lugar a una competencia fiscal desleal entre Comunidades Autónomas.

b) **Los tributos propios**. Las Comunidades Autónomas pueden crear sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, teniendo en cuenta las siguientes condiciones tipificadas en la LOFCA:

— no caer en la doble imposición, es decir, los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán afectar a hechos imponibles gravados por el Estado;

— evitar la exportación fiscal, de modo que no puedan crearse impuestos que graven rendimientos ni bienes situados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma;

— preservar la unidad del mercado interior, para lo cual quedan prohibidos los tributos que supongan un obstáculo efectivo a la libre circulación de mercancías o factores productivos.

Asimismo, se reconoce la posibilidad de establecer tributos propios sobre materias imponibles reservadas a las Haciendas Locales. En este caso, éstas deberán ser compensadas por la pérdida de ingresos sufrida.

También forman parte de los tributos propios de las Comunidades Autónomas las tasas vinculadas a los servicios transferidos. Es decir, la LOFCA dispone que el traspaso de servicios que conlleven el cobro de una tasa implica que dicha tasa pasa a ser considerada un tributo propio de la Comunidad Autónoma, con lo cual ésta adquiere no sólo el derecho a la recaudación, sino también la competencia normativa sobre dicha tasa.

Cataluña fue la primera Comunidad Autónoma que creó dos tributos propios: en 1981 introdujo el canon de saneamiento de aguas y el impuesto sobre el juego del bingo. Posteriormente han ido surgiendo otros impuestos propios en otras Comunidades Autónomas. Recaen básicamente en tres tipos de materias:

— *El juego del bingo*. El impuesto sobre este juego ha sido implantado en Asturias, Cataluña, Murcia, Comunidad Valenciana, Galicia, Castilla-La Mancha, Cantabria y Baleares.

— *Explotaciones agrarias deficientemente aprovechadas*. Se trata de un impuesto que pretende gravar la diferencia entre el rendimiento medio potencial y el obtenido realmente. Figuras de este tipo han sido creadas en Andalucía (Impuesto sobre tierras infrautilizadas), Extremadura (Impuesto sobre dehesas en deficiente aprovechamiento e Impuesto sobre regadíos infrautilizados) y Asturias (Impuesto sobre fincas infrautilizadas). Sin embargo, se trata de impuestos que no han llegado a ser aplicados.

— *Impuestos sobre recursos hidráulicos y con fines medioambientales*. Son, por ejemplo, los establecidos por Cataluña en forma de canon de infraestructura hidráulica y de saneamiento de aguas (este último implantado también en Madrid, Navarra, Baleares, Comunidad Valenciana, Galicia, Asturias y La Rioja) y el impuesto balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente.

Cabe destacar, asimismo, la existencia en Canarias (fruto de su peculiar régimen fiscal) de un impuesto propio sobre combustibles derivados del petróleo, de una alta capacidad recaudatoria en comparación con la del resto de tributos creados por las otras Comunidades Autónomas, y un impuesto sobre cotos de caza en Extremadura.

La obtención de recursos a través de tributos propios se ha centrado básicamente en el gravamen sobre el juego y, más recientemente, en la imposición medioambiental, con la excepción del impuesto canario sobre combustibles. En los indicadores A.1.3.1, A.1.3.2 y A.1.3.3 en el Anexo Estadístico se observa cuál ha sido la recaudación correspondiente al año 1993 de los tributos propios creados por las distintas Comunidades Autónomas. A partir de los datos de dichas tablas podemos afirmar que se tra-

ta de una fuente de recursos de gran importancia a nivel cualitativo, ya que permite a las Comunidades Autónomas ejercer su autonomía financiera, pero prácticamente insignificante desde un punto de vista cuantitativo.

c) **Los recargos.** La LOFCA reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de establecer recargos sobre los tributos cedidos o sobre el IRPF siempre que se cumplan dos condiciones:

— que la implantación del recargo no suponga una reducción de los ingresos del Estado;
— que no se desvirtúe la naturaleza del impuesto sobre el cual se establece el recargo.

Además, a las Comunidades Autónomas uniprovinciales se les concede la posibilidad de fijar un recargo sobre el Impuesto Municipal sobre Actividades Económicas (IAE).

En la práctica, la mayoría de las Comunidades Autónomas de régimen común (Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y Murcia) han establecido recargos sobre las tasas del juego. Las Comunidades Autónomas uniprovinciales, por su parte, han aplicado recargos sobre el IAE, en porcentajes que van desde el 25% en La Rioja hasta el 40% en Asturias, Cantabria y Madrid.

Respecto a los recargos sobre el IRPF, en 1987 la Comunidad Autónoma de Madrid intentó hacer uso de dicha posibilidad, hecho que generó un recurso de inconstitucionalidad. Una vez confirmada su constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, el recargo fue anulado por la propia Asamblea de dicha Comunidad Autónoma.

El conjunto de los ingresos propios (tributos cedidos, tributos propios y recargos) aporta a las Haciendas Autonómicas el 20% del total de ingresos presupuestado por las Comunidades Autónomas. Buena parte de ese porcentaje corresponde a los tributos cedidos, lo que es especialmente significativo si se tiene en cuenta que dichos tributos son el instrumento más limitado, al carecer de capacidad normativa.

2.2 Las subvenciones

Las Comunidades Autónomas han recibido varios tipos de subvenciones que pueden ser agrupadas en: subvenciones para financiar los servicios públicos transferidos y las destinadas a reducir las diferencias en los niveles de renta y riqueza. En este subapartado pretendemos describir y analizar el funcionamiento de estos tipos de subvenciones durante las distintas fases del sistema de financiación autonómica.

Las subvenciones para financiar los servicios públicos transferidos

Las Comunidades Autónomas han recibido distintos tipos de subvenciones que pueden ser clasificadas dentro de esta tipología:

— la subvención incondicionada que reciben a través de un porcentaje de participación en los ingresos tributarios del Estado;
— la subvención que obtienen desde el año 1993 en forma de participación en la cuota líquida del IRPF recaudada en su territorio;
— las asignaciones presupuestarias para garantizar un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales, que, aunque previstas en los textos legales, nunca se han puesto en práctica;
— una serie de subvenciones específicas o condicionadas.

A continuación se analizan los rasgos más significativos de cada una de ellas.

a) **El Porcentaje de Participación en los Ingresos Tributarios del Estado (PPI).** La LOFCA establece que la *financiación básica* de las Comunidades Autónomas de régimen común está constituida por los tributos cedidos, las tasas afectas a los servicios transferidos y la participación en los ingresos del Estado. En realidad, la subvención incondicionada que las Comunidades Autónomas han recibido a través del porcentaje de participación en los impuestos estatales no cedidos ha constituido la vía más importante para financiar las necesidades de gasto vinculadas a las competencias transferidas.

Durante el «período transitorio», la subvención que las Comunidades Autónomas recibieron en forma de porcentaje de participación en los impuestos estatales se determinó teniendo en cuenta el mandato de la LOFCA, según el cual debía garantizarse la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual al *coste efectivo* de los servicios en el territorio de la Comunidad Autónoma en el momento de ser transferidos. Esto exigió –tal como se ha mencionado anteriormente– la elaboración de una metodología de cálculo para determinar dicho coste efectivo; una vez cuantificado, se deducía del mismo el importe de la recaudación procedente de los tributos cedidos. El PPI se obtenía dividiendo el resultado anterior entre los ingresos del Estado por impuestos directos e indirectos[16].

---

[16] $PPI^{(t)}_i = (CE^{(t-1)}_i - TC^{(t-1)}_i) / IE^{(t-1)}$, siendo CE el coste efectivo, TC los tributos cedidos e IE los impuestos directos e indirectos del Estado; *t* indica el año e *i* la Comunidad Autónoma.

Para obtener el volumen de recursos que una Comunidad *i* debía recibir a través del PPI se aplicaba: $RPPI^{(t)}_i = PPI^{(t)}_i * IE^{(t)}$.

Así pues, el PPI debía ser calculado cada año.

Dos fueron los problemas principales que se detectaron en la aplicación de este mecanismo. En primer lugar, desaparecían los incentivos para gestionar adecuadamente los tributos cedidos, ya que un aumento en la recaudación de tales tributos suponía una disminución del PPI. En segundo lugar, se producía el llamado «efecto financiero»: los ingresos de las Comunidades Autónomas crecían más rápidamente que sus necesidades de gasto, debido a que los primeros evolucionaban según el incremento en los recursos tributarios del Estado (la recaudación impositiva del Estado crecía de forma muy rápida por aquel entonces debido a la tendencia al alza de la presión fiscal tras la reforma de 1978), mientras que sus necesidades (el coste efectivo) aumentaban a un ritmo más lento.

Con el Acuerdo de 1986, que aprobaba el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1987-1991, se superaban los citados problemas y se ponía en marcha una metodología de cálculo del PPI basada, tal como dispone el artículo 13 de la LOFCA, en una serie de variables socioeconómicas. Los principales cambios que supone la nueva metodología se resumen en los siguientes puntos:

— El PPI no deberá ser calculado cada año, sino que se fija un valor permanente para todo el quinquenio.

— La participación no se calculará sólo sobre los impuestos directos e indirectos del Estado. Se añaden a éstos las cotizaciones a la Seguridad Social y por desempleo y se excluyen los tributos susceptibles de cesión a las propias Comunidades Autónomas y la aportación al presupuesto de la Comunidad Europea. A esta nueva base de referencia se la conoce como Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente (ITAE).

— Los recursos que las Comunidades Autónomas van a recibir a través del PPI adquieren una mayor estabilidad por el hecho de que su evolución está ligada a la del ITAE, aunque se establece que el crecimiento de dichos recursos no puede superar el incremento nominal del PIB ni resultar inferior al llamado «gasto estatal equivalente del Estado», definido en el propio Acuerdo.

— Las variables utilizadas para la determinación del PPI que corresponde a cada Comunidad Autónoma son la población, la insularidad, la superficie, las unidades administrativas, la pobreza relativa y el esfuerzo fiscal. Las ponderaciones otorgadas a dichas variables son distintas según los dos bloques de competencias susceptibles de ser financiadas[17]. Es decir, para la financiación de las competencias comunes a todas las Comunida-

[17] Según el punto 3.1.1 del Acuerdo de 1986, «las Comunidades Autónomas pueden dividirse, en cuanto a su techo competencial estatutario, en dos grupos: el primero, formado por las de máximo techo, aquellas que tienen competencias en materia del artículo 151 de la Constitución Española, y que para simplificar, en este Método se denominan de forma genérica "competencias de Educación" o "materias del artículo 151", y el segundo por las demás Comunidades».

des Autónomas se aplican unas ponderaciones distintas de las que se definen para la financiación de las competencias de educación; por ejemplo, en este último caso a la variable población se le aplica una ponderación más alta (84,4%) que en el caso de las competencias comunes (59%).

El Acuerdo de 1992 no introduce cambios significativos en el cálculo del PPI y vuelve a considerarlo la pieza clave del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas. Los rasgos generales continúan siendo los mismos: la base de cálculo del PPI es el ITAE; se respetan las principales variables utilizadas para la distribución de los recursos a las distintas Comunidades Autónomas; se mantienen las reglas de evolución con el tope máximo y mínimo... Sin embargo, conviene destacar algunos cambios:

— se incrementa notablemente la ponderación de la variable población;

— se introduce una nueva variable de reparto: la *dispersión geográfica*;

— disminuye el peso de las variables redistributivas: pobreza relativa y esfuerzo fiscal;

— se instaura un complejo sistema de reglas de modulación que sirven a la vez de cláusulas de garantía o topes máximos de crecimiento y cuyo objetivo es evitar diferencias muy acusadas en los resultados de aplicación de los criterios de ponderación entre las distintas Comunidades Autónomas.

El último Acuerdo sobre el modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 no introduce cambios significativos en el cálculo del PPI. Concretamente, se toman como base los recursos obtenidos por cada Comunidad Autónoma en concepto de PPI correspondientes al año 1986 y se actualizan de acuerdo con la tasa de crecimiento del ITAE. Como resultado de la cesión del IRPF, la Participación en Ingresos del Estado (PIE) se reduce en la misma medida en que aumenta la recaudación correspondiente a la tarifa autonómica y a la participación territorializada del IRPF.

El aspecto más novedoso, sin embargo, es la creación del denominado Fondo de Garantía para asegurar la obtención de un volumen mínimo de recursos a todas las Comunidades Autónomas y eliminar los potenciales desequilibrios que se podrían generar por el cambio de modelo. Los recursos del Fondo de Garantía se aplicarán a los siguientes puntos:

— *Límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF*. En el quinquenio de vigencia del Acuerdo el incremento de los recursos que cada Comunidad Autónoma recibe a través de la tarifa complementaria o autonómica del IRPF o a través de la participación territorializada en dicho impuesto debe ser igual, como mínimo, al incremento del PIB estatal expresado en términos nominales. Si el incremento del PIB es superior a la recaudación del Estado por IRPF se asegura un crecimiento mínimo igual al 90% del incremento del IRPF estatal.

— *Garantía de suficiencia dinámica*. Tiene como objetivo evitar que la distinta evolución de los mecanismos financieros del sistema conduzcan a grandes diferencias territoriales en el reparto del volumen total de los recursos. Para ello se garantiza que el incremento de los recursos de cada Comunidad Autónoma no será inferior al 90% del incremento de los recursos del conjunto de las Comunidades Autónomas.

— *Capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos*. Con esta garantía se pretende reducir las diferencias que puedan existir entre las Comunidades Autónomas en la financiación por habitante una vez que se haya completado el traspaso de competencias de educación no universitaria. Se garantiza que en el quinto año del quinquenio la financiación por habitante en una Comunidad Autónoma no podrá ser inferior al 90% de la financiación media por habitante del conjunto de las Comunidades Autónomas.

En los indicadores A.1.3.1, A.1.3.2 y A.1.3.3 en el Anexo Estadístico puede observarse la importancia cuantitativa que los recursos procedentes del PPI han tenido para las distintas Comunidades Autónomas. En 1993 dichos recursos supusieron más del 35% del volumen total de ingresos no financieros (excluyendo el endeudamiento)[18] en la mayor parte de las Comunidades Autónomas.

b) La participación de las Comunidades Autónomas en la cuota líquida del IRPF recaudada en su territorio. En octubre de 1993 se aprueba el llamado «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas». Básicamente, este procedimiento consiste en desdoblar en dos la subvención incondicionada que las Comunidades Autónomas reciben a través del PPI, de modo que a la anterior participación global en ingresos se une una participación territorializada en el IRPF, que se fija en el 15% de la cuota líquida recaudada en cada Comunidad Autónoma. Dicha participación en el IRPF se deduce del antiguo PPI.

La financiación entregada a una Comunidad Autónoma (i) en concepto de PPI (F) será igual a una cantidad de recursos calculada en función de las variables económicas y demográficas (A(Z)) de dicha Comunidad Autónoma comentadas anteriormente (la población, la superficie...), menos la recaudación normativa estimada de tributos cedidos y tasas transferidas (IC^*), más una cantidad de recursos que depende del esfuerzo fiscal de cada Comunidad Autónoma en el IRPF ($IR_i - IR_i^*$), siendo IR_i la recaudación real del IRPF en el año 1990, que es tomado como año base, e IR_i^* la recaudación estimada:

$$F = A(Z) - IC^* + 0{,}15\ (IR_i - IR_i^*)$$

[18] Concretamente, en 1993 el 31,7% del total de ingresos no financieros presupuestado por el conjunto de Comunidades Autónomas procede del PPI.

En la práctica, y para el año 1993, se consideró $IR_i = IR_i^*$, de modo que el nuevo Acuerdo no tuvo ninguna repercusión en términos monetarios: las Comunidades Autónomas recibieron la misma cantidad de recursos que hubieran recibido en caso de no haber existido el Acuerdo. En cambio, a partir de 1994 y hasta 1996, la recaudación estimada (IR_i^*) se mueve de acuerdo con la tasa de crecimiento del ITAE, del PIB o del gasto estatal equivalente –según cual sea el índice que prevalezca–, mientras que la recaudación real del IRPF (IR_i) crece en relación a su propia tasa de crecimiento. Por tanto, IR_i ya no será igual a IR_i^* sino mayor, por lo cual este nuevo mecanismo sí va a suponer, a partir de 1994, un aumento de recursos para las Comunidades Autónomas. Asimismo se establecen una serie de reglas de garantía financiera, con el objeto de que ninguna Comunidad Autónoma pierda recursos con la aplicación del nuevo Acuerdo y ninguna de ellas obtenga un incremento de recursos demasiado grande. Se fijan, pues, unos topes máximos y mínimos.

En algunas Comunidades Autónomas con reducido techo competencial y elevada capacidad fiscal la aplicación de la participación del 15% en el IRPF supondría unos ingresos superiores al PPI vigente y, en consecuencia, una transferencia de la Comunidad Autónoma hacia la Administración Central. Para evitar esta situación, se reduce dicho porcentaje. Así, en Baleares y Aragón se aplica el 10% y en Madrid el 5%. Además, cabe tener en cuenta que este sistema no se aplica en las Comunidades de Castilla y León, Galicia y Extremadura, puesto que votaron en contra de la propuesta.

La cesión del 15% de la cuota líquida del IRPF ha supuesto para las Haciendas Autonómicas un incremento insignificante de ingresos. Concretamente, para el año 1994, significó un incremento de recursos para el conjunto de las Comunidades Autónomas cifrado en 9.758 millones, aproximadamente el 1% del total de recursos no financieros por ellas presupuestado[19].

c) **Las asignaciones presupuestarias para garantizar un nivel mínimo de servicios públicos.** Dentro del capítulo de subvenciones destinadas a financiar los servicios transferidos, la LOFCA, en su artículo 15, contempla la *posibilidad* de que las Comunidades Autónomas, en caso de que se encuentren en una situación de insuficiencia de recursos, reciban unas asignaciones presupuestarias complementarias con cargo a los Presupuestos Generales del Estado destinadas a *garantizar un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales* en todo el territorio. A pesar de que en distintos Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera se ha reiterado la necesidad de organizar dichas asignaciones, es bien sabido que hasta el

[19] Las Comunidades Autónomas para las cuales la cesión del 15% del IRPF aportó, en términos absolutos, un mayor volumen de recursos fueron, por este orden, Andalucía, Cataluña y la Comunidad Valenciana.

momento se trata de un mecanismo inexistente. Cabe señalar que en el nuevo Acuerdo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 se vuelve a reiterar la necesidad de poner en marcha este tipo de asignaciones complementarias. Dado que en los Presupuestos Generales del Estado para 1997 se prevé una partida destinada a dichas asignaciones, quizás finalmente se harán efectivas.

d) **Subvenciones específicas.** Las subvenciones condicionadas ligadas a los servicios transferidos han constituido una parte importante de los recursos de las Haciendas Autonómicas, como reflejan los citados indicadores del Anexo Estadístico. Son ingresos que las Comunidades Autónomas reciben en forma de transferencias del Gobierno Central condicionadas a su utilización; por ejemplo, deben ser destinadas obligatoriamente a gastos de inversión, ser concedidas a terceros o bien aplicarse a la prestación de servicios predeterminados por el propio Gobierno Central. La mayoría de estas subvenciones son, pues, de titularidad estatal (es el Gobierno quien predetermina su finalidad) y de gestión autonómica y están vinculadas a los servicios transferidos.

También estarían dentro de esta categoría los ingresos que las Comunidades Autónomas obtienen por medio de convenios de inversión conjunta con la Administración Central, a través de los cuales estas últimas reciben recursos adicionales para ejecutar inversiones en materias propias de su competencia. De este modo, las Comunidades Autónomas reciben un complemento que les permite aumentar el capital destinado a la prestación de servicios transferidos; también en esta línea cabría incluir los llamados «contratos-programa». Se trata de un instrumento de financiación no reglado y repartido de forma bilateral y discrecional por la Administración Central.

Las subvenciones para reducir las diferencias en los niveles de renta y riqueza

Existen dos tipos de subvenciones que las Comunidades Autónomas reciben con la finalidad de hacer efectivo el principio de solidaridad: las procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial y las que se reciben tras la adhesión de España a la Unión Europea con el objetivo de impulsar las políticas de cohesión e integración regional a nivel europeo.

a) **El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).** Se trata de un fondo cuyo volumen global no puede ser inferior al 30% de la inversión pública aprobada en los Presupuestos Generales del Estado y que debe ser destinado obligatoriamente a gastos de inversión.

En cuanto al funcionamiento y a la propia intención del FCI se pueden distinguir dos fases claramente diferenciadas: la que va desde 1982 a 1990 y la que se inicia a partir de este último año con la aprobación de una nueva Ley del FCI.

Durante la primera etapa[20], la distribución de dicho fondo entre las Comunidades Autónomas se hacía en función de las siguientes variables: el 70% se distribuía en forma inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio, el 20% en forma directamente proporcional al saldo migratorio, el 5% en forma directamente proporcional a la tasa de paro y el 5% en forma directamente proporcional a la superficie de cada Comunidad Autónoma. Además, se estimó el *hecho insular* aumentando la cantidad que les correspondía a tales territorios insulares en un 5% más un 1% por cada 50 kilómetros de distancia a la Península.

A la vista de dichas variables, se puede afirmar que se trataba de un instrumento de financiación redistributivo y, por tanto, independiente del nivel competencial asumido. Sin embargo, en la práctica, y debido a la exclusión de la inversión nueva en la determinación del coste efectivo de los servicios transferidos, los recursos procedentes del FCI se convirtieron en una subvención de carácter condicionado que debía ser utilizada para financiar los proyectos de inversión vinculados a las competencias que las Comunidades Autónomas iban asumiendo. De este modo, se le estaba pidiendo al FCI que cumpliera con dos objetivos incompatibles, imposibles de alcanzar simultáneamente: el de *solidaridad* y el de *suficiencia*. El FCI, calculado a través de variables claramente *redistributivas*, no proporcionaba a algunas Comunidades Autónomas los recursos *necesarios* para poder hacer frente a la inversión nueva vinculada a las competencias que les habían sido transferidas.

Esta situación contradictoria, junto con el comportamiento inesperado de la variable de saldo migratorio, motivó la revisión del FCI[21] en 1990. Se acentuó su papel como instrumento de política regional, con objetivos redistributivos, y se eliminó su carácter de instrumento de financiación, el cual debería ser asumido por otros mecanismos incondicionados, básicamente a través del PPI. Los principales cambios que se introdujeron fueron dos:

— beneficiarias del FCI no son todas las Comunidades Autónomas, sino sólo aquellas cuya renta *per cápita* es inferior al 70% de la renta *per cápita* media europea[22];

---

[20] En ella se toma como referencia legislativa el Acuerdo 2/81 de 16 de septiembre sobre criterios de distribución del FCI, cuyo contenido quedó posteriormente recogido en la Ley 7/84 de 31 de marzo del Fondo de Compensación Interterritorial.

[21] Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial.

[22] En 1995 recibieron recursos procedentes del FCI 10 Comunidades Autónomas: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia.

El reparto de los recursos entre dichas Comunidades Autónomas se realiza teniendo en cuenta las siguientes variables: la población (87,5%), el saldo migratorio (1,6%), el número de parados (1%), la superficie (3%) y la dispersión de la población (6,9%). El resultado obtenido de esta distribución se corrige en función de la pobreza relativa y del hecho insular.

— se coordina el FCI con los fondos estructurales de la Unión Europea, con el objetivo de vincular todos los instrumentos de política regional que tuvieran como finalidad la consecución de objetivos de carácter compensador y solidario.

En el reciente Acuerdo sobre financiación autonómica no hay ninguna reseña textual al FCI. En el acuerdo séptimo –«Establecimiento de instrumentos de solidaridad que garanticen la evolución y distribución de los recursos del modelo»– las referencias al principio de solidaridad y a los mecanismos de redistribución se reducen al Fondo de Garantía, descrito anteriormente.

b) Los fondos estructurales de la Unión Europea. Los recursos que España recibe procedentes de la Unión Europea se transfieren a las Comunidades Autónomas si han de ser invertidos en sectores o actividades que son de su competencia. Estos fondos se canalizan básicamente a través de:

— El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), destinado a financiar infraestructuras y otras inversiones directamente productivas en las regiones con un nivel de desarrollo inferior a la media europea. A partir de 1990, y dado que sus objetivos coinciden con los del FCI, se han establecido medidas de coordinación entre ambos. Casi dos tercios del total de los recursos que las Comunidades Autónomas reciben a través de fondos estructurales europeos proceden de este fondo.

— El Fondo Social Europeo (FSE) financia inversiones en capital humano y formación con el objetivo de mejorar la preparación de la población y adecuarla a las necesidades del mercado laboral.

— El Fondo Europeo de Orientación y Garantía (FEOGA), que tiene como finalidad mejorar las estructuras agrarias.

El volumen de recursos que las Comunidades Autónomas reciben a través de dichos fondos ha ido creciendo de forma significativa: de un total de 57.942 millones de pesetas en 1989 se pasó a 293.571 en 1993. Desde 1991, los recursos que proporcionan los fondos europeos superan a los del FCI; en dicho año, el volumen de recursos procedentes del FCI fue de 128.845 millones de pesetas, frente a 130.640 aportados por los fondos europeos. Esta diferencia ha ido aumentando a lo largo de los últimos años, lo cual permite afirmar que el principal instrumento de política de desarrollo regional lo constituyen dichos fondos europeos y no el creado para ello en España, el FCI.

Antes de terminar este subapartado destinado a analizar las distintas subvenciones que las Comunidades Autónomas han ido recibiendo, hay que señalar que las *subvenciones* han sido la principal vía de obtención de recursos de estas instituciones. Los datos contenidos en los indicadores A.1.3.1, A.1.3.2 y A.1.3.3 en el Anexo Estadístico permiten comprobar que

el 79,8% de los ingresos no financieros (sin contabilizar los vinculados al endeudamiento) presupuestados por las Comunidades Autónomas en 1993 procedían de transferencias del Gobierno Central, con lo que el grado de dependencia financiera de aquéllas queda suficientemente demostrado.

2.3 *El recurso al endeudamiento*

La posibilidad que se otorga a las Comunidades Autónomas de recurrir al endeudamiento está regulada por la LOFCA (artículo 14), la cual establece las siguientes limitaciones:

— Las Comunidades Autónomas pueden endeudarse por un plazo superior a un año siempre que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a gastos de inversión y siempre que el importe de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

— Las Comunidades Autónomas pueden realizar operaciones de crédito por un plazo inferior a un año con el objetivo de cubrir necesidades transitorias de tesorería.

— Las Comunidades Autónomas necesitan la autorización del Estado si desean concertar operaciones de crédito en el extranjero o emitir deuda o cualquier otra apelación al crédito público.

— Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deben coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado. Esta coordinación se ha intensificado tras el Tratado de Maastricht con objeto de cumplir las condiciones para la convergencia de España con los países centrales de la Unión Europea. Con este fin se han elaborado los llamados Escenarios de Consolidación Presupuestaria, donde se fijan los objetivos anuales de deuda máxima para cada Comunidad Autónoma.

Si se observa la evolución del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, se aprecia una fuerte expansión a partir de 1990. Tal como indican C. Monasterio y J. Suárez Pandiello[23], las principales causas se atribuyen a las propias deficiencias del sistema de financiación autonómica, que generan una insuficiencia de recursos para hacer frente a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Esta insuficiencia debe ser cubierta apelando al crédito. También se recurre a este instrumento financiero como mecanismo generador de ilusión fiscal en los contribuyentes, ya que de su uso se extraen beneficios políticos superiores a los que se obtendrían mediante la elevación de la presión fiscal.

---

[23] Monasterio, C. y Suárez Pandiello, J., *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 225.

La tabla 3 muestra que las Comunidades Autónomas más endeudadas son, en pesetas *per cápita*, Navarra, Cataluña, País Vasco y Galicia; las menos endeudadas son las dos Castillas. Asimismo, cabe resaltar que el volumen de endeudamiento supone para Navarra el 11,7% del PIB y para el conjunto de Comunidades Autónomas casi el 6%.

Tabla 3 – Endeudamiento acumulado por cada Comunidad Autónoma. Diciembre de 1995

Comunidades Autónomas	Endeudamiento (en miles de millones de pesetas)	Endeudamiento *per cápita* (en pesetas)	Porcentaje de endeudamiento sobre el PIB (1)
Comunidades Autónomas uniprovinciales (art. 143)			
Asturias	66	61.155	3,7
Baleares	46	61.815	2,6
Cantabria	35	66.630	3,8
Madrid (2)	421	83.279	3,8
Murcia	89	82.665	5,2
La Rioja	22	83.590	4,1
Total Comunidades Autónomas uniprovinciales (art. 143)	679	77.655	3,8
Comunidades Autónomas pluriprovinciales (art. 143)			
Aragón	109	92.296	4,6
Castilla-La Mancha	75	45.341	3,0
Castilla y León	131	52.606	3,1
Extremadura	73	69.757	5,5
Total Comunidades Autónomas pluriprovinciales (art. 143)	388	60.893	3,7
Comunidades Autónomas artículo 151			
Andalucía (3)	690	97.458	7,4
Cataluña	965	158.366	7,2
Canarias (4)	114	73.761	4,4
Comunidad Valenciana (4)	415	105.851	6,1
Galicia	331	121.900	8,7
Total Comunidades Autónomas artículo 151	2.515	117.771	7,0
Comunidades Autónomas forales			
Navarra	131	249.816	11,7
País Vasco	293	141.843	6,7
Total Comunidades Autónomas forales	424	163.703	7,7
Total Comunidades Autónomas	**4.006**	**102.559**	**5,7**

(1) Datos provisionales.
(2) Artículo 144c. Territorios uniprovinciales que no tengan entidad regional histórica.
(3) Artículo 151.1.
(4) Se suele incluir entre las Comunidades Autónomas de autonomía plena a las Comunidades Autónomas asimiladas (Canarias y Comunidad Valenciana), aunque respecto a ellas no encaje ni la denominación de Comunidad Autónoma del artículo 151 ni la de vía rápida.

Fuente: Elaboración ERA a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico*, noviembre 1996.

3. El debate actual sobre la financiación

No podemos terminar este análisis de la financiación autonómica sin referirnos al debate político y social actual.

3.1 Algo más que un acuerdo poselectoral

Algunos podrían pensar que el modelo de financiación autonómica ahora propuesto por el Gobierno es el resultado de una coyuntura electoral. Tanto la cesión del 15% del IRPF en 1993 como el nuevo modelo de financiación acordado por el Gobierno Central y un buen número de Comunidades Autónomas en septiembre de 1996 se han producido tras dos confrontaciones electorales y han aparecido a los ojos de muchos como la contrapartida o precio que se ha pagado por el apoyo de los parlamentarios de CiU para poder formar Gobierno. Sin negar la importancia que la coyuntura electoral haya tenido, conviene no olvidar que la financiación autonómica es un proceso aún no cerrado y que como tal está sujeto a las cambiantes circunstancias del proceso de descentralización política seguido en nuestro país.

España es en estos momentos uno de los países europeos más equilibrados desde el punto de vista territorial. Con el sistema de financiación autonómica vigente hasta 1996, el denominado «sistema LOFCA», se ha logrado que las diferencias en renta familiar disponible hayan ido disminuyendo desde la implantación del sistema autonómico. Como señala el Presidente de la Comunidad de Castilla-La Mancha, José Bono, «de la lectura atenta del informe –*Desigualdad y pobreza en España*, elaborado por el INE y la Universidad Autónoma de Madrid– y de sus conclusiones, devienen reflexiones sobre el modelo de financiación autonómica como instrumento de cohesión territorial. Si entre 1981 y 1991 la velocidad de reducción de las desigualdades territoriales fue notablemente superior a la desarrollada en los siete años anteriores, es decir, entre 1974 y 1981, se podría convenir que ello ha sido posible gracias a una voluntad por igualar un territorio, como el español, que en la década de los 70 se encontraba deficientemente vertebrado, con profundas desigualdades de renta y riqueza, y con extensas zonas de sombra económica y social»[24]. Así pues, se puede decir que con el sistema LOFCA se ha conseguido dar una respuesta adecuada al principio de solidaridad interterritorial.

Desde otro punto de vista, la evolución del proceso de descentralización política determina que la situación competencial de las Comunidades Autónomas sea hoy radicalmente distinta a la de 1986, año en que se pone en

[24] Bono, J., «Acuerdo para la convivencia», *Dirección y Progreso*, n. 150, 1996, p. 23.

marcha el llamado «período definitivo» del sistema LOFCA. A medida que las Comunidades Autónomas van adquiriendo mayor autonomía política, que se traduce en más competencias, se hace más necesaria una mayor autonomía financiera. «El problema actual deriva del hecho de que, transcurridas casi dos décadas desde la promulgación de la Constitución persisten las características de un sistema provisional, cuya lógica tenía sentido en el período transitorio de las transferencias, pero que carece de fundamento en el momento presente»[25]. El resultado es que el modelo de financiación vigente hasta 1996 no garantiza adecuadamente el principio de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal.

Nos encontramos así ante un modelo de financiación que ha dado respuesta al principio de solidaridad, pero que, a medida que iba avanzando el proceso de descentralización política, mostraba un claro déficit respecto al principio de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal. Desde todas las Comunidades Autónomas se reconoce la necesidad de incrementar su autonomía financiera. Sin embargo, dotar de mayor autonomía financiera a las Comunidades Autónomas implica necesariamente alterar la situación anterior, resultado de un difícil proceso de acuerdo en el que acabó alcanzándose el consenso, e incrementar las desigualdades. Por ello, el debate en torno al nuevo Acuerdo se centra en la ruptura del consenso que sobre este tema se había alcanzado hasta ahora y en el cumplimiento del principio de solidaridad. Respecto a este segundo aspecto, dos son los temas básicos de discusión:

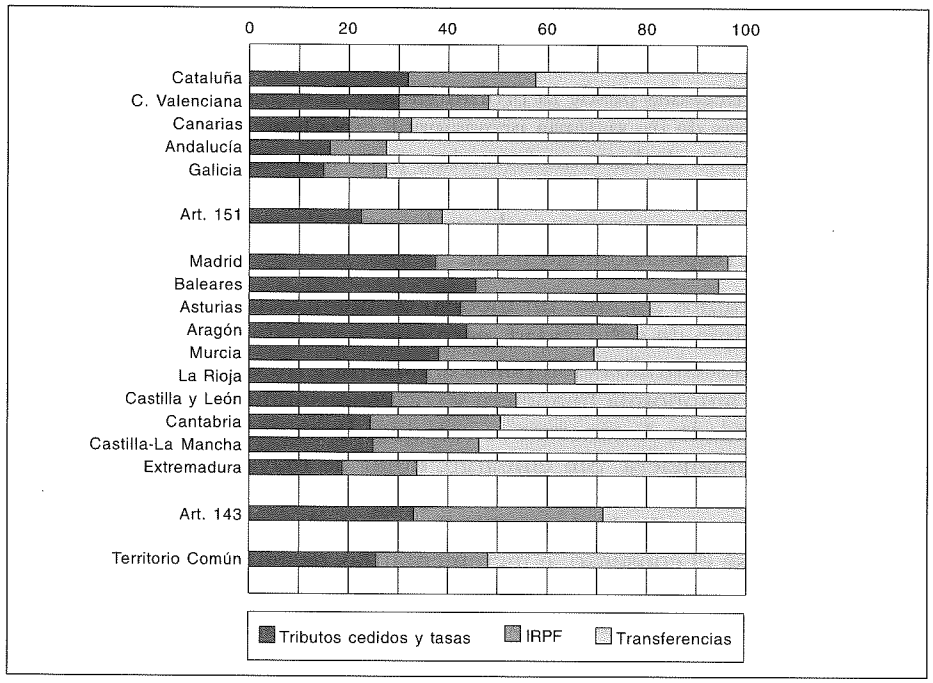
— los instrumentos elegidos para lograr una mayor autonomía financiera;
— la capacidad de las medidas complementarias propuestas para corregir las desigualdades que se van a derivar de la mayor autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

3.2 *Aumenta notablemente la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal*

En el nuevo Acuerdo de financiación autonómica se reconoce explícitamente como objetivo básico que las Comunidades Autónomas alcancen un mayor grado de autonomía en el ingreso. Es unánime la opinión de que, en efecto, va a aumentar considerablemente la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común que acaben aceptando el nuevo modelo y, por tanto, aumentará también su corresponsabilidad fiscal. En los gráficos 2 y 3 se puede comprobar este incremento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tras la aplicación del Acuerdo: el

[25] Bizcarrondo, A., «Repercusiones del actual sistema de financiación autonómica», *Dirección y Progreso*, n. 150, 1996, p. 66.

Gráfico 2 – Estructura financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común. Situación actual. En porcentaje. 1996



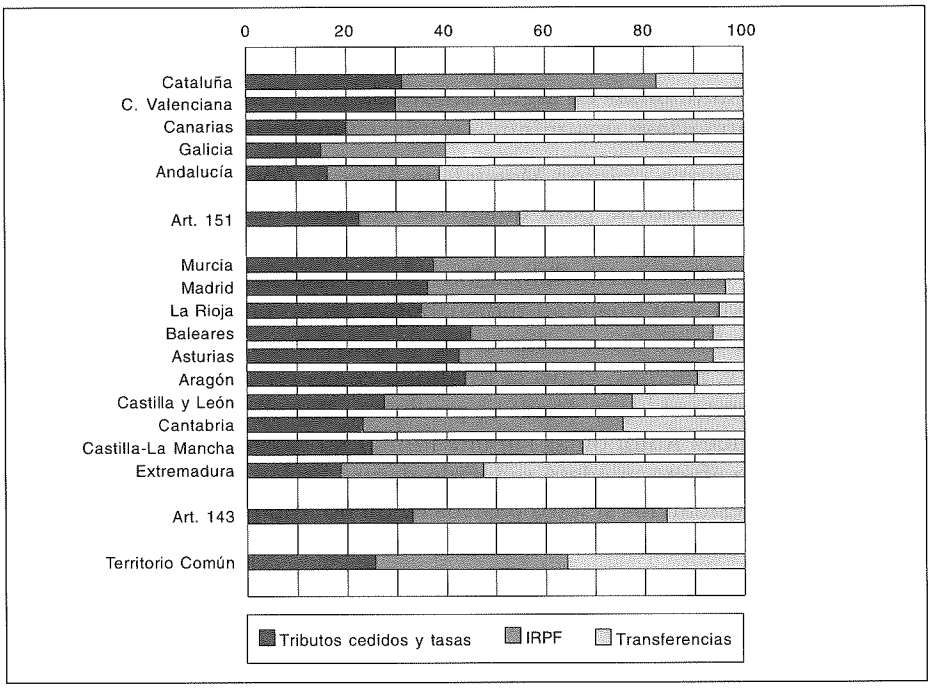
Fuente: Pérez García, F., «La reforma de la financiación autonómica», en *Estado del Bienestar y Autonomías en el año de Maastricht*, Círculo de Empresarios, Madrid, 1996.

porcentaje de la suma de los tributos cedidos y tasas y del IRPF autonómico –participación en el 15% en el gráfico 2 y cesión del 30% en el gráfico 3– aumenta claramente en el nuevo modelo.

El primer ámbito de debate afecta a la concreción de la corresponsabilidad fiscal y a la capacidad normativa. Cabe preguntarse si la cesión del 15% del IRPF que se llevó a cabo en 1993, e incluso la propuesta de un 30% sin capacidad normativa, no constituye un incremento real o suficiente de la autonomía financiera. La cuestión de fondo es la siguiente: ¿puede haber autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal sin capacidad normativa? «Las participaciones territorializadas (15% del IRPF) contribuyen modestamente a la corresponsabilización fiscal de las Haciendas autonómicas, ya que en nada afectan a su capacidad de ingreso»[26]. La corresponsabilidad fiscal supone capacidad normativa, es decir, que las Comunidades Autónomas puedan decidir sobre algunos elementos de algunos tributos. La utilización de márgenes normativos permite equilibrar el sistema «al hacer

[26] Sevilla, J., «La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas», *Dirección y Progreso*, n. 150, 1996, p. 51.

Gráfico 3 – Estructura financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común. Nuevo sistema. En porcentaje. 1996



Fuente: Pérez García, F., *op. cit.*

coincidir las competencias políticas de las Comunidades Autónomas con sus responsabilidades fiscales»[27].

Hay que decir de antemano que las Comunidades Autónomas ya disponían de capacidad normativa: como ya indicamos anteriormente, se les reconoce el derecho a establecer recargos sobre los principales impuestos del Estado y a crear impuestos propios sobre cualquier materia no gravada por el Estado. Por tanto, la discusión de fondo no se centra en la capacidad normativa, sino en los impuestos sobre los que se reconoce dicha capacidad normativa de las Comunidades Autónomas. Entramos así en el núcleo del debate: la cesión del 30% del IRPF con capacidad normativa y sin topes.

3.3 *Discutible selección de figuras tributarias. La cesión del 30% del IRPF*

Aunque en el Acuerdo se reconoce capacidad normativa también sobre determinados tributos cedidos, la escasa cuantía de los mismos hace que el

[27] *Ibídem*, p. 54.

verdadero aumento de la corresponsabilidad fiscal recaiga sobre la cesión del 30% del IRPF. Para los firmantes del Acuerdo se ha elegido la figura tributaria del IRPF porque la solución a los problemas de falta de autonomía financiera pasaba ineludiblemente por «posibilitar la intervención de las Comunidades Autónomas en algún tributo de potencia recaudatoria significativa que comportase una mínima implicación territorial»[28].

No es de la misma opinión Magdalena Álvarez, Consejera de Economía de la Junta de Andalucía, para quien «la inclusión del tramo autonómico del IRPF, con capacidad normativa y sin topes, no es asumible. Es un impuesto de muy difícil territorialización, por su naturaleza personal, su carácter progresivo y su finalidad redistributiva como principal elemento de nuestro sistema fiscal. Sus rendimientos se distribuyen de manera desigual en el territorio y, además, grava la totalidad de las rentas del sujeto pasivo, sin tener en cuenta el lugar donde se producen. Por ello, la cesión del IRPF a las Comunidades Autónomas supone limitar su capacidad redistributiva, toda vez que su efecto quedará reducido dentro de las Comunidades Autónomas donde residan los sujetos pasivos de dicho impuesto. Se debilita, por tanto, como instrumento de cohesión territorial»[29].

En el *Libro Blanco sobre la financiación autonómica* el grupo de expertos que lo redactó reconoce que en la mayoría de los Estados federales y en los que se ha procedido a una descentralización fiscal ésta afecta, entre otros impuestos, al IRPF. No obstante, recomendaba como fórmula de corresponsabilidad «sustituir la actual participación territorializada del 15% en el Impuesto sobre la Renta por un impuesto autonómico sobre la renta de carácter proporcional, cuyo importe sería deducible de la cuota del impuesto estatal. A ello habría que añadir un impuesto autonómico sobre el consumo, resultado de la cesión parcial a las Comunidades Autónomas de la fase minorista del Impuesto sobre el Valor Añadido y, en su caso, de los Impuestos Especiales»[30].

Se consideraba preferible la opción de «una cesta de impuestos» porque con ella se daba respuesta a dos objetivos importantes:

— que las Comunidades Autónomas dispusieran de una base impositiva más amplia;

— que todas tuvieran un nivel de autonomía tributaria más parecido, lo cual es más fácil conseguirlo a través de los impuestos sobre el consumo que a través del IRPF, ya que la capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas es más homogénea respecto a los primeros.

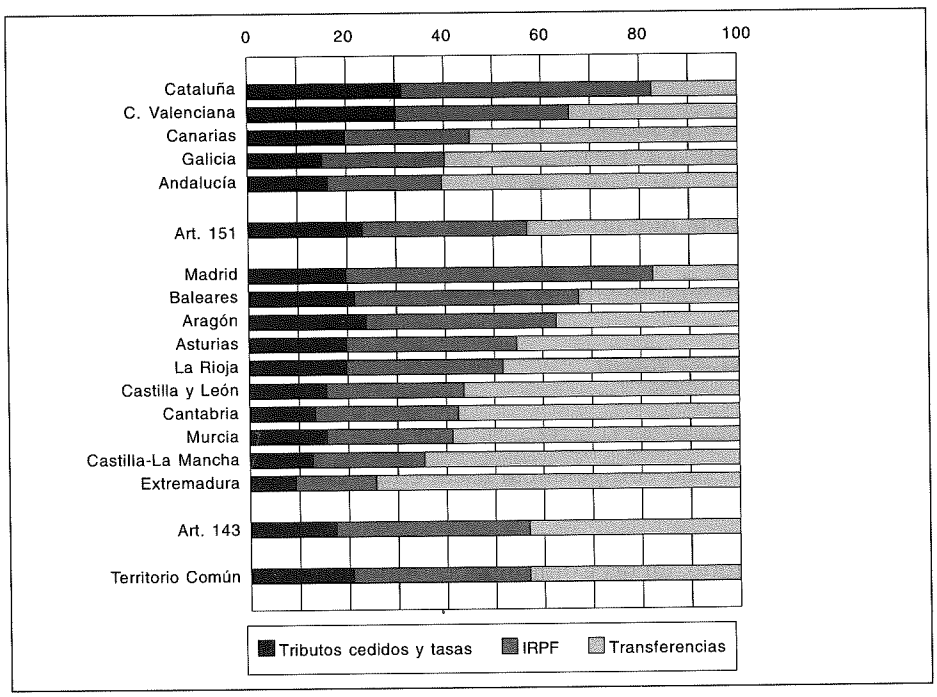
---

[28] Costa, J., «La reforma del sistema», *Dirección y Progreso*, n. 150, 1996, p. 14.

[29] Álvarez, M., «La regresión por sistema», *Dirección y Progreso*, n. 150, 1996, p. 33.

[30] Monasterio, C., Pérez, F., Sevilla, J., Solé Vilanova, J., *Libro Blanco sobre la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995.

Gráfico 4 – Estructura financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común. Nuevo sistema con competencias de educación generalizadas. En porcentaje. 1996



Fuente: Pérez García, F., *op. cit.*

El Gobierno aducía razones técnicas para no introducir la corresponsabilidad en relación con los Impuestos Especiales y el IVA. Los acuerdos recientes con el País Vasco, aunque no eliminan las dificultades reales, demuestran que éstas no son insalvables. Este hecho ha contribuido a avivar aún más la polémica, ya que desde la Junta de Andalucía se propuso como alternativa a la cesión del 30% del IRPF que el avance de la autonomía financiera se fundamentara en los Impuestos Especiales y el IVA, opción que no fue considerada aduciendo precisamente importantes dificultades técnicas.

Al descansar el avance en la autonomía financiera casi en exclusiva sobre la imposición directa, el grado de autonomía que podrán alcanzar las distintas Comunidades Autónomas será muy variable, ya que dependerá de la riqueza gravada, muy dispar de unas Comunidades a otras. Esta opción, «además de generar diferencias de financiación entre las Comunidades Autónomas –motivadas tanto por su diferente capacidad fiscal como por la evolución de ésta– [...], limita el avance de la autonomía política, al otorgar distintos niveles de autonomía financiera»[31]. En el gráfico 3 las Comu-

[31] Álvarez, M., *op. cit.*, p. 33-34.

nidades Autónomas del art. 143 aparecían como las Comunidades con mayor autonomía financiera; sin embargo, la razón fundamental de esa situación es su menor número de competencias de gasto. Si se calcula la estructura financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común en el nuevo sistema con competencias de educación generalizadas, situación que no tardará en producirse, obtenemos para 1996 los resultados que se recogen en el gráfico 4. La imagen, no muy distinta seguramente a la prevista al finalizar la aplicación del nuevo modelo, como señala Francisco Pérez García[32], refleja que las diferencias en autonomía financiera van a aumentar y que las Comunidades Autónomas con menor capacidad fiscal van a seguir dependiendo mucho de las transferencias del Gobierno Central.

3.4 Competencia fiscal

Otro de los frentes de la polémica es el que se refiere a la posibilidad de que se establezca una competencia fiscal entre Comunidades. «Atribuir capacidad normativa sobre el IRPF a las Comunidades Autónomas favorece la aparición de paraísos fiscales y promueve una competencia fiscal desleal. Dicho de otro modo, en las Comunidades Autónomas más desarrolladas –y, por tanto, con mayor nivel y menor necesidad de servicios públicos–, se podrá disminuir la presión fiscal para así atraer factores productivos ubicados en otras Comunidades. Como es obvio que las autonomías con mayores necesidades no podrán seguir esta estrategia, se agravarán aún más los desequilibrios interterritoriales existentes»[33].

En el Acuerdo se reconocen los riesgos de competencia fiscal entre Comunidades –creación de paraísos fiscales– que se pueden derivar de la capacidad normativa sobre la tarifa autonómica del IRPF, pero se considera que ese riesgo queda conjurado con las limitaciones impuestas: las variaciones de la tarifa autonómica no podrán dar como resultado una cuota superior o inferior a un 20% a la que existiría si no se alterara la tarifa y, por otro lado, las deducciones que podrán ser modificadas serán las referidas a las circunstancias personales y familiares y no a las empresariales. Por otro lado, se establecen cláusulas antielusivas para salir al paso de los cambios ficticios de residencia que sólo tengan por objeto disminuir la presión fiscal.

Los críticos al nuevo modelo señalan además que creará barreras fiscales distorsionadoras del mercado interior y contrarias al proceso de armonización fiscal dentro de la Unión Europea. A esta objeción se responde afirmando que la tendencia a la armonización fiscal en Europa significa eliminar cualquier efecto discriminatorio que el sistema fiscal pueda in-

---

[32] Pérez García, F., *op. cit.*, p. 293-295.
[33] Álvarez, M., *op. cit.*, p. 35.

troducir en el funcionamiento del mercado, pero esto no implica que todos los impuestos deban tener la misma configuración e iguales tipos impositivos.

3.5 ¿Está suficientemente asegurada la solidaridad?

En el nuevo Acuerdo la solidaridad o función redistributiva recae en el denominado Fondo de Garantía, cuyas características ya hemos descrito anteriormente. Los firmantes del Acuerdo consideran que dichos mecanismos redistributivos son suficientes para corregir los desequilibrios del modelo y cumplir con el principio de solidaridad.

Las discrepancias con esta opinión se centran en dos aspectos:

— Se critica que el nuevo modelo no introduce ningún avance en los mecanismos de solidaridad establecidos en la Constitución para conseguir un reequilibrio territorial, especialmente en lo que se refiere al Fondo de Compensación Interterritorial.

— Se considera que el Fondo de Garantía está mal planteado, ya que toma como criterio de equidad la financiación *per cápita*. «Si a ello se le añade que la compensación de capacidad de cobertura de servicios públicos, que es la última de las garantías del modelo, se establece según el criterio de la financiación por habitante, se comprenderá que los mecanismos niveladores del modelo puedan resultar insatisfactorios para algunas Comunidades Autónomas. Pues ese criterio de financiación *per cápita*, por su sencillez y automatismo, impide tener presentes las cuestiones relacionadas con la desigual distribución interterritorial del capital público desde el inicio del proceso de descentralización del gasto y las diferencias en cuanto al coste de prestación de los servicios públicos fundamentales que existen entre las Comunidades Autónomas, debido a la dispersión demográfica, la orografía, etc., cuestiones que preocupan principalmente a las Comunidades Autónomas con menores niveles de desarrollo económico»[34].

A estas objeciones responde el Consejero de Economía y Finanzas de la Generalitat de Cataluña[35] señalando que el cumplimiento del principio de solidaridad que se deriva del Acuerdo no se puede medir únicamente a partir de los mecanismos redistributivos diseñados en el mismo. Han de tenerse en cuenta también el gasto directo de la Administración Central, tanto a través de la inversión directa como del FCI, y los fondos europeos, cuya importancia cuantitativa ya hemos destacado en nuestro análisis.

---

[34] Zornoza, J., «El nuevo modelo y el bloque de la constitucionalidad», *Dirección y Progreso*, n. 150, 1996, p. 59.

[35] Alavedra i Moner, M., «Un paso decisivo», *Dirección y Progreso*, n. 150, 1996, p. 30.

3.6 *Coste del nuevo modelo*

Desde el Gobierno se señala que con el nuevo modelo ninguna Comunidad Autónoma va a recibir menos recursos. Ante esta afirmación resulta inevitable preguntarse por el coste del nuevo modelo de financiación: ¿de dónde sale el dinero que se dice van a recibir de más las Comunidades Autónomas? «En el momento inicial el cambio del esquema de fuentes financieras de las Comunidades Autónomas se plantea con un efecto financiero nulo, pues se trata solamente de sustituir transferencias por el derecho al rendimiento estimado de una parte del IRPF. Simétricamente, la Hacienda Central renuncia a esa recaudación y también se libera de la obligación de pagar la cantidad equivalente de transferencias»[36].

No obstante, hay autores que muestran sus prevenciones respecto a esta pretendida neutralidad financiera del modelo. «Lo que no debe suceder es que la solución solidaria venga por un incremento del gasto global. Uno de los problemas suscitados, con motivo de la introducción del sistema de la participación en el 30% de la recaudación por IRPF en el territorio es el de si, para mantener los equilibrios comparativos, los ingresos de todas las Comunidades Autónomas van a mantener la misma relación mutua que en el año de partida, por el procedimiento de aumentar la financiación del Estado de modo que todas las Comunidades Autónomas queden mejoradas por el rasero de la que haya obtenido un mejor resultado en la aplicación del sistema del 30% del IRPF. O sea, que el Estado compense. O sea, que el Estado gaste dinero adicional»[37]. Desde esta perspectiva de aumento del gasto público se ha lanzado la polémica sobre la posible incompatibilidad del nuevo modelo de financiación y el cumplimiento de los criterios de convergencia.

Nos encontramos ante un debate eminentemente político, en el sentido más noble de la palabra, pues en él está en juego el futuro de nuestra convivencia. Creemos sinceramente, como ya señalamos en las Tesis Interpretativas, que se trata de un debate de consolidación, más necesario cuando después de 15 años la realidad autonómica ha pasado a formar parte de la vida cotidiana de los españoles. En este contexto es importante introducir el tema de la financiación autonómica en la «normalidad política», pero sin olvidar los riesgos asociados a toda modificación y sin poner en peligro aquellos logros que han dado legitimidad al proceso. Por ello, sería deseable que se recompusiera el consenso, que se adelantara en el debate sobre la reforma del Senado como Cámara Autonómica o de representación territorial. Se ayudaría así a crear el ámbito más adecuado para una discusión serena y objetiva de este aspecto tan fundamental para nuestro futuro político y social.

---

[36] Pérez García, F., *op. cit.*, p. 299-300.

[37] García Añoveros, J., «La financiación de las CC.AA.: El debate de la corresponsabilidad», *Dirección y Progreso*, n. 150, 1996, p. 48.

ANEXO ESTADÍSTICO

1. PRODUCCIÓN Y DESARROLLO

1.1 Producción
1.2 Inversión y tipos de interés
1.3 Financiación pública
1.4 Precios y consumo
1.5 Mercado de trabajo
1.6 Empresa
1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

1.1 Producción

1.1.1 – Evolución de la tasa de variación interanual del PIB en los países de la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y la OCDE. 1991-1996

Países	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (*)
Alemania	5,0	2,2	–1,1	2,9	1,9	1,1
Austria	2,8	2,0	0,4	3,0	1,8	1,1
Bélgica	1,6	1,7	–1,4	2,3	1,9	1,3
Dinamarca	1,3	0,2	1,5	4,4	2,6	1,9
España	2,3	0,7	–1,2	2,1	2,8	2,1
Finlandia	–7,1	–3,6	–1,2	4,4	4,2	2,5
Francia	0,8	1,2	–1,3	2,8	2,2	1,3
Grecia	3,1	0,4	–1,0	1,5	2,0	2,2
Holanda	2,3	2,0	0,8	3,4	2,1	2,7
Irlanda	2,1	4,0	3,1	6,5	10,3	7,0
Italia	1,1	0,6	–1,2	2,1	3,0	0,8
Luxemburgo	6,1	4,5	8,7	4,2	3,7	2,4
Portugal	2,1	1,1	–1,2	0,8	2,4	2,6
Reino Unido	–2,0	–0,5	2,1	3,8	2,4	2,4
Suecia	–1,1	–1,4	–2,2	3,3	3,6	1,7
Unión Europea	1,5	0,9	–0,5	2,9	2,5	1,6
Estados Unidos	–1,0	2,7	2,3	3,5	2,0	2,4
Japón	4,0	1,1	0,1	0,5	0,9	3,6
OCDE	0,8	1,8	1,0	2,7	1,2	2,4

(*) Datos estimados.
Fuente: OCDE, *Economic outlook*, n. 60, 1996.

1.1.2 – Evolución del índice de producción industrial en la Unión Europea. Base 1992=100. 1992-1996

Países	1992	1993	1994	1995	1996 (*)
Alemania	100	92,63	96,11	98,16	98,46
Austria	100	98,52	104,44	110,75	–
Bélgica	100	94,80	96,53	100,61	108,56
Dinamarca	100	97,38	107,86	112,32	115,13
España	100	95,53	102,71	107,49	108,95
Finlandia	100	105,21	116,50	125,19	131,05
Francia	100	96,60	100,31	101,95	101,95
Grecia	100	97,03	97,95	99,69	100,72
Holanda	100	98,72	101,67	104,04	108,37
Irlanda	100	105,68	118,28	140,64	155,46
Italia	100	97,85	103,99	110,22	107,77
Luxemburgo	100	95,67	101,21	102,62	102,01
Portugal	100	95,58	95,28	99,80	103,21
Reino Unido	100	102,50	107,81	110,42	111,77
Suecia	100	99,79	110,27	121,71	125,99
Unión Europea	100	96,93	101,84	105,64	106,76

(*) Datos referidos al mes de octubre, excepto los de Bélgica, Dinamarca, Holanda, Portugal y Suecia, que son del mes de septiembre, y los de Irlanda, que son del mes de julio. De Austria no hay datos de 1996.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Eurostatistiques*, n. 2/1997.

1.1.3 – Evolución de la tasa de variación interanual del PIB (en pesetas constantes) y de la productividad (en pesetas corrientes) por sectores. 1993-1996

Sectores	PIB				Productividad			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Agricultura	1,31	–10,89	–13,24	22,85	10,14	5,02	–1,65	28,40
Industria	–3,35	5,32	4,77	0,72	8,04	7,94	9,53	2,34
Construcción	–5,57	1,60	6,70	–2,85	9,43	–0,62	6,47	–7,40
Servicios	0,84	1,91	2,70	2,07	7,34	4,77	2,50	1,79
Total	–1,16	2,10	2,78	2,17	6,80	5,81	4,54	2,19

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.1.4 – Evolución de las importaciones y exportaciones españolas (en millones) por destino y origen, tasa de cobertura y porcentaje respecto al PIB. 1992-1996

	Importaciones		Exportaciones		Tasa de cobertura	% respecto al PIB	
	Intra UE	Extra UE	Intra UE	Extra UE		Importaciones	Exportaciones
1992	6.485.728	3.719.285	4.845.863	1.759.804	64,73	17,27	11,18
1993	6.307.972	3.823.045	5.348.115	2.406.500	76,54	16,63	12,73
1994	7.915.372	4.433.362	6.917.203	2.879.137	79,33	19,09	15,14
1995	9.361.377	4.956.884	8.263.878	3.159.207	79,78	20,52	16,37
1996 (*)	9.316.040	4.790.280	8.380.933	3.382.148	83,39	19,15	15,97

(*) Datos de comercio exterior hasta noviembre. El PIB es de todo el año.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 62, 1997.

1.1.5 – Evolución de la tasa de cobertura de las importaciones y de las exportaciones por tipo de producto. 1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996
Tasa de cobertura	64,73	76,54	79,33	79,78	83,77
Bienes de consumo	96,38	113,64	128,58	140,02	140,96
Alimentos, bebidas y tabaco	108,26	122,95	125,36	128,56	148,11
Otros bienes de consumo	91,93	109,80	130,04	145,63	137,93
Automóviles	162,31	185,78	228,75	256,26	220,99
Productos energéticos	140,77	84,50	212,96	249,10	222,05
Resto	56,33	70,66	81,00	91,18	92,90
Bienes intermedios	53,09	60,42	60,51	59,61	64,03
Productos de la agricultura, silvicultura y pesca	42,23	45,93	47,17	29,78	46,32
Productos energéticos intermedios	16,61	17,53	14,78	13,40	22,83
Productos industriales intermedios	62,58	72,09	70,82	70,12	73,30
Bienes de capital	50,66	68,68	67,42	64,97	69,83
Maquinaria y otros bienes de equipo	43,72	54,76	55,61	57,62	57,45
Estructuras metálicas y calderería	60,35	122,66	90,38	77,61	96,51
Maquinaria	42,98	52,54	54,60	57,04	56,39
Material de transporte	99,83	168,35	152,94	134,12	150,28
Terrestre no ferroviario	81,27	152,99	171,09	126,47	152,86
Ferroviario	110,16	99,17	1.023,72	138,49	681,72
Naval	587,26	948,14	645,73	787,00	742,01
Aéreo	45,04	71,11	81,89	67,78	56,96
Otros bienes de capital	27,41	48,87	42,15	36,09	43,89

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística,* n. 62, 1997.

1.2 Inversión y tipos de interés

1.2.1 – Evolución de los tipos de interés interbancario a tres meses en mercados nacionales en los países de la Unión Europea, en la OCDE, Estados Unidos y Japón. Media de datos diarios. En porcentaje. 1992-1996

Países	1992	1993	1994	1995	1996	% de variación 92/96	Variación absoluta
Alemania	9,41	7,18	5,25	4,42	3,19	–66,10	–6,22
Austria	9,22	6,77	4,87	4,32	3,13	–66,05	–6,09
Bélgica y Luxemburgo	9,32	8,09	5,61	4,71	3,18	–65,88	–6,14
Dinamarca	10,56	10,05	6,05	5,99	3,76	–64,39	–6,80
España	13,34	11,68	8,01	9,36	7,49	–43,85	–5,85
Finlandia	12,76	7,54	5,35	5,67	3,57	–72,02	–9,19
Francia	10,12	8,26	5,71	6,43	3,80	–62,45	–6,32
Grecia	22,27	22,90	21,31	15,80	13,31	–40,23	–8,96
Holanda	9,24	6,73	5,06	4,27	2,90	–68,61	–6,34
Irlanda	11,61	8,58	5,80	6,22	5,37	–53,75	–6,24
Italia	13,86	10,11	8,46	10,43	8,79	–36,58	–5,07
Portugal	16,44	12,63	10,90	9,69	7,28	–55,72	–9,16
Reino Unido	9,40	5,71	5,32	6,58	5,99	–36,28	–3,41
Suecia	12,98	8,50	7,44	8,63	5,82	–55,16	–7,16
Unión Europea	11,04	8,47	6,54	6,93	5,27	–52,26	–5,77
Estados Unidos	3,65	3,12	4,62	5,91	5,38	47,40	1,73
Japón	4,40	2,89	2,17	1,19	0,56	–87,27	–3,84
OCDE	6,85	5,27	5,00	5,60	4,55	–33,58	–2,30

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, enero 1997.

1.2.2 – Evolución de los tipos de interés oficial y de referencia en créditos hipotecarios y al consumo. 1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996	% de variación 92/96	Variación absoluta
Tipo de interés oficial del dinero	12,78	11,26	7,74	8,83	6,42	–49,77	–6,36
Índices de referencia hipotecarios							
Bancos	15,72	11,57	10,12	11,16	8,03	–48,92	–7,69
Cajas de Ahorro	14,98	12,16	10,38	10,80	8,35	–44,26	–6,63
Conjunto de entidades	15,41	11,73	10,26	11,01	8,17	–46,98	–7,24
CECA	14,63	12,38	18,88	11,75	9,25	–36,77	–5,38
MIBOR	13,31	10,90	8,45	9,14	5,99	–55,00	–7,32
Índices de referencia de los créditos al consumo							
Bancos	19,31	18,36	14,43	14,89	12,84	–33,51	–6,47
Cajas de Ahorro	17,79	16,91	14,18	14,45	11,61	–34,74	–6,18
Índices de referencia de los créditos a 3 años o más							
Bancos	17,28	16,19	12,51	13,09	9,60	–44,44	–7,68
Cajas de Ahorro	17,01	16,19	13,09	14,06	10,69	–37,15	–6,32

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, enero 1997.

1.2.3 – Evolución de los depósitos, de los créditos al sector privado y del índice de morosidad por tipo de entidad. En miles de millones de pesetas. 1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996 (*)
Depósitos	37.344	41.107	44.060	47.102	47.560
Bancos residentes	17.892	19.055	19.658	21.025	20.204
Cajas de Ahorro	17.539	19.858	21.921	23.303	24.347
Cooperativas de crédito	1.913	2.194	2.481	2.774	3.009
Créditos	36.653	37.601	41.193	43.920	47.315
Bancos residentes	22.381	22.150	23.953	25.135	26.644
Cajas de Ahorro	13.026	14.101	15.684	16.973	18.591
Cooperativas de crédito	1.246	1.350	1.556	1.812	2.080
Índice de morosidad	2,69	3,11	2,41	1,91	1,57
Bancos residentes	2,69	3,06	2,16	1,66	1,31
Cajas de Ahorro	2,70	3,18	2,84	2,33	1,98
Cooperativas de crédito	2,86	3,32	3,13	2,54	2,24

(*) Datos referidos al mes de noviembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico,* varios números.

1.2.4 – Evolución del patrimonio y los partícipes de los fondos de inversión. 1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996	% de variación 92/96
Patrimonio (en millones)	6.280.365	10.269.805	11.236.064	12.185.757	18.700.370	197,76
Partícipes	1.677.223	2.548.306	2.792.572	2.916.148	4.289.854	155,77
Participación media	3.744.502	4.030.052	4.023.554	4.178.717	4.359.209	16,42
Participación por habitante	161.179	262.987	287.210	311.040	476.200	195,45
Partícipes por 1.000 habitantes	43	65	71	74	109	153,79

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de INVERCO; Eurostat, *Statistiques Démographiques 1996,* Luxemburgo, 1996; e INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 62, 1997.

1.2.5 – Evolución del número de seguros y primas de seguros por tipo. 1990-1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	% de variación 90/95
Pólizas (en miles)	65.281,0	69.512,6	74.508,7	78.290,8	80.461,6	84.559,3	13,49
Vida	2.560,8	3.154,9	4.088,3	4.393,3	5.354,5	7.468,1	82,67
No vida	62.720,2	66.357,7	70.420,4	73.897,5	75.107,0	77.091,2	9,47
Primas (en miles de millones)	1.642,9	2.034,5	2.381,9	2.612,4	3.301,4	3.337,4	40,11
Vida	463,7	650,0	808,7	873,5	1.440,4	1.373,2	69,81
No vida	1.179,2	1.384,5	1.573,2	1.738,9	1.861,0	1.964,2	24,85
Pólizas por habitante	1.682,1	1.788,1	1.912,2	2.009,2	2.065,0	2.170,1	13,49
Vida	66,0	81,2	104,9	112,7	137,4	191,7	82,67
No vida	1.616,1	1.707,0	1.807,3	1.896,5	1.927,5	1.978,5	9,47
Primas por habitante (en pesetas)	42.332,2	52.334,0	61.129,4	67.044,4	84.726,9	85.651,3	40,11
Vida	11.948,6	16.719,8	20.754,5	22.416,8	36.966,8	35.242,5	69,81
No vida	30.383,6	35.614,2	40.374,8	44.627,6	47.760,1	50.408,8	24,85

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de UNESPA, *Información Estadística del Seguro Privado. Datos 1986-95*, Madrid, 1997; Eurostat, *Statistiques Démographiques 1996*, Luxemburgo, 1996; e INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 62, 1997.

1.2.6 – Evolución de las inversiones extranjeras en España y de las inversiones españolas en el exterior. En miles de millones de pesetas. Variación neta. 1992-1996

	Inversiones de España en el exterior	Inversiones del exterior en España
1992	4.610	5.243
1993	10.609	10.560
1994	–550	178
1995	5.198	4.217
1996 (*)	1.053	3.081

(*) Datos hasta octubre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico,* enero 1997.

1.3 Financiación pública

1.3.1 – Evolución de la distribución de los ingresos no financieros y de los gastos del Estado. Valor absoluto en miles de millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1994-1996

	Presupuesto inicial 1994		Presupuesto inicial 1996	
	Total	% respecto al PIB	Total	% respecto al PIB
INGRESOS				
Impuestos directos	6.058	9,36	7.031	9,47
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	4.860	7,51	5.540	7,46
Impuesto sobre la renta de sociedades	1.090	1,68	1.360	1,83
Cuota de derechos pasivos de funcionarios	79	0,12	102	0,14
Otros	29	0,04	29	0,04
Impuestos indirectos	5.109	7,90	5.785	7,79
Impuesto sobre el valor añadido	3.190	4,93	3.593	4,84
Impuestos especiales y renta del petróleo	1.769	2,73	2.037	2,74
Impuestos sobre el tráfico exterior	95	0,15	110	0,15
Impuestos de transmisión de patrimonio y actos jurídicos documentales	43	0,07	30	0,04
Otros	12	0,02	15	0,02
Tasas y otros ingresos	317	0,49	697	0,94
Venta de bienes	12	0,02	31	0,04
Prestaciones de servicios	25	0,04	0	0,00
Tasas fiscales	79	0,12	345	0,46
Recargos y multas	84	0,13	0	0,00
De las Comunidades Europeas	0	0,00	292	0,39
Otros	117	0,18	29	0,04
Transferencias corrientes	555	0,86	509	0,69
Seguridad Social	263	0,41	219	0,30
Loterías y apuestas del Estado	205	0,32	215	0,29
Contribuciones concertadas País Vasco y Navarra	35	0,05	51	0,07
Otros	52	0,08	24	0,03
Ingresos patrimoniales	869	1,34	1.180	1,59
Intereses	70	0,11	38	0,05
Dividendos y participación en beneficios	799	1,24	1.141	1,54
Otros	1	0,00	1	0,00
Enajenación de inversiones reales	11	0,02	9	0,01
Transferencias de capital	283	0,44	294	0,40
Total ingresos no financieros	13.202	20,41	15.505	20,89

Sigue **1.3.1 – Evolución de la distribución de los ingresos no financieros y de los gastos del Estado. Valor absoluto en miles de millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1994-1996**

	Presupuesto inicial 1994		Presupuesto inicial 1996	
	Total	% respecto al PIB	Total	% respecto al PIB
GASTOS				
Servicios generales	1.755	2,71	1.866	2,51
Justicia	235	0,36	248	0,33
Defensa	757	1,17	810	1,09
Política exterior	101	0,16	114	0,15
Seguridad ciudadana	530	0,82	559	0,75
Administración tributaria	132	0,20	136	0,18
Servicios sociales	14.517	22,44	15.345	20,68
Sanidad	3.103	4,80	3.331	4,49
Pensiones	6.461	9,99	6.979	9,40
Vivienda	107	0,17	114	0,15
Fomento del empleo	329	0,51	356	0,48
Protección al desempleo	1.979	3,06	2.021	2,72
Educación	1.022	1,58	1.089	1,47
Otras prestaciones sociales	1.515	2,34	1.455	1,96
Actividades económicas	2.454	3,79	2.689	3,62
Infraestructuras	860	1,33	926	1,25
Subvenciones al transporte	274	0,42	252	0,34
Investigación	186	0,29	207	0,28
Agricultura, industria y energía	1.134	1,75	1.304	1,76
Deuda y otras transferencias	8.695	13,44	8.350	11,25
Financiación Administraciones territoriales	3.170	4,90	3.274	4,41
Participación CC.EE.	938	1,45	857	1,15
Deuda pública	4.587	7,09	4.219	5,69
Otras políticas no individualizadas	1.225	1,89	1.370	1,85
Total presupuesto consolidado	28.645	44,27	29.620	39,91

Nota: Los datos de 1996 son estimados.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, n. 62, 1997.

1.3.2 – Evolución de la deuda pública y del déficit público. Intereses de la deuda. Valor absoluto en miles de millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1990-1996

	Déficit de las Administraciones Públicas		Deuda pública		Carga por intereses	
	Total	% del PIB	Total	% del PIB	Total	% del PIB
1990	1.955,7	3,9	21.612,6	43,1	1.755,1	3,5
1991	2.739,6	5,0	25.203,9	46,0	2.191,6	4,0
1992	2.581,4	4,4	27.749,6	47,3	2.464,0	4,2
1993	4.385,1	7,2	33.192,8	54,5	2.862,5	4,7
1994	4.464,2	6,9	39.013,4	60,3	3.493,7	5,4
1995	4.884,5	7,0	43.332,7	62,1	4.256,5	6,1
1996 (*)	3.265,5	4,4	50.095,1	67,5	4.601,3	6,2

(*) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números; y El Mundo, *Anuario 1997*, Madrid, 1997.

1.3.3 – Evolución de los ingresos de la Unión Europea y de los pagos a la Unión Europea. En miles de millones de pesetas. 1990-1996

	Ingresos líquidos procedentes de la UE	Pagos líquidos a la UE	Saldo
1990	494	375	119
1991	935	546	389
1992	975	648	327
1993	1.129	741	388
1994	1.150	803	347
1995	1.754	616	1.138
1996	1.652	739	912

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, enero 1997.

1.3.4 – Evolución del índice de dependencia del sector público. 1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996 (1)
Parados que reciben prestaciones	1.632,8	1.933,0	1.759,4	1.458,8	1.315,7
Pensionistas	6.422,6	6.605,6	6.822,4	6.966,1	7.141,0
Ocupados					
Sector público	2.166,6	2.114,7	2.058,3	2.121,6	2.244,4
Sector privado	10.199,6	9.722,7	9.671,9	9.920,3	10.299,2
Parados que reciben prestaciones por ocupados sector privado	0,16	0,20	0,18	0,15	0,13
Pensionistas por ocupados sector privado	0,63	0,68	0,71	0,70	0,69
Ocupados sector público por ocupados sector privado	0,21	0,22	0,21	0,21	0,22
Índice de dependencia (2)	1,00	1,10	1,10	1,06	1,04

(1) El número de ocupados es del cuarto trimestre. Los parados que tienen derecho a prestación y las pensiones son del mes de octubre.
(2) Se define el índice de dependencia como el cociente entre el número de personas que reciben sus ingresos del Estado y los que reciben sus ingresos del sector privado.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 139; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.3.5 – Evolución de la presión fiscal en la Unión Europea. 1990-1995

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (*)
Alemania	22,9	23,4	24,0	23,9	23,9	23,7
Austria	27,7	28,2	29,0	28,7	27,8	26,8
Bélgica	29,7	29,2	29,1	29,5	31,1	30,5
Dinamarca	47,2	47,4	47,6	48,7	49,9	50,1
España	22,2	22,4	22,8	21,7	22,0	21,8
Finlandia	35,5	35,5	36,0	33,4	35,2	33,4
Francia	24,4	24,7	24,2	24,3	24,9	25,2
Grecia	25,9	26,6	28,1	27,3	27,8	–
Holanda	27,9	29,6	28,6	29,5	26,6	25,6
Irlanda	30,0	30,4	30,7	30,8	32,0	30,3
Italia	26,2	26,6	28,8	30,0	28,7	28,8
Luxemburgo	31,7	30,7	30,0	31,9	33,1	31,9
Portugal	22,6	23,1	24,9	23,0	24,3	25,3
Reino Unido	30,2	29,5	28,8	27,5	27,9	29,0
Suecia	40,5	38,1	36,0	36,4	37,2	35,8
Total	29,6	29,7	29,9	29,8	30,2	–

(*) Datos estimados.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-1995*, París, 1996.

1.4 Precios y consumo

1.4.1 – Evolución del índice de precios al consumo en la Unión Europea. Base 1985=100. 1992-1996

Países	1992	1993	1994	1995	1996 (*)
Alemania	115,3	119,5	122,7	125,0	127,0
Austria	119,7	124,0	127,7	130,6	133,5
Bélgica	117,4	120,6	123,5	125,3	128,7
Dinamarca	126,7	128,3	130,9	133,6	137,7
España	153,5	160,6	168,1	176,0	183,6
Finlandia	136,7	139,7	141,2	142,6	143,5
Francia	123,0	125,6	127,8	129,9	133,0
Grecia	308,1	352,6	391,1	427,4	474,5
Holanda	111,7	114,6	117,8	120,1	123,7
Irlanda	125,1	126,9	129,8	133,2	136,4
Italia	147,3	153,8	160,0	168,3	176,3
Luxemburgo	115,9	120,1	122,7	125,1	128,0
Portugal	206,7	220,0	231,5	241,1	250,6
Reino Unido	146,4	148,7	152,4	157,6	162,7
Suecia	151,1	158,2	161,6	165,7	166,0
Media UE	135,1	139,7	144,0	148,5	153,0

(*) Datos hasta noviembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Eurostatistiques*, varios números.

1.4.2 – Evolución del índice de precios al consumo por rúbricas, de la inflación subyacente y del índice de precios industriales. Base 1992=100. 1993-1996

	1993	1994	1995	1996
IPC general	105,0	110,0	115,0	120,5
Alimentos, bebidas y tabaco	102,4	108,2	113,9	119,2
Vestido y calzado	104,0	106,6	109,6	113,9
Vivienda	106,9	112,1	118,5	125,4
Menaje y servicios para el hogar	103,9	106,2	109,8	115,5
Servicios médicos y sanitarios	104,8	109,1	113,6	118,8
Transportes y comunicaciones	107,7	114,1	119,9	125,3
Esparcimiento, enseñanza y cultura	105,3	109,9	114,2	119,1
Otros bienes y servicios	107,0	111,8	117,1	122,6
Inflación subyacente	105,5	110,4	115,8	121,2
Índice de precios industriales	102,3	106,6	113,5	116,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 62, 1997.

1.4.3 – Evolución del gasto medio por hogar y por persona en la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares por grandes grupos de gasto. 1993-1995

	1993		1994		1995	
	Por hogar	Por persona	Por hogar	Por persona	Por hogar	Por persona
Total	2.663.214	819.004	2.754.811	844.793	2.853.616	876.496
Alimentos, bebidas y tabaco	628.391	193.247	657.911	201.757	685.807	210.651
Vestido y calzado	221.372	68.077	212.095	65.058	212.381	65.235
Vivienda, calefacción y alumbrado	652.067	200.530	702.704	215.483	742.864	228.170
Muebles, enseres y servicios del hogar	165.916	5.122	165.233	50.670	173.699	53.352
Servicios médicos y gastos sanitarios	74.423	22.887	74.244	22.770	83.933	25.777
Transportes y comunicaciones	354.367	108.974	365.534	112.063	364.131	111.840
Esparcimiento, enseñanza y cultura	172.730	53.120	176.480	54.153	178.872	54.954
Otros bienes y servicios	313.592	96.434	314.471	96.407	328.602	100.919
Otros no mencionados anteriormente	80.357	24.713	86.139	26.431	83.329	25.602

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística,* n. 62, 1997.

1.4.4 – Evolución de la distribución de la renta familiar bruta disponible en ahorro y consumo. En porcentaje. 1990-1995

	Renta familiar bruta disponible (en millones de pesetas)	Distribución porcentual de la renta		
		Consumo privado	Ahorro familiar bruto	Impuestos directos
1990	34.976.894	79,70	9,35	10,95
1991	38.779.666	78,34	10,31	11,35
1992	41.297.234	79,16	8,62	12,22
1993	43.972.484	77,36	11,09	11,55
1994	45.478.867	79,14	9,38	11,48
1995	49.085.600	78,19	10,47	11,34

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de BBV, *Informe Económico 95,* Bilbao, 1996.

1.5 Mercado de trabajo

1.5.1 – Evolución sectorial del empleo en algunos países de la Unión Europea. En porcentaje. 1988-1994

Agricultura					
	España	Francia	Italia	Alemania	Dinamarca
1988	14,39	6,75	9,88	4,30	6,26
1989	13,04	6,44	9,34	3,71	5,99
1990	11,81	6,10	8,97	3,44	5,74
1991	10,67	5,40	8,51	3,35	5,52
1992	10,09	5,92	7,88	3,75	5,21
1993	10,21	5,46	7,34	3,52	5,13
1994	9,90	5,20	7,70	3,30	5,00
Industria					
	España	Francia	Italia	Alemania	Dinamarca
1988	32,50	30,37	32,58	41,16	26,33
1989	32,91	30,10	32,42	39,80	26,75
1990	33,41	29,93	32,41	39,76	25,58
1991	33,05	29,54	32,30	39,21	26,42
1992	32,71	29,55	33,15	39,07	27,37
1993	30,82	27,53	32,45	37,94	26,11
1994	30,10	26,90	32,10	37,00	26,50
Servicios					
	España	Francia	Italia	Alemania	Dinamarca
1988	53,11	62,88	57,54	54,54	67,41
1989	54,05	63,46	58,24	56,49	67,25
1990	54,78	63,98	58,62	56,80	68,68
1991	56,28	65,06	59,18	57,43	68,06
1992	57,20	64,53	58,96	57,18	67,42
1993	58,97	67,00	60,21	58,53	68,77
1994	60,00	67,90	60,20	59,70	68,50

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Estadísticas básicas de la Unión Europea*, varios años; y Comisión Europea, *El empleo en Europa 1995*, Luxemburgo, 1995.

1.5.2 – Evolución de los ocupados de 16 a 24 años por nivel de estudios y sexo. En miles. 1987-1996

	Total			Analfabetos		Sin estudios		Primarios		Secundarios		Formación Profesional		Universitarios	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1987	1.895,7	1.149,5	746,2	3,2	0,7	20,0	8,4	295,6	145,2	653,5	447,0	155,3	100,7	21,9	44,2
1988	2.006,0	1.229,8	776,2	1,8	0,6	22,9	11,1	288,4	126,9	701,4	460,9	186,3	127,6	29,0	49,1
1989	2.022,8	1.215,1	807,7	3,0	0,6	19,6	9,0	269,0	123,0	696,9	489,0	201,6	133,3	25,0	52,8
1990	2.066,9	1.242,7	824,2	1,7	0,2	22,2	9,6	253,0	118,6	721,0	475,8	217,4	162,6	27,4	57,4
1991	2.012,9	1.207,4	805,5	1,2	0,1	17,7	6,7	248,3	96,4	716,7	485,1	196,3	151,9	27,2	65,3
1992	1.769,3	1.059,5	709,8	3,9	0,1	15,3	7,2	189,0	89,3	639,2	425,5	188,6	137,0	23,5	50,7
1993	1.569,9	912,2	657,7	0,7	1,0	12,4	7,7	146,6	69,7	567,0	388,0	164,8	139,4	20,7	51,9
1994	1.506,4	899,4	607,0	0,3	0,7	10,3	6,7	149,6	66,4	547,4	357,8	170,8	127,2	21,0	48,2
1995	1.549,8	921,2	628,6	0,5	0,9	8,2	4,4	135,3	59,6	566,1	372,0	187,9	136,6	23,2	55,1
1996	1.584,9	944,2	640,7	1,5	0,3	9,7	3,7	136,3	50,4	573,4	369,3	195,7	151,2	27,6	65,9
% de variación 87/96	–16,4	–17,9	–14,1	–53,1	–57,1	–51,5	–56,0	–53,9	–65,3	–12,3	–17,4	26,0	50,1	26,0	49,1

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos INE.

1.5.3 – Evolución de los ocupados de 25 a 35 años por nivel de estudios y sexo. En miles. 1987-1996

	Total			Analfabetos		Sin estudios		Primarios		Secundarios		Formación Profesional		Universitarios	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1987	3.196,8	2.130,4	1.066,4	6,2	6,0	78,4	32,5	833,0	326,0	736,7	385,3	180,4	67,3	295,7	249,3
1988	3.347,3	2.239,1	1.108,2	8,9	5,3	70,9	39,0	797,9	304,2	835,9	411,3	223,9	81,9	301,6	266,5
1989	3.585,9	2.346,1	1.239,8	8,0	3,6	72,1	40,2	743,8	281,3	949,4	490,7	269,2	119,3	303,6	304,7
1990	3.682,2	2.383,7	1.298,5	5,6	3,1	59,4	29,4	688,1	276,6	1.010,8	527,6	289,9	129,5	329,9	332,3
1991	3.654,5	2.355,7	1.298,8	5,9	2,5	55,4	24,4	633,5	247,3	992,5	523,1	335,3	147,9	333,1	353,6
1992	3.589,1	2.278,1	1.311,0	7,6	5,1	54,7	24,4	543,4	227,5	1.030,9	529,2	326,0	176,0	315,5	348,8
1993	3.520,0	2.211,4	1.308,6	4,0	2,6	42,0	18,3	464,1	195,8	1.028,1	537,2	353,2	204,9	320,0	349,8
1994	3.575,4	2.248,7	1.326,7	4,5	1,4	35,5	15,9	412,4	159,5	1.081,0	558,5	394,8	218,5	320,5	372,9
1995	3.595,3	2.229,7	1.365,6	1,8	2,2	31,2	13,7	362,8	143,5	1.074,2	571,7	425,3	239,6	334,4	394,9
1996	3.666,7	2.266,7	1.400,0	3,7	2,0	33,2	12,2	321,5	119,1	1.118,6	576,1	449,4	262,0	340,3	428,5
% de variación 87/96	14,7	6,4	31,3	–40,3	–66,7	–57,7	–62,5	–61,4	–63,5	51,8	49,5	149,1	289,3	15,1	71,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos INE.

1.5.4 – Evolución de las ocupaciones por nivel de cualificación. En miles. 1987-1996

	Exigirían mano de obra de formación muy cualificada	Exigirían expertos no necesariamente con estudios cualificados	No requieren mano de obra cualificada
1987	1.821,7	8.113,9	1.658,3
1988	1.772,8	8.327,7	1.819,1
1989	1.977,4	8.555,4	1.875,4
1990	2.071,6	8.650,9	1.897,3
1991	2.146,2	8.572,2	1.840,5
1992	2.065,8	8.305,8	1.774,3
1993	2.128,4	7.928,8	1.666,3
1994	2.133,7	7.950,1	1.686,3
1995	2.287,1	8.112,0	1.743,6
1996	2.451,4	8.299,8	1.792,4
% de variación 87/96	34,57	2,29	8,09

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa,* varios números.

1.5.5 – Evolución de los ocupados por sectores económicos y Comunidades Autónomas. En miles. 1988-1996

Comunidades Autónomas	Agricultura			% de variación	Industria			% de variación	Construcción			% de variación	Servicios			% de variación
	1988	1991	1996	88/96	1988	1991	1996	88/96	1988	1991	1996	88/96	1988	1991	1996	88/96
Andalucía	324,4	242,9	217,5	–32,95	251,1	285,0	233,2	–7,13	183,4	209,0	190,4	3,82	958,9	1.078,1	1.216,6	26,87
Aragón	54,9	47,0	41,4	–24,59	103,5	101,8	99,5	–3,86	32,4	42,3	33,8	4,32	194,0	223,3	234,0	20,62
Asturias	73,4	46,4	37,9	–48,37	91,4	79,4	66,0	–27,79	29,0	41,2	30,7	5,86	152,1	182,1	184,5	21,30
Baleares	13,1	9,5	6,4	–51,15	47,2	38,1	39,1	–17,16	27,8	33,2	29,8	7,19	157,2	168,3	201,8	28,37
Canarias	43,5	35,2	42,8	–1,61	47,6	37,8	44,0	–7,56	55,4	42,1	50,0	–9,75	291,7	339,2	376,2	28,97
Cantabria	25,3	19,8	17,4	–31,23	35,8	38,4	32,5	–9,22	14,2	14,3	14,4	1,41	79,9	87,2	87,1	9,01
Castilla-La Mancha	113,6	88,2	69,6	–38,73	117,1	119,8	89,5	–23,57	57,7	76,1	78,2	35,53	224,2	254,4	268,6	19,80
Castilla y León	190,5	144,3	105,1	–44,83	154,8	172,3	150,3	–2,91	84,6	86,8	80,0	–5,44	373,0	427,3	446,9	19,81
Cataluña	91,9	86,7	72,6	–21,00	708,2	726,1	619,0	–12,60	164,5	203,6	197,8	20,24	1.031,5	1.191,4	1.300,2	26,05
C. Valenciana	130,0	96,9	90,4	–30,46	340,5	351,7	326,9	–3,99	99,8	121,6	125,4	25,65	640,5	709,9	767,4	19,81
Extremadura	78,6	67,9	43,4	–44,78	25,0	32,7	27,5	10,00	36,8	42,0	35,4	–3,80	145,0	158,8	164,9	13,72
Galicia	408,4	289,9	216,6	–46,96	150,1	165,1	146,4	–2,47	90,4	106,0	97,2	7,52	400,8	443,9	439,2	9,58
Madrid	20,1	15,1	19,5	–2,99	370,2	327,0	312,2	–15,67	109,6	138,7	154,3	40,78	1.024,2	1.138,0	1.236,1	20,69
Murcia	45,4	42,8	33,7	–25,77	72,2	68,8	57,3	–20,64	28,8	34,3	33,2	15,28	156,9	170,4	201,2	28,23
Navarra	18,4	12,9	17,1	–7,07	54,4	63,8	56,6	4,04	12,2	14,6	18,8	54,10	84,6	94,2	102,2	20,80
País Vasco	27,8	17,8	17,6	–36,69	220,8	241,7	199,2	–9,78	47,8	53,3	49,6	3,77	360,0	402,6	423,1	17,53
La Rioja	13,4	11,1	10,1	–24,63	27,1	28,6	28,7	5,90	6,2	8,0	7,6	22,58	42,4	42,0	43,6	2,83
Ceuta y Melilla	0,3	0,3	0,2	–33,33	1,8	2,1	1,4	–22,22	1,5	1,4	1,4	–6,67	28,9	24,6	33,6	16,26
Total	1.673,0	1.274,7	1.059,3	–36,68	2.818,8	2.880,2	2.529,2	–10,27	1.082,1	1.268,5	1.228,1	13,49	6.345,8	7.135,7	7.727,0	21,77

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.6 – Evolución del Valor Añadido Bruto (VAB) *per cápita* en pesetas corrientes y de la tasa de actividad por Comunidades Autónomas. 1988-1995

Comunidades Autónomas	1988		1995		% de variación 88/95	
	Tasa de actividad	VAB *per cápita*	Tasa de actividad	VAB *per cápita*	Tasa de actividad	VAB *per cápita*
Andalucía	47,02	734.339	48,63	1.192.014	3,42	62,32
Aragón	45,60	1.082.440	48,16	1.825.167	5,61	68,62
Asturias	46,94	890.292	44,51	1.453.541	–5,18	63,27
Baleares	52,42	1.236.410	54,22	2.676.008	3,43	116,43
Canarias	51,21	1.009.442	50,47	1.738.828	–1,45	72,26
Cantabria	47,59	959.858	44,74	1.515.953	–5,99	57,94
Castilla-La Mancha	45,36	849.007	45,62	1.406.356	0,57	65,65
Castilla y León	46,40	882.501	46,06	1.503.403	–0,73	70,36
Cataluña	51,87	1.151.132	53,33	2.075.650	2,81	80,31
C. Valenciana	50,07	961.299	51,70	1.688.296	3,26	75,63
Extremadura	44,29	668.681	46,48	1.153.530	4,94	72,51
Galicia	53,32	788.446	48,89	1.387.448	–8,31	75,97
Madrid	47,69	1.163.135	52,43	2.118.987	9,94	82,18
Murcia	47,94	902.319	48,19	1.340.932	0,52	48,61
Navarra	48,71	1.180.857	48,81	1.980.443	0,21	67,71
País Vasco	49,55	1.183.240	49,87	1.836.712	0,65	55,23
La Rioja	49,26	1.222.931	47,17	1.873.356	–4,24	53,19
Ceuta y Melilla	49,04	839.488	53,74	1.478.974	9,58	76,18
Total	48,85	970.089	49,88	1.673.237	2,11	72,48

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números; INE, *Anuario Estadístico 1995*, Madrid, 1996; y BBV, *Informe Económico 95*, Bilbao, 1996.

1.5.7 – Evolución del número de ocupados (en miles) y del Valor Añadido Bruto *per cápita* (en pesetas constantes de 1988) por Comunidades Autónomas. 1988-1995

Comunidades Autónomas	1988		1995		% de variación 88/95	
	Ocupados	VAB *per cápita*	Ocupados	VAB *per cápita*	Ocupados	VAB *per cápita*
Andalucía	1.717,8	734.339	1.726,9	820.099	0,53	11,68
Aragón	384,8	1.082.440	392,8	1.253.011	2,08	15,76
Asturias	345,9	890.292	318,5	978.075	–7,92	9,86
Baleares	245,3	1.236.410	268,6	1.879.128	9,50	51,98
Canarias	438,2	1.009.442	472,3	1.190.269	7,78	17,91
Cantabria	155,3	959.858	155,4	1.066.288	0,06	11,09
Castilla-La Mancha	512,6	849.007	468,3	956.579	–8,64	12,67
Castilla y León	802,9	882.501	763,7	1.056.938	–4,88	19,77
Cataluña	1.996,1	1.151.132	2.132,4	1.377.621	6,83	19,68
C. Valenciana	1.210,8	961.299	1.304,2	1.164.913	7,71	21,18
Extremadura	285,3	668.681	266,2	799.248	–6,69	19,53
Galicia	1.049,6	788.446	914,1	945.946	–12,91	19,98
Madrid	1.524,1	1.163.135	1.671,4	1.452.432	9,66	24,87
Murcia	303,3	902.319	322,7	905.282	6,40	0,33
Navarra	169,6	1.180.857	179,1	1.322.405	5,60	11,99
País Vasco	656,3	1.183.240	668,9	1.264.917	1,92	6,90
La Rioja	89,0	1.222.931	84,9	1.254.045	–4,61	2,54
Total	11.919,4	970.089	12.142,8	1.140.893	1,87	17,61

Nota: No se han incluido los datos de Ceuta y Melilla por no disponer de ellos, aunque se tienen en cuenta en el total.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números; INE, *Anuario Estadístico 1995*, 1996; y BBV, *Informe Económico 95*, Bilbao, 1996.

1.5.8 – Evolución del número de ocupados en la industria y los servicios (en miles) y del Valor Añadido Bruto *per cápita* (en pesetas constantes de 1988) por Comunidades Autónomas. 1988-1995

Comunidades Autónomas	1988		1995		% de variación 88/95	
	Ocupados	VAB *per cápita*	Ocupados	VAB *per cápita*	Ocupados	VAB *per cápita*
Andalucía	1.210,0	734.339	1.371,9	820.099	13,38	11,68
Aragón	297,5	1.082.440	316,4	1.253.011	6,35	15,76
Asturias	243,5	890.292	249,0	978.075	2,26	9,86
Baleares	204,4	1.236.410	234,7	1.879.128	14,82	51,98
Canarias	339,3	1.009.442	390,5	1.190.269	15,09	17,91
Cantabria	115,7	959.858	123,4	1.066.288	6,66	11,09
Castilla-La Mancha	341,3	849.007	338,3	956.579	–0,88	12,67
Castilla y León	527,8	882.501	573,7	1.056.938	8,70	19,77
Cataluña	1.739,7	1.151.132	1.879,5	1.377.621	8,04	19,68
C. Valenciana	981,0	961.299	1.082,8	1.164.913	10,38	21,18
Extremadura	170,0	668.681	186,2	799.248	9,53	19,53
Galicia	550,9	788.446	571,9	945.946	3,81	19,98
Madrid	1.394,4	1.163.135	1.514,5	1.452.432	8,61	24,87
Murcia	229,1	902.319	251,6	905.282	9,82	0,33
Navarra	139,0	1.180.857	153,1	1.322.405	10,14	11,99
País Vasco	580,8	1.183.240	592,2	1.264.917	1,96	6,90
La Rioja	69,5	1.222.931	67,3	1.254.045	–3,17	2,54
Total	9.164,6	970.089	9.927,3	1.140.893	8,32	17,61

Nota: No se han incluido los datos de Ceuta y Melilla por no disponer de ellos, aunque se tienen en cuenta en el total.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números; INE, *Anuario Estadístico 1995*, 1996; y BBV, *Informe Económico 95*, Bilbao, 1996.

1.5.9 – Contratos de trabajo según edad por tipo de contrato. 1996

	Total	Grupos de edad									
		Menos de 20	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	De 60 y más
Indefinido ordinario	204.235	5.058	32.232	53.930	41.274	27.288	17.884	12.213	7.886	4.299	2.171
Obra o servicio	2.523.626	153.746	518.119	526.261	404.288	299.946	223.453	176.880	125.508	68.298	27.127
Eventual por circunstancias de la producción	2.784.008	232.682	707.154	596.911	409.090	290.394	201.886	145.656	103.642	64.157	32.436
Interinidad	465.595	14.664	101.300	119.004	89.718	63.222	37.429	22.041	11.904	4.647	1.666
Lanzamiento de nueva actividad	403.341	24.314	111.521	112.801	65.410	38.880	24.188	13.227	7.773	3.706	1.521
Temporal	44.314	84	1.095	2.681	2.910	2.615	2.030	14.755	10.280	5.998	1.866
Tiempo parcial	1.626.233	167.434	509.303	364.389	210.483	141.327	96.656	67.295	39.894	20.102	9.350
Relevo	213	18	53	50	37	21	12	9	9	3	1
Sustitución por jubilación a los 64 años	2.779	76	531	775	488	322	224	147	121	66	29
Prácticas	70.054	5.544	36.798	24.625	2.367	470	163	55	16	6	10
Aprendizaje	184.577	97.433	86.772	162	103	55	34	14	3		1
Mujeres subrepresentadas	155	1	12	42	53	24	22	1			
Mujeres reincorporadas	322			45	70	86	71	23	17	7	3
Jóvenes menores de 25 años	831	67	764								
Jóvenes de 25 a 29 años	723			723							
Mayores de 45 años	6.872							2.969	2.109	1.301	493
Minusválidos	4.815	127	654	792	767	737	498	563	395	203	79
Minusválidos en C.E.E.	8.372	409	1.758	1.665	1.419	1.254	801	614	333	85	34
Otros contratos	270.054	14.759	48.990	53.833	45.254	36.754	23.981	17.400	12.756	8.221	8.106
Total	8.601.119	716.416	2.157.056	1.858.689	1.273.731	903.395	629.332	473.862	322.646	181.099	84.893

Fuente: Instituto Nacional de Empleo.

1.5.10 – Evolución de los ocupados a tiempo parcial por nivel de estudios y sexo. En porcentaje. 1987-1996

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Hombres	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Analfabetos	2,42	2,63	2,00	2,03	2,76	2,11	1,49	2,58	1,47	1,26
Sin estudios	15,33	16,87	16,57	14,21	14,17	10,93	7,46	7,01	9,76	7,21
Primarios	28,51	25,91	24,04	25,56	26,22	22,96	22,59	20,71	21,99	19,94
Secundarios	28,70	26,48	29,51	30,68	28,11	34,22	34,58	38,28	36,99	38,24
Formación Profesional	8,72	7,40	6,73	9,02	11,10	9,54	10,71	13,96	12,36	12,82
Universitarios	16,32	20,71	21,15	18,50	17,64	20,24	23,18	17,47	17,43	20,53
Mujeres	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Analfabetos	6,81	5,45	5,13	5,15	4,14	3,48	2,74	2,49	2,14	1,54
Sin estudios	14,00	15,74	16,05	14,58	13,55	12,69	11,07	10,51	8,92	8,24
Primarios	44,98	41,80	41,10	40,81	41,03	39,01	34,56	32,64	32,35	28,99
Secundarios	21,42	23,78	23,56	24,11	25,77	28,82	32,59	33,42	32,06	35,52
Formación Profesional	3,38	4,38	4,26	5,24	4,52	5,93	7,54	8,65	10,69	11,07
Universitarios	9,40	8,84	9,90	10,11	10,99	10,08	11,50	12,29	13,83	14,64

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos INE.

1.5.11 – Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro en la Unión Europea. 1992-1994

Países	Tasa de actividad			Tasa de ocupación			Tasa de paro		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Alemania	69,4	68,8	68,5	64,7	63,3	62,6	6,6	7,9	8,4
Austria	68,7	68,3	68,0	66,3	65,5	65,3	3,3	3,9	4,0
Bélgica	60,6	60,8	61,0	56,2	55,3	54,8	7,3	8,9	10,1
Dinamarca	79,7	80,0	79,5	72,1	71,4	71,1	9,2	10,5	10,3
España	59,9	60,0	60,1	49,2	46,8	46,1	18,5	22,8	24,1
Finlandia	70,9	70,2	69,9	61,2	57,2	56,5	13,1	17,9	18,4
Francia	66,1	66,1	66,5	59,3	58,4	58,3	10,5	11,8	12,6
Grecia	55,7	58,2	58,6	53,1	53,2	53,4	7,9	8,6	8,9
Holanda	67,2	67,7	68,4	63,4	63,3	63,6	5,6	6,6	7,0
Irlanda	60,8	60,8	61,1	51,3	51,1	51,9	15,4	15,7	15,2
Italia	59,6	57,8	57,0	54,4	51,8	50,5	8,8	10,3	11,3
Luxemburgo	75,7	77,0	78,7	74,4	75,3	76,6	2,1	2,6	3,5
Portugal	72,5	71,7	72,0	69,5	67,7	67,0	4,2	5,7	7,0
Reino Unido	75,1	73,2	72,8	67,5	66,2	66,0	10,0	10,1	9,3
Suecia	81,9	80,1	79,3	77,2	72,7	71,7	5,8	9,5	9,8
Total	67,0	66,4	66,1	60,8	59,2	58,7	9,2	10,7	11,1

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *El empleo en Europa 1995*, Luxemburgo, 1995.

1.5.12 – Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro por sexo y edad. 1994-1996

	Tasa de actividad			Tasa de ocupación			Tasa de paro		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Hombres	62,74	62,77	63,20	50,72	51,40	52,36	19,16	18,10	17,15
De 16 a 19 años	27,88	25,97	27,21	14,16	14,14	14,86	49,20	45,56	45,40
De 20 a 24 años	65,51	63,51	62,54	41,87	42,11	42,20	36,08	33,69	32,53
De 25 a 54 años	92,56	92,38	92,57	77,79	78,12	79,22	15,96	15,44	14,42
De 55 y más años	25,43	25,79	25,55	22,23	22,86	22,80	12,59	11,38	10,74
Mujeres	35,80	36,47	37,24	24,45	25,45	26,40	31,69	30,22	29,11
De 16 a 19 años	23,78	21,62	21,76	10,03	9,56	8,50	57,81	55,80	60,92
De 20 a 24 años	58,83	58,07	56,42	30,45	30,68	31,47	48,24	47,17	44,23
De 25 a 54 años	55,03	56,04	57,36	39,32	40,86	42,52	28,56	27,09	25,87
De 55 y más años	8,10	8,53	8,32	7,27	7,62	7,38	10,27	10,63	11,25
Total	48,82	49,14	49,78	37,15	37,95	38,94	23,91	22,77	21,78
De 16 a 19 años	25,86	23,85	24,55	12,13	11,90	11,76	53,09	50,09	52,12
De 20 a 24 años	62,31	60,86	59,55	36,39	36,54	36,95	41,60	39,96	37,95
De 25 a 54 años	73,69	74,08	74,87	58,44	59,35	60,78	20,69	19,88	18,83
De 55 y más años	15,84	16,17	16,00	13,95	14,37	14,26	11,93	11,16	10,89

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.13 – Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro por nivel de estudios. 1993-1996

	1993	1994	1995	1996
Tasa de actividad	49,10	48,82	49,14	49,78
Analfabetos	10,78	10,51	10,10	9,41
Sin estudios	24,95	23,11	22,39	22,11
Primarios	45,52	44,32	43,83	42,97
Medios	61,46	61,08	60,77	61,45
Superiores	74,72	75,32	75,61	76,07
Tasa de ocupación	37,37	37,15	37,95	38,94
Analfabetos	7,57	7,11	6,70	6,68
Sin estudios	19,04	17,49	17,08	17,05
Primarios	35,91	34,97	35,04	34,75
Medios	44,29	44,28	45,08	46,26
Superiores	62,54	62,56	62,76	63,81
Tasa de paro	23,90	23,91	22,77	21,78
Analfabetos	29,79	32,39	33,62	29,01
Sin estudios	23,67	24,31	23,71	22,90
Primarios	21,10	21,09	20,07	19,13
Medios	27,93	27,50	25,82	24,72
Superiores	16,30	16,95	16,99	16,11

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.14 – Evolución de los asalariados por tipo de contrato y sectores. En miles. 1993-1996

	1993	1994	1995	1996
Total	8.619,6	8.705,3	9.028,4	9.454,7
Sector público	2.107,8	2.048,5	2.133,9	2.244,4
Sector privado	6.511,8	6.656,8	6.894,5	7.210,3
Duración indefinida	5.804,7	5.694,6	5.906,3	6.269,9
Sector público	1.761,1	1.714,9	1.803,9	1.891,8
Sector privado	4.043,6	3.979,7	4.102,4	4.378,1
Duración temporal	2.812,0	3.005,0	3.115,4	3.178,3
Sector público	346,2	333,0	328,3	352,0
Sector privado	2.465,8	2.672,0	2.787,1	2.826,3
No clasificable	2,9	5,7	6,7	6,5
Sector público	0,5	0,6	1,7	0,6
Sector privado	2,4	5,1	5,0	5,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.15 – Evolución de la tasa de paro por sectores. 1993-1996

Sectores	1993	1994	1995	1996
Total	23,90	23,91	22,77	21,78
Agricultura	15,16	16,83	19,08	18,33
Industria	17,72	15,13	12,53	11,48
Construcción	30,41	25,19	22,71	20,97
Servicios	14,49	14,25	13,10	12,35

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.16 – Evolución de los parados por tiempo de búsqueda de empleo y situación profesional. En miles. 1993-1996

	Tiempo de búsqueda de empleo (en meses)					Total
	Menos de 6	De 6 a 11	De 12 a 23	24 y más	Ya lo han encontrado	
Primer empleo						
1993	184,7	76,6	164,7	316,9	6,2	749,1
1994	196,2	94,2	171,2	364,3	3,4	829,3
1995	193,5	78,3	164,3	366,5	3,7	806,3
1996	202,7	97,1	166,7	352,8	7,8	827,1
Han trabajado anteriormente						
1993	926,3	550,4	664,4	773,0	19,2	2.933,3
1994	824,6	442,0	619,2	964,1	19,2	2.869,1
1995	856,4	449,2	496,5	953,7	17,2	2.773,0
1996	831,4	427,7	493,5	891,1	21,0	2.664,7
Total						
1993	1.111,0	627,0	829,1	1.089,9	25,4	3.682,4
1994	1.020,8	536,2	790,4	1.328,4	22,6	3.698,4
1995	1.049,9	527,5	660,8	1.320,2	20,9	3.579,3
1996	1.034,1	524,8	660,2	1.243,9	28,8	3.491,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.17 – Evolución del número de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales. 1993-1996

	Accidentes en jornada de trabajo				Accidentes *in itinere*				Enfermedades profesionales	
	Total	Tasa (1)	Mortales	Tasa (2)	Total	Tasa (1)	Mortales	Tasa (2)	Total	Tasa (1)
1993	967.583	8.253,36	1.116	115,34	35.415	302,09	416	1.174,64	5.333	45,49
1994	989.803	8.409,54	1.026	103,66	35.460	301,27	330	930,63	4.984	42,34
1995	1.101.270	9.069,40	1.008	91,53	37.750	310,89	341	903,31	6.005	49,45
1996 (3)	976.164	7.782,17	810	82,98	33.421	266,44	270	807,88	6.052	48,32

(1) Tasa de accidentes o enfermedad profesional por cada 100.000 trabajadores.
(2) Tasa de accidentes mortales por cada 100.000 accidentes.
(3) Datos hasta octubre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 139, 1996.

1.5.18 – Evolución de los convenios colectivos, el aumento salarial pactado y la jornada media. 1992-1996

	Convenios	Empresas (en miles)	Trabajadores (en miles)	Aumento salarial (en %)	Jornada media (horas/año)
1992	5.010	1.055,1	7.921,9	7,27	1.766,6
1993	4.749	1.048,2	7.737,1	5,48	1.763,5
1994	4.581	950,7	7.502,1	3,59	1.763,5
1995	4.713	955,6	7.467,1	3,68	1.764,2
1996 (*)	3.355	732,6	5.868,5	3,80	1.770,0

(*) Datos hasta noviembre.
Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 139, 1996.

1.5.19 – Evolución del número de huelgas y horas perdidas por huelga. 1992-1996

	Huelgas	Participantes (en miles)	Jornadas no trabajadas (en miles)	Participación media	Jornadas no trabajadas por participante	% de ocupados que participaron en la huelga	Jornadas no trabajadas por trabajador
1992	1.296	5.169,6	6.246,5	3.989	1,21	42,56	0,51
1993	1.131	997,2	2.012,7	882	2,02	8,51	0,17
1994	890	5.427,7	6.254,7	6.098	1,15	46,11	0,53
1995	866	569,9	1.442,9	658	2,53	4,69	0,12
1996 (*)	552	353,7	819,1	641	2,32	2,82	0,07

(*) Datos hasta septiembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales,* n. 139, 1996; e INE, *Encuesta de Población Activa,* varios números.

1.5.20 – Evolución de los expedientes de regulación de empleo. 1992-1996

	Total	Trabajadores afectados	% de trabajadores afectados sobre los ocupados	% de expedientes autorizados	Trabajadores afectados por expediente
1992	14.230	375.641	3,09	94,56	26,40
1993	24.334	583.492	4,98	94,50	23,98
1994	14.777	272.784	2,32	92,40	18,46
1995	7.611	194.250	1,60	91,28	25,52
1996 (*)	5.302	128.720	0,84	90,82	22,04

(*) Datos hasta octubre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales,* n. 139, 1996; e INE, *Encuesta de Población Activa,* varios números.

1.5.21 – Evolución de la ganancia media por trabajador y mes en jornada normal y extraordinaria por sectores. Pagos totales. En pesetas corrientes y pesetas constantes de 1991. 1991-1996

	Industria		Construcción		Servicios		Total	
	Pesetas corrientes	Pesetas constantes	Pesetas corrientes	Pesetas constantes	Pesetas corrientes	Pesetas constantes	Pesetas corrientes	Pesetas constantes
1991	166.063	166.063	131.771	131.771	161.775	161.775	159.068	159.068
1992	179.429	169.421	141.132	133.260	173.038	163.386	171.040	161.500
1993	191.047	172.488	150.564	135.938	183.605	165.769	181.919	164.247
1994	200.079	172.432	157.568	135.795	191.215	164.793	190.551	164.220
1995	209.930	172.905	165.713	136.486	198.485	164.479	199.145	164.022
1996 (*)	224.856	177.488	173.471	136.928	208.096	164.259	219.954	166.515

(*) Datos del tercer trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 62, 1997.

1.5.22 – Evolución del número de contratos registrados por tipos. 1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996 (6)	% de variación 92/96
Contratos ordinarios						
Duración indefinida	250.427	178.391	152.523	212.826	191.676	–23,46
Duración determinada						
Obra o servicio	1.524.653	1.557.929	2.320.883	2.356.046	2.360.413	54,82
Eventual por circunstancias de la producción	1.187.989	1.084.859	1.421.466	2.243.449	2.543.858	114,13
Interinidad	277.775	278.555	307.374	403.832	432.669	55,76
Nueva actividad	64.065	79.734	181.980	372.467	376.225	487,26
Otros	170.869	137.113	140.993	143.556	249.075	45,77
Total duración determinada	3.225.351	3.138.190	4.372.696	5.519.350	5.962.240	84,86
Total contratos ordinarios	3.475.778	3.316.581	4.525.219	5.732.176	6.153.916	77,05
Modalidades de fomento del empleo						
Duración indefinida						
Minusválidos (1)	4.508	5.803	8.549	3.943	4.454	–1,20
Jóvenes	1.872	1.885	2.284	2.140	1.455	–22,28
Mayores de 45 años	6.427	4.726	8.016	7.630	6.369	–0,90
Mujeres subrepresentadas	460	513	577	591	443	–3,70
Conversión de contratos en prácticas	14.219	21.886	22.255	15.655	16.594	16,70
Conversión de contratos de formación	6.628	8.976	10.065	6.180	1.980	–70,13
Conversión de otros contratos (2)	201	60	19	5.228	6.085	2.927,36
Tiempo parcial	–	–	–	112.854	104.176	–
Total duración indefinida	34.315	43.849	51.765	154.221	141.556	312,52
Duración determinada						
Temporal	856.503	544.812	266.500	56.816	41.597	–95,14
Relevo	2.182	1.582	219	238	198	–90,93
Prácticas	109.324	55.649	50.962	69.975	65.689	–39,91
Aprendizaje (3)	137.706	55.114	208.975	179.072	172.239	–17,58
Tiempo parcial (4)	539.682	635.880	935.428	1.128.654	1.394.434	49,07
Otros (5)	1.305	1.320	1.534	8.942	10.306	689,73
Total duración determinada	1.646.702	1.294.357	1.463.618	1.443.697	1.684.463	2,29
Total modalidades de fomento del empleo	1.681.017	1.338.206	1.515.383	1.597.918	1.826.019	8,63
Total de contratos registrados	5.156.795	4.654.787	6.040.602	7.330.094	7.979.935	54,75

Notas:
(1) Desde enero de 1995 se excluyen contratos de minusválidos en C. Especiales de Empleo.
(2) Incluye transformaciones de contratos temporales, de relevo, a tiempo parcial y aprendizaje.
(3) Incluye los contratos de formación hasta diciembre de 1993, fecha en que se derogaron.
(4) Hasta 1994 incluye todos los contratos a tiempo parcial por no disponer de información sobre su duración.
(5) A partir de 1995 incluye contratos a minusválidos en C. Especiales de Empleo y los de sustitución por jubilación a los 64 años.
(6) Datos hasta noviembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 139, 1996.

1.6 Empresa

1.6.1 – Evolución del número de empresas según el número de trabajadores, por sectores de actividad. En porcentaje. 1995-1996

	1995				1996			
	Industria	Construcción	Servicios	Total	Industria	Construcción	Servicios	Total
Sin asalariados	34,09	47,29	62,03	57,63	34,47	47,91	61,66	57,48
De 1 a 10	49,67	44,58	34,58	37,16	49,36	44,03	34,99	37,38
De 11 a 50	13,65	7,35	2,93	4,50	13,59	7,23	2,89	4,43
De 51 a 500	2,43	0,76	0,42	0,67	2,42	0,81	0,43	0,68
Más de 500	0,16	0,02	0,03	0,04	0,16	0,02	0,03	0,04
Total absoluto	245.671	221.646	1.834.242	2.301.559	248.211	235.001	1.901.499	2.384.711

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Directorio Central de Empresas*, varios años.

1.6.2 – Evolución del número de empresas creadas y disueltas y saldo de empresas. Declaraciones de quiebra y suspensión de pagos. 1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996
Empresas creadas	70.446	83.077	101.421	103.481	91.368
Empresas disueltas	7.311	7.758	4.636	4.213	14.775
Saldo	63.135	75.319	96.785	99.268	76.593
Tasa de creación de empresas	19,32	19,42	20,16	17,25	13,07
Tasa de disolución de empresas	2,00	1,81	0,92	0,70	2,11
Declaraciones de quiebra (*)	470	581	667	516	506
Suspensión de pagos (*)	996	1.319	896	612	475

Nota: Sólo se consideran las empresas que están inscritas en el Registro Mercantil. Las tasas de creación y disolución de empresas son las empresas creadas y disueltas por cada 100 empresas en funcionamiento.
(*) Los datos de 1996 son hasta noviembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística,* n. 62, 1997; e INE, *Directorio Central de Empresas. Resultados estadísticos 1995*, Madrid, 1995.

1.6.3 – Evolución de la participación de capital extranjero en las empresas industriales españolas por tamaños de empresas. En porcentaje. 1992-1994

Capital extranjero	1992		1993		1994	
	Hasta 200 trabajadores	Más de 200 trabajadores	Hasta 200 trabajadores	Más de 200 trabajadores	Hasta 200 trabajadores	Más de 200 trabajadores
0%	92,7	50,2	89,7	49,9	89,1	51,3
De 0 a 25%	0,7	3,9	1,1	4,0	1,2	2,7
De 26 a 50%	1,5	6,5	2,3	5,1	2,2	5,2
De 51 a 100%	5,1	39,4	6,9	41,0	7,5	40,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Industria y Energía, *Las empresas industriales,* varios años.

1.6.4 – Evolución de los empresarios según el nivel de estudios. En porcentaje. 1992-1996

	Analfabetos y sin estudios	Primarios	Secundarios o medios (excepto técnicos profesionales medios)	Técnico-profesionales (grado medio y superior)	Universitarios y otros	Total
1992	14,88	48,40	24,04	5,24	7,45	100
1993	13,94	47,10	24,40	6,58	7,98	100
1994	12,25	46,08	25,84	7,26	8,58	100
1995	11,40	43,50	27,62	7,58	9,89	100
1996	10,17	40,04	29,90	8,31	11,57	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.6.5 – Empresas, ventas y asalariados según el número de asalariados de la empresa. 1992

	Empresas	Ventas (en miles de millones)	Asalariados	Ventas por asalariado (en millones)	Exportaciones (% sobre las ventas)
Sin asalariados	1.433.762	7.271,7	0	5,07 (*)	1,74
De 1 a 10	574.133	15.292,4	1.904.119	8,03	1,73
De 11 a 50	119.796	21.609,4	2.519.087	8,58	3,04
De 51 a 250	20.491	18.486,1	1.976.735	9,35	6,21
De 251 a 500	2.143	6.596,8	739.575	8,92	8,80
Más de 500	1.542	32.456,7	3.027.266	10,72	9,75
Total	2.151.867	101.713,1	10.166.782	8,77	5,84

(*) Para calcularlo se ha tomado como asalariados el número de empresas.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Instituto de Estudios Fiscales, *Las empresas españolas en las fuentes tributarias 1992*, Madrid, 1995.

1.6.6 – Evolución del número de grandes empresas, ventas y empleados. 1994-1995

	Empresas		Ventas (en millones)		Empleados	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Absoluto						
Industria	307	323	21.554.528	24.317.439	667.681	678.067
Construcción	40	42	2.560.165	2.932.371	144.052	153.033
Servicios	197	213	18.352.228	20.969.000	767.896	808.174
Otros	4	7	848.773	444.647	41.751	26.498
Total	548	585	43.315.694	48.663.457	1.621.380	1.665.772
Porcentaje						
Industria	56,02	55,21	49,76	49,97	41,18	40,71
Construcción	7,30	7,18	5,91	6,03	8,88	9,19
Servicios	35,95	36,41	42,37	43,09	47,36	48,51
Otros	0,73	1,20	1,96	0,91	2,58	1,59
Total	100	100	100	100	100	100

Nota: Consideramos gran empresa aquella que tiene más de 500 empleados y un volumen de ventas superior a los 10.000 millones de pesetas.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de *Actualidad Económica*, varios números.

1.6.7 – Evolución de los gastos intramuros en actividades de I+D por tipo de empresa. En miles de pesetas. 1991-1993

	1991	1992	1993
Empresa pública	50.036.921	50.269.233	45.072.489
Empresa privada	208.435.084	212.938.179	211.034.796
Otras instituciones de investigación	9.961.982	9.501.601	10.067.225
Total	268.433.987	272.709.013	266.174.510

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística sobre Actividades en Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (I+D)*, varios años.

1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

1.7.1 – Evolución del gasto público en medio ambiente. Valores absolutos en millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1989-1993

	1989	1990	1991	1992	1993
Protección del medio ambiente	309.064	372.348	390.203	473.322	555.203
Protección del ambiente atmosférico y clima	11.735	5.997	5.011	6.010	6.193
Gestión de las aguas residuales	59.062	68.373	66.189	103.209	125.747
Gestión de los residuos	107.717	118.156	126.804	153.933	198.781
Protección del suelo y aguas subterráneas (1)	3.516	4.070	6.115	5.048	5.706
Reducción de los ruidos y vibraciones	167	202	1.135	2.333	1.501
Protección de la biodiversidad y el paisaje (2)	103.696	140.441	145.702	156.039	172.322
Protección contra las radiaciones	57	204	929	1.707	2.619
Investigación y desarrollo (3)	9.241	6.832	7.231	16.002	14.439
Otras actividades de protección ambiental (3)	13.873	28.073	31.087	29.041	27.895
Uso y gestión de los recursos naturales	96.535	110.060	143.738	178.635	176.962
Gestión del recurso agua dulce (1)	91.883	106.36	136.508	163.414	147.532
Gestión de otros recursos (2)	4.652	3.691	7.230	15.221	29.430
Total	405.599	482.408	533.941	651.957	732.165
% sobre el PIB	0,90	0,96	0,97	1,10	1,20

(1) La protección de las aguas subterráneas y la gestión de las aguas dulces y residuales abarcan la lucha contra la contaminación del agua. (2) La protección de la biodiversidad y el paisaje, así como la gestión de otros recursos naturales, incluyen la protección del patrimonio ecológico y la mejora del medio de vida. (3) La investigación y desarrollo y otras actividades de protección ambiental incluyen intervenciones generales y otras actividades medioambientales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995,* 1996; INE, *Contabilidad Nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986,* Madrid, 1992; e INE, *Contabilidad Nacional de España. Base 1986. Serie Contable 1988-1993 y Tabla Input-Output 1990,* Madrid ,1995.

1.7.2 – Evolución de las emisiones anuales de contaminación atmosférica (miles de toneladas). 1980-1990

	Totales de algunas clases	Óxidos de azufre	Óxidos de nitrógeno	Otros (2)
1980	7.873	3.172	950	3.751
%	100	40,3	12,1	47,6
1983	7.246	2.543	938	3.765
%	100	35,1	12,9	52,0
1985	6.711	2.191	849	3.671
%	100	32,6	12,7	54,7
1986 (1)	6.595	1.968	874	3.753
%	100	29,8	13,3	56,9
1987 (1)	6.645	1.909	915	3.821
%	100	28,7	13,8	57,5
1988 (1)	6.885	1.923	971	3.991
%	100	27,9	14,1	57,9
1990	10.067	2.206	1.257	6.604
%	100	21,9	12,5	65,6

(1) Estos datos no son comparables con el resto de los años, ya que no se analizó la contaminación atmosférica emitida por todos los sectores económicos. (2) Partículas y monóxido de carbono.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995,* 1996.

1.7.3 – Evolución de la emisión anual de los principales contaminantes atmosféricos por Comunidades Autónomas. En miles de toneladas. 1990-1993

Comunidades Autónomas	1990				1993			
	Total	Óxidos de azufre (SO_2)	Óxidos de nitrógeno (NO_X)	Otros	Total	Óxidos de azufre (SO_2)	Óxidos de nitrógeno (NO_X)	Otros
Andalucía	2.162	135	182	1.845	1.946	141	165	1.640
Aragón	1.044	372	56	616	1.031	386	60	585
Asturias	1.069	162	91	816	966	140	81	745
Baleares	246	28	35	183	223	25	34	164
Canarias	449	79	79	291	492	98	123	271
Cantabria	217	13	14	190	195	10	12	173
Castilla-La Mancha	919	81	57	781	845	98	57	690
Castilla y León	1.618	211	141	1.266	1.533	186	138	1.209
Cataluña	1.887	179	162	1.546	1.752	151	146	1.455
C. Valenciana	869	58	87	724	772	54	81	637
Extremadura	473	4	19	450	427	5	19	403
Galicia	1.733	678	110	945	1.463	568	100	795
Madrid	946	56	56	834	1.053	59	97	897
Murcia	309	41	26	242	267	29	23	215
Navarra	248	7	15	226	236	8	14	214
País Vasco	796	95	71	630	727	96	67	564
La Rioja	97	4	6	87	92	4	6	82
Ceuta y Melilla	35	3	12	20	27	3	5	19
Total	15.117	2.206	1.219	11.692	14.047	2.061	1.228	10.758

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995*, 1996.

1.7.4 – Depuración de aguas residuales. 1992

	Total		Estratos de población (habitantes)									
			Menos de 10.000		10.000-50.000		50.001-100.000		100.001-500.000		Más de 500.000	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Número de municipios	8.117	100	7.537	92,9	470	5,8	56	0,7	48	0,6	6	0,1
Población (millones)	38,9	100	10,0	25,7	8,9	22,9	3,6	9,3	9,2	23,7	7,2	18,5
Habitantes con depuración o en fase de construcción	19,7	100	0,8	4,1	3,5	17,8	2,2	11,2	6,5	33,0	6,7	34,0
Habitantes con depuración o en proyecto sobre la población total (%)	50,6		8,0		39,3		61,1		70,7		93,1	

Fuente: Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995,* 1996.

1.7.5 - Habitantes que disfrutan de tratamiento de depuración de aguas residuales por Comunidades Autónomas. 1992

Comunidades Autónomas	Total	Menos de 10.000 habitantes				De 10.000 y más habitantes			
			Tipo de tratamiento				Tipo de tratamiento		
		Total	Sin estación de depuración	Primario	Secundario sin otro más riguroso	Total	Sin estación de depuración	Primario	Secundario sin otro más riguroso
Andalucía	7.061.496	1.770.009	1.433.344	66.833	269.832	5.291.487	1.913.518	1.197.267	2.180.702
Aragón	1.225.283	444.197	363.124	43.077	37.996	781.086	207.148	109	573.829
Asturias	1.115.336	159.509	131.268	8.815	19.426	955.827	589.253	2.465	364.109
Baleares	751.524	165.984	71.769	1.049	93.166	585.540	64.280	28.600	492.660
Canarias	1.628.350	261.802	208.964	–	52.838	1.366.548	552.576	–	813.972
Cantabria	524.670	195.865	178.388	2.500	14.977	328.805	245.205	83.000	60
Castilla-La Mancha	1.664.628	927.163	542.050	77.869	307.244	737.465	205.124	924	531.417
Castilla y León	2.556.598	1.229.646	899.394	241.268	88.984	1.326.952	755.298	220.374	351.280
Cataluña	5.938.642	1.149.481	708.183	140.430	300.868	4.789.161	956.311	2.885.217	947.633
C. Valenciana	3.772.037	868.528	529.607	39.809	299.112	2.903.509	602.852	21.011	2.279.646
Extremadura	1.090.767	635.493	551.274	20.985	63.234	455.274	61.555	13.741	379.978
Galicia	2.781.856	1.053.202	1.002.858	6.881	43.463	1.728.654	1.088.591	2.045	638.018
Madrid	4.874.616	260.836	101.308	830	158.698	4.613.780	96.152	–	4.517.628
Murcia	1.018.018	123.172	72.506	2.250	48.416	894.846	238.353	18.000	638.493
Navarra	506.267	247.564	136.834	58.300	52.430	258.703	25.576	209.760	23.367
País Vasco	2.136.151	388.353	301.794	9.865	76.694	1.747.798	877.572	474.198	396.028
La Rioja	262.611	113.471	60.924	20.512	32.035	149.140	118.770	–	30.370
Total	38.908.850	9.994.275	7.293.589	741.273	1.959.413	28.914.575	8.598.134	5.156.711	15.159.730

Fuente: Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995,* 1996.

1.7.6 - Evolución de la calificación sanitaria de las zonas de baño marítimas por Comunidades Autónomas. 1993-1995

Puntos y Calificaciones	Andalucía	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Cataluña	C. Valenciana	Galicia	Murcia	País Vasco	Ceuta y Melilla	Total
Número total de puntos de muestreo												
1993	280	68	170	123	29	191	164	244	59	52	19	1.399
1994	305	68	173	135	29	206	173	248	72	51	19	1.479
1995	313	73	173	148	29	210	173	247	72	52	19	1.509
Número de municipios												
1993	60	18	32	40	13	69	49	57	7	22	2	369
1994	61	18	32	39	13	69	49	57	7	22	2	369
1995	61	18	32	40	13	69	49	58	7	22	2	371
Calificación 2												
1993	229	6	141	90	18	134	119	168	44	21	19	989
%	81,0	8,8	82,9	73,2	62,1	70,2	72,6	68,9	74,6	40,4	100,0	70,7
1994	247	2	137	96	18	172	135	170	53	16	19	1.065
%	81,0	2,9	79,2	71,1	62,1	83,5	78,0	68,5	73,6	31,4	100,0	72,0
1995	265	21	147	101	18	183	138	174	57	23	17	1.144
%	84,7	28,8	85,0	68,2	62,1	87,1	79,8	70,4	79,2	44,2	89,5	75,8
Calificación 1												
1993	45	58	29	32	11	44	37	63	15	16	–	350
%	16,1	85,3	17,1	26,0	37,9	23,0	22,6	25,8	25,4	30,8	–	25,0
1994	49	65	36	39	11	29	30	62	19	24	–	364
%	16,1	95,6	20,8	28,9	37,9	14,1	17,3	25,0	26,4	47,1	–	24,6
1995	45	51	26	46	11	23	27	61	13	17	2	364
%	14,4	69,9	15,0	31,1	37,9	11,0	15,6	24,7	18,1	32,7	10,5	24,1
Calificación 0												
1993	6	4	–	1	–	13	8	13	–	15	–	60
%	2,1	5,9	–	0,8	–	6,8	4,9	5,3	–	28,8	–	4,3
1994	9	1	–	–	–	5	8	16	–	11	–	50
%	3,0	1,5	–	–	–	2,4	4,6	6,5	–	21,6	–	3,4
1995	3	1	–	1	–	4	8	12	2	12	–	43
%	1,0	1,4	–	0,7	–	1,9	4,6	4,9	2,8	23,1	–	2,8

Nota: Las calificaciones 2, 1 y 0 son las definidas por el Decreto 734/1988, de 1 de julio (BOE 13 y 15 de julio), y la calidad es mayor con la calificación 2 que con la 1 o 0.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995,* 1996.

1.7.7 – Evolución de la composición de los residuos sólidos urbanos. En miles de toneladas y en porcentaje. 1980-1994

Categoría de los residuos	1980	%	1985	%	1986	%	1988	%	1989	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
Total	10.100	100	10.600	100	10.200	100	11.087	100	12.546	100	12.821	100	13.828	100	14.256	100	14.296	100
– Papel y cartón	1.515	15,0	1.590	15,0	1.836	18,0	2.217	20,0	2.509	20,0	2.564	20,0	2.929	21,2	3.023	21,2	3.031	21,2
– Plásticos	606	6,0	636	6,0	714	7,0	776	7,0	878	7,0	898	7,0	1.464	10,6	1.511	10,6	1.515	10,6
– Vidrio	606	6,0	636	6,0	714	7,0	665	7,8	978	7,8	1.000	7,8	958	6,9	998	7,0	1.001	7,0
– Metales	252	2,5	265	2,5	306	3,0	443	4,0	502	4,0	513	4,0	168	4,1	584	4,1	586	4,1
– Otros	7.171	70,5	7.473	70,5	6.630	65,0	6.986	61,2	7.679	61,2	7.846	61,2	7.909	57,2	8.140	57,1	8.163	57,1

Fuente: Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995,* 1996.

1.7.8 – Evolución de las cantidades de residuos sólidos urbanos por Comunidades Autónomas. En toneladas/año. 1991-1994

Comunidades Autónomas	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	Kg/hab/año (*)
Andalucía	2.103.942	16,4	2.103.942	15,2	2.184.355	15,3	2.184.355	15,3	310
Aragón	289.106	2,3	385.069	2,8	356.691	2,5	356.691	2,5	292
Asturias	340.919	2,7	340.919	2,5	340.879	2,4	381.258	2,7	310
Baleares	412.863	3,2	412.863	3,0	413.850	2,9	413.850	2,9	555
Canarias	626.574	4,9	738.001	5,3	759.129	5,3	759.129	5,3	464
Cantabria	158.450	1,2	179.437	1,3	183.875	1,3	183.875	1,3	347
Castilla-La Mancha	587.755	4,6	587.755	4,3	590.861	4,1	590.861	4,1	358
Castilla y León	660.484	5,2	1.029.731	7,4	1.029.036	7,2	1.029.036	7,2	401
Cataluña	2.364.732	18,4	2.364.732	17,1	2.455.405	17,2	2.455.405	17,2	401
C. Valenciana	1.195.725	9,3	1.195.725	8,6	1.260.338	8,8	1.260.338	8,8	321
Extremadura	316.766	2,5	419.089	3,0	412.631	2,9	412.631	2,9	391
Galicia	752.056	5,9	821.691	5,9	814.229	5,7	814.229	5,7	299
Madrid	1.747.662	13,6	1.922.428	13,9	2.019.930	14,2	2.019.930	14,1	401
Murcia	372.243	2,9	372.243	2,7	394.494	2,8	394.494	2,8	372
Navarra	141.449	1,1	141.449	1,0	210.211	1,5	210.211	1,5	401
País Vasco	629.236	4,9	691.093	5,0	692.809	4,9	692.809	4,8	328
La Rioja	76.682	0,6	76.682	0,6	88.019	0,6	88.019	0,6	330
Ceuta y Melilla	44.806	0,3	44.806	0,3	49.181	0,3	49.181	0,3	359
Total	12.821.450	100	13.827.655	100	14.255.923	100	14.296.302	100	363

(*) En 1994.
Fuente: Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995,* 1996.

1.7.9 – Tratamiento de los residuos sólidos urbanos por Comunidades Autónomas. En miles de toneladas. 1994

Comunidades Autónomas	Total	%	Vertido incontrolado	%	Vertido controlado	%	Incineración	%	Compostaje	%
Andalucía	2.184.355	15,28	774.596	21,89	1.232.038	14,73	12.823	2,05	164.898	9,32
Aragón	356.691	2,49	70.324	1,99	286.367	3,42	–	–	–	–
Asturias	381.258	2,67	3.132	0,09	378.126	4,52	–	–	–	–
Baleares	413.850	2,89	184.719	5,22	229.131	2,74	–	–	–	–
Canarias	759.129	5,31	156.522	4,42	537.600	6,43	15.435	2,47	49.572	2,80
Cantabria	183.875	1,29	21.231	0,60	156.745	1,87	5.899	0,94	–	–
Castilla-La Mancha	590.861	4,13	352.940	9,97	196.921	2,35	–	–	41.000	2,32
Castilla y León	1.029.036	7,20	520.578	14,71	508.458	6,08	–	–	–	–
Cataluña	2.455.405	17,18	43.355	1,23	1.754.450	20,98	482.800	77,25	174.800	9,88
C. Valenciana	1.260.338	8,82	123.235	3,48	435.584	5,21	–	–	701.519	39,63
Extremadura	412.631	2,89	230.631	6,52	182.000	2,18	–	–	–	–
Galicia	814.229	5,70	640.836	18,11	109.428	1,31	63.965	10,23	–	–
Madrid	2.019.930	14,13	11.430	0,32	1.619.500	19,37	–	–	389.000	21,98
Murcia	394.494	2,76	161.222	4,56	–	–	–	–	233.272	13,18
Navarra	210.211	1,47	50.379	1,42	139.732	1,67	4.100	0,66	16.000	0,90
País Vasco	692.809	4,85	160.105	4,52	492.704	5,89	40.000	6,40	–	–
La Rioja	88.019	0,62	4.519	0,13	83.500	1,00	–	–	–	–
Ceuta y Melilla	49.181	0,34	29.181	0,82	20.000	0,24	–	–	–	–
Total	14.296.302	100	3.538.935	100	8.362.284	100	625.022	100	1.770.061	100

Fuente: Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995*, 1996.

2. BIENESTAR

2.1 Procesos demográficos
2.2 Procesos formativos
2.3 Salud
2.4 Vivienda
2.5 Protección social
2.6 Derechos y seguridad ciudadana
2.7 Ocio

2.1 Procesos demográficos

2.1.1 - Evolución del número de menores de 15 años según sexo. 1991-1996

	Niños	Niñas	Total	% sobre el total de la población
1991	3.932.893	3.708.037	7.640.930	19,64
1992	3.794.192	3.574.248	7.368.440	18,85
1993	3.661.791	3.452.020	7.113.811	18,16
1994	3.544.194	3.336.736	6.880.930	17,53
1995	3.444.009	3.241.213	6.685.222	17,00
1996	3.359.685	3.162.399	6.522.084	16,55

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, Madrid, 1994.

2.1.2 – Evolución de la edad media de entrada al matrimonio por sexo, del número de matrimonios, divorcios y divorcios por 100 matrimonios. 1988-1995

	Edad media de entrada al matrimonio		Matrimonios	Divorcios	Divorcios por cada 100 matrimonios
	Hombres	Mujeres			
1988	27,8	25,2	219.027	–	–
1989	28,0	25,5	221.470	23.299	10,52
1990	28,2	25,8	220.533	23.421	10,62
1991	28,6	26,2	218.121	27.505	12,61
1992	28,9	26,5	217.512	27.058	12,44
1993	29,3	26,9	201.463	29.172	14,48
1994	–	–	199.731	31.644	15,84
1995	–	–	187.049	33.104	17,70

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Movimiento natural de la población española 1993*, Madrid, 1996; INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; y Consejo General del Poder Judicial, *Memoria*, varios años.

2.1.3 – Evolución del crecimiento vegetativo, de la tasa de natalidad y de la tasa de mortalidad. 1990-1995

	Crecimiento vegetativo		Tasa de natalidad	Tasa de mortalidad
	Absoluto	Tasa por 1.000 habitantes		
1990	68.283	1,75	10,30	8,55
1991	58.298	1,49	10,15	8,65
1992	65.232	1,67	10,17	8,50
1993	46.125	1,18	9,87	8,69
1994	29.281	0,75	9,33	8,58
1995	17.134	0,44	9,18	8,74

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Movimiento natural de la población española 1993*, Madrid, 1996; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

2.1.4 – Evolución del índice de dependencia por sexo. 1992-1996

	Total	Hombres	Mujeres
1992	55,00	52,20	57,76
1993	54,50	51,50	57,45
1994	53,63	51,04	56,19
1995	52,02	49,42	54,59
1996	50,99	48,33	53,61

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

2.1.5 - Evolución del número de hogares según el número de personas que viven en el hogar. En porcentaje. 1991-1996

	Total	1	2	3	4	5	6 o más
1991	100	11,37	23,13	20,75	23,74	12,38	8,62
1992	100	11,63	23,53	20,92	23,79	12,16	7,96
1993	100	12,10	23,84	21,13	24,11	11,66	7,16
1994	100	12,52	24,28	21,52	24,00	11,07	6,62
1995	100	12,78	24,26	21,50	24,15	11,01	6,31
1996 (*)	100	12,51	23,66	21,85	25,14	10,89	5,95

(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín estadístico de datos básicos*, n. 25, 1996.

2.1.6 - Evolución del número de familias monoparentales por sexo y grupo de edad de la persona de referencia. En miles. 1991-1996

	Hombres				Mujeres			
	Total	Menos de 45 años	De 45 a 59 años	Más de 60 años	Total	Menos de 45 años	De 45 a 59 años	Más de 60 años
1991	40,9	15,7	17,4	7,8	240,5	139,0	91,0	10,5
1992	36,6	16,2	14,8	5,6	243,1	143,7	90,4	9,0
1993	39,9	16,0	18,9	5,0	255,0	149,6	95,3	10,1
1994	36,7	14,4	18,0	4,3	245,3	144,9	91,1	9,3
1995	36,8	12,7	18,8	5,3	244,2	147,1	87,6	9,5
1996 (*)	38,2	16,9	16,8	4,5	252,2	165,3	79,8	7,1

(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín estadístico de datos básicos*, n. 25, 1996.

2.1.7 - Evolución de las migraciones interiores y exteriores. 1990-1994

	Migración exterior		Migración interior
	Inmigración	Emigración	
1990	33.966	12.044	685.966
1991	24.320	9.149	419.608
1992	38.882	5.474	615.522
1993	33.026	3.446	695.060
1994	34.123	2.594	757.448

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico,* varios años.

2.1.8 – Evolución de los residentes extranjeros según nacionalidad y lugar de residencia por Comunidades Autónomas. 1981-1995

Comunidades Autónomas	Alemania			Reino Unido			Portugal			Actual UE 15			Total Europa		
	1981	1990	1995	1981	1990	1995	1981	1990	1995	1981	1990	1995	1981	1990	1995
Andalucía	2.623	6.040	4.272	4.908	19.282	15.018	3.698	3.783	2.432	20.863	51.590	37.822	21.516	53.382	40.453
Aragón	214	200	252	86	303	304	150	294	486	865	1.642	2.108	885	1.728	2.403
Asturias	68	101	174	129	168	325	1.743	1.739	2.295	2.177	2.357	3.410	2.207	2.504	4.054
Baleares	2.347	7.343	6.299	6.669	10.394	7.470	112	212	264	12.387	26.200	20.436	12.798	27.519	21.488
Canarias	4.186	11.454	11.628	3.421	10.812	10.607	459	672	712	12.863	34.828	34.654	13.417	36.658	36.538
Cantabria	59	69	166	70	128	195	135	159	289	469	599	1.118	496	634	1.264
Castilla-La Mancha	31	111	148	70	194	238	107	193	478	399	941	1.566	408	977	1.855
Castilla y León	141	308	337	97	444	405	3.538	4.095	5.419	4.961	6.148	7.612	4.997	6.280	8.110
Cataluña	6.153	6.828	7.258	2.572	5.830	5.329	1.825	2.428	2.388	20.578	32.212	32.981	23.102	35.394	36.353
C. Valenciana	2.860	6.226	4.943	5.460	23.111	17.400	437	984	857	17.367	49.083	38.625	18.115	52.786	42.641
Extremadura	20	55	96	23	59	89	1.284	1.364	1.516	1.407	1.655	2.004	1.414	1.666	2.067
Galicia	179	236	371	181	485	542	6.776	8.174	7.400	7.585	9.820	9.727	7.626	9.944	10.079
Madrid	2.638	5.336	4.316	2.279	4.902	4.887	2.308	4.860	7.041	13.821	27.482	29.242	14.916	28.873	33.030
Murcia	130	330	321	239	794	614	59	88	93	864	2.172	2.202	901	2.247	2.356
Navarra	48	91	168	18	111	152	375	432	1.172	865	1.013	2.074	875	1.061	2.166
País Vasco	411	837	780	278	1.121	1.051	1.655	3.635	3.430	3.410	7.659	7.007	3.459	7.960	7.520
La Rioja	4	9	18	15	48	54	41	52	215	148	228	484	153	239	553
Ceuta y Melilla	1	2	9	40	24	20	11	98	54	106	163	177	107	167	190
No consta	–	–	386	–	–	551	–	–	436	–	–	2.365	–	–	2.582
Total	22.113	45.576	41.942	26.555	78.210	65.251	24.713	33.262	36.977	121.135	255.792	235.614	127.392	270.019	255.702

Sigue **2.1.8 – Evolución de los residentes extranjeros según nacionalidad y lugar de residencia por Comunidades Autónomas. 1981-1995**

Comunidades Autónomas	Argentina			Perú			República Dominicana			Estados Unidos			Total América		
	1981	1990	1995	1981	1990	1995	1981	1990	1995	1981	1990	1995	1981	1990	1995
Andalucía	564	2.404	2.212	177	328	431	23	150	449	1.715	3.199	2.505	4.135	9.745	8.788
Aragón	84	190	210	77	88	150	27	50	343	177	348	338	712	1.297	1.816
Asturias	150	292	301	16	15	32	5	43	267	232	206	319	1.322	1.339	1.903
Baleares	410	1.152	947	46	107	205	15	59	296	617	774	448	1.789	3.191	3.141
Canarias	372	1.282	1.278	105	225	295	22	98	341	696	997	544	4.798	7.950	7.517
Cantabria	59	90	118	14	33	69	10	26	185	132	165	180	686	856	1.179
Castilla-La Mancha	33	157	305	9	24	200	4	53	394	18	127	213	173	921	1.872
Castilla y León	150	341	435	46	75	240	28	141	628	215	332	489	1.029	1.550	3.372
Cataluña	2.238	3.649	3.972	314	1.510	4.720	165	448	3.494	1.224	2.281	2.007	10.576	17.065	23.963
C. Valenciana	484	1.666	1.572	123	206	421	41	111	433	1.189	1.893	1.069	3.419	7.012	6.314
Extremadura	4	106	193	–	8	40	20	17	60	11	53	86	77	281	602
Galicia	471	1.220	1.210	32	40	83	13	98	448	758	739	715	2.870	4.436	5.279
Madrid	2.226	4.129	4.499	678	1.011	7.764	554	817	6.383	2.518	3.847	4.624	13.784	19.674	35.941
Murcia	44	175	213	19	33	51	3	20	68	50	100	103	309	609	838
Navarra	61	110	178	4	17	100	1	32	212	59	142	175	259	595	1.201
País Vasco	238	650	429	27	103	149	5	61	296	281	852	802	1.446	3.771	3.499
La Rioja	38	49	81	7	8	6	3	–	25	16	24	18	178	225	346
Ceuta y Melilla	8	17	15	–	1	–	–	–	2	1	13	15	35	51	46
No consta	–	–	258	–	–	136	–	–	146	–	–	203	–	–	1.314
Total	7.634	17.679	18.426	1.694	3.832	15.092	939	2.224	14.470	9.909	16.092	14.853	47.597	80.568	108.931

Sigue **2.1.8 – Evolución de los residentes extranjeros según nacionalidad y lugar de residencia por Comunidades Autónomas. 1981-1995**

Comunidades Autónomas	Marruecos			Total África			China Popular			Filipinas			Total Asia		
	1981	1990	1995	1981	1990	1995	1981	1990	1995	1981	1990	1995	1981	1990	1995
Andalucía	677	3.906	11.129	775	4.541	13.466	54	628	1.136	171	790	717	1.253	4.452	4.230
Aragón	26	193	955	62	463	2.150	10	144	216	19	64	21	306	478	495
Asturias	10	40	143	20	140	340	12	41	111	29	44	30	141	200	235
Baleares	97	505	1.683	151	773	2.226	44	124	240	84	372	483	297	1.036	1.169
Canarias	348	867	2.631	470	1.505	3.685	153	342	385	125	453	420	2.783	5.601	5.382
Cantabria	10	17	83	15	55	178	–	35	72	156	100	72	201	193	237
Castilla-La Mancha	20	99	2.003	25	131	2.241	–	66	260	8	8	22	34	154	531
Castilla y León	69	214	870	182	1.193	2.040	16	207	305	46	59	52	403	802	1.081
Cataluña	724	5.260	29.491	1.031	8.522	36.408	124	387	2.289	294	1.680	2.833	1.620	4.635	9.896
C. Valenciana	153	840	4.156	269	1.933	6.319	37	777	1.116	93	281	174	917	2.541	2.404
Extremadura	20	203	2.103	21	236	2.186	–	47	123	5	10	5	9	88	203
Galicia	10	141	565	44	360	1.054	3	43	136	18	21	32	179	260	366
Madrid	1.082	3.075	10.868	1.547	4.341	13.722	282	1.012	2.036	2.908	3.250	4.476	4.919	7.563	10.033
Murcia	18	310	3.633	27	368	3.940	1	83	175	14	34	17	40	187	251
Navarra	8	36	321	19	112	595	–	14	84	13	48	53	45	141	234
País Vasco	179	607	1.388	203	802	1.825	22	91	287	57	191	152	168	514	661
La Rioja	7	57	484	12	74	624	–	25	54	4	9	7	18	59	133
Ceuta y Melilla	138	295	1.422	139	305	1.445	–	24	19	2	2	–	222	212	177
No consta	–	–	958	–	–	1.281	–	–	114	–	–	115	–	–	503
Total	3.596	16.665	74.886	5.012	25.854	95.725	758	4.090	9.158	4.046	7.416	9.681	13.555	29.116	38.221

Sigue **2.1.8 – Evolución de los residentes extranjeros según nacionalidad y lugar de residencia por Comunidades Autónomas. 1981-1995**

Comunidades Autónomas	Total Oceanía			Apátridas. No consta			Total		
	1981	1990	1995	1981	1990	1995	1981	1990	1995
Andalucía	109	310	156	87	113	34	27.875	72.543	67.127
Aragón	3	8	5	16	14	8	1.984	3.988	6.877
Asturias	5	3	14	17	12	16	3.712	4.198	6.562
Baleares	47	80	68	44	44	9	15.126	32.643	28.101
Canarias	32	56	35	153	185	31	21.653	51.955	53.188
Cantabria	5	5	16	11	8	–	1.414	1.751	2.874
Castilla-La Mancha	1	7	12	3	1	5	644	2.200	6.516
Castilla y León	6	2	16	11	12	9	6.628	9.839	14.628
Cataluña	118	201	162	19	173	27	36.637	65.990	106.809
C. Valenciana	74	124	84	97	55	28	22.891	64.451	57.790
Extremadura	–	2	2	–	–	–	1.521	2.273	5.060
Galicia	14	42	42	18	20	13	10.751	15.062	16.833
Madrid	112	145	160	206	316	145	35.484	60.912	93.031
Murcia	3	5	4	6	6	1	1.286	3.422	7.390
Navarra	6	6	6	11	5	–	1.215	1.920	4.202
País Vasco	60	106	60	13	16	4	5.349	13.169	13.569
La Rioja	–	1	1	2	–	2	363	598	1.659
Ceuta y Melilla	–	–	–	6	5	1	509	740	1.859
No consta	–	–	16	–	–	2	–	–	5.698
Total	595	1.103	859	891	994	335	195.042	407.654	499.773

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio del Interior y de INE, *Anuario Estadístico,* varios años.

2.2 Procesos formativos

2.2.1 – Evolución del porcentaje de mujeres en relación al total del alumnado matriculado. Cursos 1975/76-1993/94

	1975/76	1980/81	1985/86	1990/91	1993/94
Preescolar/Infantil	51,2	50,1	49,3	48,9	48,7
EGB/Primaria	49,0	48,8	48,3	48,3	48,2
Secundaria/FP	43,4	48,2	49,2	50,7	49,2
Universidad	36,9	44,0	49,4	51,0	51,9

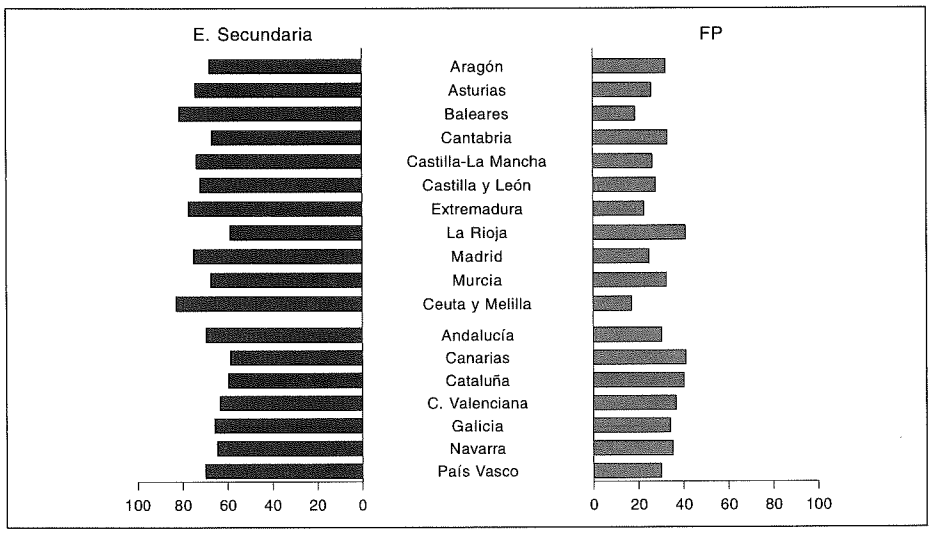
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años.

2.2.2 – Distribución del alumnado de Educación Secundaria y FP por clase de enseñanza y Comunidades Autónomas. Curso 1994/95

	Educación Secundaria (1)					Formación Profesional		
	Total	BUP/COU	ESO	Bachillerato Experimental	Bachillerato LOGSE	Total	FP	Módulos/C. formativos (2)
Total	1.798.335	1.408.275	281.460	39.567	69.033	841.432	797.810	43.622
Total MEC	734.205	552.618	142.502	0	39.085	269.122	250.266	18.856
Aragón	49.378	35.400	10.615	0	3.363	23.457	22.071	1.386
Asturias	56.185	39.101	12.762	0	4.322	19.595	17.505	2.090
Baleares	32.915	18.513	10.491	0	3.911	7.532	6.088	1.444
Cantabria	25.703	17.974	6.072	0	1.657	12.693	11.964	729
Castilla-La Mancha	70.577	47.062	19.449	0	4.066	25.269	23.459	1.810
Castilla y León	119.580	87.932	24.245	0	7.403	46.085	43.405	2.680
Extremadura	45.758	30.836	11.721	0	3.201	13.330	12.296	1.034
La Rioja	10.934	8.491	2.172	0	271	7.639	7.596	43
Madrid	266.318	227.148	31.129	0	8.041	87.732	81.172	6.560
Murcia	51.017	36.899	11.610	0	2.508	24.586	23.701	885
Ceuta y Melilla	5.840	3.262	2.236	0	342	1.204	1.009	195
Andalucía	340.358	257.224	67.574	4.917	10.643	147.837	141.111	6.726
Canarias	67.601	56.954	9.288	452	907	47.316	43.671	3.645
Cataluña	239.780	198.104	34.345	0	7.331	161.583	155.909	5.674
C. Valenciana	160.839	139.733	16.366	0	4.740	92.752	88.389	4.363
Galicia	125.103	111.772	11.385	35	1.911	64.534	63.547	987
Navarra	21.321	16.747	0	4.574	0	11.547	10.932	615
País Vasco	109.128	75.123	0	29.589	4.416	46.741	43.985	2.756

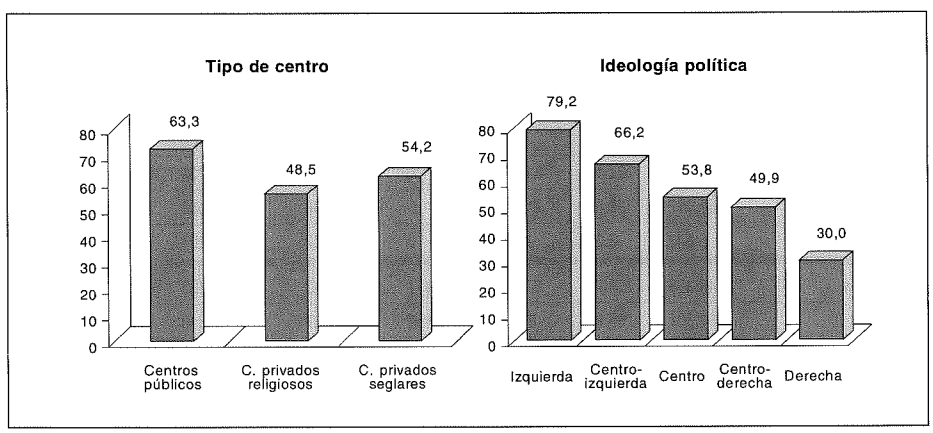
(1) No incluye alumnos de educación a distancia (BUP y COU y módulos profesionales).
(2) Incluye al alumnado de módulos profesionales nivel 3 y ciclos formativos de grado superior.
Fuente: CIDE, *El Sistema Educativo Español 1995*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1995.

2.2.3 – Porcentaje de alumnos de Educación Secundaria y FP por Comunidades Autónomas. Curso 1994/95



Fuente: CIDE, *El Sistema Educativo Español 1995*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1995.

2.2.4 – Porcentaje de profesores «insatisfechos» con sus expectativas de promoción, según tipo de centro e ideología política. 1992



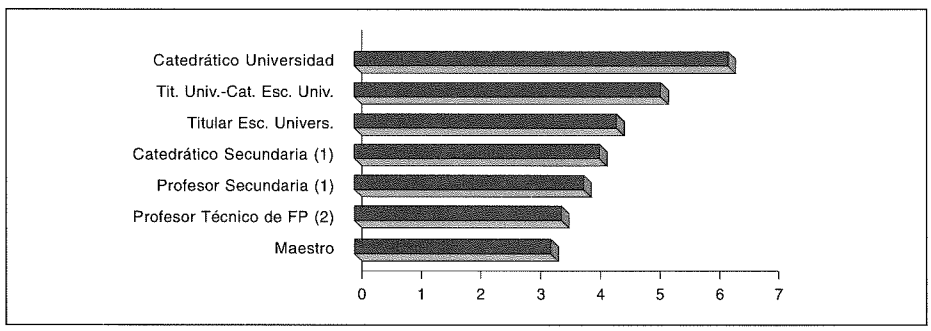
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fundación Santa María, *El profesorado en la España actual. Informe sociológico sobre el profesorado no universitario*, Fundación Santa María-Ediciones SM, Madrid, 1993.

2.2.5 – Salario del funcionario docente por concepto retributivo y cuerpo. 1995

	Maestro	Prof. Técn. de FP	Profesor Secundaria	Catedrático Secundaria	Tit. Esc. Universitaria	Tit. Univ./Cat. Esc. Universitaria	Catedrático Universidad
Sueldo	1.745.436	1.745.436	2.056.530	5.056.530	2.056.530	2.056.530	2.056.530
I Trienio	63.168	63.168	78.960	78.960	78.960	78.960	78.960
Nivel	756.288	931.368	931.368	1.115.580	1.115.580	1.271.604	1.388.412
Específico	371.760	371.760	371.760	450.828	263.124	730.260	1.565.400
I Sexenio	88.591	88.591	88.591	88.591	162.652	192.249	237.346
I Quinquenio	–	–	–	–	162.652	192.249	237.346

Fuente: CIDE, *El Sistema Educativo Español 1995*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1995.

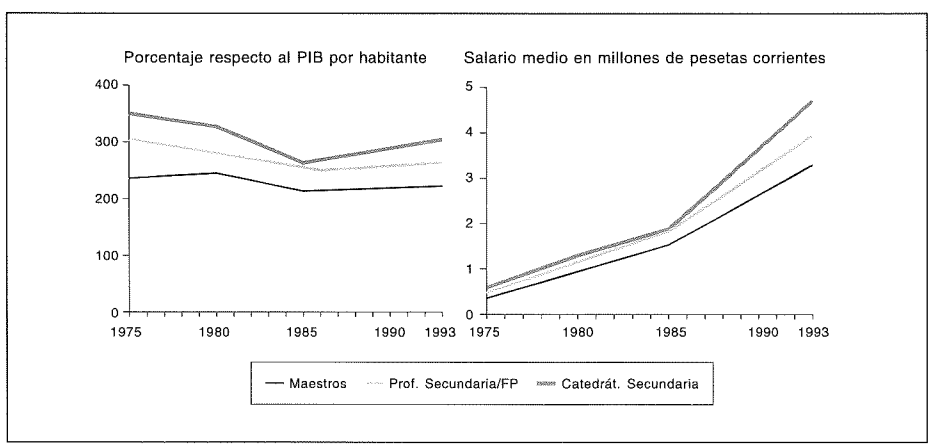
2.2.6 – Estimación de los ingresos medios anuales del funcionariado docente por cuerpo. En millones de pesetas. 1995



(1) Incluye Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, Artes Plásticas y Diseño, Música y Artes Escénicas.
(2) Incluye Maestros de Taller de Artes Plásticas.

Fuente: CIDE, *El Sistema Educativo Español 1995*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1995.

2.2.7 – Evolución del salario medio del funcionariado docente no universitario. 1975-1993



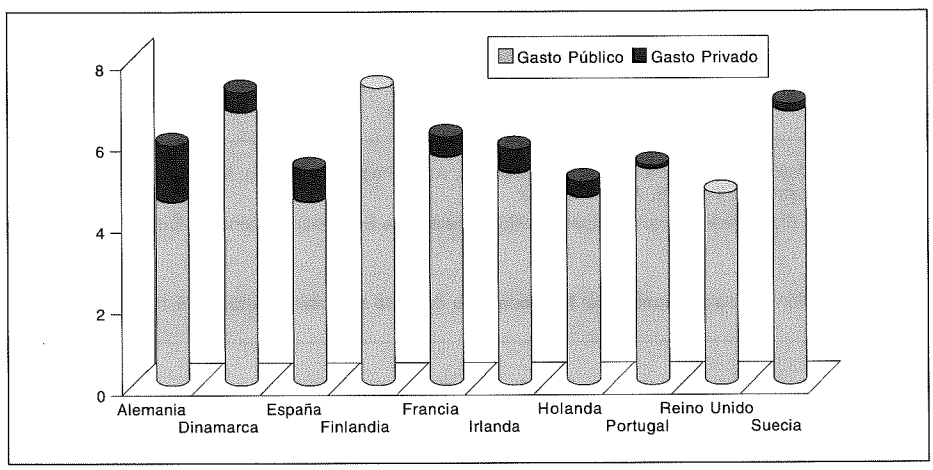
Fuente: CIDE, *El Sistema Educativo Español 1995*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1995.

2.2.8 – Evolución del gasto en educación en España. En miles de millones de pesetas y en porcentaje del PIB. 1975-1993

	Gasto público				Gasto privado		Gasto total (*)		PIB
	Admon. Educativas		Total Admon. Públicas						
	Total	% PIB	Total	% PIB	Total	% PIB	Total	% PIB	
1975	107,5	1,78	–	–	80,9	1,34	188,3	3,12	6.038,2
1980	382,4	2,52	–	–	199,4	1,31	581,8	3,84	15.168,0
1985	898,4	3,19	1.045,9	3,71	353,6	1,25	1.358,3	4,82	28.200,9
1990	1.870,9	3,73	2.231,3	4,45	555,8	1,11	2.690,3	5,37	50.145,2
1991	2.123,5	3,87	2.505,9	4,56	607,5	1,11	3.000,4	5,47	54.900,8
1992	2.365,9	4,01	2.745,2	4,65	684,4	1,16	3.303,8	5,60	59.002,1
1993	2.499,0	4,10	2.905,3	4,77	709,0	1,16	3.475,3	5,71	60.904,3

(*) A partir de 1985 se han consolidado las tasas universitarias y las becas en el gasto total, por lo que dicha cifra no se corresponde con la suma de gasto público y gasto privado.
Fuente: CIDE, *El Sistema Educativo Español 1995*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1995.

2.2.9 – Porcentaje del PIB destinado a educación en algunos países de la Unión Europea. 1994



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, París, 1996.

2.2.10 – Porcentaje del gasto público en educación por alumno respecto al VAB regional *per cápita*. 1994

	Gasto público total por alumno	Gasto público por alumno excluidas becas	Gasto público total por alumno público	Gasto público por alumno público excluidas becas
Andalucía	22,10	22,10	25,99	24,93
Canarias	21,44	21,44	24,89	24,57
Cataluña	14,17	14,17	19,23	18,65
C. Valenciana	16,69	16,69	20,55	20,04
Galicia	24,01	24,01	24,01	28,19
Navarra	22,74	21,94	30,85	27,89
País Vasco	19,40	18,71	27,54	24,97
Territorio MEC	18,49	17,09	23,65	20,82
Total	18,44	17,87	23,14	21,54

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística del Gasto Público en Educación. Presupuesto inicial. Años 1985 a 1993*, 1995; INE, *Anuario Estadístico*, varios años; e INE, *Contabilidad Regional de España. Base 1986. Serie 1990-1994*, 1996.

2.2.11 – Evolución del número medio de alumnos por profesor en los distintos niveles educativos en la enseñanza pública y privada. Cursos 1992/93-1995/96

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
Preescolar	21,42	20,97	–	–
Público	20,13	20,19	–	–
Privado	24,15	22,59	–	–
EGB/Primaria	19,53	18,80	–	–
Público	17,88	17,29	–	–
Privado	23,55	22,56	–	–
Enseñanzas medias	14,77	14,67	14,76	14,33
Público	14,17	14,08	14,27	13,87
Privado	16,68	16,62	16,37	15,87
Enseñanza universitaria	21,79	22,81	22,65	–
Público	22,37	23,33	22,78	–
Privado	12,31	14,24	19,63	–

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años; Consejo de Universidades, *Anuario de estadística universitaria*, varios años; y Consejo de Universidades, *Guía de la Universidad*, varios años.

2.2.12 – Evolución del número de estudiantes por cada 100 personas de 5 a 29 años en la Unión Europea. En porcentaje. 1990-1994

Países	1990	1991	1992	1994
Alemania	49,6	49,2	49,8	53,7
Austria	49,0	49,1	50,5	50,2
Bélgica	–	57,1	53,9	–
Dinamarca	55,2	54,8	54,9	55,6
España	56,4	57,3	56,9	57,9
Finlandia	58,3	58,7	60,8	63,4
Francia	57,1	57,7	58,4	60,0
Grecia	–	–	50,0	–
Holanda	51,1	55,2	54,4	55,8
Irlanda	55,9	56,9	56,4	57,0
Italia	48,9	48,4	50,0	50,3
Luxemburgo	–	–	–	–
Portugal	–	47,0	–	–
Reino Unido	47,1	52,7	51,9	54,7
Suecia	49,8	49,7	50,2	50,5

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, varios años.

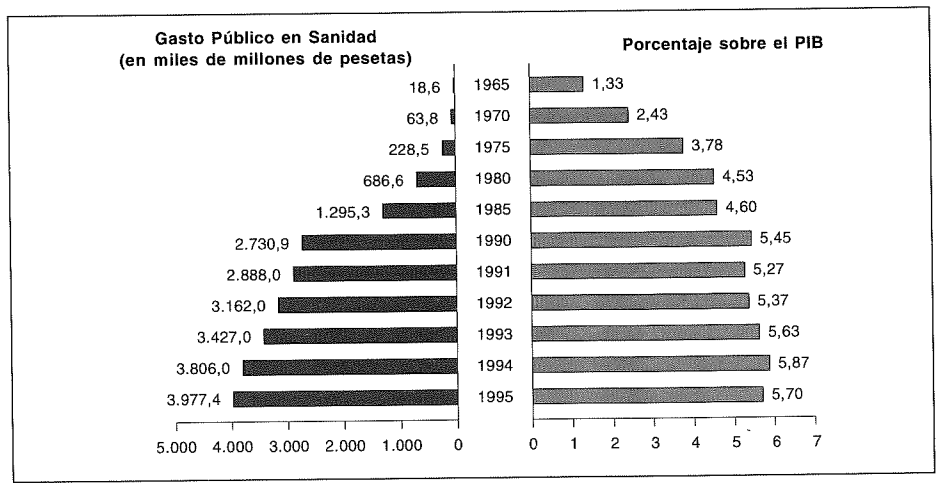
2.2.13 – Evolución del gasto en I+D y del personal dedicado. 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994
Gasto total I+D (en miles de millones)	426	479	540	530	542
Gasto en I+D (% del PIB)	0,85	0,87	0,92	0,87	0,85
Personal	64.600	67.400	72.800	72.700	75.700
Personal (% de población activa)	4,3	4,5	4,7	4,8	4,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, *Memoria de Actividades del Plan Nacional de I+D en 1993*; y datos de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología.

2.3 Salud

2.3.1 – Evolución del gasto público en Sanidad. En miles de millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1965-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Contabilidad Nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986*, 1992; Barea Tejeiro, J. y Gómez Ciria, A., *El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994; Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria, *La salud y el sistema sanitario en España: Informe SESPAS 1995*, Barcelona, 1995; INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números; y Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Nacional de Salud. Servicios de salud. Datos y Cifras 1995*, Madrid, 1996.

2.3.2 – Evolución del número de hospitales, camas hospitalarias en funcionamiento, personal sanitario y farmacéuticos por 10.000 habitantes. 1988-1994

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Número de hospitales	866	830	820	813	801	790	792
Camas en funcionamiento por 10.000 habitantes	43,96	43,47	42,72	42,26	41,41	44,00	43,21
Personal sanitario por 10.000 habitantes	80,10	83,07	85,01	87,20	89,01	90,64	92,49
Farmacéuticos por 10.000 habitantes	8,71	9,06	9,42	9,67	9,93	10,13	10,30

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; y Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Nacional de Salud. Servicios de salud. Datos y Cifras 1995*, 1996.

2.3.3 – Indicadores de utilización del sistema sanitario

Atención primaria	Indicador	Año de referencia
Consultas por habitante	5,4	1994
Urgencias por 1.000 habitantes	371,5	1994
Atención hospitalaria		
Altas por 1.000 habitantes	104,4	1993
Estancia media en días	11,0	1993
Intervenciones quirúrgicas por 1.000 habitantes	64,1	1993
Urgencias por 1.000 habitantes	375,6	1993
Trasplantes de órganos por millón de habitantes		
Riñón	41,7	1995
Corazón	7,5	1995
Hígado	15,7	1995
Médula ósea	36,7	1995
Córnea	47,0	1995
Pulmón	0,4	1995
Donaciones de sangre por 1.000 habitantes	32,1	1995

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Nacional de Salud. Servicios de salud. Datos y Cifras 1995*, 1996.

2.3.4 – Hábitos sanitarios de la población

	Indicador	Año de referencia
Fumadores diarios (% de la población de 16 y más años)	32	1993
Cigarrillos día	17	1993
Bebedores altos y excesivos (% de la población de 16 y más años)	4	1993
Dependencia de opiáceos o cocaína (tasa por 100.000 habitantes)	100,2	1993
Edad media de inicio en el consumo de opiáceos o cocaína	20,4	1993
Consumo de medicamentos en los últimos 15 días		
Menores de 16 años	37	1993
Mayores de 16 años	46	1993
Satisfacción con la sanidad (% de opiniones favorables entre la población de 18 y más años)	58,1	1994

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Nacional de Salud. Servicios de salud. Datos y Cifras 1995*, 1996.

2.3.5 – Fallecimientos según causa. En porcentaje. 1990-1993

	1990	1991	1992	1993
Enfermedades infecciosas y parasitarias	1,17	1,19	1,23	1,26
Tumores	23,90	24,07	25,01	25,21
Enfermedades de las glándulas endocrinas, de la nutrición, del metabolismo y trastornos de la inmunidad	3,71	3,88	4,00	4,25
Enfermedades de la sangre y de los órganos hematopoyéticos	0,38	0,41	0,41	0,44
Trastornos mentales	1,63	1,92	2,05	2,21
Enfermedades del sistema nervioso y de los órganos de los sentidos	1,39	1,48	1,48	1,58
Enfermedades del aparato circulatorio	40,70	40,70	40,01	39,57
Enfermedades del aparato respiratorio	9,71	9,30	8,99	9,40
Enfermedades del aparato digestivo	5,66	5,58	5,57	5,41
Enfermedades del aparato genitourinario	2,16	2,08	2,15	2,07
Complicaciones del embarazo, del parto y del puerperio	0,01	0,00	0,01	0,00
Enfermedades de la piel y del tejido celular subcutáneo	0,16	0,13	0,14	0,16
Enfermedades del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo	0,83	0,86	0,84	0,79
Anomalías congénitas	0,41	0,42	0,44	0,41
Ciertas infecciones originadas en el período perinatal	0,41	0,35	0,37	0,32
Signos, síntomas y estados morbosos mal definidos	2,12	2,13	2,11	2,09
Causas externas de traumatismos y envenenamiento	5,66	5,49	5,20	4,84
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística,* número 60, 1996.

2.3.6 – Evolución del gasto farmacéutico público y del número de recetas. 1992-1994

	1992	1994
Gasto total (en millones)	565.000	643.701
Recetas (en miles)	518.600	493.816
Gasto por habitante	14.485	16.445
Recetas por habitante	13,30	12,62
Gasto farmacéutico como porcentaje del PIB	0,96	0,99

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Nacional de Salud. Servicios de Salud. Datos y cifras*, varios años.

2.3.7 – Evolución del número de personas con seguro médico privado y de la prima media anual. 1990-1995

	Personas aseguradas	Prima media anual por asegurado	% de población con doble aseguramiento (*)
1990	5.419.516	23.670	13,95
1991	5.488.638	30.987	14,10
1992	5.709.080	35.340	14,64
1993	5.644.041	40.143	14,44
1994	5.710.279	43.196	14,59
1995	5.733.355	46.196	14,63

(*) Porcentaje de la población que tiene un seguro médico privado suponiendo que la cobertura del Sistema Nacional de Salud es del 100%.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de UNESPA, *Información Estadística del Seguro Privado*, varios años; e INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

2.4 Vivienda

2.4.1 – Evolución del precio del m^2 de la vivienda, precio de la vivienda en alquiler, del IPC general y del IPC de la vivienda. 1990-1996

	Precio medio del m^2 de la vivienda	Importe medio mensual de la vivienda en alquiler	% de viviendas en alquiler	IPC general. Base 1992=100	IPC de la vivienda. Base 1992=100
1992	106.102	17.488	14,38	100,4	100,0
1993	105.670	19.428	14,99	105,0	106,9
1994	106.414	20.633	14,39	110,0	112,1
1995	110.155	23.155	14,16	115,1	118,5
1996 (*)	112.338	–	–	120,5	125,4

(*) Datos del segundo trimestre salvo los datos del IPC que son de todo el año.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Boletín estadístico*, n. 8, 1996; e INE, *Boletín mensual de estadística,* número 61, 1997.

2.4.2 – Evolución de la accesibilidad a la vivienda en España. Estimación del porcentaje de la renta familiar disponible media que habría que destinar a la compra de una vivienda de precio medio en España. 1985-1996

	Con bonificaciones	Sin bonificaciones
1985	34	47
1986	32	43
1987	38	48
1988	40	54
1989	52	66
1990	58	72
1991	59	72
1992	50	62
1993	45	56
1994	40	50
1995	41	53
1996 (*)	38	47

(*) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Banco Hipotecario, INE, Banco de España, Sociedad de Tasación, Tecnigrama y Ministerio de Fomento.

2.4.3 – Evolución de las viviendas iniciadas y terminadas por tipo, de las licencias de obra nueva, de la superficie media de las viviendas y de las viviendas rehabilitadas. 1992-1996

	Viviendas iniciadas		Viviendas terminadas		Licencias de obra nueva	Superficie media de las viviendas
	Libre	VPO	Libre	VPO		
1992	172.968	49.898	160.828	44.892	58.477	93,19
1993	164.388	54.135	152.723	52.594	57.044	91,06
1994	216.097	53.855	164.780	54.731	59.202	91,64
1995	244.002	66.399	167.185	74.923	63.696	92,08
1996 (*)	114.972	27.548	96.654	32.150	24.941	90,53

(*) Datos de enero a junio.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Boletín estadístico*, número 8, 1996.

2.5 Protección social

2.5.1 – Evolución del número de menores de 16 años que han trabajado. 1991-1996

	Menores de 14 años	De 14 y 15 años	Total	% sobre el total de la población infantil
1991	6.400	8.700	15.100	0,19
1992	2.400	6.000	8.400	0,11
1993	2.300	6.100	8.400	0,11
1994	3.100	4.000	7.100	0,10
1995	2.400	3.100	5.500	0,08
1996 (*)	2.500	3.600	6.100	0,09

(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín estadístico de datos básicos*, n. 25, 1996; e Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, Madrid, 1994.

2.5.2 – Evolución del número de menores de 16 años detenidos por los Cuerpos de Seguridad del Estado por motivo de la detención y de menores detenidos que consumen drogas. 1991-1996

	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (*)
Delitos contra las personas	177	291	341	390	425	300
Delitos contra la propiedad	3.975	7.460	7.323	7.006	6.779	4.275
Tráfico de estupefacientes	190	459	416	354	288	170
Delitos contra la libertad sexual	121	156	183	217	201	111
Otros	1.837	955	959	882	705	455
Total	6.300	9.321	9.222	8.849	8.398	5.311
% sobre el total de la población infantil	0,08	0,12	0,12	0,12	0,12	0,08
Menores detenidos que consumen drogas	–	4.147	3.794	3.014	2.547	1.518
% de los menores detenidos que consumen drogas	–	44,49	41,14	34,06	30,33	28,58

(*) Datos hasta el mes de julio.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín estadístico de datos básicos*, n. 25, 1996; e Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, Madrid, 1994.

2.5.3 – Evolución del número de familias beneficiarias de las prestaciones por hijo a cargo e importe medio mensual de la prestación, según modalidad. 1992-1996

	Total	Modalidad contributiva	Modalidad no contributiva	Importe medio total	Importe medio modalidad contributiva	Importe medio modalidad no contributiva
1992	1.021.608	897.811	123.797	6.905	7.025	6.035
1993	1.011.511	862.819	148.692	7.398	7.586	6.307
1994	959.457	785.652	173.805	7.904	8.239	6.390
1995	964.513	817.309	147.204	8.285	8.556	6.779
1996 (*)	841.365	699.959	141.406	9.565	10.060	7.116

(*) Datos hasta el mes de junio.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín estadístico de datos básicos*, n. 25, 1996.

2.5.4 – Evolución del importe medio de las pensiones en vigor según clase. En miles de pta./mes. 1986-1996

	Total	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiar (1)
1986	31,1	33,7	35,8	20,8	19,4	23,9
1987	33,5	36,2	38,8	22,3	20,7	25,5
1988	36,1	38,7	41,8	24,4	22,1	27,0
1989	39,4	41,9	45,5	27,5	23,8	28,7
1990	43,2	45,9	49,9	30,4	25,6	31,0
1991	48,0	51,0	55,2	34,5	28,0	33,8
1992	52,0	55,1	59,5	38,0	29,8	36,0
1993	55,8	59,3	64,1	40,4	31,4	35,5
1994	59,3	62,8	68,4	42,7	32,7	32,1
1995	66,0	66,6	73,0	45,1	34,1	33,7
1996 (2)	66,9	70,6	77,7	47,7	35,6	35,4

(1) Subsidios en favor de hermanos, hijos u otros familiares con dedicación prolongada al cuidado del causante, convivencia y dependencia económica de éste, no casados, mayores de 45 años y carentes de medios propios de vida.
(2) Datos de enero a octubre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, número 139, 1996.

2.5.5 – Evolución del número de pensiones en vigor según clase (en miles de pensiones), del número de cotizantes por pensionista y del índice de dependencia. 1986-1996

	Total	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiar	Nº de cotizantes por pensionista	Índice de dependencia (1)
1986	5.456,0	1.472,1	2.493,9	1.310,4	156,4	23,2	1,98	0,60
1987	5.615,6	1.502,6	2.571,2	1.360,4	157,9	23,5	1,98	0,60
1988	5.785,5	1.528,1	2.655,5	1.417,7	160,0	24,2	2,01	0,60
1989	5.942,7	1.547,7	2.730,4	1.477,5	161,9	25,2	2,04	0,58
1990	6.102,0	1.567,9	2.803,8	1.541,0	163,3	26,0	2,05	0,56
1991	6.253,3	1.588,8	2.877,6	1.595,9	164,2	26,8	2,02	0,55
1992	6.422,7	1.613,4	2.963,8	1.652,0	166,1	27,4	1,95	0,55
1993	6.605,7	1.638,4	3.058,3	1.710,6	167,1	31,3	1,83	0,54
1994	6.822,5	1.658,2	3.176,4	1.777,8	168,2	41,9	1,77	0,54
1995	6.966,0	1.672,3	3.265,2	1.817,5	168,7	42,3	1,77	0,52
1996 (2)	7.091,0	1.682,5	3.343,0	1.853,3	169,2	43,0	1,76	0,51

(1) El índice de dependencia se define como el cociente entre la población de menos de 16 años más la población de 65 y más años entre la población de 16 a 64 años.
(2) Datos de enero a octubre, excepto el índice de dependencia que es del cuarto trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, número 139, 1996; e INE, *Encuesta de población activa*, varios números.

2.5.6 – Evolución del número total de pensiones. Previsiones. 1985-2030

	Jubilación		Invalidez		Supervivencia		Total	
	Número	% de incremento medio interanual	Número	% de incremento medio interanual	Número	% de incremento medio interanual	Número	% de incremento medio interanual
1985	2.470.122	2,43	1.459.383	7,33	1.466.932	4,39	5.396.437	4,18
1990	2.844.583	2,86	1.581.441	1,62	1.761.111	3,72	6.187.135	2,77
1995	3.300.454	3,02	1.687.418	1,31	2.044.931	3,03	7.032.803	2,60
2000	3.624.206	1,89	1.776.785	1,04	2.212.878	1,59	7.613.869	1,60
2010	3.876.177	0,67	2.067.193	1,53	2.505.869	1,25	8.449.239	1,05
2020	4.381.760	1,23	2.337.650	1,24	2.751.812	0,94	9.471.221	1,15
2030	5.113.383	1,56	2.577.388	0,98	2.932.612	0,64	10.623.383	1,15

Fuente: Secretaría General para la Seguridad Social, *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. Estudio económico-actuarial*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1996.

Tabla 2.5.7 – Evolución de la pensión media en las pensiones contributivas. 1980-1994

	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiar	Total
En términos nominales						
1980	16.252	16.844	11.227	9.909	13.174	15.161
1985	30.911	32.779	19.127	17.883	22.155	28.539
1990	47.309	51.259	31.407	26.262	31.711	44.464
1994	63.308	69.281	42.988	32.691	32.206	59.868
Tasas de crecimiento medio interanual en términos nominales						
1980/85	13,72	14,24	11,24	12,53	10,96	13,49
1985/90	8,88	9,35	10,43	7,99	7,44	9,27
1990/94	7,55	7,82	8,16	5,63	0,39	7,72
En términos reales de 1994						
1980	48.637	50.409	33.599	29.654	39.426	45.372
1985	51.964	55.104	32.154	30.063	37.244	47.976
1990	58.130	62.984	38.591	32.269	38.965	54.635
1994	63.308	69.281	42.988	32.691	32.206	59.868
Tasas de crecimiento medio interanual en términos reales de 1994						
1980/85	1,33	1,80	–0,88	0,27	–1,13	1,12
1985/90	2,27	2,71	3,72	1,43	0,91	2,63
1990/94	2,16	2,41	2,73	0,33	–4,65	2,31

Fuente: Secretaría General para la Seguridad Social, *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. Estudio económico-actuarial*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1996.

2.5.8 – Evolución prevista del gasto en pensiones. En millones de pesetas constantes de 1995 y como porcentaje del PIB. 1995-2030

	Importe	PIB estimado (incremento anual real del 2%)	% sobre el PIB (si el PIB crece un 2% anual)	% sobre el PIB (si el PIB crece un 2,5% anual)
1995	6.220.000	68.629.500	9,06	9,06
2000	7.331.592	78.545.900	9,33	9,20
2005	8.303.553	86.721.000	9,58	9,21
2010	9.414.308	95.747.000	9,83	9,23
2015	10.715.244	105.712.400	10,14	9,28
2020	12.128.005	116.715.100	10,39	9,29
2025	13.819.772	128.862.900	10,73	9,35
2030	15.906.872	142.275.000	11,18	9,52

Fuente: Secretaría General para la Seguridad Social, *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. Estudio económico-actuarial*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1996.

2.5.9 – Evolución del patrimonio y de los partícipes de los fondos de pensiones. 1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996 (*)	% de variación 92/96
Patrimonio (en millones)	961.409	1.246.960	1.506.078	2.133.489	3.000.000	212,04
Partícipes	1.017.771	1.276.382	1.526.790	1.796.084	2.050.000	101,42
Participación media	944.622	976.949	986.434	1.187.856	1.463.415	54,92
Participación por habitante	24.674	31.932	38.498	54.457	76.394	209,62
Partícipes por 1.000 habitantes	26	33	39	46	52	99,86

(*) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de INVERCO.

2.5.10 – Evolución del número de plazas ocupadas en centros residenciales del INSERSO para personas mayores por tipo de centro y plaza y del número de socios de centros de día. 1991-1996

	Centros propios			Centros concertados			Socios de centros de día
	Plazas válidos	Plazas asistidas	Total	Plazas válidos	Plazas asistidas	Total	
1991	5.674	2.529	8.203	–	–	–	1.120.040
1992	6.111	2.807	8.918	–	–	–	1.170.021
1993	6.382	3.059	9.441	–	–	–	1.235.258
1994	6.836	3.233	10.069	506	2.427	2.933	1.281.550
1995	6.166	3.248	9.414	491	2.418	2.909	1.268.010
1996	4.508	2.239	6.746	379	1.696	2.075	–

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín estadístico de datos básicos*, n. 25, 1996.

2.5.11 – Evolución de las ayudas económicas para personas mayores gestionadas por el INSERSO según tipo de ayuda. 1991-1995

	Ayudas individuales			Ayuda institucional			
	Total	Atención domiciliaria	Otras	Total	Alojamiento y manutención en centros residenciales	Mantenimiento en hogares y clubes	Otras
1991	12.376	2.267	10.109	1.264	21	95	1.148
1992	3.442	3.289	153	1.564	18	132	1.414
1993	2.486	2.357	129	1.947	25	152	1.770
1994	2.214	2.136	78	2.111	25	178	1.908
1995	2.319	2.269	50	2.250	23	196	2.031

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín estadístico de datos básicos*, n. 25, 1996.

2.5.12 – Evolución del número de beneficiarios y del número de horas del programa de ayuda a domicilio del INSERSO para personas mayores. 1991-1995

	Acción directa			Acción concertada		
	Beneficiarios	Número de horas	Número medio de horas anuales por beneficiario	Beneficiarios	Número de horas	Número medio de horas anuales por beneficiario
1991	1.138	246.796	216,87	20.103	4.027.111	200,32
1992	1.117	184.675	165,33	22.977	5.805.471	252,66
1993	803	112.907	140,61	24.411	5.275.803	216,12
1994	725	239.469	330,30	27.339	6.204.393	226,94
1995	1.526	159.600	104,59	28.491	5.290.270	185,68

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín estadístico de datos básicos*, n. 25, 1996.

2.6 Derechos y seguridad ciudadana

2.6.1 – Indicadores de seguridad ciudadana. 1989-1995

	Delitos denunciados	Población reclusa	Detenciones	Aprehensiones de droga (kg)
1989	1.030.963	31.918	27.237	64.365
1990	1.021.045	33.911	22.854	60.929
1991	990.301	38.383	28.491	83.105
1992	934.070	42.451	27.645	108.822
1993	938.612	46.881	30.161	129.153
1994	901.696	47.973	31.703	224.143
1995	908.264	46.655	44.318	204.822

Nota: Las aprehensiones de droga están referidas a heroína, cocaína y hachís.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de *Anuario El País*, varios años.

2.6.2 – Evolución de las denuncias ante el Defensor del Pueblo. 1989-1995

	Denuncias	Denuncias por 10.000 habitantes	% de variación anual
1989	21.023	5,43	52,40
1990	29.396	7,57	39,83
1991	25.645	6,59	–12,76
1992	19.713	5,05	–23,13
1993	22.372	5,72	13,49
1994	18.594	4,75	–16,89
1995	12.877	3,29	–30,75

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico 1995*, 1996; y Defensor del Pueblo, *Informe anual y debates en las Cortes Generales*, varios años.

2.6.3 – Evolución de las diligencias previas iniciadas por la Fiscalía General del Estado. 1992-1995

	1992	1993	1994	1995	% de variación 92/95
Seguridad exterior del Estado	825	1.303	1.445	1.390	68,48
Seguridad interior del Estado	20.353	27.468	29.386	34.347	68,76
Falsedades	6.212	10.865	12.059	17.065	174,71
Contra la Administración de Justicia	4.818	8.687	10.335	12.211	153,45
Infracción de las Leyes sobre inhumaciones y de la violación de sepulturas y de los delitos de riesgo en general	77.299	82.135	77.329	88.481	14,47
Hacienda Pública	97	190	302	295	204,12
Delitos cometidos por funcionarios públicos	1.512	2.420	3.061	5.250	247,22
Contra las personas	275.467	324.927	370.520	408.277	48,21
Contra la libertad sexual	4.640	5.695	5.985	7.237	55,97
Contra el honor	6.038	7.959	9.308	13.403	121,98
Contra el estado civil de las personas	43	34	38	48	11,63
Contra la libertad y seguridad	65.381	85.542	84.632	95.341	45,82
Contra la propiedad	1.003.936	1.398.679	1.412.410	1.684.685	67,81
Imprudencia	78.433	86.324	101.616	100.261	27,83
Leyes especiales	16.077	23.999	30.691	41.247	156,56
Total	1.561.131	2.066.227	2.149.117	2.509.538	60,75

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fiscalía General del Estado, *Memoria*, varios años.

2.7 Ocio

2.7.1 – Evolución de la producción y consumo culturales. Producción editorial, bibliotecas, cines, teatros y museos. 1990-1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Producción editorial	36.239	39.082	41.816	40.758	44.261	47.519	45.369
Bibliotecas							
Prestatarios inscritos	5.457.881	–	15.084.092	–	8.946.767	–	–
Puntos de servicio	6.055	–	7.815	–	7.871	–	–
Cines							
Salas	1.773	1.806	1.807	1.791	1.888	2.090	1.934 (*)
Espectadores (miles)	78.511	79.095	83.302	87.704	89.097	94.600	47.173 (*)
Recaudación (millones de pesetas)	28.262	30.956	36.332	40.579	43.560	48.228	25.126 (*)
Gasto medio por espectador	360	391	436	463	489	510	533 (*)
Visitantes a museos (en miles)	–	–	5.908	–	28.475	–	–
Teatros							
Obras representadas	1.891	2.542	4.459	4.280	6.148	–	–
Espectadores (miles)	5.142	4.776	3.635	3.301	4.188	–	–
Recaudación (millones de pesetas)	6.827	4.961	7.506	7.796	12.128	–	–
Gasto medio por espectador	1.328	1.039	2.065	2.362	2.896	–	–

(*) Datos a 30 de junio.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; INE, *Boletín mensual de estadística,* n. 62, 1997; y datos del Ministerio de Educación y Cultura.

2.7.2 – Indicadores del turismo en España. 1990-1996

	Entrada de visitantes (en miles de personas)	Saldo del turismo (en millones de pesetas)	Ingresos por turismo (en millones de pesetas)	Gasto medio por visitante (en pesetas)
1990	52.044	1.474.890	1.936.538	37.210
1991	53.495	1.517.758	1.991.146	37.221
1992	55.331	1.699.102	2.265.103	40.937
1993	57.259	1.911.478	2.514.128	43.908
1994	61.428	2.322.224	2.875.448	46.810
1995	63.255	2.605.882	3.160.993	49.972
1996 (*)	61.915	2.693.032	3.278.833	52.957

(*) Los datos del saldo, los ingresos y el gasto medio son de enero a noviembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico 1995*, 1996; e INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 62, 1997.

2.7.3 – Evolución de los indicadores hoteleros. 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994
Hoteles					
Número	9.436	9.603	9.792	9.734	10.063
Plazas	929.533	972.292	1.003.199	1.009.241	1.053.355
Plazas por 1.000 hab.	23,95	25,02	25,75	25,85	26,93
Plazas por 1.000 turistas	26,31	27,03	29,18	28,06	26,82
Acampamentos					
Número	928	954	952	1.039	1.079
Plazas	571.278	575.349	582.053	602.370	617.129
Plazas por 1.000 hab.	14,72	14,80	14,94	15,43	15,78
Plazas por 1.000 turistas	16,17	15,99	16,93	16,75	15,71
Albergues y paradores					
Número	86	83	83	86	86
Plazas	9.416	9.437	9.461	4.887	9.671
Plazas por 1.000 hab.	0,24	0,24	0,24	0,13	0,25
Plazas por 1.000 turistas	0,27	0,26	0,28	0,14	0,25
Apartamentos					
Número	117.673	122.995	118.500	123.140	123.678
Plazas	384.904	402.724	387.196	419.072	419.916
Plazas por 1.000 hab.	9,92	10,36	9,94	10,73	10,73
Plazas por 1.000 turistas	10,90	11,20	11,26	11,65	10,69

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico 1995*, 1996 y Eurostat, *Statistiques Démographiques 1995*, Luxemburgo 1995.

2.7.4 – Evolución del número de licencias federativas. 1990-1994

	Deportivas	Caza	Pesca	Licencias deportivas por 1.000 hab.
1990	2.318.993	1.370.870	789.102	59,76
1991	2.266.857	1.357.415	898.470	58,32
1992	2.394.457	1.325.001	832.313	61,45
1993	2.480.727	1.327.639	814.915	63,53
1994	2.494.630	1.343.175	835.943	63,77

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico 1995*, 1996.

2.7.5 – Evolución del gasto de los hogares en esparcimiento, enseñanza y cultura. 1990-1995

	Gasto total (en millones de pesetas)	Gasto medio por hogar	Gasto medio por persona
1990	1.586.944	139.945	40.780
1991	1.668.210	144.662	42.659
1992	1.936.646	162.908	49.330
1993	2.054.267	172.730	53.120
1994	2.099.734	176.480	54.153
1995	2.135.115	178.872	54.954

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística,* n. 62, 1997.

2.7.6 – Evolución del importe de cantidades jugadas a nivel nacional. En millones de pesetas. 1990-1996

	Juego privado	Juego público	ONCE (1)	Total	Cantidad (en pesetas) jugada por habitante
1990	982.046,1	622.388,2	259.731,1	1.864.165,4	48.039,6
1991	1.038.222,0	696.506,5	189.303,0	1.924.031,5	49.502,1
1992	2.109.412,0	754.437,5	320.422,0	3.184.271,5	81.724,9
1993	2.062.491,0	789.639,0	344.612,0	3.196.742,0	81.867,0
1994	1.986.978,8	841.223,0	366.421,6	3.194.623,4	81.668,4
1995	1.855.934,0	865.496,0	385.552,0	3.106.982,0	79.283,6
1996	1.855.934,0 (2)	911.607,0	386.057,0	3.153.598,0	80.303,3

(1) Datos provisionales a partir de 1993.
(2) Datos de 1995.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Justicia e Interior, *Anuario*, varios años; e Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, Madrid, 1994.

2.7.7 – Evolución del número de asociaciones por tipo. 1990-1994

	Sección 1ª	Sección 2ª	Juvenil	Total	Total acumulado
1990	7.709	124	874	8.707	100.617
1991	9.664	132	1.016	10.812	111.429
1992	9.347	126	1.073	10.546	121.975
1993	9.777	141	1.077	10.995	132.970
1994	10.250	160	1.150	11.560	144.530

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Justicia e Interior, *Anuario 1994.*

3. TERRITORIO

3.1 Transporte
3.2 Comunicaciones
3.3 Recursos hidrológicos
3.4 Urbanismo

3.1 Transporte

3.1.1 – Evolución de los kilómetros de carreteras, tuberías y vías férreas. 1990-1995

	Carreteras			Ferrocarril	Tuberías
	Total	Autopistas y autovías	Resto		
1990	156.172	4.435	151.737	14.572	5.859
1991	156.974	5.065	151.909	14.582	6.844
1992	158.324	6.209	152.115	15.075	7.402
1993	159.630	6.577	153.053	14.629	7.649
1994	162.196	6.497	155.699	14.682	7.753
1995	162.617	5.142	157.475	14.308	8.133

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995*, 1996.

3.1.2 – Evolución del transporte de viajeros y mercancías por tipo de transporte. En porcentaje. 1990-1995

	Viajeros					Mercancías (5)					
	Carretera (1)	Ferrocarril (2)	Aéreo (3)	Marítimo (4)	Total	Carretera (6)	Ferrocarril	Aéreo (9)	Marítimo (8)	Tubería (7)	Total
1990	89,39	7,14	3,01	0,45	100	75,51	5,81	0,05	16,53	2,11	100
1991	89,85	6,68	2,95	0,51	100	75,71	5,20	0,04	16,74	2,30	100
1992	89,39	6,80	3,34	0,46	100	77,13	4,59	0,05	15,71	2,53	100
1993	89,51	6,22	3,82	0,45	100	79,38	3,93	0,05	13,96	2,69	100
1994	89,84	5,91	3,78	0,46	100	79,18	4,16	0,05	14,10	2,52	100
1995	90,16	5,90	3,57	0,37	100	77,24	4,12	0,03	16,02	2,48	100

(1) Las cifras se han obtenido totalizando los viajeros-km correspondientes a motos, coches y autobuses en la red cubierta por el Plan Nacional de Aforos.
(2) Comprende Renfe y vía estrecha.
(3) Comprende el tráfico regular y no regular de Iberia y Aviaco. Desde 1993, además del grupo Iberia, incluye Air Europa y Spanair.
(4) Pasajeros entrados en cabotaje. No se incluye el pasaje a bahía y tránsito.
(5) Corresponde exclusivamente al transporte interurbano.
(6) Corresponde a la red cubierta por el Plan Nacional de Aforos (del orden de 70.000 km).
(7) Comprende solamente el tráfico efectuado por oleoducto.
(8) Incluye los tráficos con las provincias insulares.
(9) Incluye mercancías y correo de Iberia.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1995*, 1996.

3.1.3 – Evolución de la explotación de carreteras de la Red de Interés General del Estado. En millones de unidades. 1991-1995

	Vehículos/km	Personas/km	Viajeros/km	Pasajeros/km	Toneladas/km
1991	68.371	147.497	124.886	73.284	99.300
1992	73.408	156.264	132.864	76.693	99.600
1993	77.091	164.962	140.355	81.387	104.000
1994	80.363	171.180	145.249	84.014	110.900
1995	83.054	177.330	150.142	87.180	117.300

Fuente: Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995*, 1996.

3.1.4 – Indicadores de tráfico. 1990-1995

	Vehículos por conductor	Denuncias por 100 conductores	Denuncias por 100 vehículos	Accidentes por 1.000 conductores	Accidentes por 1.000 vehículos	Víctimas por accidente	Víctimas por 1.000 habitantes
1990	1,09	21,53	19,68	7,08	6,47	1,60	4,18
1991	1,11	20,07	18,06	6,60	5,94	1,58	3,99
1992	1,13	18,62	16,53	5,67	5,03	1,56	3,49
1993	1,12	18,60	16,58	5,03	4,49	1,55	3,16
1994	1,12	18,86	16,89	4,81	4,31	1,52	3,05
1995	1,12	16,81	14,95	4,99	4,43	1,52	3,25

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995*, 1996.

3.1.5 – Evolución de la inversión en infraestructuras en millones de pesetas y como porcentaje del PIB, licitación oficial en edificación e ingeniería civil. 1992-1996

	Total		Edificación		Ingeniería civil	
	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB
1992	1.673.790	2,83	463.301	0,78	1.210.489	2,05
1993	2.013.735	3,30	537.144	0,88	1.476.591	2,42
1994	2.059.328	3,18	531.041	0,82	1.528.287	2,36
1995	1.432.969	2,05	430.079	0,62	1.002.890	1,44
1996 (*)	1.117.255	2,04	239.658	0,44	877.597	1,60

(*) Datos hasta el tercer trimestre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Boletín estadístico*, n. 8, 1996; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números.

3.2 Comunicaciones

3.2.1 – Indicadores de la red telefónica. 1992-1995

	Líneas por 100 habitantes	Teléfonos móviles por 100 habitantes	Grado de digitalización de la red	Miles de km de fibra óptica
1992	39,67	0,46	36,37	493,88
1993	40,63	0,66	41,40	553,47
1994	40,67	1,05	47,79	650,86
1995	41,12	2,41	56,75	923,36

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995,* 1996; e INE, *Anuario Estadístico,* varios años.

3.2.2 – Evolución de la duración media de las llamadas telefónicas en minutos y su distribución porcentual por tipo. 1992-1995

Duración media de las llamadas en minutos por tipo						
	Total	Metropolitanas	Provinciales	Interprovinciales	Internacionales	Otras (*)
1992	2,67	2,49	2,81	3,70	3,30	1,36
1993	2,62	2,46	2,74	3,62	3,32	1,09
1994	2,61	2,45	2,71	3,62	3,27	1,30
1995	2,58	2,44	2,73	3,55	3,25	1,35
Distribución porcentual de las llamadas por tipo						
	Total	Metropolitanas	Provinciales	Interprovinciales	Internacionales	Otras (*)
1992	100	72,95	9,26	13,76	1,45	2,57
1993	100	72,49	9,97	13,56	1,48	2,50
1994	100	72,47	9,98	12,98	1,53	3,05
1995	100	70,43	10,86	12,71	1,62	4,38

(*) A partir de 1994 se incluyen las llamadas realizadas con teléfonos móviles.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995,* 1996.

3.2.3 – Evolución de la audiencia de los medios de comunicación. 1990-1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (*)
Lectura de diarios (miles de individuos)	10.077	10.354	10.767	11.636	11.908	12.764	12.898
Lectura de revistas (miles de individuos)	17.926	18.634	18.527	17.979	17.460	18.354	18.799
Audiencia de radio (miles de individuos)	15.934	16.715	16.772	16.926	17.918	18.972	19.129
Audiencia de T.V. (miles de individuos)	27.605	28.636	28.630	28.822	29.229	30.588	30.857
Nº medio de minutos vistos de televisión	184	187	194	204	210	211	–

(*) Datos de noviembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del EGM y Fundesco, *Comunicación social 1996,* 1996.

3.3 Recursos hidrológicos

3.3.1 – Evolución de la situación de los embalses por cuencas hidrográficas. En porcentaje de agua embalsada respecto a la capacidad total. 1994-1996

Cuencas	1994	1995	1996
Norte	63,92	81,46	66,63
Duero	48,06	56,16	67,45
Tajo	41,70	44,57	62,15
Guadiana	12,01	28,61	63,71
Guadalquivir	11,90	23,32	76,15
Sur	21,39	22,09	77,27
Segura	10,41	11,88	21,52
Júcar	11,10	10,04	23,43
Ebro	70,85	63,15	82,86
Cataluña	75,72	78,32	79,97
Total peninsular	36,50	42,79	65,95

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995,* 1996 y Ministerio de Medio Ambiente, *Información Hidrológica,* n. 240, 1996.

3.3.2 – Evolución de la precipitación anual en milímetros por cuencas hidrográficas. 1991-1996

Cuencas	1991	1992	1993	1994	1996	Media 1951-1996
Vertiente Norte	1.212	1.363	1.407	1.350	1.241	1.300
Cuenca del Duero	447	510	600	531	550	594
Cuenca del Tajo	458	490	589	489	760	640
Cuenca del Guadiana	383	433	454	362	700	529
Cuenca del Guadalquivir	496	477	426	384	937	601
Vertiente Sur	498	514	467	346	796	561
Cuenca de Levante y Sureste	461	472	439	324	761	500
Cuenca del Ebro	568	694	546	542	475	600
Vertiente del Pirineo Oriental	764	977	740	748	546	722
Total peninsular	565	628	617	553	851	670

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico 1995,* 1996; y Ministerio de Medio Ambiente, *Información hidrológica,* varios números.

3.3.3 – Evolución de las aportaciones a embalses y demandas satisfechas en usos consuntivos según años hidrológicos (hm^3). 1992-1995

Cuencas	1992/93				1993/94				1994/95			
	Aportaciones	Demanda satisfecha	Regadíos	Abastecimiento	Aportaciones	Demanda satisfecha	Regadíos	Abastecimiento	Aportaciones	Demanda satisfecha	Regadíos	Abastecimiento
Vertiente Norte	699,0	118,9	112,7	6,2	842,3	129,5	126,8	2,7	794,1	185,6	178,5	7,1
Cuenca del Duero	2.693,3	2.080,0	1.320,0	230,0	4.498,0	2.170,0	1.665,0	250,0	2.376,0	2.141,0	1.675,0	234,0
Cuenca del Tajo	1.250,0	1.223,5	(1) 898,0	315,6	5.105,2	(1) 2.247,0	(1) 1.407,0	(4) 740,0	1.777,0	2.888,0	1.843,0	(4) 845,0
Cuenca del Guadiana (2)	345,5	614,6	503,6	110,9	792,0	543,0	327,0	116,0	240,4	487,2	360,3	126,9
Cuenca del Guadalquivir	632,6	613,5	147,5	431,3	1.083,3	1.035,0	591,3	410,6	400,5	514,8	40,4	449,6
Vertiente Sur	207,0	404,6	245,8	158,8	206,4	402,0	226,0	176,0	147,8	268,5	125,9	142,6
Cuenca del Segura (3)	395,0	440,0	257,0	183,0	379,0	382,0	200,0	182,0	320,0	311,0	181,0	130,0
Cuenca del Júcar	632,2	964,9	832,5	136,6	457,1	649,6	513,9	130,7	461,8	415,2	294,3	120,9
Cuenca del Ebro	5.741,0	3.113,0	2.921,0	193,0	5.858,0	3.538,3	3.355,0	183,3	5.331,0	3.506,3	3.322,0	184,3
Total	12.595,6	9.573,0	7.238,1	1.765,4	19.221,3	11.096,4	8.412,0	2.191,3	11.848,6	10.717,6	8.020,4	2.240,4

Notas: El primer concepto son las aportaciones procedentes de los embalses reguladores ya sea para fines consuntivos (regadíos y abastecimiento) o para necesidades no consuntivas (caudal ecológico, reservas para prevenir necesidades de abastecimiento o similares, trasvases, concesiones industriales, etc.). En la mayoría de las cuencas, sólo se incluyen las aportaciones en embalses gestionados por el Estado. Las demandas satisfechas incluyen principalmente las de regadíos y abastecimiento. Los regadíos y abastecimientos recogen sólo las aguas gestionadas por las confederaciones, que en el caso de abastecimientos es una actividad escasa, ya que ésta es realizada por empresas y organismos públicos creados para este fin.
(1) Incluye el trasvase Tajo-Segura.
(2) Incluye los datos correspondientes a los embalses de: Peñarroya, Vicario, Gasset y Torre Abraham (zona este); Cíjara, García de Sola, Orellana, Zújar, La Serena, Alangue y Villar del Rey (zona oeste); Chanza, Piedra, Los Machos y Corumbel Bajo (zona sur).
(3) Los datos correspondientes a demanda satisfecha, regadíos y abastecimiento incluyen el trasvase Tajo-Segura.
(4) Incluye el Canal de Isabel II.
Fuente: Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995,* 1996.

3.4 Urbanismo

3.4.1 – Evolución del número de municipios con planeamiento urbanístico y de suelo urbano. 1992-1995

	Municipios con planeamiento urbanístico				Suelo urbano (miles de m^2)
	Total	Plan general	Normas subsidiarias	Delimitación del uso del suelo	
1992	5.216	795	2.350	2.071	–
1993	5.296	773	2.471	2.052	–
1994	5.448	751	2.667	2.030	7.276.300
1995	5.522	731	2.791	2.000	–

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995*, 1996.

3.4.2 – Evolución del número de viajeros en transportes urbanos por tipo de transporte. Valores absolutos en millones y porcentaje. 1991-1995

	Metropolitano (1)		Autobús		Cercanías (2)		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1991	682	28,5	1.710	71,5	–	–	2.392	100
1992	686	25,7	1.667	62,5	316	11,9	2.669	100
1993	640	24,2	1.694	64,0	313	11,8	2.647	100
1994 (3)	630	23,7	1.701	64,0	326	12,3	2.657	100
1995	645	24,4	1.659	62,8	340	12,8	2.644	100

(1) Datos de Madrid y Barcelona.
(2) Datos de Renfe y FEVE.
(3) No se incluyen datos de cercanías de FF.CC. de Mallorca.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995*, 1996.

A. INDICADORES AUTONÓMICOS

A.1 Producción y desarrollo

A.1.1 Producción
A.1.2 Inversión
A.1.3 Financiación pública
A.1.4 Precios y consumo
A.1.5 Mercado de trabajo
A.1.6 Empresa

A.2 Bienestar

A.2.1 Procesos demográficos
A.2.2 Procesos formativos
A.2.3 Salud
A.2.4 Vivienda
A.2.5 Ocio

A.3 Territorio

A.4 Percepción social

A.1 Producción y desarrollo

A.1.1 Producción

A.1.1.1 – Evolución del porcentaje de variación anual del Valor Añadido Bruto (VAB) *per cápita* en pesetas constantes de 1980 por Comunidades Autónomas. 1981-1994

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (P)	1993 (P)	1994 (A)
Andalucía	–3,83	1,14	1,35	3,07	6,21	–0,48	7,32	4,92	3,77	7,98	5,01	0,59	–1,17	0,89
Aragón	–2,40	2,87	5,92	5,35	–1,48	3,11	4,79	8,07	5,12	2,63	2,89	0,96	–1,08	1,01
Asturias	0,33	4,42	–4,00	1,48	6,09	–2,65	0,63	3,64	4,04	1,01	1,64	2,99	–1,20	0,19
Baleares	3,75	4,77	6,32	7,76	1,68	–5,80	5,63	5,86	2,86	7,07	6,91	3,98	0,69	1,50
Canarias	–3,79	5,36	2,26	5,76	3,60	20,64	8,17	9,01	0,50	4,11	4,53	4,78	0,53	1,46
Cantabria	0,22	0,61	1,87	2,89	1,23	–6,23	6,44	9,61	7,95	1,80	1,80	2,40	–1,05	2,45
Castilla-La Mancha	–5,14	0,45	–0,29	2,55	5,06	2,60	10,36	8,17	5,60	5,15	3,59	2,62	–3,90	0,48
Castilla y León	–4,69	2,18	3,03	4,25	3,14	–1,97	5,35	3,59	3,00	1,97	2,93	1,78	1,24	0,49
Cataluña	–3,62	0,11	1,46	3,81	–0,11	3,56	5,80	6,55	6,40	3,80	2,60	2,26	–1,52	2,37
C. Valenciana	–1,03	–2,64	1,01	5,25	2,12	5,08	5,23	3,44	4,36	6,52	3,98	1,46	–1,46	1,64
Extremadura	–1,54	1,48	–3,85	16,71	5,24	–2,02	8,56	9,49	1,69	6,60	5,25	1,68	–1,39	–0,47
Galicia	–2,13	–0,20	1,08	4,14	4,10	–7,08	4,51	4,93	3,38	2,44	3,81	1,40	–0,73	0,75
Madrid	–1,33	1,73	0,52	3,68	1,36	11,01	7,55	2,69	5,45	6,80	4,45	1,81	0,49	1,37
Murcia	–4,24	–1,12	6,61	0,66	–0,08	13,75	4,48	2,60	4,55	8,53	2,83	1,50	–1,06	0,80
Navarra	0,99	–2,20	0,80	3,14	1,29	3,96	10,64	2,37	9,16	–0,12	3,01	–0,07	–3,92	1,19
País Vasco	–1,18	0,47	–1,72	–1,13	2,24	3,62	2,44	1,83	6,59	2,97	5,35	0,00	–0,98	2,15
La Rioja	9,39	–0,61	0,59	5,77	10,55	–10,05	–2,61	3,43	3,44	4,99	3,39	3,47	–0,66	4,37
Total	–2,34	0,83	1,15	3,75	2,52	3,07	5,96	4,82	4,79	4,95	3,86	1,71	–0,89	1,44

(P) Datos provisionales. (A) Datos avance.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; INE, *Contabilidad Regional de España. Base 1986. Serie 1990–1994*, Madrid, 1996; INE, *Índice de Precios de Consumo. Base 1992*; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

A.1.1.2 – Evolución de la comparación del Valor Añadido Bruto (VAB) *per cápita*, en pesetas constantes, con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1994

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (P)	1993 (P)	1994 (A)
Andalucía	81,24	76,99	76,82	76,57	75,68	78,04	75,17	75,81	75,59	74,56	76,40	76,97	75,91	75,48	74,87
Aragón	105,78	103,62	105,79	110,85	112,62	108,28	110,23	109,46	113,31	114,10	112,02	111,38	110,93	111,11	111,01
Asturias	99,48	103,28	107,34	102,23	100,33	104,17	99,98	95,54	95,12	95,14	92,22	90,80	92,41	92,60	91,93
Baleares	120,74	127,64	132,49	139,10	144,30	142,93	132,05	130,69	130,12	125,61	126,77	129,48	131,15	132,05	130,96
Canarias	78,11	82,66	85,80	86,18	87,31	87,70	102,98	104,37	107,49	102,17	100,86	101,07	103,48	104,33	103,74
Cantabria	108,84	110,49	110,23	110,99	110,05	108,65	98,76	99,29	103,95	107,22	104,12	102,26	103,26	103,38	104,69
Castilla-La Mancha	90,04	83,32	82,83	81,50	80,40	82,26	83,39	87,14	90,29	91,39	91,86	91,84	92,88	90,27	89,63
Castilla y León	100,63	92,34	93,64	95,45	95,98	96,63	93,26	93,15	92,58	91,61	89,65	89,48	90,16	92,73	92,48
Cataluña	114,56	117,11	116,77	117,62	118,17	115,60	115,36	115,33	117,29	119,11	117,80	116,40	117,09	116,41	117,55
C. Valenciana	99,89	102,19	98,57	98,34	99,67	99,20	100,32	99,44	97,90	97,19	98,30	98,15	97,72	96,98	97,00
Extremadura	64,47	60,91	60,99	57,68	64,56	65,96	64,76	66,51	69,79	68,22	69,79	71,14	71,48	71,48	70,48
Galicia	85,76	85,73	85,23	85,53	86,21	87,89	80,02	79,47	80,12	79,60	78,21	78,56	78,59	78,98	78,69
Madrid	110,87	115,90	116,96	116,25	116,20	114,91	122,34	123,83	120,97	121,40	123,20	123,53	123,28	124,61	124,14
Murcia	99,35	93,59	91,33	95,81	92,54	89,81	97,80	95,94	93,42	92,67	95,24	93,80	93,13	92,53	91,50
Navarra	126,19	127,96	124,23	123,92	123,30	121,91	123,08	128,83	126,08	131,50	125,22	124,20	121,99	118,22	117,89
País Vasco	122,55	130,71	131,15	128,31	123,12	123,64	122,85	119,37	116,77	119,68	118,23	120,66	119,34	119,95	121,50
La Rioja	136,72	147,06	144,90	144,03	146,76	158,17	137,59	126,48	124,76	123,27	123,42	122,99	125,39	125,96	129,87
Total (*)	400.102	386.690	387.664	390.170	403.061	411.628	423.780	447.971	468.592	490.067	513.401	532.142	540.007	534.141	541.018

(*) Los datos del total están en valor absoluto. (P) Datos provisionales. (A) Datos avance.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico,* varios años; INE, *Contabilidad Regional de España. Base 1986. Serie 1990-1994,* Madrid, 1996; INE, *Índice de Precios de Consumo. Base 1992;* e INE, *Boletín mensual de estadística,* varios números.

A.1.1.3 – Evolución del Valor Añadido Bruto (VAB) en porcentaje por ramas de actividad y Comunidades Autónomas. 1980-1992

	Andalucía		Aragón		Asturias	
	1980	1992 (*)	1980	1992 (*)	1980	1992 (*)
Productos de la agricultura, de la silvicultura y de la pesca	11,92	7,30	11,40	3,98	5,26	2,67
Productos energéticos	4,60	5,61	5,56	4,31	12,02	9,69
Minerales y metales férreos y no férreos	1,19	0,73	1,15	0,69	12,56	6,74
Minerales y productos a base de minerales no metálicos	2,92	1,32	1,98	1,54	3,06	2,64
Productos químicos	1,39	0,77	1,66	0,86	1,27	0,49
Productos metálicos, máquinas y material eléctrico	1,95	1,51	9,12	7,17	3,60	2,28
Material de transporte	1,62	0,99	1,73	4,01	1,05	1,07
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	6,28	5,74	3,53	3,71	3,86	3,72
Productos textiles, cuero y calzados, vestido	1,36	0,74	2,42	1,67	0,48	0,16
Papel, artículos de papel, impresión	0,58	0,63	1,22	1,50	0,54	0,76
Productos de industrias diversas	0,91	0,68	2,63	1,57	1,03	0,49
Construcción y obras de ingeniería civil	10,37	10,48	7,97	8,35	8,64	11,40
Recuperación y reparación. Servicios de comercio, hostelería y restaurantes	19,57	25,62	17,17	24,07	17,23	20,64
Servicios de transportes y comunicaciones	5,91	5,50	5,04	4,55	5,03	5,96
Servicios de las instituciones de crédito y seguro	4,52	5,76	5,98	6,83	4,93	6,34
Otros servicios destinados a la venta	13,27	16,23	13,90	16,16	12,13	16,78
Servicios de Admon. general, de enseñanza e investigación, de sanidad, doméstico y otros servicios no destinados a la venta	15,20	17,90	11,20	16,55	11,17	15,71
Producción imputada de servicios bancarios	–3,56	–7,53	–3,66	–7,53	–3,87	–7,53
Total	100	100	100	100	100	100

Sigue **A.1.1.3 – Evolución del Valor Añadido Bruto (VAB) en porcentaje por ramas de actividad y Comunidades Autónomas. 1980-199**

	Baleares		Canarias		Cantabria	
	1980	1992 (*)	1980	1992 (*)	1980	1992 (*)
Productos de la agricultura, de la silvicultura y de la pesca	3,93	1,55	8,55	3,80	7,04	5,01
Productos energéticos	2,02	2,99	3,48	5,43	1,31	1,72
Minerales y metales férreos y no férreos	0,00	0,00	0,00	0,04	5,19	3,28
Minerales y productos a base de minerales no metálicos	1,44	0,70	1,12	0,87	2,73	2,05
Productos químicos	0,11	0,04	0,39	0,24	4,95	2,49
Productos metálicos, máquinas y material eléctrico	0,85	0,47	0,55	0,50	9,39	6,76
Material de transporte	0,08	0,09	0,18	0,27	2,56	1,41
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	2,42	2,14	4,79	3,22	5,52	4,99
Productos textiles, cuero y calzados, vestido	3,09	1,59	0,09	0,14	0,64	0,49
Papel, artículos de papel, impresión	0,40	0,39	0,75	0,65	0,64	0,72
Productos de industrias diversas	2,08	1,06	0,55	0,49	2,69	1,57
Construcción y obras de ingeniería civil	8,03	8,16	10,25	9,47	6,39	8,15
Recuperación y reparación. Servicios de comercio, hostelería y restaurantes	44,01	43,63	30,28	38,07	17,50	19,27
Servicios de transportes y comunicaciones	5,73	8,00	8,31	7,52	7,00	5,14
Servicios de las instituciones de crédito y seguro	5,36	6,60	4,72	4,41	5,32	6,66
Otros servicios destinados a la venta	16,93	17,21	16,27	14,62	13,78	22,74
Servicios de Admon. general, de enseñanza e investigación, de sanidad, doméstico y otros servicios no destinados a la venta	7,13	12,92	13,32	17,78	11,02	15,11
Producción imputada de servicios bancarios	–3,60	–7,53	–3,62	–7,53	–3,65	–7,53
Total	100	100	100	100	100	100

Sigue **A.1.1.3 – Evolución del Valor Añadido Bruto (VAB) en porcentaje por ramas de actividad y Comunidades Autónomas. 1980-1992**

	Castilla-La Mancha		Castilla y León		Cataluña	
	1980	1992 (*)	1980	1992 (*)	1980	1992 (*)
Productos de la agricultura, de la silvicultura y de la pesca	18,12	8,46	12,84	4,71	3,44	1,53
Productos energéticos	9,66	12,98	5,60	7,29	4,15	5,30
Minerales y metales férreos y no férreos	0,38	0,14	0,52	0,25	0,44	0,26
Minerales y productos a base de minerales no metálicos	3,65	2,67	1,53	1,89	1,85	1,43
Productos químicos	2,48	1,49	1,18	1,11	5,15	3,77
Productos metálicos, máquinas y material eléctrico	2,65	2,73	2,52	1,91	8,57	6,29
Material de transporte	0,42	0,31	6,83	4,52	3,54	1,96
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	4,67	3,75	5,46	5,72	4,70	4,44
Productos textiles, cuero y calzados, vestido	2,50	2,47	1,32	0,86	7,05	3,35
Papel, artículos de papel, impresión	0,37	0,31	0,86	1,00	2,07	2,26
Productos de industrias diversas	1,68	1,33	3,20	2,70	2,83	2,37
Construcción y obras de ingeniería civil	10,23	11,19	8,39	10,04	7,95	8,26
Recuperación y reparación. Servicios de comercio, hostelería y restaurantes	15,08	20,45	16,84	18,94	16,69	23,12
Servicios de transportes y comunicaciones	5,28	4,14	5,47	4,01	5,07	5,90
Servicios de las instituciones de crédito y seguro	4,56	5,98	5,57	7,19	6,58	8,18
Otros servicios destinados a la venta	10,82	12,60	13,40	15,37	16,46	18,84
Servicios de Admon. general, de enseñanza e investigación, de sanidad, doméstico y otros servicios no destinados a la venta	10,94	16,52	12,12	20,00	7,01	10,26
Producción imputada de servicios bancarios	–3,49	–7,53	–3,66	–7,53	–3,57	–7,53
Total	100	100	100	100	100	100

Sigue **A.1.1.3 – Evolución del Valor Añadido Bruto (VAB) en porcentaje por ramas de actividad y Comunidades Autónomas. 1980-1992**

	C. Valenciana		Extremadura		Galicia	
	1980	1992 (*)	1980	1992 (*)	1980	1992 (*)
Productos de la agricultura, de la silvicultura y de la pesca	6,32	3,04	18,11	7,52	12,40	8,22
Productos energéticos	2,67	5,18	2,15	10,74	7,20	9,36
Minerales y metales férreos y no férreos	1,12	0,34	0,17	0,02	2,77	0,79
Minerales y productos a base de minerales no metálicos	3,82	3,40	1,15	0,54	1,69	1,90
Productos químicos	1,15	0,94	0,24	0,05	0,62	0,63
Productos metálicos, máquinas y material eléctrico	3,14	2,77	1,29	0,70	2,30	1,73
Material de transporte	2,01	1,63	0,25	0,04	3,89	2,93
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	4,58	4,23	6,04	3,72	4,33	4,97
Productos textiles, cuero y calzados, vestido	6,88	4,12	0,85	0,52	0,93	0,88
Papel, artículos de papel, impresión	0,82	0,86	0,16	0,16	0,54	0,56
Productos de industrias diversas	4,64	3,86	0,74	0,33	1,88	1,13
Construcción y obras de ingeniería civil	9,03	8,38	10,71	14,27	10,66	10,63
Recuperación y reparación. Servicios de comercio, hostelería y restaurantes	20,13	27,72	20,77	21,33	19,06	19,71
Servicios de transportes y comunicaciones	5,41	5,91	5,04	3,86	5,46	4,86
Servicios de las instituciones de crédito y seguro	5,43	6,15	6,00	5,53	5,63	6,48
Otros servicios destinados a la venta	16,53	16,74	13,27	14,89	12,16	16,14
Servicios de Admon. general, de enseñanza e investigación, de sanidad, doméstico y otros servicios no destinados a la venta	9,90	12,26	16,72	23,31	12,05	16,62
Producción imputada de servicios bancarios	–3,57	–7,53	–3,66	–7,53	–3,57	–7,53
Total	100	100	100	100	100	100

Sigue **A.1.1.3 – Evolución del Valor Añadido Bruto (VAB) en porcentaje por ramas de actividad y Comunidades Autónomas. 1980-1992**

	Madrid		Murcia		Navarra	
	1980	1992 (*)	1980	1992 (*)	1980	1992 (*)
Productos de la agricultura, de la silvicultura y de la pesca	0,57	0,19	8,72	7,58	7,98	4,39
Productos energéticos	1,18	2,49	13,24	9,86	0,72	1,78
Minerales y metales férreos y no férreos	0,36	0,22	1,22	0,55	3,79	2,97
Minerales y productos a base de minerales no metálicos	1,26	0,82	1,67	1,03	3,95	2,90
Productos químicos	2,81	1,75	1,81	0,65	1,22	0,64
Productos metálicos, máquinas y material eléctrico	7,53	4,59	2,15	1,63	10,59	9,27
Material de transporte	2,64	1,62	2,77	0,94	5,40	4,55
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	2,81	2,26	5,52	5,20	6,99	6,08
Productos textiles, cuero y calzados, vestido	1,37	0,91	1,48	1,44	1,34	0,91
Papel, artículos de papel, impresión	2,07	2,49	0,59	0,60	2,60	2,64
Productos de industrias diversas	1,71	1,29	2,27	1,96	2,75	2,74
Construcción y obras de ingeniería civil	7,99	9,17	8,94	10,00	7,28	8,66
Recuperación y reparación. Servicios de comercio, hostelería y restaurantes	18,34	21,60	16,46	25,49	13,99	20,67
Servicios de transportes y comunicaciones	7,71	7,58	7,62	5,15	8,58	5,03
Servicios de las instituciones de crédito y seguro	9,45	11,57	4,14	5,31	4,33	7,85
Otros servicios destinados a la venta	20,73	21,96	13,95	13,69	12,68	14,23
Servicios de Admon. general, de enseñanza e investigación, de sanidad, doméstico y otros servicios no destinados a la venta	15,08	17,04	10,79	16,46	9,45	12,21
Producción imputada de servicios bancarios	–3,62	–7,53	–3,34	–7,53	–3,63	–7,53
Total	100	100	100	100	100	100

Sigue **A.1.1.3 – Evolución del Valor Añadido Bruto (VAB) en porcentaje por ramas de actividad y Comunidades Autónomas. 1980-1992**

	País Vasco		La Rioja		Total	
	1980	1992 (*)	1980	1992 (*)	1980	1992 (*)
Productos de la agricultura, de la silvicultura y de la pesca	2,91	1,67	9,83	6,57	7,20	3,68
Productos energéticos	5,67	11,00	0,80	1,96	4,53	6,01
Minerales y metales férreos y no férreos	8,18	3,48	0,21	0,12	1,82	0,81
Minerales y productos a base de minerales no metálicos	1,99	1,59	1,48	1,64	2,19	1,63
Productos químicos	2,57	1,41	0,52	0,53	2,32	1,55
Productos metálicos, máquinas y material eléctrico	16,52	12,06	4,36	4,25	5,76	4,15
Material de transporte	3,55	2,08	0,44	1,08	2,73	1,79
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	3,16	2,17	24,49	23,33	4,70	4,24
Productos textiles, cuero y calzados, vestido	0,75	0,40	6,18	3,75	2,97	1,71
Papel, artículos de papel, impresión	2,44	1,83	1,25	1,18	1,30	1,39
Productos de industrias diversas	5,36	3,87	4,03	3,20	2,51	1,90
Construcción y obras de ingeniería civil	5,16	6,99	7,09	6,60	8,59	9,25
Recuperación y reparación. Servicios de comercio, hostelería y restaurantes	13,57	19,70	12,50	19,76	18,54	23,84
Servicios de transportes y comunicaciones	4,51	4,91	4,23	3,25	5,87	5,78
Servicios de las instituciones de crédito y seguro	5,23	8,40	5,94	5,99	6,02	7,52
Otros servicios destinados a la venta	14,07	15,39	11,02	11,72	15,31	17,33
Servicios de Admon. general, de enseñanza e investigación, de sanidad, doméstico y otros servicios no destinados a la venta	7,91	10,59	8,94	12,60	11,25	14,95
Producción imputada de servicios bancarios	–3,57	–7,53	–3,31	–7,53	–3,59	–7,53
Total	100	100	100	100	100	100

(*) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Contabilidad Regional de España,* varios años.

A.1.2 Inversión

A.1.2.1 – Evolución del número de oficinas bancarias por cada 10.000 habitantes por Comunidades Autónomas. 1993-1996

	1993	1994	1995	1996 (*)
Andalucía	7,01	6,99	7,13	7,15
Aragón	13,26	13,39	13,65	13,69
Asturias	7,70	7,88	8,02	8,35
Baleares	12,36	12,39	12,63	13,06
Canarias	6,00	5,84	5,89	6,04
Cantabria	8,83	9,20	9,42	9,46
Castilla-La Mancha	10,96	11,00	10,82	10,87
Castilla y León	10,99	11,30	11,30	11,41
Cataluña	11,04	11,09	11,28	11,33
C. Valenciana	9,90	9,82	9,88	9,96
Extremadura	9,00	9,27	9,58	9,72
Galicia	8,74	8,82	8,92	9,05
Madrid	7,19	7,44	7,86	8,02
Murcia	7,90	7,96	7,99	8,11
Navarra	13,34	13,48	13,94	14,07
País Vasco	7,53	7,57	7,77	7,90
La Rioja	15,10	15,18	15,20	15,24
Total	9,04	9,11	9,27	9,37

(*) Datos referidos a 30 de septiembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico,* varios números; e INE, *Anuario Estadístico,* varios años.

A.1.2.2 – Evolución de la comparación de los depósitos *per cápita*, en pesetas corrientes, del sector privado en el sistema bancario con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1986-1996

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (1)
Andalucía	58,43	58,66	57,84	57,41	56,98	55,89	55,43	53,72	53,55	51,86	50,77
Aragón	121,73	117,53	115,10	111,46	112,11	108,27	109,63	108,61	110,35	109,45	109,61
Asturias	82,25	82,70	81,57	80,71	82,98	82,76	83,83	83,40	83,73	86,57	86,61
Baleares	111,48	111,06	108,28	103,38	99,42	97,01	96,46	94,38	98,25	97,27	104,62
Canarias	61,02	63,26	61,96	57,82	55,24	51,91	51,50	48,95	51,08	50,71	52,47
Cantabria	98,09	94,22	94,47	92,56	94,38	94,73	91,19	87,64	90,06	86,20	87,53
Castilla-La Mancha	83,68	83,22	83,65	81,97	83,49	84,39	85,18	84,79	85,71	83,62	82,43
Castilla y León	108,38	106,20	105,75	104,53	106,04	105,34	107,55	106,94	107,98	107,22	106,45
Cataluña	126,23	123,55	132,38	138,53	137,62	137,75	138,46	138,05	136,92	131,78	133,79
C. Valenciana	95,06	94,25	91,71	88,48	86,49	82,07	79,80	78,92	78,68	78,22	76,68
Extremadura	64,97	62,85	62,37	61,36	62,86	64,05	66,15	66,26	66,83	64,87	63,08
Galicia	80,58	79,37	78,75	77,93	78,62	77,22	76,92	75,69	75,59	74,14	74,72
Madrid	145,22	150,29	150,81	153,24	151,19	160,97	157,95	167,85	167,00	179,69	178,73
Murcia	70,19	71,60	69,41	68,25	68,37	64,44	62,67	59,90	60,77	59,36	60,13
Navarra	118,86	118,30	120,84	118,79	146,57	142,77	134,13	130,39	129,12	125,86	125,67
País Vasco	133,53	137,51	125,84	123,57	126,30	125,60	135,86	131,58	131,15	130,07	130,57
La Rioja	143,37	144,25	131,99	128,68	125,54	117,71	118,43	108,73	110,55	110,16	105,91
Total (2)	597.455	672.075	756.718	859.233	970.340	1.076.041	1.157.555	1.276.664	1.370.073	1.534.896	1.567.614

(1) Datos a 30 de septiembre de 1996. (2) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; Banco de España, *Boletín estadístico*, varios números; e Instituto de Demografía, *Proyección de la Población Española*, Madrid, 1994.

A.1.3.1 – Estructura de ingresos de las Comunidades Autónomas de régimen común (art. 151). En millones de pesetas y en porcentaje sobre el total de ingresos no financieros. Presupuestos 1993

Tipo de ingreso	Andalucía		Canarias		Cataluña		Galicia		C. Valenciana		Total	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Impuestos y recargos propios	–	–	32.664	13,7	24.350	1,7	1.303	0,2	5.413	0,7	63.730	1,4
Impuesto bingo	–	–	–	–	13.500	1,0	1.303	0,2	4.393	0,6	19.196	0,4
Recargo sobre tasa juego	–	–	–	–	3.850	0,3	–	–	1.020	0,1	4.870	0,1
Impuesto tierras infrautilizadas (1)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Canon de aguas	–	–	–	–	7.000	0,5	–	–	–	–	7.000	0,2
Impuesto combustible derivados del petróleo	–	–	28.403	11,9	–	–	–	–	–	–	28.403	0,6
Recargo combustible derivados del petróleo	–	–	4.261	1,8	–	–	–	–	–	–	4.261	0,0
Impuestos cedidos	127.331	8,7	36.208	15,2	216.721	15,4	43.684	7,2	107.025	14,5	530.969	11,9
Impuesto de sucesiones y donaciones	9.043	0,6	2.000	0,8	26.432	1,9	4.765	0,8	8.726	1,2	50.966	1,1
Impuesto de patrimonio	6.487	0,4	2.000	0,8	28.000	2,0	3.779	0,6	8.227	1,1	48.493	1,1
Impuesto de transmisiones patrimoniales (2)	38.614	2,6	8.500	3,6	114.161	8,1	11.156	1,8	30.521	4,1	202.952	4,5
Impuesto actos jurídicos documentados	25.975	1,8	6.500	2,7	–	–	10.693	1,8	24.259	3,3	67.427	1,5
Tasa juegos azar	47.184	3,2	17.208	7,2	48.127	3,4	13.286	2,2	35.292	4,8	161.097	3,6
Impuestos extinguidos	28	0,0	–	–	1	0,0	5	0,0	–	–	34	0,0
Tasas	21.195	1,4	7.359	3,1	29.158	2,1	16.306	2,7	13.556	1,8	87.574	2,0
Otros ingresos propios	3.825	0,3	2.267	1,0	23.013	1,6	3.100	0,5	1.872	0,3	34.077	0,8
Total ingresos propios	152.351	10,4	78.498	33,0	293.242	20,8	64.393	10,6	127.866	17,3	716.350	16,1
Transferencias corrientes	1.207.424	82,2	138.237	58,1	1.070.555	76,0	498.946	82,4	590.713	79,8	3.505.875	78,6
Participación en impuestos estatales	504.931	34,4	126.337	53,1	339.592	24,1	220.193	36,4	198.747	26,8	1.389.800	31,1
Participación en impuestos estatales (liquid.) (3)	23.552	1,6	–	–	22.000	1,6	24.298	4,0	9.853	1,3	79.703	1,8
Subvención sanidad	462.120	31,5	–	–	452.299	32,1	169.936	28,1	300.411	40,6	1.384.766	31,0
Subvención servicios sociales	16.510	1,1	2.567	1,1	14.702	1,0	6.575	1,1	–	–	40.354	0,9
Subvenciones específicas	54.542	3,7	9.329	3,9	54.602	3,9	12.905	2,1	13.021	1,8	144.399	3,2

Sigue **A.1.3.1 – Estructura de ingresos de las Comunidades Autónomas de régimen común (art. 151). En millones de pesetas y en porcentaje sobre el total de ingresos no financieros. Presupuestos 1993**

Tipo de ingreso	Andalucía		Canarias		Cataluña		Galicia		C. Valenciana		Total	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Fondos europeos	–	–	–	–	3.787	0,3	2.304	0,4	2.214	0,3	8.305	0,2
Participación local en impuestos estatales	142.311	9,7	–	–	174.229	12,4	62.730	10,4	64.633	8,7	443.903	9,9
Otras subvenciones	3.458	0,2	4	0,0	9.344	0,7	5	0,0	1.834	0,2	14.645	0,3
Transferencias de capital	109.548	7,5	21.000	8,8	45.640	3,2	42.291	7,0	21.710	2,9	240.189	5,4
Fondo de Compensación Interterritorial	50.810	3,5	5.100	2,1	–	–	23.505	3,9	6.575	0,9	85.990	1,9
Subvenciones específicas	5.240	0,4	6.935	2,9	13.446	1,0	1.330	0,2	3.808	0,5	30.759	0,7
Fondos europeos	53.498	3,6	8.965	3,8	9.059	0,6	13.121	2,2	11.035	1,5	95.678	2,1
Subvención sanidad	–	–	–	–	21.501	1,5	667	0,1	–	–	22.168	0,5
Subvención servicios sociales	–	–	–	–	1.634	0,1	–	–	–	–	1.634	0,0
Otras subvenciones	–	–	–	–	–	–	3.668	0,6	292	0,0	3.960	0,0
Total transferencias	1.316.972	89,6	159.237	67,0	1.116.195	79,2	541.237	89,4	612.423	82,7	3.746.064	83,9
Total ingresos no financieros	1.469.323	100	237.735	100	1.409.437	100	605.630	100	740.289	100	4.462.414	100
Variación activos financieros	24.311		9.252		4.859		23		383		38.828	
Endeudamiento	150.000		22.516		113.873		59.000		50.540		395.929	
TOTAL	1.643.634		269.503		1.528.169		664.653		791.212		4.897.171	

(1) Aprobado en Andalucía en 1984, pero no se aplica.
(2) En Cataluña el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y el impuesto sobre actos jurídicos documentados se presentan agregados.
(3) Se refiere a la liquidación de la participación en impuestos estatales del año anterior.
Fuente: Elaboración Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA).

A.1.3.2 – Estructura de ingresos de las Comunidades Autónomas uniprovinciales de régimen común (art. 143). En millones de pesetas y porcentaje sobre el total de ingresos no financieros. Presupuestos 1993

Tipo de ingreso	Madrid		Asturias		La Rioja		Cantabria		Murcia		Baleares		Total	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Impuestos y recargos propios	–	–	1.050	1,4	10	0,0	–	–	1.039	1,5	8.600	19,8	10.699	1,9
Impuesto bingo	–	–	500	0,7	10	0,0	–	–	840	1,2	1.600	3,7	2.950	0,5
Recargo sobre tasa de juego	–	–	550	0,7	–	–	–	–	199	0,3	–	–	749	0,1
Canon de aguas	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	4.000	9,2	4.000	0,7
Instalaciones que inciden en el medio ambiente	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3.000	6,9	3.000	0,5
Impuestos cedidos	108.762	32,8	19.153	25,8	6.549	32,0	2.840	8,0	23.341	34,4	18.051	41,6	178.696	31,2
Impuesto de sucesiones y donaciones	18.400	5,6	2.200	3,0	641	3,1	1.900	5,4	2.140	3,2	2.000	4,6	27.281	4,8
Impuesto de patrimonio	–	–	1.450	2,0	567	2,8	940	2,7	1.212	1,8	2.550	5,9	6.719	1,2
Impuesto de transmisiones patrimoniales	81.977	24,7	4.600	6,2	1.838	9,0	–	–	9.893	14,6	7.600	17,5	105.908	18,5
Impuesto de actos jurídicos documentados	–	–	4.400	5,9	1.722	8,4	–	–	4.500	6,6	5.900	13,6	16.522	2,9
Tasa juegos azar	–	–	5.400	7,3	1.580	7,7	–	–	4.814	7,1	–	–	11.794	2,1
Recargo IAE	3.500	1,1	1.075	1,4	201	1,0	–	–	782	1,2	–	–	5.558	1,0
Otros ingresos provinciales	4.885	1,5	28	0,0	–	–	–	–	–	–	–	–	4.913	0,9
Impuestos extinguidos	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	0,0	1	0,0
Tasas	36.817	11,1	3.856	5,2	1.402	6,8	490	1,4	5.278	7,8	2.851	6,6	50.694	8,9
Otros impuestos propios	17.191	5,2	5.573	7,5	1.197	5,8	306	0,9	589	0,9	260	0,6	25.116	4,4
Total ingresos propios	162.770	49,1	29.632	39,9	9.158	44,7	3.636	10,3	30.247	44,6	29.762	68,5	265.205	46,3
Transferencias corrientes	132.967	40,1	32.457	43,7	9.793	47,8	27.156	77,0	28.571	42,1	10.761	24,8	241.705	42,2
Participación en impuestos estatales	32.579	9,8	15.206	20,5	6.486	31,7	11.908	33,7	11.669	17,2	8.115	18,7	85.963	15,0
Participación en impuestos estatales (liquid.)	5.899	1,8	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	5.899	1,0
Subvenciones específicas	39.331	11,9	2.964	4,0	150	0,7	1.407	4,0	3.973	5,9	2.626	6,0	50.451	8,8
Participación provincial	42.444	12,8	13.803	18,6	2.959	14,5	5.760	16,3	11.287	16,6	–	–	76.253	13,3
Fondos europeos	2.860	0,9	54	0,1	46	0,2	–	–	42	0,1	14	0,0	3.016	0,5
Participación local en impuestos estatales	–	–	–	–	–	–	7.663	21,7	–	–	–	–	7.663	1,3
Otras subvenciones	9.854	3,0	430	0,6	152	0,7	418	1,2	1.600	2,4	6	0,0	12.460	2,2

Sigue **A.1.3.2 – Estructura de ingresos de las Comunidades Autónomas uniprovinciales de régimen común (art. 143). En millones de pesetas y porcentaje sobre el total de ingresos no financieros. Presupuestos 1993**

Tipo de ingreso	Madrid		Asturias		La Rioja		Cantabria		Murcia		Baleares		Total	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Transferencias de capital	35.663	10,8	12.192	16,4	1.521	7,4	4.492	12,7	9.099	13,4	2.914	6,7	65.881	11,5
Fondo de Compensación Interterritorial	–	–	3.824	5,1	–	–	–	–	3.519	5,2	–	–	7.343	1,3
Subvenciones específicas	21.485	6,5	2.610	3,5	395	1,9	4.411	12,5	546	0,8	19	0,0	29.466	5,1
Fondos europeos	3.457	1,0	5.548	7,5	960	4,7	–	–	3.975	5,9	2.855	6,6	16.795	2,9
Plan Obras y Servicios	–	–	67	0,1	166	0,8	–	–	1.014	1,5	–	–	1.247	0,2
Otras subvenciones	10.721	3,2	143	0,2	–	–	81	0,2	45	0,1	40	0,1	11.030	1,9
Total transferencias	168.630	50,9	44.649	60,1	11.314	55,3	31.648	89,7	37.670	55,5	13.675	31,5	307.586	53,7
Total ingresos no financieros	331.400	100	74.281	100	20.472	100	35.284	100	67.917	100	43.437	100	572.791	100
Variación de activos financieros	17.003		7.007		80		362		205		64		24.721	
Endeudamiento	41.410		14.900		5.720		1.304		10.450		5.360		79.144	
TOTAL	389.813		96.188		26.272		36.950		78.572		48.861		676.656	

Nota: Baleares considera conjuntamente el impuesto del bingo y el recargo sobre la tasa de juego.

Fuente: Elaboración Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA).

A.1.3.3 – Estructura de ingresos de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales de régimen común (art. 143). En millones de pesetas y porcentaje sobre el total de ingresos no financieros. Presupuestos 1993

Tipo de ingreso	Extremadura		Castilla y León		Castilla-La Mancha		Aragón		Total	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Impuestos y recargos propios	–	–	–	–	1.282	0,7	–	–	1.282	0,2
Impuesto bingo	–	–	–	–	680	0,4	–	–	680	0,1
Recargo sobre tasa de juego	–	–	–	–	602	0,3	–	–	602	0,1
Impuestos cedidos	11.585	10,9	43.250	25,2	19.997	11,6	28.100	39,7	102.932	19,7
Impuesto de sucesiones y donaciones	1.500	1,4	5.410	3,1	1.880	1,1	2.800	4,0	11.590	2,2
Impuesto de patrimonio	425	0,4	2.660	1,5	1.100	0,6	2.550	3,6	6.735	1,3
Impuesto de transmisiones patrimoniales	3.450	3,3	12.250	7,1	7.066	4,1	6.600	9,3	29.366	5,6
Impuesto de actos jurídicos documentados	2.700	2,5	9.800	5,7	4.992	2,9	6.200	8,7	23.692	4,5
Tasa juegos azar	3.500	3,3	13.120	7,6	4.959	2,9	9.950	14,0	31.529	6,0
Impuestos extinguidos	10	0,0	10	0,0	–	–	–	–	20	0,0
Tasas	5.153	4,9	7.086	4,1	4.290	2,5	2.649	3,7	19.178	3,7
Otros impuestos propios	1.800	1,7	4.802	2,8	4.612	2,7	8.625	12,2	19.839	3,8
Total ingresos propios	18.538	17,5	55.138	32,1	30.181	17,5	39.374	55,6	143.231	27,5
Transferencias corrientes	54.258	51,2	85.496	49,8	120.343	69,7	26.607	37,5	286.704	55,0
Participación en impuestos estatales	46.110	43,5	72.364	42,1	58.357	33,8	22.800	32,2	199.631	38,3
Participación en impuestos estatales (liquid.)	1.500	1,4	4.274	2,5	–	–	–	–	5.774	1,1
Subvenciones específicas	6.610	6,2	8.813	5,1	12.943	7,5	2.565	3,6	30.931	5,9
Fondos europeos	–	–	–	–	7.235	4,2	1.052	1,5	8.287	1,6
Participación local en impuestos estatales	–	–	–	–	41.768	24,2	–	–	41.768	8,0
Otras subvenciones	38	0,0	45	0,0	40	0,0	190	0,3	313	0,1

Sigue **A.1.3.3 – Estructura de ingresos de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales de régimen común (art. 143). En millones de pesetas y porcentaje sobre el total de ingresos no financieros. Presupuestos 1993**

Tipo de ingreso	Extremadura		Castilla y León		Castilla-La Mancha		Aragón		Total	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Transferencias de capital	33.177	31,3	31.190	18,2	22.203	12,9	4.887	6,9	91.457	17,5
Fondo de Compensación Interterritorial	11.603	10,9	11.497	6,7	11.122	6,4	–	–	34.222	6,6
Subvenciones específicas	–	–	3.225	1,9	4.006	2,3	81	0,1	7.312	1,4
Fondos europeos	13.974	13,2	16.345	9,5	6.078	3,5	4.650	6,6	41.047	7,9
Otras subvenciones	7.600	7,2	123	0,1	997	0,6	156	0,2	8.876	1,7
Total transferencias	87.435	82,5	116.686	67,9	142.546	82,5	31.494	44,4	378.161	72,5
Total ingresos no financieros	105.973	100	171.824	100	172.727	100	70.868	100	521.392	100
Variación de activos financieros	2.100		6.503		787		83		9.473	
Endeudamiento	18.840		25.505		15.336		25.300		84.981	
TOTAL	126.913		203.832		188.850		96.251		615.846	

Fuente: Elaboración Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA).

A.1.4.1 – Evolución del IPC por Comunidades Autónomas. Números índice. Base 1980=100. 1981-1996

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Andalucía	114,8	130,8	147,5	160,1	173,6	189,0	197,2	207,3	221,4	237,5	249,0	262,0	274,5	286,8	299,4	308,1
Aragón	114,2	128,5	143,0	155,7	171,2	184,1	192,4	203,9	216,6	231,8	245,9	258,2	269,4	281,0	291,9	303,6
Asturias	113,3	129,6	144,4	157,9	168,6	181,6	189,1	199,7	213,6	228,1	241,8	255,2	268,2	280,9	293,9	303,1
Baleares	113,5	130,2	144,3	158,3	169,3	185,1	193,8	202,8	215,2	228,8	238,2	249,0	260,7	274,1	286,6	296,6
Canarias	117,2	132,1	149,2	162,5	174,7	183,4	192,2	200,4	215,2	227,2	237,7	249,8	263,2	277,4	290,1	296,7
Cantabria	114,4	127,9	141,4	154,2	166,5	180,5	186,5	197,1	207,8	219,8	231,6	244,9	255,4	265,7	277,9	286,5
Castilla-La Mancha	114,9	130,4	146,6	159,0	171,2	184,1	191,7	200,7	214,2	227,3	239,9	251,0	264,4	275,5	288,5	298,8
Castilla y León	115,0	131,2	146,2	159,6	171,8	185,6	192,5	203,4	216,3	229,7	242,4	253,8	267,0	278,5	290,4	300,4
Cataluña	113,1	130,0	145,7	158,8	173,1	188,2	198,5	209,4	224,7	241,2	257,6	271,6	285,9	297,3	310,1	321,5
C. Valenciana	114,4	130,6	148,2	161,8	174,2	188,1	197,5	209,6	224,5	238,1	251,1	264,8	276,8	287,5	299,9	309,3
Extremadura	114,8	130,3	147,5	162,3	174,2	187,2	194,2	204,5	217,0	227,8	239,9	253,7	266,4	280,0	292,0	303,1
Galicia	115,6	133,6	148,8	161,5	172,7	188,7	197,2	210,0	225,6	238,5	251,1	264,9	278,1	291,0	303,7	313,2
Madrid	114,2	128,9	144,7	157,9	170,7	183,7	191,1	205,2	219,4	233,0	244,8	259,1	271,4	282,5	292,9	300,5
Murcia	115,0	133,0	148,1	160,3	172,0	185,4	195,1	206,1	222,2	236,9	250,7	263,1	273,8	287,0	300,4	310,7
Navarra	113,4	127,3	141,7	155,4	166,1	181,2	190,2	199,9	212,7	228,5	242,7	255,2	270,7	283,1	299,3	310,5
País Vasco	115,0	131,9	148,0	162,9	178,2	194,2	203,8	216,2	229,5	244,2	256,2	269,7	283,5	296,2	309,4	320,3
La Rioja	115,2	130,4	148,9	162,9	173,7	186,8	194,8	209,2	226,2	240,3	253,4	267,1	279,8	293,3	307,6	320,0
Total	114,4	130,4	146,4	159,6	172,6	186,9	195,5	206,9	221,2	235,6	248,7	262,0	275,0	286,7	299,0	308,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Índice de Precios de Consumo. Base 1992;* e INE, *Boletín mensual de estadística,* varios números.

A.1.4.2 – Evolución de la comparación del consumo final de las familias residentes *per cápita* en pesetas constantes de 1980 con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1994

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (P)	1993 (P)	1994 (A)
Andalucía	87,32	83,99	83,84	82,78	82,62	82,08	82,53	82,61	82,89	81,39	81,03	81,50	80,53	81,32	82,22
Aragón	107,03	105,01	106,09	106,48	106,16	105,30	114,09	113,74	116,13	116,02	115,13	113,29	112,51	114,08	115,32
Asturias	99,72	101,96	101,50	102,57	102,39	103,60	105,25	105,15	105,29	105,47	105,41	103,21	101,87	103,23	104,12
Baleares	120,16	120,68	119,52	120,45	119,84	120,36	121,82	120,50	120,12	122,48	120,40	125,53	124,02	125,34	126,41
Canarias	80,57	85,37	85,62	84,84	83,61	83,14	93,46	93,04	92,90	91,06	91,80	91,90	90,58	91,99	92,22
Cantabria	111,47	109,90	111,41	111,81	111,50	111,01	97,78	98,27	103,93	105,12	104,71	104,71	103,46	104,65	105,77
Castilla-La Mancha	86,01	81,81	82,20	84,93	84,60	84,48	86,14	86,39	88,81	90,95	91,28	88,42	87,85	88,58	89,74
Castilla y León	101,96	95,38	95,48	95,93	95,72	96,15	97,28	97,69	99,93	101,41	101,86	99,08	98,11	98,75	100,14
Cataluña	107,50	112,41	111,86	112,31	112,91	113,23	112,23	112,01	112,65	111,75	111,85	112,31	111,67	113,42	114,90
C. Valenciana	102,51	103,30	103,48	102,12	102,65	102,82	101,89	101,39	100,12	99,21	98,95	100,91	99,61	100,81	101,97
Extremadura	76,02	71,23	71,27	70,41	69,32	69,73	72,67	72,88	75,67	77,90	78,76	74,06	73,01	73,85	74,51
Galicia	90,89	89,68	89,33	90,36	90,86	91,00	86,95	87,61	86,95	88,91	89,72	87,92	86,34	87,50	88,60
Madrid	116,22	120,00	120,64	120,62	120,89	121,07	119,67	119,18	115,60	113,92	113,75	115,58	113,77	115,33	116,95
Murcia	97,32	93,07	92,06	91,82	91,61	90,67	85,78	85,78	88,29	88,18	88,30	89,90	88,81	90,10	90,74
Navarra	114,87	113,72	114,58	115,09	114,41	115,73	115,08	115,36	122,49	125,57	124,72	124,31	122,90	123,63	125,84
País Vasco	103,08	108,20	108,40	109,39	109,49	110,11	108,80	110,55	108,08	113,33	113,80	113,16	111,27	112,62	113,99
La Rioja	105,32	100,97	101,67	99,64	100,29	101,03	100,62	100,34	101,04	101,43	101,94	102,65	101,18	102,85	103,86
Total (*)	269.703	265.170	265.265	264.982	267.524	272.953	283.643	302.723	314.398	330.777	341.986	354.062	364.424	357.803	362.171

(*) Los datos del total están en valor absoluto. (P) Datos provisionales. (A) Datos avance.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; INE, *Contabilidad Regional de España. Base 1986. Serie 1990-1994*, 1996; INE, *Índice de Precios de Consumo. Base 1992;* e INE, *Boletín mensual de estadística,* varios números.

1.4.3 – Evolución de la comparación de la renta bruta disponible *per cápita* de las familias residentes en pesetas constantes de 1985 con la media nacional or Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1985-1993

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (P)	1993 (P)
Andalucía	79,82	80,33	78,96	79,06	78,49	77,45	77,63	79,04	78,14
Aragón	116,63	117,98	115,84	118,86	118,72	116,28	116,83	118,31	121,39
Asturias	105,63	106,30	103,70	103,73	103,82	104,61	105,27	106,07	104,15
Baleares	133,18	132,50	132,42	133,05	133,00	126,91	128,76	129,23	129,68
Canarias	98,34	102,96	103,71	103,62	99,24	94,61	96,96	96,90	97,63
Cantabria	108,99	105,91	100,58	105,79	106,47	104,65	103,77	104,32	104,47
Castilla-La Mancha	83,97	87,54	83,32	85,39	87,71	88,44	88,12	89,07	88,71
Castilla y León	97,32	100,07	96,41	98,26	100,16	99,62	98,88	98,22	97,76
Cataluña	110,05	108,72	111,04	111,76	109,42	113,55	112,58	111,99	113,41
C. Valenciana	102,78	99,64	100,72	99,47	98,84	98,57	98,86	98,40	98,55
Extremadura	68,27	71,98	72,82	75,33	77,61	78,68	78,67	78,96	76,25
Galicia	83,36	86,08	86,78	85,84	87,91	88,01	87,23	86,29	86,08
Madrid	117,53	113,46	117,50	114,00	113,96	114,89	114,98	113,38	113,65
Murcia	85,19	93,06	87,56	89,32	88,76	86,65	86,28	86,23	87,35
Navarra	114,69	113,80	117,31	124,67	130,41	125,97	126,37	125,54	122,44
País Vasco	123,78	121,07	120,37	118,74	122,67	120,98	122,45	124,52	123,75
La Rioja	112,79	116,78	111,82	113,48	111,40	109,41	109,80	109,19	112,59
Total (*)	527.352	548.983	569.068	594.938	617.540	654.134	685.250	693.247	702.473

*) Los datos del total están en valor absoluto. (P) Datos provisionales.
uente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico,* varios años; INE, *Contabilidad Regional de España. Base 1986. Serie 1990-1994,* 996; INE, *Índices de Precios al Consumo. Base 1992;* e INE, *Boletín mensual de estadística,* varios años.

A.1.5 Mercado de trabajo

A.1.5.1 – Evolución de la tasa de actividad por Comunidades Autónomas. 1988-1996

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Andalucía	47,02	46,93	47,31	47,00	46,92	47,31	47,27	47,10	47,15
Aragón	45,60	47,27	46,68	46,86	46,73	47,53	47,74	47,05	47,26
Asturias	46,94	46,72	46,74	44,86	44,12	42,57	42,65	42,47	42,96
Baleares	52,42	53,37	51,82	52,32	48,57	52,97	52,54	53,01	51,82
Canarias	51,21	51,76	50,85	53,84	50,72	51,85	51,19	50,53	51,07
Cantabria	47,58	48,64	46,47	46,14	46,87	47,00	45,98	46,67	46,63
Castilla-La Mancha	45,36	45,50	44,88	45,59	45,21	44,83	43,81	44,02	44,48
Castilla y León	46,40	46,94	46,27	46,01	45,47	45,53	44,83	46,06	45,47
Cataluña	51,87	52,31	52,76	52,30	50,99	52,21	52,29	52,41	51,98
C. Valenciana	50,07	51,07	51,81	51,12	52,30	52,60	51,81	51,83	52,13
Extremadura	44,30	44,67	45,06	45,72	44,99	45,34	44,45	46,27	45,25
Galicia	53,32	52,18	51,92	50,61	50,84	50,65	48,94	48,83	49,82
Madrid	47,70	48,42	48,80	48,26	49,81	48,80	48,73	51,11	49,63
Murcia	47,94	49,98	50,23	50,88	50,49	50,75	50,05	49,14	50,09
Navarra	48,71	49,84	48,95	49,52	47,43	47,45	48,25	47,54	47,67
País Vasco	49,55	50,27	51,02	50,84	49,90	50,17	50,96	49,68	50,18
La Rioja	49,25	46,78	47,25	48,44	47,71	46,49	46,62	45,68	46,62
Total	48,85	49,24	49,35	49,12	48,86	49,11	48,82	49,14	48,98

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa,* varios números.

A.1.5.2 – Evolución de la tasa de ocupación por Comunidades Autónomas. 1988-1996

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Andalucía	33,80	34,14	35,05	34,45	32,51	31,14	30,76	31,11	31,37
Aragón	39,34	41,74	42,43	41,88	40,32	39,09	39,46	39,68	39,64
Asturias	38,54	38,09	38,81	37,81	36,13	33,46	32,79	34,67	34,26
Baleares	46,97	47,22	45,81	46,89	42,19	42,29	43,15	45,11	43,24
Canarias	40,11	40,98	39,33	40,05	37,82	37,09	38,61	38,55	38,03
Cantabria	38,11	40,80	38,80	38,06	38,57	37,01	36,52	35,78	36,96
Castilla-La Mancha	38,82	39,14	39,24	39,71	37,84	35,69	35,51	35,20	36,07
Castilla y León	38,40	39,57	39,38	38,88	37,17	36,22	35,40	36,81	36,40
Cataluña	42,72	45,14	46,06	45,59	43,00	40,97	41,18	41,96	41,77
C. Valenciana	42,17	43,33	44,54	43,00	41,62	39,86	39,48	40,78	40,43
Extremadura	33,01	32,90	34,45	33,98	33,39	31,50	30,18	31,96	31,77
Galicia	46,84	46,20	45,59	44,26	42,17	41,11	39,68	40,03	40,75
Madrid	40,78	42,31	43,07	42,03	42,11	39,17	38,58	40,30	40,03
Murcia	40,25	42,14	42,67	40,64	39,20	37,77	37,99	38,23	38,29
Navarra	41,58	43,91	43,18	44,42	41,81	40,78	41,08	41,37	41,26
País Vasco	38,94	40,84	41,32	41,54	38,88	37,70	38,56	38,42	38,39
La Rioja	42,97	42,44	42,80	42,97	40,94	39,24	38,84	38,86	39,46
Total	39,85	40,94	41,42	40,80	39,06	37,38	37,16	37,96	37,89

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

A.1.5.3 – Evolución de la tasa de paro por Comunidades Autónomas. 1980-1996

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Andalucía	17,72	20,34	21,01	23,09	29,67	30,07	30,67	30,80	28,90	27,02	25,57	25,81	28,15	33,02	34,63	33,91	32,46
Aragón	8,80	11,98	12,33	13,84	15,54	17,76	16,24	14,03	13,93	12,06	9,48	9,90	12,07	16,65	18,14	15,91	15,71
Asturias	8,57	11,85	13,41	13,75	15,68	18,55	19,26	20,31	19,52	17,81	17,32	15,86	17,23	20,56	22,50	20,18	20,09
Baleares	7,72	9,81	11,73	13,88	14,22	13,91	14,37	14,16	11,14	10,66	10,47	9,94	11,34	17,59	17,72	14,26	15,29
Canarias	12,57	16,96	18,40	19,65	23,95	26,80	26,66	24,16	22,40	21,52	23,00	24,48	24,83	28,34	26,67	23,75	25,88
Cantabria	7,30	10,16	12,04	12,68	16,02	15,57	17,86	18,92	20,83	17,84	16,78	15,95	16,51	19,72	23,20	22,31	20,46
Castilla-La Mancha	10,80	14,36	14,06	14,51	16,59	16,98	15,72	15,44	15,25	14,10	13,01	12,98	15,57	19,42	19,53	20,16	18,65
Castilla y León	8,58	10,54	12,27	13,69	16,08	18,27	18,29	17,17	17,63	16,66	15,27	14,93	17,42	20,24	21,26	20,51	19,84
Cataluña	12,11	15,42	19,55	21,44	22,20	22,81	21,59	20,74	19,07	14,28	12,68	12,24	13,59	19,42	21,20	19,87	18,57
C. Valenciana	9,80	13,66	17,28	17,86	20,18	21,32	20,00	19,01	17,20	15,37	14,28	15,70	19,19	23,75	24,60	22,43	22,52
Extremadura	15,24	16,63	17,63	16,43	27,28	27,85	28,47	26,71	26,36	26,42	24,53	23,86	25,86	29,88	31,53	30,57	29,45
Galicia	4,81	5,92	7,38	9,91	11,57	13,05	13,54	12,73	12,26	12,07	12,03	12,21	16,04	18,02	19,38	17,60	17,75
Madrid	13,04	15,43	15,71	17,59	20,28	22,18	20,12	17,05	16,54	13,25	12,52	12,16	13,19	17,95	20,86	20,92	18,30
Murcia	10,02	12,93	15,91	16,65	16,97	20,33	19,52	19,37	17,28	16,18	15,84	18,13	21,04	24,88	25,35	23,69	23,76
Navarra	11,75	13,09	13,80	15,82	16,11	19,03	18,86	16,35	14,62	12,75	11,74	10,65	11,06	13,87	14,74	12,93	13,15
País Vasco	12,86	16,29	18,70	20,22	22,47	23,86	24,10	23,23	21,82	19,59	18,77	18,51	19,83	23,89	24,88	22,96	22,90
La Rioja	5,19	7,55	11,06	11,15	13,70	17,46	15,58	13,61	13,54	10,10	8,44	9,62	13,53	14,56	17,05	16,07	15,30
Total	11,55	14,36	16,24	17,74	20,60	21,94	21,48	20,54	19,44	17,23	16,21	16,31	18,38	22,72	24,15	22,91	22,06

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa,* varios números.

A.1.5.4 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por vínculo laboral (desagregación por consejerías). En porcentaje. Diciembre de 1995

	Funcionarios	Interinos	Personal funcionario	Laborales indefinidos	Laborales temporales	Personal laboral	Total
Asturias							
Educación, Deportes y Juventud	–	–	44,2	–	–	55,8	100
Hacienda, Economía y Planificación	–	–	85,3	–	–	14,7	100
Industria, Turismo y Empleo	–	–	48,4	–	–	51,6	100
Infraestructuras y Vivienda	–	–	57,2	–	–	42,8	100
Interior y Administración Pública	–	–	81,6	–	–	18,4	100
Medio Ambiente y Urbanismo	–	–	73,7	–	–	26,3	100
Medio Rural y Pesca	–	–	77,0	–	–	23,0	100
Presidencia	–	–	82,5	–	–	17,5	100
Sanidad y Servicios Sociales	–	–	48,8	–	–	51,2	100
Total	–	–	60,6	–	–	39,4	100
Aragón							
Agricultura, Ganadería y Montes	–	–	72,5	–	–	27,5	100
Bienestar Social y Trabajo	–	–	26,0	–	–	74,0	100
Economía y Hacienda	–	–	92,7	–	–	7,3	100
Educación y Cultura	–	–	40,3	–	–	59,7	100
Industria, Comercio y Turismo	–	–	67,1	–	–	32,9	100
Medio Ambiente	–	–	93,2	–	–	6,8	100
Ordenación del Territorio, Obras Públicas y Transportes	–	–	32,6	–	–	67,4	100
Presidencia	–	–	81,8	–	–	18,2	100
Presidencia y Relaciones Institucionales	–	–	68,3	–	–	31,7	100
Sanidad y Consumo	–	–	75,9	–	–	24,1	100
Total	–	–	60,4	–	–	39,6	100

Sigue **A.1.5.4 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por vínculo laboral (desagregación por consejerías). En porcentaje. Diciembre de 1995**

	Funcionarios	Interinos	Personal funcionario	Laborales indefinidos	Laborales temporales	Personal laboral	Total
Baleares							
Agricultura	67,5	15,4	82,9	8,8	8,3	17,1	100
Cultura	69,6	6,4	76,0	16,4	7,6	24,0	100
Economía	75,2	14,9	90,1	8,1	1,9	10,0	100
Función Pública	77,6	18,4	96,0	2,6	1,4	3,9	100
Gobernación	86,3	9,6	95,9	0,0	4,1	4,1	100
Industria	75,5	17,0	92,5	3,2	4,3	7,5	100
Obras Públicas	70,1	7,9	78,0	15,9	6,1	22,0	100
Presidencia	72,1	7,1	79,2	17,9	2,9	20,8	100
Sanidad	63,0	9,0	72,0	22,9	5,1	28,0	100
Turismo	81,8	11,7	93,5	2,6	3,9	6,5	100
Total	70,6	10,6	81,2	13,5	5,3	18,8	100
Canarias							
Agricultura y Alimentación	55,0	0,8	55,8	27,3	16,9	44,2	100
Economía y Hacienda	78,5	1,6	80,1	3,1	16,8	19,9	100
Educación, Cultura y Deportes	23,4	0,5	23,9	38,8	37,3	76,1	100
Industria y Comercio	62,6	3,8	66,4	14,5	19,1	33,6	100
Obras Públicas, Vivienda y Aguas	31,3	0,3	31,6	45,8	22,6	68,4	100
Pesca y Transportes	48,3	11,7	60,0	20,9	19,1	40,0	100
Política Territorial	15,9	0,1	16,0	80,3	3,7	84,0	100
Presidencia del Gobierno	80,5	0,0	80,5	4,5	15,0	19,5	100
Presidencia y Turismo	71,8	0,8	72,6	6,4	21,0	27,3	100
Sanidad y Asuntos Sociales	31,7	4,1	35,8	37,8	26,4	64,2	100
Trabajo y Función Pública	59,5	0,0	59,5	22,1	18,4	40,5	100
Total	35,6	1,6	37,2	37,9	24,9	62,8	100

Sigue **A.1.5.4 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por vínculo laboral (desagregación por consejerías). En porcentaje. Diciembre de 1995**

	Funcionarios	Interinos	Personal funcionario	Laborales indefinidos	Laborales temporales	Personal laboral	Total
Cataluña							
Agricultura	63,4	10,7	74,1	20,2	5,7	25,8	100
Bienestar Social	28,3	10,3	38,6	39,1	22,3	61,4	100
Comercio, Consumo y Turismo	74,8	18,2	93,0	3,4	3,6	7,0	100
Cultura	54,7	13,6	68,3	16,2	15,5	31,7	100
Economía y Finanzas	65,7	13,2	78,8	9,9	11,3	21,2	100
Educación	52,2	6,6	58,8	29,3	11,9	41,2	100
Gobernación	91,9	3,3	95,2	2,7	2,1	4,8	100
Industria	87,6	7,1	94,7	5,3	–	5,3	100
Justicia	52,3	22,8	75,1	13,2	11,7	24,8	100
Medio Ambiente	41,7	47,5	89,2	2,3	8,5	10,8	100
Política Territorial y Obras Públicas	42,6	7,6	50,2	41,2	8,6	49,8	100
Presidencia	35,4	8,1	43,4	40,6	15,9	56,5	100
Sanidad	60,6	10,5	71,1	5,7	23,2	28,9	100
Trabajo	62,0	17,7	79,6	12,8	7,6	20,4	100
Total	56,9	10,7	67,7	20,8	11,6	32,4	100
Madrid							
C. de Presidencia	–	–	54,9	–	–	45,1	100
Cooperación	–	–	84,7	–	–	15,3	100
Economía	–	–	64,9	–	–	35,1	100
Educación y Cultura	–	–	23,5	–	–	76,5	100
Hacienda	–	–	70,1	–	–	29,9	100
Integración Social	–	–	15,0	–	–	85,0	100
Política Territorial	–	–	41,5	–	–	58,5	100
Presidencia	–	–	88,5	–	–	11,5	100
Salud	–	–	15,5	–	–	84,5	100
Transportes	–	–	47,0	–	–	53,0	100
Total	–	–	26,9	–	–	73,1	100

Sigue **A.1.5.4 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por vínculo laboral (desagregación por consejerías). En porcentaje. Diciembre de 1995**

	Funcionarios	Interinos	Personal funcionario	Laborales indefinidos	Laborales temporales	Personal laboral	Total
Murcia							
Agricultura, Ganadería y Pesca	76,6	3,3	79,8	20,0	0,2	20,2	100
Cultura y Educación	60,8	6,7	67,5	31,4	1,1	32,5	100
Fomento y Trabajo	84,2	11,0	95,2	4,5	0,3	4,8	100
Hacienda y Administración Pública	82,2	5,5	87,7	11,7	0,6	12,3	100
Medio Ambiente	82,0	6,0	88,0	10,9	1,1	12,0	100
Política Territorial y Obras Públicas	64,8	1,8	66,6	31,1	2,3	33,4	100
Presidencia	85,8	5,8	91,6	7,6	0,8	8,3	100
Sanidad y Asuntos Sociales	74,6	12,4	87,0	11,3	1,7	13,0	100
Total	74,4	8,8	83,2	15,5	1,3	16,8	100
Navarra							
Administración Local	100	0,0	100	0,0	0,0	0,0	100
Agricultura, Ganadería y Montes	99,5	0,0	99,5	0,5	0,0	0,5	100
Bienestar Social, Deportes y Vivienda	100	0,0	100	0,0	0,0	0,0	100
Economía y Hacienda	100	0,0	100	0,0	0,0	0,0	100
Industria, Comercio, Turismo y Trabajo	99,3	0,0	99,3	0,7	0,0	0,7	100
Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones	100	0,0	100	0,0	0,0	0,0	100
Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	98,7	0,0	98,7	1,3	0,0	1,3	100
Presidencia	99,7	0,0	99,7	0,3	0,0	0,3	100
Salud	98,4	0,0	98,4	1,6	0,0	1,6	100
Total	99,5	0,0	99,5	0,5	0,0	0,5	100

Sigue **A.1.5.4 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por vínculo laboral (desagregación por consejerías). En porcentaje. Diciembre de 1995**

	Funcionarios	Interinos	Personal funcionario	Laborales indefinidos	Laborales temporales	Personal laboral	Total
País Vasco							
Comercio, Consumo y Turismo	64,8	22,5	87,3	0,7	12,0	12,7	100
Cultura	57,7	14,3	72,0	22,7	5,3	27,9	100
Educación, Universidad e Investigación	47,8	10,6	58,4	32,3	9,3	41,6	100
Hacienda y Administración Pública	60,4	29,9	90,3	4,2	5,5	9,7	100
Industria, Agricultura y Pesca	58,5	13,8	72,3	22,6	5,1	27,7	100
Interior	28,6	8,8	37,5	48,1	14,5	62,6	100
Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social	66,1	22,4	88,5	10,2	1,3	11,5	100
Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente	61,5	27,8	89,3	0,7	10,0	10,7	100
Presidencia	55,2	23,9	79,1	14,9	6,0	20,9	100
Sanidad	66,6	30,6	97,2	1,5	1,3	2,7	100
Transportes y Obras Públicas	40,8	15,2	56,1	37,4	6,6	44,0	100
Vicepresidencia	80,0	20,0	100	0,0	0,0	0,0	100
Total	53,4	17,9	71,3	21,7	7,0	28,7	100
C. Valenciana							
Administración Pública	78,6	14,8	93,4	5,7	0,9	6,6	100
Agricultura y Medio Ambiente	55,3	3,9	59,2	25,9	14,9	40,8	100
Cultura	45,5	6,2	51,7	39,0	9,3	48,3	100
Cultura, Educación y Ciencia	38,0	3,7	41,7	39,3	19,0	58,3	100
Economía y Hacienda	74,9	9,0	83,9	10,1	6,0	16,1	100
Industria y Comercio	79,5	6,2	85,7	12,3	2,0	14,3	100
Medio Ambiente	55,1	15,6	70,7	25,2	4,1	29,3	100
Obras Públicas, Urbanismo y Transportes	45,7	7,4	53,1	40,6	6,3	46,9	100
Presidencia de la Generalidad Valenciana	57,5	8,8	66,3	26,8	6,9	33,7	100
Sanidad y Consumo	63,6	11,5	75,1	21,8	3,1	24,9	100
Trabajo y Asuntos Sociales	27,6	2,9	30,5	45,6	23,9	69,5	100
Total	46,6	5,8	52,4	33,4	14,2	47,6	100

Nota: Se excluyen los colectivos docente y sanitario.
Fuente: Elaboración Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA) a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

A.1.5.5 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por grupo de adscripción (desagregación por consejerías). En porcentaje. Diciembre de 1995

	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Grupo E	Total
Asturias						
Educación, Cultura, Deportes y Juventud	15,3	14,5	10,3	36,8	23,1	100
Hacienda, Economía y Planificación	18,3	16,5	12,5	41,0	11,7	100
Industria, Turismo y Empleo	14,0	14,0	6,8	36,2	29,0	100
Infraestructuras y Vivienda	6,8	6,2	12,5	44,2	30,3	100
Interior y Administración Pública	25,7	8,6	10,5	48,0	7,2	100
Medio Ambiente y Urbanismo	15,8	10,1	4,0	66,7	3,4	100
Medio Rural y Pesca	17,0	19,8	10,7	41,3	11,2	100
Presidencia	2,5	5,0	2,5	30,0	60,0	100
Sanidad y Servicios Sociales	22,3	13,9	16,7	33,8	13,3	100
Total	16,0	13,2	11,5	41,2	18,1	100
Aragón						
Agricultura, Ganadería y Montes	19,0	14,6	17,4	40,6	8,4	100
Bienestar Social y Trabajo	8,6	18,2	18,5	30,3	24,4	100
Economía y Hacienda	12,1	25,9	21,1	37,7	3,2	100
Educación y Cultura	16,0	10,7	20,1	30,4	22,8	100
Industria, Comercio y Turismo	17,6	15,6	28,3	30,3	8,2	100
Medio Ambiente	43,2	12,2	8,1	33,8	2,7	100
Ordenación del Territorio, Obras Públicas y Transportes	10,9	6,2	17,5	33,1	32,3	100
Presidencia	18,2	12,1	21,2	48,5	0,0	100
Presidencia y Relaciones Institucionales	18,7	9,0	21,7	39,6	11,0	100
Sanidad y Consumo	45,2	27,5	3,8	16,0	7,5	100
Total	24,1	17,6	14,5	29,6	14,2	100
Baleares						
Agricultura	22,5	14,1	17,5	27,1	18,8	100
Cultura	9,6	7,2	12,7	47,0	23,5	100
Economía	24,2	16,7	23,0	28,0	8,1	100
Función Pública	23,0	6,6	9,8	55,7	4,9	100
Gobernación	27,3	7,5	27,3	30,3	7,6	100
Industria	23,7	19,4	17,2	33,2	6,5	100
Obras Públicas	10,7	9,5	16,5	45,5	17,8	100
Presidencia	24,8	5,4	22,5	29,5	17,8	100
Sanidad	25,1	15,8	19,8	20,9	18,4	100
Turismo	15,4	23,1	17,9	29,5	14,1	100
Total	18,9	12,3	18,1	34,3	16,4	100

Sigue **A.1.5.5 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por grupo de adscripción (desagregación por consejerías). En porcentaje. Diciembre de 1995**

	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Grupo E	Total
Canarias						
Agricultura y Alimentación	16,1	14,7	14,2	26,2	28,8	100
Economía y Hacienda	20,0	4,0	10,4	54,0	11,6	100
Educación, Cultura y Deportes	4,9	3,5	4,0	25,5	62,1	100
Industria y Comercio	19,6	14,5	14,9	31,4	19,6	100
Obras Públicas, Vivienda y Aguas	7,3	11,5	17,2	33,1	30,9	100
Pesca y Transportes	25,2	11,3	15,7	24,8	23,0	100
Política Territorial	4,2	1,8	6,4	18,2	69,4	100
Presidencia del Gobierno	22,6	5,3	5,4	47,4	19,4	100
Presidencia y Turismo	24,8	3,4	13,4	45,0	13,4	100
Sanidad y Asuntos Sociales	20,4	20,8	5,3	20,2	33,2	100
Trabajo y Función Pública	15,1	9,0	11,0	35,8	29,1	100
Total	11,7	8,5	7,7	28,1	44,0	100
Cataluña						
Agricultura	19,0	14,6	16,0	44,8	5,6	100
Bienestar Social	13,2	40,7	11,7	19,1	15,3	100
Comercio, Consumo y Turismo	26,2	7,6	26,4	30,3	9,5	100
Cultura	31,7	16,3	22,7	14,2	15,1	100
Economía y Finanzas	29,4	8,8	17,6	40,2	4,0	100
Educación	11,6	11,3	16,1	26,2	34,8	100
Gobernación	6,3	1,8	6,6	83,7	1,6	100
Industria	26,3	12,9	20,4	30,5	9,9	100
Justicia	11,9	21,7	42,3	18,1	6,0	100
Medio Ambiente	39,5	7,0	17,7	30,6	5,2	100
Política Territorial y Obras Públicas	18,5	7,8	39,0	27,4	7,3	100
Presidencia	37,1	5,9	22,6	23,3	11,1	100
Sanidad	41,1	9,0	12,1	31,9	5,9	100
Trabajo	30,7	15,9	9,1	35,6	8,7	100
Total	18,8	14,2	19,9	35,2	11,9	100
Madrid						
C. de Presidencia	31,0	1,9	39,2	20,3	7,6	100
Cooperación	15,0	6,6	18,8	58,3	1,3	100
Economía	40,3	12,1	19,1	23,1	5,4	100
Educación y Cultura	25,5	12,1	26,8	30,8	4,8	100
Hacienda	44,4	3,2	39,6	11,2	1,6	100
Integración Social	20,4	14,7	20,4	27,2	17,3	100
Política Territorial	40,8	9,7	30,9	17,0	1,7	100
Presidencia	39,1	0,0	43,5	17,6	0,0	100
Salud	41,8	37,6	6,7	12,4	1,5	100
Transportes	28,7	5,0	17,9	26,1	22,3	100
Total	31,0	15,9	19,8	27,9	5,4	100

Sigue **A.1.5.5 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por grupo de adscripción (desagregación por consejerías). En porcentaje. Diciembre de 1995**

	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Grupo E	Total
Murcia						
Agricultura, Ganadería y Pesca	19,0	26,0	19,8	26,0	9,2	100
Cultura y Educación	14,4	10,3	30,8	21,3	23,2	100
Fomento y Trabajo	25,6	13,2	15,5	39,9	5,8	100
Hacienda y Administración Pública	19,2	15,0	13,7	45,1	7,0	100
Medio Ambiente	14,0	9,8	15,9	58,7	1,6	100
Política Territorial y Obras Públicas	13,2	10,7	25,4	30,8	19,9	100
Presidencia	20,5	8,9	12,5	42,0	16,1	100
Sanidad y Asuntos Sociales	20,4	24,4	7,1	33,4	14,7	100
Total	18,6	19,2	14,3	34,3	13,6	100
Navarra						
Administración Local	36,5	36,5	17,4	7,7	1,9	100
Agricultura, Ganadería y Montes	19,8	38,7	16,7	18,0	6,8	100
Bienestar Social, Deportes y Vivienda	43,2	15,9	15,9	20,5	4,5	100
Economía y Hacienda	29,0	31,3	18,4	18,0	3,3	100
Industria, Comercio, Turismo y Trabajo	34,2	19,9	19,2	22,6	4,1	100
Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones	18,4	35,0	22,3	20,5	3,8	100
Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	47,3	9,5	17,6	14,9	10,7	100
Presidencia	29,9	20,4	20,3	21,5	7,9	100
Salud	46,2	15,4	15,4	15,9	7,1	100
Total	30,4	26,1	18,8	19,0	5,7	100
País Vasco						
Comercio, Consumo y Turismo	28,9	17,6	13,4	35,9	4,2	100
Cultura	36,4	13,6	15,0	27,3	7,7	100
Educación, Universidad e Investigación	5,1	3,9	7,1	29,9	54,0	100
Hacienda y Administración Pública	40,6	5,5	14,9	28,7	10,3	100
Industria, Agricultura y Pesca	27,2	17,5	16,0	28,3	11,0	100
Interior	20,6	7,1	19,1	41,6	11,6	100
Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social	33,4	10,0	11,8	31,8	13,0	100
Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente	33,3	15,3	13,7	33,3	4,4	100
Presidencia	34,3	1,5	16,4	26,9	20,9	100
Sanidad	38,5	14,3	11,9	30,3	5,0	100
Transportes y Obras Públicas	23,7	7,1	12,1	29,8	27,3	100
Vicepresidencia	52,3	4,6	6,2	35,4	1,5	100
Total	24,0	9,1	12,2	31,6	23,1	100

Sigue **A.1.5.5 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por grupo de adscripción (desagregación por consejerías). En porcentaje. Diciembre de 1995**

	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Grupo E	Total
C. Valenciana						
Administración Pública	30,5	10,5	11,6	40,3	7,1	100
Agricultura y Medio Ambiente	16,9	20,9	11,9	29,9	20,4	100
Cultura	22,6	11,7	9,8	30,4	25,5	100
Cultura, Educación y Ciencia	5,2	8,3	11,8	28,6	46,1	100
Economía y Hacienda	23,1	9,9	11,2	51,5	4,3	100
Industria y Comercio	23,9	9,1	17,0	42,3	7,7	100
Medio Ambiente	21,5	4,5	7,1	63,7	3,2	100
Obras Públicas, Urbanismo y Transportes	20,3	9,6	13,7	44,7	11,7	100
Presidencia de la Generalidad Valenciana	28,0	8,2	12,7	36,9	14,2	100
Sanidad y Consumo	27,8	11,7	11,3	42,7	6,5	100
Trabajo y Asuntos Sociales	9,9	18,3	12,3	31,3	28,2	100
Total	15,1	12,7	11,9	35,3	25,0	100

Nota: Se excluyen los colectivos docente y sanitario.
Grupo A: Técnicos superiores; puestos que sólo pueden ocupar los licenciados universitarios o equivalentes.
Grupo B: Técnicos medios o de gestión; puestos ocupados por diplomados universitarios o equivalentes.
Grupo C: Administrativos; se exige el título de bachiller.
Grupo D: Auxiliares administrativos; se requiere el título de graduado escolar.
Grupo E: Subalternos; es necesario el certificado de escolaridad.

Fuente: Elaboración Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA) a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

A.1.5.6 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por grupo de edad (desagregación por consejerías). En porcentaje. Diciembre de 1995

	De 18 a 29 años	De 30 a 41 años	De 42 a 53 años	De 54 a 65 años	Más de 65 años	Total
Aragón						
Agricultura, Ganadería y Montes	11,8	31,1	38,5	18,4	0,2	100
Bienestar Social y Trabajo	13,8	44,0	29,6	12,0	0,6	100
Economía y Hacienda	10,5	41,8	40,3	7,4	0,0	100
Educación y Cultura	17,9	32,5	36,6	12,9	0,1	100
Industria, Comercio y Turismo	18,4	38,7	34,0	8,6	0,3	100
Medio Ambiente	23,5	48,1	27,2	1,2	0,0	100
Ordenación del Territorio, Obras Públicas y Transportes	9,2	33,2	34,6	23,0	0,0	100
Presidencia	23,8	42,9	31,7	1,6	0,0	100
Presidencia y Relaciones Institucionales	12,5	46,6	32,6	8,3	0,0	100
Sanidad y Consumo	12,6	43,2	33,2	10,9	0,1	100
Total	13,1	38,2	34,7	13,8	0,2	100
Baleares						
Agricultura	22,4	43,3	24,9	9,4	0,0	100
Cultura	19,6	36,0	30,0	14,4	0,0	100
Economía	14,9	48,4	34,2	2,5	0,0	100
Función Pública	13,2	57,9	23,6	5,3	0,0	100
Gobernación	13,7	53,4	24,7	8,2	0,0	100
Industria	29,8	37,2	26,6	5,3	1,1	100
Obras Públicas	18,7	34,5	32,4	14,3	0,0	100
Presidencia	15,0	48,6	27,1	9,3	0,0	100
Sanidad	16,4	31,1	32,5	20,1	0,0	100
Turismo	26,0	29,8	22,1	22,1	0,0	100
Total	18,7	39,1	29,5	12,6	0,1	100
Canarias						
Agricultura y Alimentación	18,1	37,2	36,2	8,5	0,0	100
Economía y Hacienda	27,5	37,8	30,4	4,3	0,0	100
Educación, Cultura y Deportes	25,5	41,1	26,7	6,7	0,0	100
Industria y Comercio	14,0	44,9	31,8	9,3	0,0	100
Obras Públicas, Vivienda y Aguas	15,0	26,1	41,3	17,6	0,0	100
Pesca y Transportes	13,2	35,2	37,9	13,7	0,0	100
Política Territorial	23,5	36,4	24,3	15,8	0,0	100
Presidencia del Gobierno	18,6	54,3	24,8	2,3	0,0	100
Presidencia y Turismo	19,7	50,0	23,6	6,7	0,0	100
Sanidad y Asuntos Sociales	18,9	44,7	28,1	8,3	0,0	100
Trabajo y Función Pública	16,5	33,3	42,1	8,1	0,0	100
Total	22,0	39,7	29,3	9,0	0,0	100

Sigue **A.1.5.6 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por grupo de edad (desagregación por consejerías). En porcentaje. Diciembre de 1995**

	De 18 a 29 años	De 30 a 41 años	De 42 a 53 años	De 54 a 65 años	Más de 65 años	Total
Cataluña						
Agricultura	23,4	33,0	28,0	15,6	0,0	100
Bienestar Social	24,9	39,6	27,5	7,9	0,1	100
Comercio, Consumo y Turismo	33,3	36,9	24,3	5,3	0,2	100
Cultura	23,4	40,9	26,6	8,8	0,3	100
Economía y Finanzas	32,9	36,1	25,3	5,4	0,3	100
Educación	22,3	34,3	32,0	11,3	0,1	100
Gobernación	43,3	38,6	12,2	5,7	0,2	100
Industria	21,4	36,5	30,9	10,8	0,4	100
Justicia	41,8	42,0	13,7	2,5	0,0	100
Medio Ambiente	43,1	37,7	14,8	4,0	0,4	100
Política Territorial y Obras Públicas	22,0	31,2	31,8	14,9	0,1	100
Presidencia	28,7	32,5	27,4	10,9	0,5	100
Sanidad	26,4	45,1	19,6	8,7	0,2	100
Trabajo	30,3	31,8	29,8	8,0	0,1	100
Total	29,8	37,3	23,9	8,9	0,1	100
País Vasco						
Comercio, Consumo y Turismo	7,7	63,4	25,4	3,5	0,0	100
Cultura	5,6	65,4	17,5	11,5	0,0	100
Educación, Universidad e Investigación	5,0	48,0	29,7	17,1	0,2	100
Hacienda y Administración Pública	8,3	72,7	15,8	3,2	0,0	100
Industria, Agricultura y Pesca	5,7	50,9	32,2	11,2	0,0	100
Interior	9,5	59,3	21,6	9,5	0,1	100
Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social	6,6	55,8	25,1	12,0	0,5	100
Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente	4,4	68,9	20,7	5,9	0,0	100
Presidencia	14,9					
Sanidad	5,3	62,2	24,9	7,6	0,0	100
Transportes y Obras Públicas	7,5	51,5	25,3	15,2	0,5	100
Vicepresidencia	6,2	76,9	12,3	4,6	0,0	100
Total	6,3	57,0	25,2	11,3	0,2	100
C. Valenciana						
Administración Pública	23,4	54,7	17,6	4,3	0,0	100
Agricultura y Medio Ambiente	11,3	33,7	30,9	23,9	0,2	100
Cultura	16,1	46,4	25,1	12,4	0,0	100
Cultura, Educación y Ciencia	14,0	43,4	27,8	14,7	0,1	100
Economía y Hacienda	23,8	52,0	18,5	5,7	0,0	100
Industria y Comercio	19,4	46,4	23,5	10,7	0,0	100
Medio Ambiente	18,7	59,4	11,6	10,3	0,0	100
Obras Públicas, Urbanismo y Transportes	14,1	43,7	28,1	13,9	0,2	100
Presidencia de la Generalidad Valenciana	14,6	51,8	26,1	7,1	0,4	100
Sanidad y Consumo	14,7	57,3	20,2	7,8	0,0	100
Trabajo y Asuntos Sociales	15,9	47,8	24,7	11,5	0,1	100
Total	15,3	46,2	25,2	13,2	0,1	100

Nota: Se excluyen los colectivos docente y sanitario.
Fuente: Elaboración Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA) a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

A.1.5.7 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por sexo (desagregación por consejerías). En porcentaje. Diciembre de 1995

	Mujeres	Hombres	Total
Baleares			
Agricultura	27,5	72,5	100
Cultura	46,4	53,6	100
Economía	60,9	39,1	100
Función Pública	53,9	46,1	100
Gobernación	57,5	42,5	100
Industria	37,2	62,8	100
Obras Públicas	36,3	63,7	100
Presidencia	39,3	60,7	100
Sanidad	40,1	59,9	100
Turismo	58,4	41,6	100
Total	42,1	57,9	100
Canarias			
Agricultura y Alimentación	37,9	62,1	100
Economía y Hacienda	47,5	52,5	100
Educación, Cultura y Deportes	74,5	25,5	100
Industria y Comercio	46,2	53,8	100
Obras Públicas, Vivienda y Aguas	24,4	75,6	100
Pesca y Transportes	41,0	59,0	100
Política Territorial	9,3	90,7	100
Presidencia del Gobierno	59,7	40,3	100
Presidencia y Turismo	63,0	37,0	100
Sanidad y Asuntos Sociales	63,5	36,5	100
Trabajo y Función Pública	52,5	47,5	100
Total	54,3	45,7	100
Cataluña			
Agricultura	37,5	62,5	100
Bienestar Social	70,9	29,1	100
Comercio, Consumo y Turismo	61,6	38,4	100
Cultura	56,9	43,1	100
Economía y Finanzas	60,8	39,2	100
Educación	70,0	30,0	100
Gobernación	15,5	84,5	100
Industria	53,1	46,9	100
Justicia	42,3	57,7	100
Medio Ambiente	54,3	45,7	100
Política Territorial y Obras Públicas	35,8	64,2	100
Presidencia	51,1	48,9	100
Sanidad	57,7	42,3	100
Trabajo	56,6	43,4	100
Total	49,1	50,9	100

Sigue **A.1.5.7 – Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por sexo (desagregación por consejerías). En porcentaje. Diciembre de 1995**

	Mujeres	Hombres	Total
C. Valenciana			
Administración Pública	55,9	44,1	100
Agricultura y Medio Ambiente	32,7	67,3	100
Cultura	53,9	46,1	100
Cultura, Educación y Ciencia	65,9	34,1	100
Economía y Hacienda	55,7	44,3	100
Industria y Comercio	48,8	51,2	100
Medio Ambiente	31,8	68,2	100
Obras Públicas, Urbanismo y Transportes	38,8	61,2	100
Presidencia de la Generalidad Valenciana	48,5	51,5	100
Sanidad y Consumo	58,4	41,6	100
Trabajo y Asuntos Sociales	63,3	36,7	100
Total	55,0	45,0	100

Nota: Se excluyen los colectivos docente y sanitario.
Fuente: Elaboración Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA) a partir de datos de las distintas Comunidades Autónomas.

A.1.5.8 – Evolución de la comparación de la ganancia media por trabajador de la industria y los servicios con la media nacional por Comunidades Autónomas. Pagos totales mensuales en jornada normal y extraordinaria. Media nacional=100. 1989-1996

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (1)
Andalucía	94,10	93,36	92,86	94,66	92,63	93,67	94,74	93,84
Aragón	109,23	107,59	104,91	103,76	103,22	104,37	103,60	101,25
Asturias	110,59	112,22	108,65	109,24	109,89	108,35	107,36	113,84
Baleares	95,70	93,25	91,24	91,24	91,05	92,78	93,58	92,48
Canarias	82,73	83,03	83,54	86,08	85,50	84,65	84,85	84,20
Cantabria	98,57	98,93	99,07	98,00	99,23	100,35	103,05	101,77
Castilla-La Mancha	78,80	78,60	79,59	80,43	80,65	83,51	85,76	87,00
Castilla y León	97,82	97,38	98,44	96,48	94,49	95,91	95,32	237,69
Cataluña	102,89	102,28	103,07	101,83	102,87	102,44	103,04	101,13
C. Valenciana	84,07	85,60	87,50	88,08	88,77	88,55	88,18	87,62
Extremadura	90,18	87,62	86,37	85,17	83,48	83,00	82,89	85,95
Galicia	87,22	87,13	86,19	85,09	84,32	85,90	85,56	91,74
Madrid	119,16	120,73	119,56	120,62	118,55	116,17	114,55	113,43
Murcia	74,64	78,22	78,72	77,23	78,45	79,97	79,27	78,05
Navarra	99,04	98,19	99,24	100,03	100,30	103,68	106,87	106,37
País Vasco	120,26	120,89	120,76	118,85	119,11	120,48	121,23	122,12
La Rioja	82,14	82,29	83,40	84,31	86,10	88,03	90,30	85,16
Total (2)	136.093	147.744	158.911	170.877	181.742	190.365	198.952	210.954

(1) Datos del tercer trimestre. (2) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; INE, *Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios*, cuarto trimestre y media mensual 1995; e INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 60, 1996.

A.1.6.1 – Evolución del saldo de creación-disolución de sociedades mercantiles por Comunidades Autónomas. 1980-1994

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	% de variación 80/94
Andalucía	1.529	2.106	2.581	3.711	3.704	3.862	5.464	6.393	8.700	9.458	7.111	9.072	9.328	11.407	13.083	755,66
Aragón	610	622	798	1.093	983	1.292	1.387	1.553	2.067	2.156	1.641	1.614	1.477	1.742	2.581	323,11
Asturias	250	388	564	576	639	732	963	1.055	1.270	1.402	1.235	1.226	1.345	1.432	1.901	660,40
Baleares	459	753	948	1.141	1.285	1.280	1.573	1.407	1.982	2.054	1.089	1.380	1.270	1.577	3.039	562,09
Canarias	570	610	820	955	1.086	1.358	2.206	2.623	3.021	2.740	1.778	2.090	2.174	2.531	3.633	537,37
Cantabria	173	169	245	283	278	325	331	473	597	642	525	621	603	614	939	442,77
Castilla-La Mancha	436	469	611	745	809	1.080	1.459	1.634	2.024	2.416	1.917	2.400	2.656	2.308	3.653	737,84
Castilla y León	582	666	936	1.002	999	1.220	1.628	1.828	2.327	2.566	2.257	2.552	2.729	3.355	4.292	637,46
Cataluña	2.928	2.971	4.772	4.770	5.796	6.962	4.052	5.991	16.443	17.175	10.521	12.887	11.653	14.032	19.117	552,90
C. Valenciana	1.748	1.566	2.357	2.716	4.137	3.801	5.112	5.706	7.938	9.029	6.748	7.220	7.204	8.841	12.232	599,77
Extremadura	189	290	316	319	337	339	495	467	539	641	495	743	1.011	1.216	1.453	668,78
Galicia	586	774	1.038	1.259	1.219	1.506	2.398	2.406	3.018	3.584	3.087	3.328	3.967	4.376	5.280	801,02
Madrid	2.146	1.257	1.101	3.568	3.577	4.654	4.835	2.540	12.424	14.204	11.318	15.322	12.818	15.754	17.634	721,71
Murcia	450	419	683	812	834	846	1.220	1.205	1.418	1.783	1.249	1.371	1.244	1.895	2.902	544,89
Navarra	336	324	411	477	428	512	752	777	895	1.072	847	748	689	698	846	151,79
País Vasco	902	854	942	1.302	1.290	1.619	2.483	2.555	3.107	3.221	2.669	2.895	2.525	3.058	3.551	293,68
La Rioja	317	132	178	185	203	185	274	302	328	383	284	374	334	331	485	53,00
Total	14.211	14.370	19.301	24.914	27.604	31.573	36.632	38.915	68.098	74.526	54.771	65.843	63.027	75.167	96.621	579,90

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.2 Bienestar

A.2.1 Procesos demográficos

A.2.1.1 – Evolución de la tasa de natalidad por Comunidades Autónomas. 1980-1994

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 (P)
Andalucía	18,85	17,07	16,71	15,88	15,31	14,52	14,08	13,75	13,47	13,03	12,90	12,70	12,59	12,29	11,51
Aragón	12,91	11,57	11,09	10,15	10,05	9,62	9,35	9,03	8,96	8,64	8,22	8,24	8,46	8,05	8,10
Asturias	12,83	11,83	10,98	10,46	9,88	9,35	9,15	8,46	7,71	7,21	7,08	7,07	6,87	6,42	6,12
Baleares	15,17	14,22	13,83	13,44	13,23	13,31	13,10	12,77	12,76	12,72	12,50	12,09	11,77	10,82	10,36
Canarias	17,13	17,46	16,43	15,42	14,69	13,71	13,78	13,61	13,66	13,05	12,55	12,16	12,12	11,56	10,53
Cantabria	15,64	14,53	13,94	12,48	11,60	10,76	10,23	9,83	9,46	8,18	8,68	8,23	8,18	7,82	7,30
Castilla-La Mancha	15,09	13,98	13,68	13,01	12,69	12,06	12,11	11,93	11,72	11,79	11,53	11,30	11,35	10,92	10,28
Castilla y León	13,77	12,09	11,75	11,04	10,63	10,11	9,69	9,29	8,84	8,65	8,35	8,11	7,91	7,71	7,27
Cataluña	13,07	11,52	11,25	10,41	10,62	10,87	10,11	9,70	9,64	9,46	9,38	9,32	9,48	9,21	8,93
C. Valenciana	15,93	14,96	14,05	12,89	12,47	11,84	11,38	10,99	10,86	10,51	10,47	10,28	10,24	9,94	9,35
Extremadura	16,24	14,48	14,65	13,97	13,29	12,73	13,15	13,04	12,79	12,31	11,85	11,79	11,67	11,18	10,59
Galicia	14,10	12,91	12,15	11,37	10,83	10,09	9,37	9,29	8,87	8,57	8,21	8,03	7,93	7,81	7,15
Madrid	15,16	14,67	13,87	12,81	12,50	11,90	11,29	10,98	10,56	10,39	10,15	9,97	10,18	9,90	9,31
Murcia	19,97	17,48	17,10	15,68	15,05	14,62	13,82	13,76	13,64	13,55	13,32	13,15	13,03	12,55	11,63
Navarra	14,19	13,09	12,17	11,40	10,98	10,26	9,98	9,27	9,53	9,37	9,28	9,21	8,72	8,97	8,91
País Vasco	12,91	12,74	12,02	11,22	10,54	9,89	9,43	8,74	8,52	8,08	7,80	7,76	7,81	7,62	7,35
La Rioja	14,46	12,49	12,24	11,34	10,74	10,47	9,35	9,36	9,38	9,08	8,81	8,44	8,21	8,14	8,04
Total	15,27	14,10	13,56	12,69	12,32	11,83	11,36	11,03	10,79	10,50	10,31	10,15	10,14	9,84	9,31

(P) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud, 1978-1987*, 1991; INE, *Movimiento Natural de la Población Española*, varios años; INE, *Anuario Estadístico*, varios años; e INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 58, 1996.

A.2.1.2 – Evolución de la tasa de mortalidad por Comunidades Autónomas. 1980-1994

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 (P)
Andalucía	8,02	7,76	7,56	7,66	7,58	7,76	7,74	7,73	7,86	7,88	8,02	8,07	7,82	8,11	7,97
Aragón	8,86	8,49	8,30	8,92	9,20	9,42	9,56	9,25	9,46	9,73	9,77	10,08	9,62	10,19	10,13
Asturias	9,12	8,73	8,89	9,02	9,16	9,62	9,45	9,60	9,83	9,97	10,40	10,52	10,43	10,78	10,34
Baleares	8,52	8,27	8,62	9,72	9,16	9,65	9,93	9,45	9,11	9,63	9,55	9,67	9,21	9,32	9,67
Canarias	5,87	6,35	6,34	6,39	6,42	6,59	6,43	6,61	6,89	6,81	6,76	6,81	6,79	6,99	6,92
Cantabria	8,26	8,07	7,84	8,36	8,24	8,53	8,39	8,14	8,63	8,85	8,96	8,99	9,14	9,36	9,37
Castilla-La Mancha	9,58	9,20	8,64	9,27	9,06	9,41	9,15	9,03	9,11	9,43	9,32	9,79	9,65	9,97	9,56
Castilla y León	8,79	8,33	7,91	8,43	8,30	8,70	8,68	8,66	8,99	9,01	9,44	9,64	9,57	9,74	9,45
Cataluña	6,85	6,96	6,77	7,53	7,45	7,91	7,82	7,86	8,14	8,39	8,65	8,70	8,61	8,73	8,58
C. Valenciana	8,38	8,40	8,23	8,41	8,09	8,50	8,41	8,42	8,77	8,84	8,78	8,88	8,76	8,86	9,14
Extremadura	9,92	9,43	8,88	9,66	9,12	9,16	9,45	9,26	9,40	9,64	9,83	9,97	9,65	10,00	9,38
Galicia	8,89	9,03	8,89	9,11	8,95	9,33	9,62	9,16	9,53	9,74	10,21	10,14	9,90	10,00	10,09
Madrid	5,84	6,42	6,05	6,40	6,32	6,61	6,21	6,46	6,69	6,74	7,07	7,23	7,00	7,10	7,12
Murcia	8,29	7,99	7,73	8,06	7,77	7,09	7,70	7,45	7,65	8,14	8,21	8,09	7,82	7,97	7,99
Navarra	8,37	8,08	8,02	8,09	7,84	8,20	8,02	7,87	7,87	8,14	8,41	8,68	8,16	8,64	8,83
País Vasco	6,39	6,84	6,63	6,97	6,96	7,29	7,21	7,07	7,33	7,35	7,76	7,96	7,90	8,04	8,04
La Rioja	9,08	8,91	8,31	8,18	8,11	9,10	8,63	8,87	8,98	8,80	9,71	9,25	9,28	9,45	9,02
Total	7,72	7,75	7,52	7,90	7,78	8,09	8,02	7,98	8,21	8,34	8,55	8,65	8,47	8,66	8,59

(P) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud, 1978-1987*, 1991; INE, *Movimiento Natural de la Población Española*, varios años; INE, *Anuario Estadístico*, varios años; e INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 58, 1996.

A.2.1.3 – Evolución de la tasa de mortalidad infantil por Comunidades Autónomas. 1980-1993

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Andalucía	13,11	13,22	12,10	11,59	10,28	10,18	10,19	9,44	9,20	8,70	8,93	8,36	7,68	7,99
Aragón	12,25	13,55	12,63	11,31	9,75	8,78	8,02	7,76	6,91	6,21	6,03	6,84	6,57	5,24
Asturias	15,09	13,30	13,66	12,39	10,96	11,29	11,03	9,53	8,77	6,15	8,23	9,06	4,94	7,60
Baleares	12,73	10,48	8,96	10,61	10,15	10,94	9,73	9,89	7,90	6,99	7,25	6,15	5,54	5,32
Canarias	12,60	14,56	11,56	11,16	8,24	8,66	7,75	8,64	7,91	9,63	7,81	6,75	5,62	6,81
Cantabria	10,67	10,71	13,48	12,02	6,94	8,51	6,70	11,22	8,43	6,07	6,77	6,91	6,26	7,53
Castilla-La Mancha	12,53	12,50	10,44	10,67	10,08	7,37	9,05	8,14	6,81	6,59	6,90	6,14	6,38	5,47
Castilla y León	13,63	13,51	10,30	9,85	11,80	8,61	9,06	9,27	7,23	7,61	7,64	6,02	6,50	7,06
Cataluña	10,29	10,28	9,49	9,22	7,64	6,78	7,76	8,74	7,12	7,33	7,09	6,40	6,37	5,34
C. Valenciana	10,47	11,25	10,27	10,29	8,70	8,04	8,04	7,01	6,97	6,74	6,11	6,80	7,22	6,33
Extremadura	14,02	12,84	10,22	9,89	12,21	10,31	11,49	7,75	7,92	8,35	6,50	5,52	6,97	5,94
Galicia	14,07	14,85	12,80	11,45	12,31	10,73	11,92	10,57	8,80	8,86	8,44	8,35	8,88	8,13
Madrid	10,61	12,07	11,70	10,95	9,19	7,77	7,61	7,85	7,07	6,82	6,91	6,37	6,76	6,51
Murcia	14,45	9,07	11,22	10,62	9,89	9,07	7,81	7,14	7,58	8,50	6,85	9,14	9,22	5,92
Navarra	12,67	13,18	14,59	13,30	11,64	11,29	11,80	11,87	11,35	10,08	8,10	8,77	8,13	6,83
País Vasco	14,68	13,17	10,87	11,75	11,33	9,97	10,91	10,36	9,69	7,65	8,26	7,06	6,73	6,17
La Rioja	15,41	16,01	12,73	14,01	11,49	11,37	13,90	15,90	10,14	12,14	10,78	9,89	11,55	6,52
Total	12,32	12,44	11,27	10,86	9,83	8,89	9,14	8,83	7,97	8,16	7,56	7,17	7,05	6,66

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud 1978-1987*, 1991; INE, *Movimiento Natural de la Población Española*, varios años.

A.2.1.4 – Evolución de la tasa de nupcialidad por Comunidades Autónomas. 1980-1994

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 (P)
Andalucía	6,73	6,08	5,85	6,08	5,91	5,82	6,11	6,34	6,29	6,33	6,27	6,10	5,84	5,40	5,43
Aragón	5,75	4,96	5,24	5,27	5,19	4,78	5,00	5,25	5,27	5,29	5,24	5,12	5,29	4,91	4,76
Asturias	6,01	5,21	5,41	5,20	5,34	5,20	5,18	5,10	4,99	4,91	4,97	4,97	4,90	4,37	4,45
Baleares	5,90	5,30	5,66	6,05	6,09	5,96	6,25	6,39	6,66	6,80	6,52	6,19	6,01	5,61	5,45
Canarias	6,50	6,24	6,05	6,14	6,06	5,93	6,13	6,73	6,91	6,45	6,39	5,96	5,80	5,37	4,77
Cantabria	6,47	5,74	5,67	5,40	5,35	4,97	4,89	4,74	5,06	5,11	5,11	4,80	4,88	4,39	4,60
Castilla-La Mancha	5,94	5,62	5,19	5,75	5,49	5,41	5,69	5,76	5,96	5,98	5,61	5,52	5,67	5,36	5,76
Castilla y León	4,48	3,86	3,86	4,24	4,31	4,07	4,41	4,66	4,75	4,80	4,67	4,69	4,64	4,18	4,88
Cataluña	5,01	4,58	4,37	4,19	4,58	5,15	5,14	5,33	5,49	5,63	5,57	5,66	5,58	5,22	5,06
C. Valenciana	6,36	5,94	4,97	5,08	5,00	4,82	5,17	5,44	5,62	5,62	5,79	5,64	5,83	5,26	5,07
Extremadura	6,50	5,92	5,73	5,73	5,67	5,51	6,10	5,96	5,75	5,76	5,66	5,56	5,56	5,04	5,29
Galicia	5,47	4,83	4,98	4,89	4,93	4,62	4,68	4,90	4,95	5,00	4,88	4,78	4,85	4,51	4,54
Madrid	5,99	5,42	5,62	5,64	5,46	5,24	5,41	5,55	5,64	5,80	5,90	5,97	5,95	5,50	4,59
Murcia	7,05	6,04	0,81	1,14	1,48	5,96	6,37	6,53	6,56	6,62	6,42	6,13	6,03	5,48	5,45
Navarra	6,10	5,22	5,20	5,00	5,10	4,66	4,84	5,06	5,09	5,07	5,16	5,12	5,16	5,20	5,24
País Vasco	5,52	5,05	5,40	4,92	4,88	4,45	4,66	4,63	4,60	4,70	4,75	4,74	4,98	4,60	4,65
La Rioja	5,98	4,88	4,71	5,29	5,47	5,09	5,19	5,42	5,09	5,24	5,00	4,97	4,94	4,55	4,71
Total	5,88	5,32	5,07	5,12	5,13	5,16	5,37	5,55	5,62	5,67	5,64	5,57	5,54	5,11	5,01

(P) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud, 1978-1987*, 1991; INE, *Movimiento Natural de la Población Española*, varios años; INE, *Anuario Estadístico*, varios años; e INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 58, 1996.

A.2.1.5 – Evolución del número anual de divorcios por cada 100 matrimonios por Comunidades Autónomas. 1989-1994

	1989	1990	1991	1992	1993	1994 (*)
Andalucía	6,73	7,20	8,52	9,06	10,70	11,91
Aragón	9,52	8,88	10,27	10,90	12,42	12,72
Asturias	13,18	14,92	17,95	18,48	19,44	22,28
Baleares	13,80	17,15	20,08	18,24	21,25	21,87
Canarias	15,54	17,21	21,07	21,80	23,99	29,97
Cantabria	11,70	11,80	12,25	12,17	15,67	15,38
Castilla-La Mancha	3,73	4,32	4,73	4,77	5,66	5,77
Castilla y León	7,04	6,66	7,82	8,09	9,55	8,68
Cataluña	15,65	15,77	18,07	16,83	20,78	23,09
C. Valenciana	11,65	10,81	13,97	14,19	16,22	18,71
Extremadura	3,91	4,32	5,12	5,38	5,85	6,65
Galicia	10,95	10,04	11,52	11,29	13,68	14,51
Madrid	12,93	11,76	15,01	14,06	15,20	19,97
Murcia	6,51	6,73	7,48	9,12	9,06	11,70
Navarra	8,29	7,84	8,15	9,26	10,15	10,13
País Vasco	11,30	11,93	12,41	10,85	14,63	14,43
La Rioja	5,81	11,61	10,62	11,13	11,26	13,39
Total	10,52	10,62	12,61	12,44	14,48	16,14

(*) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Movimiento Natural de la Población Española 1992*, Madrid, 1995; INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 58, 1996; y Consejo General del Poder Judicial, *Memoria,* varios años.

A.2.1.6 – Evolución de la densidad de población por Comunidades Autónomas. 1980-1996

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Andalucía	95,50	73,80	74,63	75,39	76,10	76,76	77,03	77,54	78,01	78,47	78,93	79,38	79,79	80,17	80,52	80,82	81,60
Aragón	33,13	25,14	25,27	25,38	25,47	25,56	25,14	25,10	25,05	25,01	24,95	24,91	24,88	24,85	24,80	24,75	24,76
Asturias	144,86	106,62	106,85	107,02	107,12	107,17	105,59	105,18	104,67	104,12	103,56	103,15	102,86	102,53	102,17	101,77	101,68
Baleares	176,23	131,73	132,63	133,44	134,18	134,87	133,56	134,86	137,08	139,66	141,43	142,84	144,48	146,08	147,61	149,07	146,94
Canarias	266,28	184,41	186,71	188,85	190,85	192,74	192,35	194,19	196,50	198,65	200,00	201,26	202,96	204,59	206,11	207,54	207,34
Cantabria	128,52	96,64	97,21	97,71	98,15	98,54	98,73	98,89	98,98	99,06	99,12	99,12	99,07	98,99	98,87	98,72	98,76
Castilla-La Mancha	26,67	20,82	20,98	21,13	21,26	21,38	21,02	21,00	20,96	20,91	20,88	20,87	20,87	20,86	20,84	20,82	20,91
Castilla y León	34,73	27,48	27,62	27,73	27,83	27,92	27,55	27,49	27,39	27,26	27,11	26,97	26,85	26,72	26,58	26,43	26,57
Cataluña	258,21	185,41	185,69	185,84	185,89	185,84	187,33	187,54	187,84	188,19	188,53	188,88	189,21	189,47	189,65	189,75	191,16
C. Valenciana	213,34	157,19	158,25	159,20	160,04	160,79	162,28	162,96	163,70	164,55	165,42	166,20	166,90	167,53	168,09	168,59	169,53
Extremadura	32,39	25,71	25,99	26,25	26,50	26,73	25,91	25,91	25,84	25,71	25,57	25,47	25,40	25,32	25,23	25,14	25,53
Galicia	127,52	95,08	95,21	95,28	95,30	95,28	94,46	94,03	93,56	93,09	92,64	92,37	92,27	92,15	92,00	91,81	91,60
Madrid	813,25	584,63	587,87	590,71	593,16	595,33	602,90	606,00	608,99	611,88	614,71	617,77	621,10	624,25	627,12	629,71	634,72
Murcia	109,47	84,75	85,66	86,49	87,26	87,96	89,26	89,93	90,59	91,29	92,02	92,70	93,38	94,02	94,61	95,16	95,27
Navarra	64,71	49,09	49,32	49,52	49,69	49,85	49,86	49,86	49,86	49,89	49,96	50,05	50,18	50,30	50,39	50,47	50,61
País Vasco	419,02	295,68	295,34	294,77	294,01	293,11	296,91	296,13	294,69	293,04	291,57	290,40	289,33	288,18	286,92	285,55	287,22
La Rioja	65,27	50,56	50,87	51,15	51,40	51,63	51,86	51,97	52,10	52,15	52,20	52,25	52,26	52,25	52,22	52,17	52,53
Total	73,61	74,38	74,81	75,19	75,52	75,80	75,89	76,07	76,23	76,38	76,51	76,67	76,85	77,00	77,11	77,20	77,62

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; e Instituto de Demografía, *Proyección de la Población Española*, Madrid, 1994.

A.2.1.7 – Evolución del porcentaje de habitantes que residen en las capitales de provincia por Comunidades Autónomas. 1980-1995

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Andalucía	33,09	34,07	34,04	34,05	34,08	34,14	34,36	34,48	34,63	33,41	33,35	33,26	33,17	33,09	33,02	32,97
Aragón	55,85	53,30	53,08	52,89	52,73	52,59	53,48	53,59	53,71	55,45	55,84	56,14	56,35	56,58	56,83	57,10
Asturias	14,50	16,33	16,32	16,32	16,33	16,34	16,61	16,69	16,79	17,44	17,73	17,89	17,94	18,00	18,06	18,12
Baleares	46,58	44,21	44,06	43,93	43,83	43,74	44,30	44,00	43,40	42,41	41,97	41,67	41,32	41,00	40,70	40,43
Canarias	40,26	39,86	39,67	39,53	39,42	39,35	39,74	39,68	39,53	37,41	37,22	37,11	36,98	36,87	36,78	36,70
Cantabria	35,43	35,03	35,07	35,14	35,22	35,32	35,49	35,67	35,87	35,94	36,10	36,21	36,25	36,29	36,35	36,43
Castilla-La Mancha	20,10	19,20	19,31	19,44	19,59	19,74	20,36	20,65	20,96	20,97	21,18	21,34	21,46	21,60	21,74	21,89
Castilla y León	40,53	38,92	38,96	39,04	39,14	39,25	40,02	40,34	40,72	41,38	41,84	42,21	42,49	42,77	43,08	43,41
Cataluña	32,47	34,44	34,15	33,88	33,63	33,41	32,91	32,64	32,35	32,28	32,06	31,76	31,39	31,04	30,70	30,37
C. Valenciana	30,66	30,51	30,31	30,13	29,97	29,82	29,54	29,41	29,27	29,96	29,90	29,81	29,70	29,61	29,53	29,46
Extremadura	16,53	16,62	16,64	16,67	16,71	16,76	17,48	17,68	17,93	18,11	18,38	18,60	18,79	18,99	19,20	19,41
Galicia	16,01	16,50	16,62	16,74	16,87	17,01	17,29	17,51	17,73	18,05	18,30	18,45	18,51	18,56	18,63	18,70
Madrid	67,94	67,17	66,38	65,65	64,96	64,31	63,08	62,34	61,61	61,62	61,14	60,59	59,98	59,38	58,83	58,30
Murcia	30,18	29,80	29,87	29,95	30,06	30,19	30,12	30,26	30,41	30,95	31,19	31,29	31,24	31,20	31,18	31,17
Navarra	36,22	34,89	34,75	34,63	34,53	34,44	34,45	34,46	34,46	34,66	34,70	34,71	34,70	34,70	34,71	34,74
País Vasco	36,75	37,04	36,71	36,41	36,15	35,91	35,12	34,88	34,73	35,40	35,49	35,57	35,66	35,76	35,88	36,01
La Rioja	44,63	43,10	43,30	43,53	43,78	44,05	44,31	44,67	45,02	45,61	46,08	46,34	46,42	46,51	46,63	46,76
Total	36,43	36,39	36,21	36,06	35,93	35,82	35,81	35,75	35,70	35,67	35,66	35,60	35,48	35,38	35,29	35,21

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico,* varios años.

A.2.1.8 – Evolución de los extranjeros residentes por cada 1.000 habitantes por Comunidades Autónomas. 1980-1995

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (1)	1992 (2)	1993 (3)	1994	1995
Andalucía	3,76	4,31	4,61	4,81	5,27	5,69	7,07	8,35	9,08	9,81	10,49	7,01	8,00	8,68	8,71	9,48
Aragón	1,58	1,66	1,96	1,88	1,66	1,69	2,24	2,79	2,99	3,15	3,35	3,96	4,41	6,90	5,33	5,82
Asturias	3,36	3,28	3,10	2,91	2,99	3,00	3,90	3,99	3,70	3,70	3,82	5,28	5,66	6,35	5,80	6,08
Baleares	20,06	23,00	22,45	25,12	27,08	28,52	32,83	36,98	39,50	44,79	46,24	28,93	29,10	37,56	35,14	37,76
Canarias	16,09	16,18	16,20	17,77	19,18	20,30	23,54	27,06	29,83	32,48	34,88	23,29	25,65	33,15	30,90	34,41
Cantabria	2,54	2,77	2,88	2,66	2,52	2,32	2,66	2,88	2,92	2,81	3,32	2,80	3,84	5,05	5,04	5,47
Castilla-La Mancha	0,41	0,39	0,43	0,37	0,40	0,48	0,82	0,95	0,97	0,99	1,20	1,80	2,29	3,26	3,36	3,94
Castilla y León	2,15	2,34	2,36	2,37	2,37	2,43	3,26	3,15	3,24	3,49	3,93	4,15	5,13	6,10	5,54	5,87
Cataluña	6,33	6,66	6,56	6,73	7,14	7,58	8,63	9,86	9,71	10,51	10,90	10,02	11,90	14,26	13,68	17,53
C. Valenciana	5,25	6,26	7,10	7,80	8,64	9,50	11,39	12,19	13,87	15,52	16,75	12,28	13,06	14,75	14,37	14,74
Extremadura	1,54	1,42	1,32	1,33	1,38	1,44	1,72	1,84	1,84	1,88	2,14	2,90	3,33	4,26	4,30	4,84
Galicia	3,69	3,82	3,58	3,47	3,46	3,56	4,07	4,45	4,68	5,06	5,50	4,61	5,20	6,29	6,04	6,20
Madrid	6,36	7,56	6,93	7,18	7,67	8,15	10,51	12,54	13,46	15,28	12,34	16,37	17,58	19,98	18,59	18,40
Murcia	1,26	1,34	1,41	1,45	1,37	1,64	2,20	2,48	2,72	3,03	3,29	5,99	5,33	7,55	6,12	6,86
Navarra	2,74	2,38	2,42	2,30	2,33	2,46	2,86	2,58	2,66	3,16	3,70	4,93	6,21	7,73	7,23	8,01
País Vasco	2,53	2,50	2,52	2,47	2,91	2,92	3,57	4,28	5,03	5,53	6,24	4,48	5,25	6,80	5,91	6,57
La Rioja	1,40	1,41	1,50	1,51	1,58	1,64	2,14	2,08	1,87	2,01	2,27	3,73	4,29	5,39	5,12	6,30
Total	4,87	5,26	5,31	5,53	5,93	6,31	7,64	8,70	9,34	10,30	10,53	9,30	10,35	12,43	11,82	12,60

(1) Los datos de 1991 y 1992 sufren una quiebra con respecto a los de años anteriores debida a la depuración aplicada, que afecta de modo especial a los datos de extranjeros comunitarios. (2) Incluye los datos de extranjeros residentes y los de estudiantes. (3) Incluye el total de residentes extranjeros, incluidos comunitarios y familiares, estudiantes y familiares.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Asuntos Sociales, *Anuario de Migraciones 1995*, 1996; INE, *Anuario Estadístico*, varios años; y datos del Ministerio del Interior.

A.2.2 Procesos formativos

A.2.2.1 – Evolución del número de alumnos por profesor en EGB por Comunidades Autónomas. Cursos 1984/85-1992/93

	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93
Andalucía	30,95	30,53	–	30,62	29,76	28,43	26,12	23,40	23,78
Aragón	26,95	26,20	–	25,22	24,27	23,34	22,15	20,70	20,04
Asturias	27,94	27,26	–	25,96	25,36	23,88	22,59	21,34	20,98
Baleares	31,21	30,56	–	30,27	29,14	28,48	26,95	25,27	24,53
Canarias	28,23	28,10	–	26,30	42,95	22,30	23,08	20,64	21,31
Cantabria	28,40	27,92	–	27,85	26,14	25,45	24,45	21,94	21,44
Castilla-La Mancha	28,06	27,58	–	26,98	26,37	25,32	24,34	22,60	21,82
Castilla y León	25,87	25,58	–	24,95	24,07	23,17	22,06	20,13	19,71
Cataluña	30,66	30,11	–	29,08	28,28	27,49	26,76	25,67	25,46
C. Valenciana	30,79	30,30	–	29,15	25,31	24,86	23,81	24,79	24,18
Extremadura	26,32	26,59	–	26,17	25,85	24,27	23,86	22,10	21,65
Galicia	27,38	26,98	–	26,74	26,63	24,02	22,52	21,30	20,56
Madrid	29,97	29,58	–	28,86	27,57	26,54	25,26	24,35	23,64
Murcia	30,66	29,98	–	29,28	28,64	27,52	25,91	24,62	23,74
Navarra	25,45	24,89	–	24,56	23,41	22,30	20,01	19,20	18,22
País Vasco	30,67	28,42	–	26,96	25,83	24,54	23,67	22,64	22,11
La Rioja	28,70	28,38	–	28,55	27,72	25,73	24,65	22,41	21,34
Total	29,44	28,91	–	28,25	27,60	25,83	24,60	23,16	22,85

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85,* 1987; y Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años.

A.2.2.2 – Evolución del número medio de alumnos por profesor en BUP y COU por Comunidades Autónomas. Cursos 1984/85-1991/92

	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Andalucía	16,74	17,34	–	19,06	17,48	16,90	16,89	17,42
Aragón	16,08	16,24	–	16,22	16,17	16,36	16,67	16,09
Asturias	15,45	15,47	–	16,53	17,03	16,17	16,50	16,45
Baleares	15,57	16,01	–	16,52	16,42	16,43	16,88	16,65
Canarias	15,69	16,34	–	16,71	16,75	17,30	16,08	15,43
Cantabria	17,36	17,78	–	17,29	17,18	16,99	17,02	17,22
Castilla-La Mancha	15,61	15,96	–	16,30	16,16	16,22	15,99	15,65
Castilla y León	15,61	15,80	–	16,25	16,65	16,33	16,18	16,25
Cataluña	14,99	15,53	–	16,18	15,76	15,83	15,41	15,35
C. Valenciana	16,27	16,82	–	16,94	17,00	16,83	16,99	16,26
Extremadura	14,69	15,50	–	15,85	17,54	15,83	15,73	15,03
Galicia	14,87	15,04	–	15,22	16,22	15,47	14,98	14,61
Madrid	17,50	17,71	–	17,69	17,80	17,04	16,80	16,51
Murcia	16,88	16,76	–	17,43	16,86	17,09	16,77	17,02
Navarra	16,96	17,31	–	17,54	16,86	16,33	16,85	17,22
País Vasco	16,78	18,08	–	20,18	19,88	19,94	19,91	19,72
La Rioja	13,50	13,78	–	14,49	13,99	14,67	14,70	14,78
Total	16,11	16,56	–	17,17	17,01	16,68	16,51	16,37

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años; y Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85*, 1987.

A.2.2.3 – Evolución del número medio de alumnos por profesor en Formación Profesional por Comunidades Autónomas. Cursos 1984/85-1991/92

	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Andalucía	15,97	15,20	–	17,41	15,42	14,86	14,44	13,81
Aragón	15,42	14,76	–	13,55	12,63	12,65	11,90	11,33
Asturias	14,30	13,60	–	13,56	13,20	12,85	12,40	11,55
Baleares	14,82	13,76	–	12,54	12,12	11,76	10,95	9,90
Canarias	15,27	15,57	–	13,65	16,28	11,62	12,63	12,51
Cantabria	15,37	14,15	–	14,68	14,30	14,22	13,63	13,27
Castilla-La Mancha	12,90	12,73	–	12,68	12,68	12,94	12,45	12,10
Castilla y León	14,94	14,39	–	13,46	13,09	12,81	12,47	12,30
Cataluña	14,82	14,36	–	14,13	14,01	13,80	13,89	13,72
C. Valenciana	15,84	15,63	–	14,56	14,78	15,35	15,56	14,67
Extremadura	13,22	12,13	–	12,76	12,40	12,40	11,97	11,27
Galicia	13,04	12,59	–	12,02	12,12	11,73	12,24	13,30
Madrid	16,44	16,12	–	15,39	15,35	14,92	14,87	13,82
Murcia	16,88	16,71	–	16,68	15,84	15,69	15,36	14,72
Navarra	16,90	15,31	–	14,36	14,09	13,15	12,06	10,71
País Vasco	15,24	14,91	–	13,82	13,40	12,64	11,13	10,54
La Rioja	14,35	13,87	–	12,64	12,96	14,80	14,97	14,37
Total	15,18	14,70	–	14,47	14,13	13,72	16,12	13,08

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años; y Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85*, 1987.

A.2.2.4 – Evolución de la comparación del número de alumnos matriculados en Bachillerato por cada 1.000 habitantes con la media nacional, por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. Cursos 1980/81-1995/96

	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95 (P)	1995/96 (A)
Andalucía	92,28	91,14	89,59	88,36	88,62	89,55	82,63	89,12	92,55	93,21	94,52	96,15	99,52	102,40	104,32	105,52
Aragón	105,75	102,32	101,17	99,27	98,29	96,29	100,15	97,44	94,81	94,68	95,09	94,66	91,62	89,61	88,80	88,63
Asturias	109,24	108,34	108,37	107,77	107,46	106,59	108,32	109,75	110,50	110,26	109,18	113,80	115,45	114,95	113,47	111,10
Baleares	85,50	84,66	83,95	83,85	83,73	84,55	88,31	86,42	84,11	83,90	85,84	85,13	93,68	98,22	97,67	96,60
Canarias	99,31	103,64	102,40	103,33	103,34	100,55	104,14	94,00	96,52	99,11	104,14	103,12	98,77	95,57	98,34	103,69
Cantabria	102,24	100,39	99,59	97,67	97,10	96,23	96,59	95,80	94,63	96,33	98,85	101,45	102,92	103,86	105,02	106,36
Castilla-La Mancha	85,30	79,78	77,93	75,96	74,97	73,06	73,81	73,82	72,73	73,05	75,90	76,39	81,02	85,13	89,62	93,58
Castilla y León	119,58	110,43	109,37	106,86	106,36	104,96	106,84	104,41	103,32	102,26	101,14	101,40	101,68	102,24	103,19	104,31
Cataluña	90,07	93,80	93,75	93,96	95,25	97,00	95,42	95,71	92,30	92,11	90,65	89,25	87,78	85,65	85,06	85,40
C. Valenciana	86,57	88,14	88,96	90,69	90,55	91,46	91,13	93,39	94,91	92,16	92,36	90,46	90,27	91,13	90,73	90,38
Extremadura	93,00	85,82	84,05	82,21	80,04	78,66	80,71	80,30	78,69	79,80	80,26	82,94	86,97	91,17	94,43	98,21
Galicia	82,46	82,07	82,15	86,81	85,53	81,24	89,42	88,00	95,72	98,01	98,79	102,03	96,85	97,18	98,12	96,35
Madrid	131,61	134,93	138,45	137,87	139,46	139,45	139,39	136,74	133,90	132,75	129,78	126,58	124,61	121,67	117,64	114,38
Murcia	101,06	98,91	100,17	99,23	97,79	97,07	94,47	92,04	92,06	92,69	92,86	95,08	98,34	101,48	103,67	106,98
Navarra	103,08	100,28	100,96	101,48	104,06	103,58	105,01	102,21	97,72	96,18	97,87	99,85	97,94	94,79	91,36	87,41
País Vasco	112,46	119,76	120,07	123,07	120,29	124,65	129,07	125,12	122,43	124,43	124,11	123,76	122,33	118,84	115,82	111,48
La Rioja	96,05	88,39	90,28	90,11	91,36	92,57	93,51	92,08	89,85	87,76	86,86	87,56	87,74	86,19	86,80	87,47
Total (*)	29,19	29,63	29,42	29,92	30,84	32,52	33,74	36,25	38,26	39,70	41,00	41,94	42,86	43,97	44,57	44,99

(*) Los datos del total están en valor absoluto. (P) Datos provisionales. (A) Datos avance.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85,* 1987; Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la Enseñanza en España,* varios años; INE, *Anuario Estadístico,* varios años; e Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, Madrid, 1994.

A.2.2.5 – Evolución de la comparación del número de alumnos matriculados en Formación Profesional por cada 1.000 habitantes con la media nacional, por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. Cursos 1980/81-1995/96

	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95 (P)	1995/96 (A)
Andalucía	95,64	87,50	88,20	87,13	87,03	86,48	89,66	97,76	103,40	106,64	107,13	104,50	99,66	97,42	96,89	96,25
Aragón	94,64	94,54	96,73	100,89	102,93	105,93	110,30	108,44	106,03	102,98	98,70	95,42	93,10	92,89	92,50	92,24
Asturias	100,42	103,30	99,37	99,71	102,47	101,25	101,93	104,51	104,25	103,74	101,59	98,10	91,78	87,71	84,52	84,38
Baleares	80,93	80,04	79,44	78,22	81,11	83,41	85,98	82,90	79,96	76,28	71,29	64,54	59,51	51,61	48,12	42,31
Canarias	85,83	95,80	81,08	97,68	101,44	100,81	105,91	96,30	92,49	104,50	119,14	132,08	138,50	142,52	144,73	142,68
Cantabria	129,65	124,52	127,12	119,17	121,52	123,75	126,28	123,96	121,25	119,32	114,95	115,12	115,99	113,84	112,74	110,90
Castilla-La Mancha	84,91	76,67	75,54	73,50	74,28	74,78	76,05	76,58	77,11	78,05	78,28	79,02	78,93	76,03	71,30	66,49
Castilla y León	118,23	104,15	105,12	106,89	102,75	102,99	101,23	99,66	97,42	95,59	93,58	92,84	90,95	87,89	85,99	83,15
Cataluña	118,97	121,84	120,68	119,68	123,70	125,46	123,78	120,75	118,34	115,76	114,88	115,72	116,33	120,94	120,84	119,69
C. Valenciana	78,22	88,08	85,20	82,32	84,84	86,59	84,48	85,40	83,23	92,01	94,87	101,30	107,08	110,45	110,88	114,94
Extremadura	73,08	63,66	62,04	62,34	62,43	56,45	66,51	65,60	65,21	67,03	66,93	64,81	63,23	60,96	59,29	60,14
Galicia	74,99	76,09	77,24	81,24	80,94	81,13	80,36	80,01	87,66	88,58	90,61	96,29	102,76	104,33	110,62	118,43
Madrid	85,61	99,87	107,60	106,79	101,73	102,03	100,42	95,85	92,36	87,23	86,86	83,29	82,76	81,01	81,77	80,47
Murcia	129,31	127,68	137,49	130,20	128,26	131,19	116,90	123,81	122,30	119,53	116,14	113,64	112,57	111,52	107,90	104,48
Navarra	128,30	125,21	126,92	125,80	118,60	116,57	114,83	116,78	118,67	113,03	104,94	97,80	96,37	96,79	104,65	112,26
País Vasco	143,73	139,03	133,78	136,47	133,89	127,26	123,77	121,63	121,29	111,42	106,99	103,65	104,73	103,87	104,54	107,26
La Rioja	185,36	155,86	147,63	131,51	129,58	129,14	132,95	128,20	130,27	130,08	131,20	128,64	136,90	140,44	135,50	127,77
Total (*)	14,84	16,42	17,16	18,23	18,96	18,89	19,07	19,70	20,22	21,10	22,10	22,89	22,74	22,51	21,40	20,01

(*) Los datos del total están en valor absoluto. (P) Datos provisionales. (A) Datos avance.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85,* 1987; Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la Enseñanza en España,* varios años; e INE, *Anuario Estadístico,* varios años.

A.2.2.6 – Evolución del número de alumnos matriculados en Enseñanza Universitaria por cada 1.000 habitantes por Comunidades Autónomas. Cursos 1989/90-1992/93

	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93
Andalucía	23,80	23,65	25,99	26,87
Aragón	29,15	30,41	31,96	24,52
Asturias	29,91	31,61	32,75	30,79
Baleares	12,27	13,58	14,96	16,39
Canarias	21,09	23,01	24,54	26,53
Cantabria	21,23	22,79	24,04	23,29
Castilla-La Mancha	7,85	10,43	11,55	12,76
Castilla y León	28,78	30,56	33,79	34,18
Cataluña	25,36	25,92	27,18	25,53
C. Valenciana	23,98	25,64	27,72	28,71
Extremadura	15,55	16,51	17,47	14,42
Galicia	19,38	22,68	23,81	15,56
Madrid	43,77	44,72	46,15	35,56
Murcia	24,96	24,89	26,51	26,97
Navarra	29,04	29,89	34,18	33,28
País Vasco	30,09	31,18	32,22	33,22
La Rioja	12,50	14,39	17,33	14,96
Total	26,07	27,19	28,92	26,83

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística de la Enseñanza Universitaria en España,* varios años; Consejo de Universidades, *Anuario de Estadística Universitaria 1993/94*, 1996; e INE, *Anuario Estadístico,* varios años.

A.2.2.7 – Evolución del fracaso escolar en EGB por Comunidades Autónomas. Cursos 1980/81-1992/93

	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93
Andalucía	38,76	40,70	37,21	36,07	36,24	30,66	27,90	21,16	22,40	21,67	21,66	24,34	23,77
Aragón	30,75	31,70	25,71	25,10	23,79	20,98	18,41	16,24	15,60	16,13	16,88	14,39	15,19
Asturias	26,90	41,77	40,74	46,38	34,12	30,18	34,63	29,69	28,44	15,89	14,90	13,05	13,83
Baleares	39,24	39,22	34,82	31,15	29,93	25,21	23,01	29,44	18,83	16,36	17,53	17,29	15,39
Canarias	39,49	41,72	37,88	39,10	38,30	34,86	29,51	36,56	33,18	30,23	31,07	30,31	31,67
Cantabria	37,34	37,44	36,38	33,86	31,52	29,20	17,23	20,85	21,62	20,62	21,39	20,84	18,46
Castilla-La Mancha	36,32	35,27	29,39	29,98	28,49	26,88	22,74	24,98	18,18	19,29	19,55	18,79	17,75
Castilla y León	35,59	33,28	28,93	30,64	28,51	25,85	13,29	15,13	17,19	18,03	17,10	15,91	14,79
Cataluña	32,49	32,86	31,46	30,32	30,22	28,54	28,56	30,33	30,58	30,08	31,02	29,78	28,92
C. Valenciana	40,71	39,43	38,16	34,01	32,13	30,44	29,43	25,43	–	–	26,58	25,69	23,86
Extremadura	35,34	31,99	31,80	34,39	30,76	24,88	22,09	20,96	16,49	17,03	18,07	17,69	15,52
Galicia	35,79	32,28	37,20	32,25	28,82	26,10	26,94	19,88	23,90	22,51	22,69	21,92	20,50
Madrid	23,17	17,07	18,23	24,21	20,92	20,93	13,95	17,23	13,28	14,94	15,14	14,16	11,84
Murcia	33,24	37,53	38,13	27,42	29,57	32,08	19,87	21,11	21,91	21,72	23,34	20,24	18,39
Navarra	49,35	33,74	33,44	30,32	25,51	25,06	5,89	8,72	11,74	12,40	13,60	12,88	13,34
País Vasco	32,40	31,37	27,89	30,64	28,26	25,98	26,31	26,29	26,10	26,23	25,30	25,09	23,81
La Rioja	40,20	41,05	37,32	32,64	33,55	26,56	14,29	20,01	22,43	22,33	23,45	20,17	22,38
Total	34,49	33,44	31,95	31,97	30,23	27,59	24,39	23,21	22,47	21,92	22,65	22,27	21,27

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85,* 1987; Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la Enseñanza en España,* varios años; e INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.2.2.8 – Evolución del porcentaje de alumnos aprobados en COU por Comunidades Autónomas. Cursos 1980/81-1992/93

	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93
Andalucía	68,22	62,39	–	61,65	64,48	–	57,43	70,04	67,19	75,46	74,20	63,42	60,50
Aragón	68,03	68,11	–	67,55	67,15	66,70	63,70	65,10	68,66	70,06	68,80	70,36	70,60
Asturias	62,34	65,07	–	66,43	67,53	57,76	63,39	51,74	64,20	63,06	61,90	64,83	58,94
Baleares	73,53	65,84	–	66,39	68,06	69,48	61,05	55,77	55,95	57,38	60,24	65,20	60,28
Canarias	59,26	55,29	–	59,62	60,03	39,63	55,91	54,51	49,18	73,69	57,62	50,04	56,41
Cantabria	64,35	59,51	–	65,49	62,46	56,41	58,55	67,37	64,67	62,84	60,84	58,88	49,78
Castilla-La Mancha	62,89	62,94	–	67,94	60,71	64,13	64,97	60,54	69,26	70,85	65,86	69,12	63,35
Castilla y León	64,18	66,67	–	69,09	66,25	65,36	62,77	52,98	64,00	66,87	64,35	63,94	61,44
Cataluña	71,04	64,44	–	71,42	70,29	61,17	65,91	73,45	71,95	73,30	64,98	65,65	60,60
C. Valenciana	66,47	66,09	–	68,24	64,65	65,37	59,38	60,43	–	61,13	66,18	68,96	65,88
Extremadura	63,42	55,30	–	66,26	71,17	61,26	56,76	50,27	67,60	65,86	63,92	66,85	60,45
Galicia	64,66	61,19	–	59,96	61,48	68,81	64,29	49,11	–	61,66	60,33	57,93	58,40
Madrid	73,48	67,68	–	73,97	73,24	70,56	65,78	71,29	73,92	69,89	67,23	65,48	64,67
Murcia	67,84	68,61	–	62,64	64,73	57,99	63,71	55,47	71,38	65,55	67,16	61,60	59,21
Navarra	65,95	68,26	–	67,90	69,26	67,72	66,46	66,95	73,72	70,01	69,65	69,27	68,21
País Vasco	75,14	62,38	–	81,94	68,81	68,61	67,52	68,25	68,01	67,73	68,84	68,98	68,80
La Rioja	61,10	70,82	–	78,85	67,01	72,50	62,91	59,97	71,98	69,15	82,20	78,66	72,97
Total	68,44	64,37	–	68,77	67,43	64,83	62,91	64,62	58,00	69,10	66,63	64,61	62,25

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85,* 1987; y Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la Enseñanza en España,* varios años.

A.2.3.1 – Evolución de la comparación del número de médicos por cada 10.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1994

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Andalucía	71,18	87,01	86,58	92,82	88,93	88,56	88,24	87,22	88,33	89,40	90,11	91,81	88,81	89,44	88,64
Aragón	144,23	138,05	136,77	137,17	137,15	136,84	134,56	130,46	130,40	131,90	130,58	70,65	133,44	129,47	130,34
Asturias	102,75	94,67	103,24	99,81	97,00	104,25	106,23	110,98	110,21	110,09	113,49	110,44	108,03	108,58	111,37
Baleares	92,08	91,50	90,50	90,78	91,82	90,56	90,45	91,96	93,22	90,59	88,39	90,26	88,77	88,92	91,56
Canarias	70,38	74,52	77,70	72,87	78,54	79,13	81,60	82,41	82,04	81,63	80,72	82,24	81,42	82,21	84,22
Cantabria	108,92	101,45	99,82	97,86	98,52	99,51	101,88	100,22	100,95	101,79	102,39	107,80	103,71	101,28	101,23
Castilla-La Mancha	80,15	75,92	71,16	68,96	66,90	68,81	71,93	75,35	73,86	74,64	74,77	76,23	76,54	76,94	78,59
Castilla y León	119,47	110,71	111,41	111,02	109,68	110,75	109,76	106,37	105,18	104,14	102,95	105,49	102,97	106,00	105,48
Cataluña	105,84	105,93	105,69	104,48	107,43	106,30	104,72	104,52	104,95	104,84	104,12	105,29	104,00	104,13	103,96
C. Valenciana	101,30	97,71	98,43	98,69	99,00	98,57	98,48	98,63	97,45	96,04	93,51	95,33	93,77	94,47	94,05
Extremadura	73,76	68,08	71,57	74,36	75,18	75,23	77,11	76,00	75,55	75,11	75,12	78,93	78,87	79,32	81,31
Galicia	75,94	73,54	78,19	73,64	74,39	76,32	78,38	80,07	81,64	80,86	82,24	85,49	84,29	84,29	83,57
Madrid	141,26	138,72	133,36	132,20	133,25	130,15	129,41	129,73	128,88	129,25	130,93	133,60	129,98	127,69	127,44
Murcia	92,17	85,88	84,65	84,61	85,57	88,27	86,03	85,40	84,25	83,10	83,40	86,32	85,18	85,16	85,35
Navarra	129,48	120,65	115,71	114,30	113,54	115,85	116,74	120,88	121,96	127,06	127,81	129,26	126,48	124,97	121,30
País Vasco	97,80	99,07	103,29	103,53	104,04	104,66	104,00	105,22	105,65	105,75	105,56	107,21	106,17	106,56	107,13
La Rioja	109,96	103,94	106,36	97,55	94,94	101,67	104,14	103,87	103,16	102,26	101,44	100,67	98,19	96,91	94,81
Total (*)	23,11	25,61	27,62	30,23	31,64	33,08	34,06	35,10	35,96	37,13	38,33	38,66	40,06	40,79	41,44

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud 1978-1987*, 1991; y Ministerio de Sanidad y Consumo, *Indicadores de salud. Segunda evaluación en España del programa regional europeo Salud para todos*, 1993.

A.2.3.2 – Evolución de la comparación del número de ayudantes técnicos sanitarios y diplomados universitarios en enfermería colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1994

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Andalucía	84,05	81,49	80,19	80,58	81,87	83,19	84,59	86,66	86,89	86,37	88,32	89,02	90,17	89,44	92,14
Aragón	112,88	110,21	107,15	107,33	107,07	109,86	113,03	113,65	113,49	113,14	115,56	116,05	116,16	116,72	119,70
Asturias	90,48	92,29	91,76	94,44	94,79	97,22	99,40	102,46	101,56	101,12	102,29	102,37	101,52	105,63	108,33
Baleares	83,28	88,12	85,85	79,10	83,63	86,56	87,62	94,11	86,07	82,08	77,94	82,36	79,84	81,57	83,50
Canarias	56,79	60,91	61,52	61,34	62,51	66,94	66,45	69,15	71,67	72,58	69,28	72,50	75,20	77,03	80,43
Cantabria	121,14	118,55	114,52	112,52	102,75	103,38	101,21	100,76	99,56	98,14	98,24	100,04	99,14	97,98	99,56
Castilla-La Mancha	70,13	67,34	68,02	66,89	67,59	70,02	72,21	73,82	77,53	76,19	76,86	75,98	77,78	78,52	81,27
Castilla y León	97,97	92,78	92,31	91,84	102,73	96,68	98,06	99,00	98,62	97,44	99,50	100,83	100,92	101,77	106,02
Cataluña	120,14	122,82	119,99	118,31	113,85	112,12	110,70	109,76	108,31	113,43	108,41	106,72	105,07	105,89	111,37
C. Valenciana	110,04	111,59	126,04	126,64	126,16	129,75	129,04	132,70	131,93	130,33	131,96	132,18	131,56	130,18	100,94
Extremadura	76,57	71,23	72,00	73,21	75,67	80,80	86,65	88,44	89,06	90,02	92,14	94,66	96,42	98,14	105,96
Galicia	69,27	74,44	75,23	76,61	75,88	76,64	76,37	78,00	77,38	76,14	79,27	79,63	80,90	81,15	80,64
Madrid	131,22	132,12	127,55	127,81	125,65	118,23	113,12	112,65	110,90	107,29	105,21	103,05	102,12	101,23	103,61
Murcia	96,38	91,97	87,53	85,94	83,29	83,84	87,51	76,31	73,38	71,60	71,76	71,55	71,89	65,10	69,42
Navarra	134,18	132,54	136,64	138,29	141,34	146,83	150,62	155,53	153,73	151,15	154,02	157,37	158,74	163,12	166,29
País Vasco	98,13	104,45	104,90	107,45	108,68	112,92	111,70	95,19	105,67	110,87	113,37	112,84	112,57	113,24	116,46
La Rioja	90,56	86,27	87,53	91,50	93,38	97,90	99,62	102,26	102,07	100,13	101,07	99,44	97,77	97,85	101,76
Total (*)	34,21	35,22	36,77	37,35	38,20	38,04	39,06	39,27	39,44	40,54	40,80	41,43	42,25	42,92	42,86

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud 1978-1987*, 1991; y Ministerio de Sanidad y Consumo, *Indicadores de salud. Segunda evaluación en España del programa regional europeo Salud para todos*, 1993.

A.2.3.3 – Evolución de la comparación del número de veterinarios colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1994

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Andalucía	88,95	83,21	84,20	79,61	80,85	77,31	74,35	72,87	70,40	69,88	67,95	71,57	73,50	74,19	77,26
Aragón	221,07	213,20	226,89	213,34	213,67	227,92	235,33	235,30	237,79	236,33	237,47	237,36	230,39	227,48	218,69
Asturias	95,28	99,51	97,83	104,07	120,76	124,82	124,21	121,50	116,80	120,77	117,40	111,92	114,92	110,13	103,82
Baleares	84,23	96,40	94,04	97,81	89,18	92,26	97,68	92,33	90,81	93,71	95,01	91,48	89,69	86,97	83,23
Canarias	19,31	24,06	29,18	30,24	30,20	30,08	35,49	36,04	33,93	39,21	41,94	43,14	44,58	50,09	47,00
Cantabria	155,32	145,85	151,38	148,82	148,27	151,23	150,36	154,09	0,00	145,46	145,85	143,84	130,90	127,41	130,41
Castilla-La Mancha	183,59	182,68	171,44	164,39	165,26	164,14	158,26	158,27	157,20	151,09	149,13	144,17	135,90	122,41	138,46
Castilla y León	253,98	239,67	238,56	238,26	233,16	230,58	221,78	226,76	222,28	220,12	219,83	222,39	225,33	228,70	241,32
Cataluña	62,70	62,98	61,94	68,46	67,90	68,06	74,74	74,69	74,96	76,12	76,28	75,80	75,55	74,96	70,70
C. Valenciana	55,76	55,81	52,68	49,99	49,10	47,36	48,10	49,31	49,16	50,44	52,23	50,71	50,42	51,27	52,01
Extremadura	209,73	190,21	175,23	174,69	170,46	167,87	169,83	167,89	173,61	179,71	185,27	192,12	193,97	194,95	198,88
Galicia	91,20	89,54	94,31	96,02	98,74	95,36	90,39	95,10	92,93	95,29	101,41	105,40	109,74	120,03	119,66
Madrid	83,04	89,03	95,65	96,37	97,47	99,73	97,75	94,44	96,28	94,66	90,47	88,71	86,71	86,06	80,81
Murcia	61,32	60,06	59,87	65,66	62,30	63,74	63,24	73,24	78,75	86,49	88,66	94,25	94,90	96,24	91,87
Navarra	167,14	161,04	159,22	154,76	155,10	158,20	164,64	178,13	175,80	170,38	176,04	178,46	178,34	161,13	157,63
País Vasco	49,10	52,60	52,55	54,96	54,51	55,89	64,75	62,36	70,87	72,96	77,02	70,58	70,70	73,09	68,81
La Rioja	208,14	204,78	181,95	168,32	163,81	150,53	184,69	192,90	206,55	182,44	169,41	170,05	158,47	158,74	179,14
Total (*)	2,20	2,24	2,12	2,21	2,26	2,27	2,38	2,59	2,74	3,00	3,25	3,48	3,71	3,80	4,81

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud 1978-1987*, 1991; Ministerio de Sanidad y Consumo, *Indicadores de salud. Segunda evaluación en España del programa regional europeo Salud para todos*, 1993; e INE, *Anuario Estadístico,* varios años.

A.2.3.4 – Evolución de la comparación del número de farmacéuticos colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1994

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Andalucía	95,17	93,98	94,19	93,19	93,74	91,58	91,17	88,96	88,78	87,67	87,99	87,93	88,52	88,41	87,83
Aragón	87,17	89,93	90,36	91,00	89,82	89,88	90,87	89,86	93,05	94,62	93,51	93,75	93,62	94,39	95,88
Asturias	77,81	73,67	78,44	77,91	77,84	75,92	77,28	80,45	81,10	82,79	82,56	83,31	85,04	85,64	87,47
Baleares	109,38	109,31	106,08	106,01	108,14	106,63	95,48	102,98	98,88	99,16	99,43	96,25	94,15	94,30	94,51
Canarias	70,81	78,35	80,55	81,40	81,32	81,55	83,44	82,77	85,03	86,82	88,50	88,62	87,53	86,85	87,02
Cantabria	79,91	78,02	79,35	76,41	79,29	80,44	77,17	81,87	82,52	82,42	81,83	84,33	87,22	86,04	85,55
Castilla-La Mancha	91,85	91,95	93,08	95,21	95,37	96,60	99,26	100,19	100,27	100,61	102,54	102,37	101,14	102,65	104,42
Castilla y León	92,40	88,22	87,02	89,26	90,78	90,06	95,92	98,88	102,22	102,73	105,49	106,62	107,37	107,62	111,08
Cataluña	108,20	109,89	107,72	106,92	106,04	106,34	105,14	105,45	103,52	103,28	102,06	99,98	97,74	97,03	97,23
C. Valenciana	101,33	104,77	107,60	108,64	111,95	111,57	108,41	109,39	109,26	109,46	108,26	106,16	106,12	105,00	105,13
Extremadura	100,10	94,57	93,48	92,50	91,01	93,79	99,01	99,69	100,84	102,19	103,10	104,61	105,69	108,59	110,33
Galicia	87,46	85,39	85,34	85,36	87,82	89,17	90,57	97,53	101,54	104,76	107,10	110,42	111,97	111,45	112,19
Madrid	139,72	141,31	139,20	138,10	133,47	135,30	131,73	127,35	123,36	120,42	118,64	118,48	119,87	118,80	114,88
Murcia	98,08	95,57	98,26	96,41	94,82	94,94	93,64	93,83	93,32	93,08	93,00	92,59	93,32	91,97	92,15
Navarra	112,35	110,84	114,20	117,67	120,17	119,31	123,11	127,38	130,39	132,91	131,56	139,29	136,99	142,14	147,08
País Vasco	68,45	70,06	71,36	72,32	71,68	72,37	73,32	72,14	75,69	77,03	77,12	77,86	77,05	81,00	81,92
La Rioja	100,49	94,14	97,41	97,81	100,13	98,45	128,51	99,21	99,92	100,57	100,67	101,00	102,27	103,16	104,93
Total (*)	6,24	6,58	6,92	7,25	7,51	7,80	8,09	8,38	8,72	9,07	9,43	9,69	9,94	10,15	10,31

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud 1978-1987*, 1991; Ministerio de Sanidad y Consumo, *Indicadores de salud. Segunda evaluación en España del programa regional europeo Salud para todos*, 1993; e INE, *Anuario Estadístico,* varios años.

A.2.3.5 – Evolución de la comparación del número de odontólogos y estomatólogos colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1994

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Andalucía	64,04	60,57	59,04	62,90	66,03	66,26	72,51	74,54	79,47	80,25	82,17	81,62	81,17	83,26	87,62
Aragón	126,46	130,86	124,01	118,57	109,91	115,65	124,18	105,45	125,25	110,94	103,80	98,91	97,27	99,91	100,44
Asturias	124,32	124,00	103,93	132,56	134,94	128,05	131,27	110,42	133,06	128,81	130,62	126,74	117,10	119,51	120,62
Baleares	138,40	122,22	139,75	128,31	133,38	127,47	112,74	101,63	129,65	128,74	124,13	121,87	120,80	119,22	120,10
Canarias	69,15	74,18	71,25	69,28	72,67	76,43	74,50	81,52	71,14	77,85	78,46	77,99	77,95	80,27	80,33
Cantabria	93,71	96,33	106,61	108,50	111,43	113,86	117,53	105,03	111,98	109,64	106,52	109,84	108,31	101,58	105,41
Castilla-La Mancha	58,67	53,66	46,52	45,81	45,61	41,73	44,21	50,47	53,58	50,57	55,77	58,85	60,91	60,14	60,20
Castilla y León	93,60	85,91	77,22	87,66	79,70	81,69	81,71	70,93	84,26	78,67	80,64	82,62	84,66	83,61	84,45
Cataluña	101,08	105,64	115,20	116,00	113,97	114,67	107,10	115,01	104,48	100,03	96,51	99,38	100,16	102,75	98,62
C. Valenciana	98,68	109,17	106,16	102,51	105,28	105,18	100,83	111,52	94,84	88,47	81,88	81,01	83,67	83,38	83,61
Extremadura	50,37	42,79	46,64	37,53	34,92	42,25	41,69	38,06	42,90	49,01	59,81	56,90	55,86	56,49	57,28
Galicia	85,30	79,43	80,98	75,52	72,12	69,12	69,67	62,07	72,46	79,05	91,04	96,69	98,33	92,32	95,41
Madrid	171,76	177,22	176,64	170,86	173,34	167,86	169,31	172,34	160,59	172,04	170,99	166,80	164,75	158,36	154,04
Murcia	64,15	61,40	60,75	57,64	57,29	55,49	55,83	46,04	58,04	62,29	62,24	63,45	64,97	65,57	70,00
Navarra	91,49	100,77	109,41	109,62	107,94	105,18	114,00	107,69	108,89	131,22	128,43	123,32	124,69	127,97	125,63
País Vasco	110,35	117,10	127,73	123,85	131,03	136,21	134,36	128,98	128,46	126,63	123,06	121,30	122,99	128,48	125,92
La Rioja	159,57	153,89	142,01	142,41	139,08	128,93	120,57	108,39	0,00	121,50	110,93	103,34	116,42	112,36	113,10
Total (*)	1,06	1,07	1,07	1,17	1,22	1,34	1,49	1,90	1,93	2,44	2,67	2,90	3,03	3,14	3,39

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud 1978-1987*, 1991; Ministerio de Sanidad y Consumo, *Indicadores de salud. Segunda evaluación en España del programa regional europeo Salud para todos*, 1993; e INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.2.3.6 – Evolución de la comparación del número de camas hospitalarias en funcionamiento por cada 10.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1992

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Andalucía	91,32	87,27	88,63	86,79	85,05	86,11	83,47	83,94	84,89	84,02	78,80	78,73	77,45
Aragón	132,50	126,76	131,53	126,72	127,98	119,84	126,65	123,93	121,13	117,75	121,01	118,27	116,23
Asturias	110,45	112,49	112,13	110,24	106,47	108,81	109,05	107,61	100,68	100,42	100,88	99,39	94,48
Baleares	118,58	114,75	112,40	109,91	112,27	113,87	107,78	108,19	105,97	106,92	107,01	105,35	107,10
Canarias	97,41	107,56	111,83	116,48	122,70	125,79	123,19	124,61	126,86	126,11	125,08	122,40	123,28
Cantabria	157,47	120,74	110,32	108,65	106,73	105,12	102,15	100,41	97,44	94,40	97,95	100,95	104,52
Castilla-La Mancha	85,67	80,44	79,13	82,39	74,41	74,73	74,97	74,75	77,97	76,21	77,93	76,78	76,07
Castilla y León	125,15	120,80	117,89	120,04	122,94	120,87	124,70	124,23	123,66	124,87	125,97	124,05	122,54
Cataluña	95,91	102,29	103,34	104,62	106,69	107,71	109,29	110,80	111,17	114,90	118,32	120,85	121,48
C. Valenciana	82,21	80,47	80,14	77,01	76,12	74,91	74,61	74,73	72,64	73,21	72,64	75,82	76,06
Extremadura	85,00	77,86	77,15	83,11	87,15	87,58	91,60	89,97	91,15	91,76	94,66	91,42	94,81
Galicia	77,66	80,21	81,17	82,04	79,63	81,26	84,72	87,86	88,91	90,94	94,66	95,72	98,23
Madrid	113,52	114,39	110,15	111,95	113,99	113,04	109,59	110,25	112,12	108,75	107,25	106,00	106,51
Murcia	85,74	84,15	90,75	95,80	89,86	92,31	97,05	82,35	79,02	78,25	81,08	83,67	84,34
Navarra	146,79	144,76	147,67	150,66	149,83	142,81	145,99	139,55	137,08	133,62	132,31	126,77	126,51
País Vasco	103,26	114,26	117,46	111,60	111,56	111,73	110,49	111,71	111,69	112,68	112,86	112,63	112,74
La Rioja	151,47	158,29	143,56	137,86	141,04	143,30	137,22	128,82	122,32	118,62	115,80	102,20	103,07
Total (*)	53,68	51,22	49,72	47,53	46,70	45,52	44,57	44,29	43,92	43,45	42,66	42,24	41,40

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico,* varios años.

A.2.3.7 – Evolución de la comparación del número de estancias hospitalarias causadas por cada 1.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1992

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Andalucía	93,83	85,54	89,30	86,14	84,63	82,15	78,33	81,46	82,02	80,73	77,33	76,86	75,01
Aragón	115,17	112,81	112,47	119,54	117,14	116,51	118,71	117,32	114,54	114,37	114,06	114,31	112,81
Asturias	112,11	108,15	123,90	108,72	103,86	102,34	96,96	97,15	97,32	97,32	97,90	97,80	96,99
Baleares	106,12	106,15	105,75	99,57	100,54	101,74	101,18	104,42	104,83	101,54	100,64	99,81	101,45
Canarias	103,58	115,21	116,25	124,33	125,35	126,32	127,13	128,40	130,91	129,45	130,53	128,63	128,33
Cantabria	108,36	108,19	111,23	111,02	98,88	100,96	106,81	107,69	103,94	102,88	104,32	109,55	108,48
Castilla-La Mancha	84,38	78,94	78,25	81,02	74,89	75,22	78,99	75,13	73,84	73,93	75,61	75,46	77,55
Castilla y León	130,39	126,56	118,77	125,96	127,30	126,47	130,85	127,90	126,13	125,81	124,38	123,34	120,28
Cataluña	105,02	109,16	108,96	110,55	114,43	115,67	115,83	116,09	117,66	121,25	125,20	128,70	130,36
C. Valenciana	75,71	76,84	75,66	74,39	72,56	73,72	73,35	73,76	70,85	71,60	71,39	72,10	72,22
Extremadura	78,50	75,58	72,90	78,69	77,50	85,28	89,47	89,01	88,65	89,19	88,34	87,91	91,70
Galicia	77,40	80,01	78,18	78,54	78,29	80,35	83,59	87,68	89,02	92,28	96,10	98,81	99,48
Madrid	109,19	115,17	109,23	110,95	113,13	111,88	110,23	110,01	111,58	108,15	105,95	102,76	104,17
Murcia	87,64	84,59	85,44	89,28	84,41	85,63	89,95	75,53	73,89	72,56	73,64	74,08	74,77
Navarra	153,29	145,12	144,48	149,82	148,62	150,26	146,57	148,02	143,42	141,46	137,57	130,94	128,13
País Vasco	108,07	112,77	120,99	109,62	114,87	114,54	115,19	110,96	111,12	111,16	112,53	111,96	111,76
La Rioja	138,31	145,24	150,29	140,26	140,18	128,55	120,60	122,80	119,12	120,19	119,17	107,52	101,54
Total (*)	1.376,22	1.340,01	1.327,22	1.281,82	1.272,62	1.251,40	1.206,19	1.235,91	1.237,17	1.221,05	1.188,46	1.183,63	1.161,30

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico,* varios años.

A.2.4.1 – Evolución de la comparación de los precios medios de la vivienda nueva en las capitales de provincia con la media nacional por Comunidades Autónomas. Precios a 31 de diciembre del año correspondiente. Media nacional=100. 1985-1996

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Andalucía	87,82	77,87	68,99	70,40	70,36	72,12	71,81	70,83	69,79	69,12	68,45	68,99
Aragón	88,01	84,13	70,90	60,00	76,87	76,88	76,45	75,41	77,06	77,13	77,75	80,02
Asturias	107,56	89,23	92,02	89,16	100,98	96,59	92,26	89,60	89,78	91,49	94,71	94,06
Baleares	71,03	67,25	75,39	79,47	66,57	72,12	70,97	70,63	70,77	71,01	70,21	70,37
Canarias	85,06	73,22	82,36	82,20	83,39	83,52	80,90	77,37	72,48	70,83	71,98	73,85
Cantabria	98,71	106,11	89,55	96,21	98,11	96,59	105,16	104,64	96,53	97,98	94,04	96,70
Castilla-La Mancha	78,97	71,62	65,51	62,38	62,16	63,17	65,35	66,25	67,69	66,54	65,71	66,89
Castilla y León	76,20	74,53	72,25	73,39	76,24	77,85	80,58	83,13	84,21	84,31	84,38	90,70
Cataluña	95,57	92,72	111,80	114,45	115,91	123,95	128,71	130,61	133,22	132,39	135,32	136,05
C. Valenciana	75,83	78,02	72,02	72,95	76,10	72,70	72,00	71,75	71,82	68,49	67,11	69,35
Extremadura	70,11	74,96	82,36	67,75	56,48	54,48	53,68	58,47	61,14	63,07	63,04	60,59
Galicia	86,35	86,32	80,67	71,28	63,91	69,41	71,16	71,16	73,20	74,86	76,23	77,20
Madrid	142,44	161,14	165,62	168,55	164,68	155,83	150,97	149,12	146,79	147,83	146,50	143,37
Murcia	92,07	73,22	62,25	62,20	63,07	67,61	65,81	68,02	70,77	68,43	66,26	65,69
Navarra	84,32	108,30	103,26	93,13	85,21	86,93	91,61	95,49	95,02	88,85	86,69	82,24
País Vasco	118,63	103,64	98,88	96,74	96,43	100,84	104,13	107,19	110,62	115,12	120,36	121,60
La Rioja	137,08	116,89	97,64	82,82	71,27	74,05	79,35	79,79	81,91	77,06	74,59	74,99
Total (*)	54,2	68,7	89,0	113,5	142,7	155,3	155,0	152,9	152,6	158,7	164,5	166,7

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de la Sociedad de Tasación.

A.2.5 Ocio

A.2.5.1 – Evolución del número medio de pernoctaciones por viajero español en días por Comunidades Autónomas. 1984-1994

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Andalucía	2,45	2,46	2,25	2,39	2,53	3,26	2,60	2,61	2,73	2,81	2,79
Aragón	2,13	2,23	2,16	2,18	2,21	2,10	2,14	2,18	2,16	2,13	2,09
Asturias	2,18	2,15	2,11	2,01	1,92	2,09	1,96	2,05	2,12	2,24	2,27
Baleares	5,88	6,04	5,89	6,41	7,12	9,93	6,64	6,78	6,66	6,90	6,95
Canarias	4,28	4,39	4,38	4,51	4,70	8,26	4,53	4,64	4,93	4,97	4,95
Cantabria	2,52	2,73	2,49	2,44	2,65	2,20	2,22	2,38	2,19	2,02	2,27
Castilla-La Mancha	1,53	1,50	1,48	1,53	1,49	1,45	1,56	1,57	1,58	1,54	1,54
Castilla y León	1,63	1,78	1,66	1,68	1,72	1,60	1,71	1,73	1,66	1,60	1,66
Cataluña	2,80	2,83	2,76	2,78	2,80	3,72	2,84	2,91	2,81	2,98	2,98
C. Valenciana	4,12	4,22	3,88	3,70	3,82	4,78	3,75	4,11	4,20	4,58	4,39
Extremadura	1,71	1,73	1,55	1,52	1,48	1,50	1,49	1,54	1,53	1,54	1,54
Galicia	2,29	2,29	2,25	2,21	2,23	2,16	2,30	2,30	2,18	2,17	2,20
Madrid	2,54	2,48	2,46	2,39	2,39	2,39	2,39	2,34	1,96	1,87	1,85
Murcia	2,74	2,78	2,80	3,22	3,18	3,18	3,24	3,36	3,57	3,68	3,64
Navarra	2,10	2,09	2,01	1,90	1,79	1,85	1,95	1,88	1,93	1,94	1,93
País Vasco	2,05	1,96	1,87	1,88	1,86	1,82	1,87	1,81	1,81	1,88	1,85
La Rioja	1,85	1,92	1,95	1,93	1,87	1,86	1,88	1,92	1,92	1,79	1,95
Total	2,65	2,68	2,56	2,62	2,68	3,98	2,73	2,80	2,81	2,87	2,83

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.2.5.2 – Evolución del número de plazas turísticas (1) por cada 10.000 habitantes por Comunidades Autónomas. 1989-1994

	1989	1990	1991	1992	1993	1994 (2)
Andalucía	366,47	357,65	392,11	398,03	432,23	375,17
Aragón	369,73	383,37	410,70	419,32	420,17	385,43
Asturias	334,98	341,53	329,67	338,62	412,42	385,36
Baleares	4.887,40	5.358,41	5.476,02	5.351,75	5.169,53	5.170,26
Canarias	1.481,80	1.513,40	1.531,18	1.530,05	1.662,69	1.803,65
Cantabria	791,81	850,43	891,47	905,30	880,46	846,68
Castilla-La Mancha	170,24	175,54	183,16	185,32	197,32	159,16
Castilla y León	262,21	272,42	279,25	285,34	306,01	273,27
Cataluña	764,70	931,35	941,28	963,04	929,85	863,48
C. Valenciana	410,12	408,80	425,11	418,89	429,96	418,75
Extremadura	131,86	140,88	152,73	170,17	189,29	175,32
Galicia	260,40	269,32	284,05	290,61	324,46	270,63
Madrid	170,71	174,31	161,23	162,09	173,61	146,93
Murcia	284,26	307,64	330,84	333,89	344,54	366,24
Navarra	208,64	229,86	243,63	245,46	293,35	250,03
País Vasco	140,04	143,17	148,18	151,79	146,60	115,70
La Rioja	323,04	320,25	320,74	329,47	356,46	299,35
Total	491,00	531,16	546,98	552,26	566,07	535,39

(1) Se incluyen hoteles, acampamentos, fondas y casas de huéspedes y apartamentos. (2) No se incluyen las plazas turísticas de las fondas y casas de huéspedes.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico,* varios años.

A.2.5.3 – Evolución de la comparación de la tasa de espectadores de cine por 10.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1995

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Andalucía	83,72	80,17	76,25	78,12	74,07	63,95	57,71	57,81	40,88	55,59	53,09	50,53	45,07	40,68	37,16	44,51
Aragón	115,22	114,34	111,28	106,29	101,93	124,21	130,40	125,04	122,44	130,96	123,05	115,63	115,58	109,92	95,07	105,91
Asturias	69,51	70,30	76,05	75,95	76,32	76,53	89,69	97,17	84,53	92,53	89,12	82,54	87,67	92,40	91,34	78,87
Baleares	108,04	95,71	92,55	92,61	94,49	101,60	114,88	104,78	111,12	128,15	139,07	113,15	121,51	133,46	139,69	127,25
Canarias	91,53	105,35	102,12	110,19	116,20	123,96	136,22	129,04	143,64	106,44	89,07	110,05	100,47	96,76	104,45	115,00
Cantabria	82,08	88,73	81,01	77,12	74,47	80,05	54,42	86,57	45,66	78,38	80,01	76,38	80,68	84,53	83,61	93,78
Castilla-La Mancha	51,36	53,47	52,31	55,54	58,84	58,47	56,87	33,49	52,66	54,49	37,00	43,23	37,78	55,60	53,35	58,83
Castilla y León	94,63	90,49	88,92	90,32	95,72	93,14	91,77	102,72	91,37	95,95	98,99	88,73	87,66	96,46	96,69	86,29
Cataluña	122,79	121,22	122,92	117,74	113,45	120,36	122,37	126,87	159,91	141,23	145,69	136,64	140,32	128,43	127,46	107,29
C. Valenciana	108,38	108,85	111,20	105,02	105,10	101,64	92,96	97,25	84,38	87,74	88,82	100,40	106,17	108,68	115,63	125,22
Extremadura	60,08	57,31	56,11	55,72	57,94	51,35	52,84	53,08	53,11	39,99	41,70	43,92	33,44	43,57	53,99	57,63
Galicia	47,09	48,71	47,58	52,51	48,76	45,48	48,97	52,01	34,63	48,05	37,18	46,95	47,79	53,46	56,96	81,07
Madrid	134,68	141,90	145,00	152,46	161,05	162,23	165,12	164,14	171,75	163,79	181,63	173,50	172,64	173,92	178,11	172,29
Murcia	110,14	107,66	115,86	107,52	98,94	102,39	98,97	82,38	100,54	81,95	103,48	96,53	95,89	99,78	101,91	101,69
Navarra	107,28	109,56	123,45	135,59	147,03	141,64	145,37	155,26	165,48	120,42	117,01	134,51	137,23	133,15	126,74	116,94
País Vasco	120,55	127,33	125,91	119,41	119,70	124,14	124,47	113,26	99,47	119,00	98,32	126,11	134,84	135,14	121,24	119,56
La Rioja	155,17	144,35	143,07	133,06	130,30	141,11	142,69	126,60	92,02	116,03	115,29	108,68	103,92	111,52	100,96	124,99
Total (*)	47.068	45.979	41.056	36.927	30.926	26.260	22.674	21.872	18.007	20.145	20.218	20.401	21.382	22.492	22.811	24.544

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico,* varios años; y datos del Ministerio de Cultura.

A.2.5.4 – Evolución de la comparación del número de salas de cine por 100.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1995

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Andalucía	118,72	115,86	119,07	118,89	112,18	106,76	94,33	85,94	64,44	72,58	76,44	72,52	68,91	65,91	64,58	61,89
Aragón	119,85	110,13	103,06	98,16	95,20	97,42	102,20	90,84	96,38	104,53	104,98	90,64	87,30	92,07	78,72	77,70
Asturias	68,53	69,79	64,62	66,02	66,32	70,79	80,84	83,62	92,69	95,45	83,87	80,79	91,09	90,37	80,26	76,35
Baleares	149,22	146,00	136,78	131,97	133,64	121,32	140,13	143,66	159,36	132,64	145,99	114,86	131,76	125,75	129,25	135,89
Canarias	78,69	85,14	87,30	82,40	85,26	101,74	109,05	103,90	95,62	91,58	92,76	102,09	95,74	97,45	99,82	89,66
Cantabria	56,14	61,00	65,19	78,78	77,34	77,89	75,03	72,21	74,23	85,68	87,32	77,64	77,85	70,47	66,90	96,26
Castilla-La Mancha	135,58	131,00	129,42	133,87	131,82	132,59	139,87	143,88	132,21	125,57	115,02	116,97	115,93	119,87	103,76	105,29
Castilla y León	79,09	73,80	72,20	73,78	77,42	77,62	80,99	95,37	109,24	115,55	120,19	111,93	110,13	111,88	117,39	106,03
Cataluña	110,22	111,12	110,51	107,63	107,72	104,31	102,17	94,06	105,75	103,20	106,13	105,89	111,62	105,86	97,57	98,04
C. Valenciana	131,55	131,84	134,30	131,96	132,88	127,76	118,76	122,59	117,83	102,84	101,48	119,33	114,07	114,33	121,82	132,31
Extremadura	161,63	162,53	153,13	148,97	141,51	142,37	140,75	128,11	118,58	100,47	100,94	107,71	93,95	97,34	104,45	98,42
Galicia	55,17	53,41	53,37	55,66	59,26	65,44	76,29	83,22	86,26	85,14	77,64	82,05	81,52	84,12	91,32	84,83
Madrid	55,39	58,33	58,99	62,57	65,34	69,40	78,72	87,33	96,38	98,94	100,88	101,25	106,99	114,15	111,03	125,58
Murcia	132,98	131,84	130,22	133,73	137,12	135,55	127,21	117,12	124,47	124,92	126,39	117,13	120,61	125,21	139,26	116,54
Navarra	145,50	149,09	161,66	163,07	169,13	174,43	194,43	200,03	198,59	186,66	194,33	182,32	165,68	154,58	150,25	132,13
País Vasco	78,03	82,22	80,72	81,52	85,21	90,47	87,00	95,13	101,35	116,66	105,01	109,77	113,51	113,11	123,69	120,57
La Rioja	139,14	122,98	120,12	104,52	109,46	114,04	122,76	144,91	156,58	147,13	141,56	122,63	106,50	107,68	157,18	135,19
Total (*)	10,97	10,52	10,38	10,01	9,16	8,08	6,85	5,79	4,86	4,65	4,56	4,64	4,63	4,58	4,83	5,34

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico,* varios años; y datos del Ministerio de Cultura.

A.3.1 – Evolución de la comparación de los kilómetros de autopistas y autovías con la media nacional por Comunidades Autónomas. En porcentaje respecto al total de kilómetros de la red. Media nacional=100. 1980-1995

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Andalucía	37,89	37,10	36,97	36,34	35,83	63,31	60,54	58,56	58,54	61,19	86,73	93,63	126,41	125,01	116,81	120,27
Aragón	154,11	143,06	141,93	140,89	138,90	123,95	118,30	129,54	120,12	109,05	111,33	101,03	82,36	78,24	77,81	73,09
Asturias	58,51	66,19	65,58	64,79	63,88	78,39	75,14	76,13	71,44	61,11	58,16	49,20	40,37	62,12	60,08	56,27
Baleares	258,40	91,60	107,53	55,20	54,42	100,52	95,85	90,32	83,73	71,51	56,58	48,94	60,07	56,91	58,47	64,10
Canarias	114,66	185,58	179,01	175,75	173,28	166,55	153,72	148,66	137,30	116,98	116,96	104,29	86,01	84,61	98,43	94,56
Cantabria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,26	41,42	38,61	49,30	61,21	53,82	62,88	59,83	59,23	98,90
Castilla-La Mancha	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,33	18,82	54,69	71,09	82,90	97,09	106,49	100,52	99,63	96,41
Castilla y León	34,21	33,37	32,99	50,20	49,49	44,96	47,41	48,96	45,25	51,37	55,02	63,09	58,08	57,96	54,87	51,22
Cataluña	335,66	354,62	351,46	349,14	344,22	307,62	305,90	286,65	267,69	247,20	217,18	205,78	183,97	175,44	175,24	181,08
C. Valenciana	278,91	260,53	258,00	254,79	251,20	237,16	227,11	215,56	201,13	245,21	219,49	212,19	195,22	187,98	194,37	188,85
Extremadura	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,98	34,30	45,49	45,07	63,24
Galicia	33,65	42,37	41,58	40,50	39,93	38,38	36,03	36,02	36,68	30,94	27,99	27,44	28,78	31,83	31,81	32,26
Madrid	154,75	147,18	165,72	164,33	162,02	294,63	419,03	393,59	375,51	387,66	398,51	373,82	333,64	321,16	348,62	330,17
Murcia	7,11	6,63	6,58	6,53	6,44	19,01	18,22	17,00	41,50	51,09	72,42	64,31	84,91	121,01	119,53	117,78
Navarra	249,58	277,87	275,87	273,90	270,04	259,35	248,48	231,82	216,13	184,13	161,78	142,25	117,21	136,29	148,33	138,97
País Vasco	392,87	377,55	373,36	364,01	358,88	313,48	294,17	305,93	324,90	285,06	225,84	209,63	170,38	161,52	182,03	186,60
La Rioja	524,33	497,09	486,61	483,13	476,33	432,16	414,05	386,51	350,16	294,32	240,30	211,17	174,00	165,37	167,55	156,81
Total (*)	1,29	1,38	1,39	1,40	1,42	1,60	1,67	1,79	1,92	2,25	2,84	3,23	3,92	4,12	4,01	4,28

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.3.2 – Evolución de la comparación de las líneas telefónicas instaladas por 100 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1995

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Andalucía	64,28	63,47	64,34	64,99	60,04	67,16	68,39	72,03	72,30	73,44	75,50	77,06	78,44	73,98	78,67	78,44
Aragón	117,30	114,51	114,49	114,83	118,03	115,24	116,17	115,38	114,17	109,96	105,67	105,30	107,14	101,09	108,57	108,42
Asturias	96,12	100,60	100,14	100,65	102,49	101,33	101,43	101,01	100,21	94,84	94,57	93,85	94,30	90,10	95,00	98,99
Baleares	121,00	121,82	125,52	128,76	131,92	134,40	136,20	139,41	139,66	133,09	136,23	130,70	130,47	125,47	126,68	124,87
Canarias	73,83	78,81	79,21	78,56	80,09	79,46	80,74	86,12	85,36	84,76	83,04	88,93	87,49	85,37	87,50	84,32
Cantabria	94,10	96,12	96,10	95,64	97,81	96,50	95,33	94,15	93,24	89,93	89,50	88,20	89,54	84,67	91,25	92,87
Castilla-La Mancha	63,76	61,94	64,63	67,94	68,21	68,69	71,96	75,67	75,57	75,86	77,02	79,92	83,33	76,72	87,54	88,66
Castilla y León	82,99	80,97	82,42	83,13	84,91	84,98	86,81	89,44	90,50	88,75	87,26	86,82	89,45	83,35	92,82	94,94
Cataluña	132,65	135,92	134,24	133,58	133,09	131,06	129,16	129,80	129,24	129,18	130,02	125,24	124,59	120,23	122,19	121,93
C. Valenciana	99,94	101,00	100,95	101,41	103,28	102,14	101,97	106,40	104,55	103,65	105,77	103,21	103,66	99,08	104,17	105,62
Extremadura	51,53	48,37	50,79	51,29	54,95	55,07	58,48	59,31	61,62	63,98	64,15	68,40	70,77	65,66	73,48	75,24
Galicia	60,80	61,76	63,16	65,33	67,37	68,29	70,03	74,68	75,22	75,99	74,80	74,72	77,73	71,73	80,63	81,85
Madrid	153,72	155,53	153,49	150,02	150,39	145,48	141,37	128,85	130,47	133,66	132,45	136,09	129,17	130,65	124,66	121,88
Murcia	69,93	68,91	70,77	72,30	75,76	75,55	76,34	77,70	78,06	77,73	76,01	78,01	80,47	74,89	80,66	81,72
Navarra	103,59	102,37	101,78	103,08	104,70	103,71	104,17	105,30	101,57	101,57	101,31	100,88	100,39	96,85	100,85	100,21
País Vasco	124,18	128,55	127,81	126,46	125,58	123,66	120,18	110,40	109,71	108,85	104,86	103,70	103,03	99,55	105,34	104,87
La Rioja	102,87	96,67	98,12	101,79	110,32	110,23	111,20	112,87	110,16	111,69	105,57	103,99	107,92	99,83	108,86	109,84
Total (*)	19,41	20,34	21,18	22,23	22,98	24,09	25,25	28,80	31,07	34,05	37,42	39,13	39,80	40,76	40,81	41,19

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995*, 1996; e INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.4 Percepción social

A.4.1 – Evolución de la valoración media de las distintas Administraciones Públicas. 1991-1996

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Gobierno Central	5,59	4,95	5,28	4,53	4,56	5,49
Gobierno Autonómico	5,80	5,33	5,31	5,41	5,49	5,86
Ayuntamiento	5,75	5,45	5,36	5,15	5,59	5,75

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIRES, *Cultura política y económica*, varios años.

A.4.2 – Opiniones sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías. En porcentaje. 1992

	Andalucía	Castilla y León	Cataluña	Extre-madura	Galicia	Madrid	Navarra	País Vasco
Las Comunidades Autónomas han contribuido:								
A acercar la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos								
Acuerdo	38	46	54	51	39	45	49	45
Desacuerdo	25	26	24	20	24	32	20	27
NS/NC	33	24	19	32	33	18	29	29
A aumentar el gasto público sin mejorar los servicios públicos								
Acuerdo	50	61	49	52	50	66	47	41
Desacuerdo	16	15	32	16	17	16	24	30
NS/NC	33	24	19	32	33	18	29	29
A una mejor convivencia entre las distintas regiones y nacionalidades								
Acuerdo	34	37	49	34	39	38	35	39
Desacuerdo	26	33	28	31	21	36	29	28
NS/NC	40	30	23	34	40	26	36	33
Al desarrollo de los separatismos								
Acuerdo	34	44	39	41	31	48	33	27
Desacuerdo	24	24	40	21	28	26	34	42
NS/NC	42	31	22	39	41	25	34	31
Para atender mejor los problemas propios de cada Comunidad Autónoma								
Acuerdo	42	48	64	49	44	51	55	49
Desacuerdo	23	25	17	21	20	27	14	23
NS/NC	35	27	19	30	36	22	31	28

Fuente: Elaboración Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA) a partir de datos del CIS.

A.4.3 – En qué medida posee el Presidente de su Comunidad Autónoma cada una de estas cualidades. En porcentaje. 1992-1995

		Castilla y León	Extre-madura	Madrid	Navarra	Andalucía	Cataluña	País Vasco	Galicia
Capacidad de diálogo									
1992	Mucho/bastante	26	38	37	40	32	62	47	42
	Poco/nada	26	37	39	27	31	28	36	34
1995	Mucho/bastante	37	44	48	64	–	–	–	–
	Poco/nada	33	37	38	21	–	–	–	–
Honradez									
1992	Mucho/bastante	31	43	37	34	35	58	43	43
	Poco/nada	18	22	35	24	25	26	39	28
1995	Mucho/bastante	41	51	53	62	–	–	–	–
	Poco/nada	21	24	25	20	–	–	–	–
Eficacia									
1992	Mucho/bastante	23	35	25	30	27	61	34	32
	Poco/nada	31	40	50	33	36	28	48	43
1995	Mucho/bastante	33	40	37	43	–	–	–	–
	Poco/nada	38	42	47	35	–	–	–	–
Prudencia									
1992	Mucho/bastante	29	33	38	30	37	68	45	34
	Poco/nada	19	38	36	35	24	19	35	38
1995	Mucho/bastante	41	33	49	39	–	–	–	–
	Poco/nada	37	23	17	22	–	–	–	–

Fuente: Elaboración Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA) a partir de datos del CIS.

A.4.4 – Evolución del porcentaje de los ciudadanos que piensan que el actual Gobierno Autonómico ha demostrado algunas cualidades. 1988-1995

		Andalucía	Castilla y León	Extre-madura	Galicia	Madrid	Navarra	País Vasco	Cataluña
Honradez									
1992	Sí	28	35	42	31	31	34	30	50
	No	35	19	22	28	41	28	46	27
1995	Sí	–	40	52	–	45	43	–	52
	No	–	23	22	–	31	31	–	31
Capacidad de comunicarse con el hombre de la calle									
1988	Sí	29	31	37	31	20	20	–	–
	No	45	37	31	38	54	54	–	–
1992	Sí	29	27	37	29	26	26	30	54
	No	37	31	37	36	39	39	49	30
1995	Sí	–	32	40	–	33	33	–	58
	No	–	37	38	–	46	46	–	29
Eficacia									
1992	Sí	25	24	33	21	25	25	25	55
	No	41	35	39	42	35	35	51	27
1995	Sí	–	30	38	–	33	33	–	66
	No	–	36	39	–	39	39	–	21
Capacidad de diálogo									
1992	Sí	31	28	37	29	30	30	36	53
	No	34	28	36	33	36	36	41	28
1995	Sí	–	33	41	–	37	37	–	63
	No	–	32	33	–	39	39	–	24
Conocimiento de los problemas de la Comunidad Autónoma									
1988	Sí	48	47	47	41	54	54	–	–
	No	28	25	23	31	26	26	–	–
1992	Sí	39	36	53	36	43	43	42	67
	No	29	26	24	30	24	24	37	18
1995	Sí	–	44	56	–	50	50	–	79
	No	–	27	25	–	28	28	–	13

Fuente: Elaboración Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA) a partir de datos del CIS.

A.4.5 – Evolución de la calificación de la labor desempeñada por el Gobierno Autonómico y por el Parlamento Autonómico. 1988-1992

	Gobierno Autonómico							
	Andalucía	Castilla y León	Cataluña	Extre-madura	Galicia	Madrid	Navarra	País Vasco
Buena y muy buena								
1988	25	33	–	31	–	25	–	–
1992	18	17	40	25	14	15	25	19
Regular								
1988	32	31	–	25	–	34	–	–
1992	42	51	42	41	51	49	48	45
Mala y muy mala								
1988	18	12	–	9	–	12	–	–
1992	22	16	12	20	20	23	16	25
	Parlamento Autonómico							
	Andalucía	Castilla y León	Cataluña	Extre-madura	Galicia	Madrid	Navarra	País Vasco
Buena y muy buena								
1988	26	29	–	34	–	20	–	–
1992	16	13	31	21	13	11	20	15
Regular								
1988	32	30	–	26	–	32	–	–
1992	37	44	41	39	48	40	49	42
Mala y muy mala								
1988	15	10	–	11	–	11	–	–
1992	22	16	12	21	19	26	17	27

Fuente: Elaboración Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA) a partir de datos del CIS.

A.4.6 – Evolución de la satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma. En porcentaje. 1984-1992

	1984		1988		1992	
	Insatisfecho	Satisfecho	Insatisfecho	Satisfecho	Insatisfecho	Satisfecho
Galicia	59	19	52	32	61	27
Andalucía	51	27	50	34	55	27
País Vasco	52	37	38	44	61	30
Cataluña	35	55	–	–	36	55
Madrid	–	–	44	44	60	24
Navarra	–	–	43	43	44	44
Castilla y León	–	–	48	37	62	25
Extremadura	–	–	42	39	52	36

Fuente: Elaboración Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA) a partir de datos del CIS.

ÍNDICE DEL ANEXO ESTADÍSTICO

1. PRODUCCIÓN Y DESARROLLO

1.1 Producción

1.1.1 Evolución de la tasa de variación interanual del PIB en los países de la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y la OCDE. 1991-1996

1.1.2 Evolución del índice de producción industrial en la Unión Europea. Base 1992=100. 1992-1996

1.1.3 Evolución de la tasa de variación interanual del PIB (en pesetas constantes) y de la productividad (en pesetas corrientes) por sectores. 1993-1996

1.1.4 Evolución de las importaciones y exportaciones españolas (en millones) por destino y origen, tasa de cobertura y porcentaje respecto al PIB. 1992-1996

1.1.5 Evolución de la tasa de cobertura de las importaciones y de las exportaciones por tipo de producto. 1992-1996

1.2 Inversión y tipos de interés

1.2.1 Evolución de los tipos de interés interbancario a tres meses en mercados nacionales en los países de la Unión Europea, en la OCDE, Estados Unidos y Japón. Media de datos diarios. En porcentaje. 1992-1996

1.2.2 Evolución de los tipos de interés oficial y de referencia en créditos hipotecarios y al consumo. 1992-1996

1.2.3 Evolución de los depósitos, de los créditos al sector privado y del índice de morosidad por tipo de entidad. En miles de millones de pesetas. 1992-1996

1.2.4 Evolución del patrimonio y los partícipes de los fondos de inversión. 1992-1996

1.2.5 Evolución del número de seguros y primas de seguros por tipo. 1990-1995

1.2.6 Evolución de las inversiones extranjeras en España y de las inversiones españolas en el exterior. En miles de millones de pesetas. Variación neta. 1992-1996

1.3 Financiación pública

1.3.1 Evolución de la distribución de los ingresos no financieros y de los gastos del Estado. Valor absoluto en miles de millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1994-1996

1.3.2 Evolución de la deuda pública y déficit público. Intereses de la deuda. Valor absoluto en miles de millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1990-1996

1.3.3 Evolución de los ingresos de la Unión Europea y de los pagos a la Unión Europea. En miles de millones de pesetas. 1990-1996

1.3.4 Evolución del índice de dependencia del sector público. 1992-1996

1.3.5 Evolución de la presión fiscal en la Unión Europea. 1990-1995

1.4 Precios y consumo

1.4.1 Evolución del índice de precios al consumo en la Unión Europea. Base 1985=100. 1992-1996

1.4.2 Evolución del índice de precios al consumo por rúbricas, de la inflación subyacente y del índice de precios industriales. Base 1992=100. 1993-1996

1.4.3 Evolución del gasto medio por hogar y por persona en la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares por grandes grupos de gasto. 1993-1995

1.4.4 Evolución de la distribución de la renta familiar bruta disponible en ahorro y consumo. En porcentaje. 1990-1995

1.5 Mercado de trabajo

1.5.1 Evolución sectorial del empleo en algunos países de la Unión Europea. En porcentaje. 1988-1994

1.5.2 Evolución de los ocupados de 16 a 24 años por nivel de estudios y sexo. En miles. 1987-1996

1.5.3 Evolución de los ocupados de 25 a 35 años por nivel de estudios y sexo. En miles. 1987-1996

1.5.4 Evolución de las ocupaciones por nivel de cualificación. En miles. 1987-1996

1.5.5 Evolución de los ocupados por sectores económicos y Comunidades Autónomas. En miles. 1988-1996

1.5.6 Evolución del Valor Añadido Bruto (VAB) *per cápita* en pesetas corrientes y de la tasa de actividad por Comunidades Autónomas. 1988-1995

1.5.7 Evolución del número de ocupados (en miles) y del Valor Añadido Bruto *per cápita* (en pesetas constantes de 1988) por Comunidades Autónomas. 1988-1995

1.5.8 Evolución del número de ocupados en la industria y los servicios (en miles) y del Valor Añadido Bruto *per cápita* (en pesetas constantes de 1988). 1988-1995

1.5.9 Contratos de trabajo según edad por tipo de contrato. 1996

1.5.10 Evolución de los ocupados a tiempo parcial por nivel de estudios y sexo. En porcentaje. 1987-1996

1.5.11 Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro en la Unión Europea. 1992-1994

1.5.12 Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro por sexo y edad. 1994-1996

1.5.13 Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro por nivel de estudios. 1993-1996

1.5.14 Evolución de los asalariados por tipo de contrato y sectores. En miles. 1993-1996

1.5.15 Evolución de la tasa de paro por sectores. 1993-1996

1.5.16 Evolución de los parados por tiempo de búsqueda de empleo y situación profesional. En miles. 1993-1996

1.5.17 Evolución del número de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. 1993-1996

1.5.18 Evolución de los convenios colectivos, el aumento salarial pactado y la jornada media. 1992-1996

1.5.19 Evolución del número de huelgas y horas perdidas por huelga. 1992-1996

1.5.20 Evolución de los expedientes de regulación de empleo. 1992-1996

1.5.21 Evolución de la ganancia media por trabajador y mes en jornada normal y extraordinaria por sectores. Pagos totales. En pesetas corrientes y pesetas constantes de 1991. 1991-1996

1.5.22 Evolución del número de contratos registrados por tipos. 1992-1996

1.6 Empresa

1.6.1 Evolución del número de empresas según el número de trabajadores, por sectores de actividad. En porcentaje. 1995-1996

1.6.2 Evolución del número de empresas creadas y disueltas y saldo de empresas. Declaraciones de quiebra y suspensión de pagos. 1992-1996

1.6.3 Evolución de la participación de capital extranjero en las empresas industriales españolas por tamaños de empresas. En porcentaje. 1992-1994

1.6.4 Evolución de los empresarios según el nivel de estudios. En porcentaje. 1992-1996

1.6.5 Empresas, ventas y asalariados según el número de asalariados de la empresa. 1992

1.6.6 Evolución del número de grandes empresas, ventas y empleados. 1994-1995

1.6.7 Evolución de los gastos intramuros en actividades de I+D por tipo de empresa. En miles de pesetas. 1991-1993

1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

1.7.1 Evolución del gasto público en medio ambiente. Valores absolutos en millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1989-1993

1.7.2 Evolución de las emisiones anuales de contaminación atmosférica (miles de toneladas). 1980-1990

1.7.3 Evolución de la emisión anual de los principales contaminantes atmosféricos por Comunidades Autónomas. En miles de toneladas. 1990-1993

1.7.4 Depuración de aguas residuales. 1992

1.7.5 Habitantes que disfrutan de tratamiento de depuración de aguas residuales por Comunidades Autónomas. 1992

1.7.6 Evolución de la calificación sanitaria de las zonas de baño marítimas por Comunidades Autónomas. 1993-1995

1.7.7 Evolución de la composición de los residuos sólidos urbanos en miles de toneladas y en porcentaje. 1980-1994

1.7.8 Evolución de las cantidades de residuos sólidos urbanos por Comunidades Autónomas. En toneladas/año. 1991-1994

1.7.9 Tratamiento de los residuos sólidos urbanos por Comunidades Autónomas. En miles de toneladas. 1994

2. BIENESTAR

2.1 Procesos demográficos

2.1.1 Evolución del número de menores de 15 años según sexo. 1991-1996

2.1.2 Evolución de la edad media de entrada al matrimonio por sexo, del número de matrimonios, divorcios y divorcios por 100 matrimonios. 1988-1995

2.1.3 Evolución del crecimiento vegetativo, de la tasa de natalidad y de la tasa de mortalidad. 1990-1995

2.1.4 Evolución del índice de dependencia por sexo. 1992-1996

2.1.5 Evolución del número de hogares según el número de personas que viven en el hogar. En porcentaje. 1991-1996

2.1.6 Evolución del número de familias monoparentales por sexo y grupo de edad de la persona de referencia. En miles. 1991-1996

2.1.7 Evolución de las migraciones interiores y exteriores. 1990-1994

2.1.8 Evolución de los residentes extranjeros según nacionalidad y lugar de residencia por Comunidades Autónomas. 1981-1995

2.2 Procesos formativos

2.2.1 Evolución del porcentaje de mujeres en relación al total del alumnado matriculado. Cursos 1975/76-1993/94

2.2.2 Distribución del alumnado de Educación Secundaria y FP por clase de enseñanza y Comunidades Autónomas. Curso 1994/95

2.2.3 Porcentaje de alumnos de Educación Secundaria y FP por Comunidades Autónomas. Curso 1994/95

2.2.4 Porcentaje de profesores «insatisfechos» con sus expectativas de promoción, según tipo de centro e ideología política. 1992

2.2.5 Salario del funcionario docente por concepto retributivo y cuerpo. 1995

2.2.6 Estimación de los ingresos medios anuales del funcionariado docente por cuerpo. En millones de pesetas. 1995

2.2.7 Evolución del salario medio del funcionariado docente no universitario. 1975-1993

2.2.8 Evolución del gasto en educación en España. En miles de millones de pesetas y en porcentaje del PIB. 1975-1993

2.2.9 Porcentaje del PIB destinado a educación en algunos países de la Unión Europea. 1994

2.2.10 Porcentaje del gasto público en educación por alumno respecto al VAB regional *per cápita*. 1994

2.2.11 Evolución del número medio de alumnos por profesor en los distintos niveles educativos en la enseñanza pública y privada. Cursos 1992/93-1995/96

2.2.12 Evolución del número de estudiantes por cada 100 personas de 5 a 29 años en la Unión Europea. En porcentaje. 1990-1994

2.2.13 Evolución del gasto en I+D y del personal dedicado. 1990-1994

2.3 Salud

2.3.1 Evolución del gasto público en Sanidad. En miles de millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1965-1995

2.3.2 Evolución del número de hospitales, camas hospitalarias en funcionamiento, personal sanitario y farmacéuticos por 10.000 habitantes. 1988-1994

2.3.3 Indicadores de utilización del sistema sanitario

2.3.4 Hábitos sanitarios de la población

2.3.5 Evolución de los fallecimientos según causa. En porcentaje. 1990-1993

2.3.6 Evolución del gasto farmacéutico público y del número de recetas. 1992-1994

2.3.7 Evolución del número de personas con seguro médico privado y de la prima media anual. 1990-1995

2.4 Vivienda

2.4.1 Evolución del precio del m^2 de la vivienda, del precio de la vivienda en alquiler, del IPC general y del IPC de la vivienda. 1992-1996

2.4.2 Evolución de la accesibilidad a la vivienda en España. Estimación del porcentaje de la renta familiar disponible media que habría que destinar a la compra de una vivienda de precio medio en España. 1985-1996

2.4.3 Evolución de las viviendas iniciadas y terminadas por tipo, de las licencias de obra nueva y de la superficie media de las viviendas. 1992-1996

2.5 Protección social

2.5.1 Evolución del número de menores de 16 años que han trabajado. 1991-1996

2.5.2 Evolución del número de menores de 16 años detenidos por los Cuerpos de Seguridad del Estado por motivo de la detención y de menores detenidos que consumen drogas. 1991-1996

2.5.3 Evolución del número de familias beneficiarias de las prestaciones por hijo a cargo e importe medio mensual de la prestación, según modalidad. 1992-1996

2.5.4 Evolución del importe medio de las pensiones en vigor según clase. En miles de pta./mes. 1986-1996

2.5.5 Evolución del número de pensiones en vigor según clase (en miles de pensiones) del número de cotizantes por pensionista y del índice de dependencia. 1986-1996

2.5.6 Evolución del número total de pensiones. Previsiones. 1985-2030

2.5.7 Evolución de la pensión media en las pensiones contributivas. 1980-1994

2.5.8 Evolución prevista del gasto en pensiones. En millones de pesetas constantes de 1995 y como porcentaje del PIB. 1995-2030

2.5.9 Evolución del patrimonio y de los partícipes de los fondos de pensiones. 1992-1996

2.5.10 Evolución del número de plazas ocupadas en centros residenciales del INSERSO para personas mayores por tipo de centro y plaza y del número de socios de centros de día. 1991-1996

2.5.11 Evolución de las ayudas económicas para personas mayores gestionadas por el INSERSO según tipo de ayuda. 1991-1995

2.5.12 Evolución del número de beneficiarios y del número de horas del programa de ayuda a domicilio del INSERSO para personas mayores. 1991-1995

2.6 Derechos y seguridad ciudadana

2.6.1 Indicadores de seguridad ciudadana. 1989-1995

2.6.2 Evolución de las denuncias ante el Defensor del Pueblo. 1989-1995

2.6.3 Evolución de las diligencias previas iniciadas por la Fiscalía General del Estado. 1992-1995

2.7 Ocio

2.7.1 Evolución de la producción y consumo culturales. Producción editorial, bibliotecas, cines, teatros y museos. 1990-1996

2.7.2 Indicadores del turismo en España. 1990-1996

2.7.3 Indicadores hoteleros. 1990-1994

2.7.4 Evolución del número de licencias federativas. 1990-1994

2.7.5 Evolución del gasto de los hogares en esparcimiento, enseñanza y cultura. 1990-1995

2.7.6 Evolución del importe de cantidades jugadas a nivel nacional. En millones de pesetas. 1990-1996

2.7.7 Evolución del número de asociaciones por tipo. 1990-1994

3. TERRITORIO

3.1 Transporte

3.1.1 Evolución de los kilómetros de carreteras, tuberías y vías férreas. 1990-1995

3.1.2 Evolución del transporte de viajeros y mercancías por tipo de transporte. En porcentaje. 1990-1995

3.1.3 Evolución de la explotación de carreteras de la Red de Interés General del Estado. En millones de unidades. 1991-1995

3.1.4 Indicadores de tráfico. 1990-1995

3.1.5 Evolución de la inversión en infraestructuras en millones de pesetas y como porcentaje del PIB, licitación oficial en edificación e ingeniería civil. 1992-1996

3.2 Comunicaciones

3.2.1 Indicadores de la red telefónica. 1992-1995

3.2.2 Evolución de la duración media de las llamadas telefónicas en minutos y su distribución porcentual por tipo. 1992-1995

3.2.3 Evolución de la audiencia de los medios de comunicación. 1990-1996

3.3 Recursos hidrológicos

3.3.1 Evolución de la situación de los embalses por cuencas hidrográficas. En porcentaje de agua embalsada respecto a la capacidad total. 1994-1996

3.3.2 Evolución de la precipitación anual en milímetros por cuencas hidrográficas. 1991-1996

3.3.3 Evolución de las aportaciones a embalses y demandas satisfechas en usos consuntivos según años hidrológicos (hm^3). 1992-1995

3.4 Urbanismo

3.4.1 Evolución del número de municipios con planeamiento urbanístico y del suelo urbano. 1992-1995

3.4.2 Evolución del número de viajeros en transportes urbanos por tipo de transporte. Valores absolutos en millones y porcentaje. 1991-1995

A. INDICADORES AUTONÓMICOS

A.1 Producción y desarrollo

A.1.1 Producción

A.1.1.1 Evolución del porcentaje de variación anual del Valor Añadido Bruto *per cápita* en pesetas constantes de 1980 por Comunidades Autónomas. 1981-1994

A.1.1.2 Evolución de la comparación del Valor Añadido Bruto *per cápita*, en pesetas constantes, con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media Nacional=100. 1980-1994

A.1.1.3 Evolución del Valor Añadido Bruto en porcentaje por ramas de actividad y Comunidades Autónomas. 1980-1992

A.1.2 Inversión

A.1.2.1 Evolución del número de oficinas bancarias por cada 10.000 habitantes por Comunidades Autónomas. 1993-1996

A.1.2.2 Evolución de la comparación de los depósitos *per cápita*, en pesetas corrientes, del sector privado en el sistema bancario con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1986-1996

A.1.3 Financiación pública

A.1.3.1 Estructura de ingresos de las Comunidades Autónomas de régimen común (art. 151). En millones de pesetas y en porcentaje sobre el total de ingresos no financieros. Presupuestos 1993

A.1.3.2 Estructura de ingresos de las Comunidades Autónomas uniprovinciales de régimen común (art.143). En millones de pesetas y porcentaje sobre el total de ingresos no financieros. Presupuestos 1993

A.1.3.3 Estructura de ingresos de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales de régimen común (art. 143). En millones de pesetas y porcentaje sobre el total de ingresos no financieros. Presupuestos 1993

A.1.4 Precios y consumo

A.1.4.1 Evolución del IPC por Comunidades Autónomas. Números índice. Base 1980=100. 1981-1996

A.1.4.2 Evolución de la comparación del consumo final de las familias residentes *per cápita* en pesetas constantes de 1980 con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1994

A.1.4.3 Evolución de la comparación de la renta bruta disponible *per cápita* de las familias residentes en pesetas constantes de 1985 con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1985-1993

A.1.5 Mercado de trabajo

A.1.5.1 Evolución de la tasa de actividad por Comunidades Autónomas. 1988-1996

A.1.5.2 Evolución de la tasa de ocupación por Comunidades Autónomas. 1988-1996

A.1.5.3 Evolución de la tasa de paro por Comunidades Autónomas. 1980-1996

A.1.5.4 Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por vínculo laboral (desagregación por consejerías). En porcentaje. Diciembre de 1995

A.1.5.5 Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por grupo de adscripción (desagregación por consejerías). En porcentaje. Diciembre de 1995

A.1.5.6 Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por grupo de edad (desagregación por consejerías). En porcentaje. Diciembre de 1995

A.1.5.7 Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por sexo (desagregación por consejerías). En porcentaje. Diciembre de 1995

A.1.5.8 Evolución de la comparación de la ganancia media por trabajador de la industria y los servicios con la media nacional por Comunidades Autónomas. Pagos totales mensuales en jornada normal y extraordinaria. Media nacional=100. 1989-1996

A.1.6 Empresa

A.1.6.1 Evolución del saldo de creación-disolución de sociedades mercantiles por Comunidades Autónomas. 1980-1994

A.2 Bienestar

A.2.1 Procesos demográficos

A.2.1.1 Evolución de la tasa de natalidad por Comunidades Autónomas. 1980-1994

A.2.1.2 Evolución de la tasa de mortalidad por Comunidades Autónomas. 1980-1994

A.2.1.3 Evolución de la tasa de mortalidad infantil por Comunidades Autónomas. 1980-1993

A.2.1.4 Evolución de la tasa de nupcialidad por Comunidades Autónomas. 1980-1994

A.2.1.5 Evolución del número de divorcios anuales por cada 100 matrimonios por Comunidades Autónomas. 1989-1994

A.2.1.6 Evolución de la densidad de población por Comunidades Autónomas. 1980-1996

A.2.1.7 Evolución del porcentaje de habitantes que residen en las capitales de provincia por Comunidades Autónomas. 1980-1995

A.2.1.8 Evolución de los extranjeros residentes por cada 1.000 habitantes por Comunidades Autónomas. 1980-1995

A.2.2 Procesos formativos

A.2.2.1 Evolución del número de alumnos por profesor en la EGB por Comunidades Autónomas. Cursos 1984/85-1992/93

A.2.2.2 Evolución del número medio de alumnos por profesor en BUP y COU por Comunidades Autónomas. Cursos 1984/85-1991/92

A.2.2.3 Evolución del número medio de alumnos por profesor en Formación Profesional por Comunidades Autónomas. Cursos 1984/85-1991/92

A.2.2.4 Evolución de la comparación del número de alumnos matriculados en Bachillerato por cada 1.000 habitantes con la media nacional, por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. Cursos 1980/81-1995/96

A.2.2.5 Evolución de la comparación del número de alumnos matriculados en Formación Profesional por cada 1.000 habitantes con la media nacional, por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. Cursos 1980/81-1995/96

A.2.2.6 Evolución del número de alumnos matriculados en Enseñanza Universitaria por cada 1.000 habitantes por Comunidades Autónomas. Cursos 1989/90-1992/93

A.2.2.7 Evolución del fracaso escolar en EGB por Comunidades Autónomas. Cursos 1980/81-1992/93

A.2.2.8 Evolución del porcentaje de alumnos aprobados en COU por Comunidades Autónomas. Cursos 1980/81-1992/93

A.2.3 Salud

A.2.3.1 Evolución de la comparación del número de médicos por cada 10.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1994

A.2.3.2 Evolución de la comparación del número de ayudantes técnicos sanitarios y diplomados universitarios en enfermería colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1994

A.2.3.3 Evolución de la comparación del número de veterinarios colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1994

A.2.3.4 Evolución de la comparación del número de farmacéuticos colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1994

A.2.3.5 Evolución de la comparación del número de odontólogos y estomatólogos colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1994

A.2.3.6 Evolución de la comparación del número de camas hospitalarias en funcionamiento por cada 10.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1992

A.2.3.7 Evolución de la comparación del número de estancias hospitalarias causadas por cada 1.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1992

A.2.4 Vivienda

A.2.4.1 Evolución de la comparación de los precios medios de vivienda nueva en las capitales de provincia por Comunidades Autónomas. Precios a 31 de diciembre del año correspondiente. Media nacional=100. 1985-1996

A.2.5 Ocio

A.2.5.1 Evolución del número medio de pernoctaciones por viajero español en días por Comunidades Autónomas. 1984-1994

A.2.5.2 Evolución del número de plazas turísticas por cada 10.000 habitantes por Comunidades Autónomas. 1989-1994

A.2.5.3 Evolución de la comparación de la tasa de espectadores de cine por 10.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1995

A.2.5.4 Evolución de la comparación del número de cines por 100.000 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1995

A.3 Territorio

A.3.1 Evolución de la comparación de los kilómetros de autopistas y autovías con la media nacional por Comunidades Autónomas. En porcentaje respecto al total de kilómetros de la red. Media nacional=100. 1980-1995

A.3.2 Evolución de la comparación de las líneas telefónicas instaladas por 100 habitantes con la media nacional por Comunidades Autónomas. Media nacional=100. 1980-1995

A.4 Percepción social

A.4.1 Evolución de la valoración media de las distintas Administraciones Públicas. 1991-1996

A.4.2 Opiniones sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías. En porcentaje. 1992

A.4.3 En qué medida posee el Presidente de su Comunidad Autónoma cada una de estas cualidades. En porcentaje. 1992-1995

A.4.4 Evolución del porcentaje de los ciudadanos que piensan que el actual Gobierno Autonómico ha demostrado algunas cualidades. 1988-1995

A.4.5 Calificar la labor desempeñada por el Gobierno Autonómico y por el Parlamento Autonómico. 1988-1992

A.4.6 Evolución de la satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma. En porcentaje. 1984-1992

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 1996

Tabla 1. Evolución del ahorro neto familiar en la Unión Europea expresado en porcentajes del ingreso familiar disponible. Medias anuales para los diferentes períodos. 1960-1994 8

Gráfico 1. Evolución del gasto medio por hogar, de la ocupación y de la renta familiar disponible. Tasa de variación anual. 1990-1996 11

Tabla 2. Consumo final de las familias por habitante y por grandes grupos de gasto en los países de la Unión Europea. Datos procedentes de la homogeneización en ECUs. En porcentajes. 1992 13

Tabla 3. Distribución interna del gasto en el grupo «Ocio, enseñanza y cultura» en los países de la Unión Europea (12). En porcentajes. 1988 15

Tabla 4. «A continuación quisiera que me dijera con qué frecuencia suele realizar cada una de estas cosas: ir a la peluquería, ir a la *esthéticienne*, tratamiento de cara, ir al gimnasio, recibir masajes corporales». En porcentaje. 1995 24

Tabla 5. «¿Hasta qué punto cree Vd. que el aspecto físico y la forma de vestir de una persona reflejan su personalidad, su forma de ser?». En porcentaje según sexo y edad. 1995 24

Gráfico 2. Evolución de los tres factores que conforman la cultura de la reclamación. 1955-1995 29

Tabla 6. Facilidades con que una persona puede enfrentarse a los abusos de trato cometidos por funcionarios. En porcentaje. 1991-1996 35

Gráfico 3. Qué hicieron los españoles para solucionar su problema. En porcentaje. 1991 35

Gráfico 4. Evolución de las reclamaciones presentadas ante la Administración Tributaria. En miles. 1980-1996 39

Tabla 7. Reclamaciones ingresadas, resueltas y pendientes en los Tribunales Económico-Administrativos. 1990-1996 40

Tabla 8. Reclamaciones efectuadas en RENFE. 1993-1996 40

Tabla 9. Evolución de los envíos reclamados y los finalmente indemnizados en Correos y Telégrafos. 1990-1995 42

Tabla 10. Balance de reclamaciones en las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) y asociaciones de consumidores. En porcentaje. 1990-1994 44

Tabla 11. Actividad de las Juntas Arbitrales de Consumo. 1987-1994 51

Tabla 12. ¿Cree Vd. que en España hay más, igual o menos inmigrantes que en otros países de la Unión Europea? Por ejemplo, ¿que en Francia? ¿O que en Italia? ¿O que en Alemania? En porcentaje. 1995 55

Tabla 13. ¿Qué le parece a Vd. el número de personas procedentes de otros países que viven en España? En porcentaje. 1990-1996 56

Tabla 14. Residentes extranjeros en algunos países de la OCDE. En valor absoluto en miles de personas y porcentaje. 1983-1993 57

Tabla 15. Períodos del reciente flujo inmigratorio de extranjeros a España. 1960-1995 57

Gráfico 5. Migración internacional. Flujos migratorios español y extranjero. En miles. 1962-1995 58

Tabla 16. Cuando se habla de inmigrantes extranjeros que viven en España, ¿en quiénes piensa Vd. de manera inmediata? (Multirrespuesta). En porcentaje. 1995-1996 60

Gráfico 6. Evolución de la población extranjera en España según su nacionalidad. En miles. 1961-1995 61

Gráfico 7.	Evolución de los extranjeros residentes en España por continentes. 1981-1995	62
Gráfico 8.	Distribución territorial de la población extranjera residente en España en relación con la población de derecho de cada provincia. 1995	63
Tabla 17.	Distribución territorial de la población extranjera residente en España en relación con la población de derecho de cada provincia. 1995	64
Tabla 18.	Resultado de las regularizaciones de 1985 y 1991 en España	67
Tabla 19.	Cupo de inmigrantes por sectores de trabajo. 1993-1997	67
Cuadro 1.	Diez criterios de regularización de inmigrantes propuestos por el colegio de mediadores en París. 1996	72

NUEVO EMPLEO Y DESARROLLO HUMANO

Gráfico 1.	Evolución de las tasas de actividad en países de la Unión Europea. 1987-1996	99
Cuadro 1.	Características importantes para un trabajo. Rangos de importancia de 1 a 15. 1990	103
Tabla 1.	Evolución de la tasa de actividad por sexo en algunos países de la Unión Europea. 1985-1994	106
Gráfico 2.	Evolución trimestral de los ocupados por sexo. En números índice. Base 1987=100. 1987-1996	107
Tabla 2.	Evolución de los ocupados según sexo y edad. En miles. 1987-1996	108
Tabla 3.	Evolución de las tasas de actividad y ocupación femenina en distintos grupos de edad. 1987-1996	109
Gráfico 3.	Evolución de los ocupados de 25 a 35 años por nivel de estudios y sexo. En miles. 1987-1996	113
Tabla 4.	Evolución de los ocupados por nivel de estudios terminados. En miles. 1987-1996	114
Cuadro 2.	Oficios y profesiones en la EPA	115
Tabla 5.	Evolución de los ocupados universitarios por tipo de empleo. En miles. 1994-1996	118
Gráfico 4.	Evolución de las ocupaciones por niveles de cualificación. En números índice. Base 1987=100. 1987-1996	120
Tabla 6.	Evolución de los ocupados por sectores económicos. En miles. 1987-1996	124
Gráfico 5.	Evolución sectorial del empleo en algunos países de la Unión Europea. En porcentajes. 1988-1994	125
Tabla 7.	Evolución de los ocupados del sector servicios por ramas de actividad. En miles. 1993-1996	127
Tabla 8.	Evolución de los ocupados en el sector público y en el privado por sectores económicos. En miles. 1987-1996	130
Tabla 9.	Evolución de los ocupados en la industria por tipo de ocupación. En miles. 1994-1996	132
Tabla 10.	Evolución de la distribución porcentual de los empleados en la industria por grupos ocupacionales. 1994-1996	133
Tabla 11.	Evolución del número de empresarios en relación con el PIB, la población ocupada y la tasa de paro. 1987-1996	136
Gráfico 6.	Evolución de los asalariados y de los empresarios en industria, construcción y servicios. En números índice. Base 1987=100. 1987-1996	137
Gráfico 7.	Evolución del porcentaje de empresarios con asalariados y sin asalariados respecto a la población ocupada, la tasa de paro y el PIB. En números índice. Base 1987=100. 1987-1996	138

Tabla 12. Evolución y distribución del empleo por tamaños del centro de trabajo. En porcentaje. 1988-1996 139
Tabla 13. Distribución de las empresas de la Unión Europea según el número de asalariados. En porcentaje. 1990-1992 140
Gráfico 8. Estructura laboral en las grandes empresas 143
Gráfico 9. Ocupados con contrato de duración determinada en los países de la Unión Europea. En porcentaje sobre la población ocupada. 1994 145
Tabla 14. Contratos de trabajo de tipo temporal según duración en meses. 1995-1996 146
Tabla 15. Reparto de contratos y contratados. 1996 147
Gráfico 10. Evolución de los contratos registrados y del aumento neto de la ocupación. 1985-1996 147
Tabla 16. Contratos de trabajo según grupos de edad por tipo de contrato. 1995-1996 148
Tabla 17. Contratos de trabajo según nivel de estudios terminados por tipo de contrato. 1995-1996 149
Gráfico 11. Porcentaje de contratos indefinidos ordinarios sobre el total de contratos registrados por grupos de edad y por nivel formativo. 1996 149
Tabla 18. Evolución de los ocupados según tipo de jornada. En miles. 1987-1996 151
Gráfico 12. Motivos por los que se trabaja a tiempo parcial según sexo. En porcentaje. 1996 152
Tabla 19. Evolución de los ocupados del sector servicios con jornada parcial por ramas. En miles. 1993-1996 153

LOS COSTES AMBIENTALES DEL CRECIMIENTO

Gráfico 1. Causas principales del cambio climático y fuentes que las originan. En porcentaje 174
Tabla 1. Emisión de CO_2 en la Unión Europea. En millones de toneladas. 1980-1994 176
Tabla 2. Evolución de los indicadores de contaminación atmosférica en la Unión Europea. En miles de toneladas. 1985-1990 178
Tabla 3. Emisiones con incidencia en el cambio climático, la acidificación y la capa de ozono 179
Tabla 4. Espacios naturales protegidos por Comunidades Autónomas. Valores absolutos en hectáreas y porcentaje. 1996 180
Tabla 5. Evolución del número de incendios forestales y de la superficie afectada. 1980-1995 183
Tabla 6. Superficie y pérdidas de suelo por cuencas hidrográficas. Media de 30 años 185
Tabla 7. Problemas, objetivos y tendencias en la problemática de la contaminación del agua en la Unión Europea 187
Tabla 8. Residuos sólidos urbanos e industriales en países de la Unión Europea. En miles de toneladas. 1985-1992 191
Tabla 9. Recuperación de papel, cartón y vidrio en la Unión Europea. En porcentaje. 1985-1994 193
Tabla 10. Destino de los residuos sólidos urbanos. En miles de toneladas. 1985-1994 194
Tabla 11. Estimación del volumen de residuos y del presupuesto a gestionar por ENRESA. 1985-2052 197
Tabla 12. Consumo de energía y coste de explotación de distintos medios de transporte 202
Tabla 13. Incidencia ambiental unitaria de los distintos modos de transporte 203
Tabla 14. Límites de emisiones de los automóviles aprobados por la Unión Europea 204

Gráfico 2. Problemas ambientales más importantes en España. En porcentaje. 1996 207
Gráfico 3. ¿Para Vd. la conservación del medio ambiente es...? En porcentaje. 1996 207
Cuadro 1. Los grandes problemas ambientales en la Unión Europea 208

FAMILIA Y ESCUELA: DOS MUNDOS QUE NO SE ENCUENTRAN

Cuadro 1. Evolución de las perspectivas sobre la educación en la sociedad española 228
Cuadro 2. Datos técnicos de la investigación 234
Gráfico 1. Características que, a juicio de los padres, definen mejor al profesorado. Porcentaje sobre el total de respuestas 238
Gráfico 2. Valoración de algunos aspectos de la acción educativa del profesorado. Escala de 1 a 10 238
Gráfico 3. Características que, a juicio de los profesores, mejor les definen. Porcentaje sobre el total de respuestas 239
Gráfico 4. Aspectos más importantes, según los profesores, para que un joven esté preparado para la vida. En porcentaje sobre el total de respuestas 241
Tabla 1. ¿Está Vd. de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes frases sobre las relaciones con sus alumnos? En porcentaje 242
Tabla 2. ¿Está Vd. de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes frases sobre las relaciones con sus hijos? En porcentaje 244
Gráfico 5. ¿Quiénes se ocupan de las siguientes actividades familiares? En porcentaje 245
Gráfico 6. Edad a la que los hijos pueden decidir sobre algunas actividades 247
Tabla 3. ¿Cómo se toman en su hogar las decisiones que afectan a sus hijos, al nivel correspondiente a la edad? En porcentaje sobre el total de respuestas 248
Gráfico 7. Demandas más habituales que los padres hacen a los profesores respecto a la formación. En porcentaje sobre el total de respuestas 251
Gráfico 8. Demandas de los profesores a los padres para obtener una mejor formación de los alumnos. En porcentaje sobre el total de respuestas 251
Gráfico 9. Colaboración de los padres con el colegio. En porcentaje 252
Gráfico 10. Distribución de los padres según su actitud de colaboración con el colegio. En porcentaje 252
Gráfico 11. Aspectos en los que los padres encuentran más dificultades para educar a sus hijos. En porcentaje sobre el total de respuestas 254
Tabla 4. Exigencias de la sociedad a los jóvenes actuales, según los padres. En números absolutos de respuestas 255
Gráfico 12. Actitudes que los padres consideran más deseables para sus hijos. En porcentaje 257
Gráfico 13. Actitudes que los profesores consideran más deseables para sus alumnos. En porcentaje 258
Cuadro 3. Contraste de lenguajes e imaginarios sobre la educación 258
Cuadro 4. Imaginario educativo. Símbolos y lenguajes sobre la educación 259
Gráfico 14. Tipos de premio que los padres conceden a los hijos. En porcentaje sobre el total de respuestas 260
Gráfico 15. Motivos de los premios que se conceden a los hijos. En porcentaje sobre el total de respuestas 261
Gráfico 16. Motivos de los castigos que se imponen a los hijos. En porcentaje sobre el total de respuestas 261
Gráfico 17. Tipos de castigos que los padres imponen a los hijos. En porcentaje sobre el total de respuestas 262

Gráfico 18. Frecuencia en el control de algunas actividades por parte de los padres. En porcentaje 263
Gráfico 19. ¿Se comportan sus hijos de acuerdo con las siguientes frases sobre valores democráticos? En porcentaje 264
Gráfico 20. ¿Se comportan sus alumnos de acuerdo con las siguientes frases sobre valores democráticos? En porcentaje 264
Gráfico 21. Situaciones difíciles que se les presentan a los profesores en la actividad educativa. En porcentaje sobre el total de respuestas 265

LA REFORMA DESEADA

Gráfico 1. Evolución del gasto público en educación. En porcentaje respecto al PIB. 1970-1980 277
Tabla 1. Evolución del alumnado matriculado por nivel educativo. Cursos 1975/76-1995/96 277
Tabla 2. Evolución de las tasas de escolarización de los jóvenes de 12 a 17 años. Cursos 1975/76-1993/94 278
Tabla 3. Alumnos que promocionan en EGB, BUP, COU y FP. En porcentaje respecto al total de alumnos matriculados. Territorio MEC. Curso 1994/95 278
Tabla 4. Tasas de escolarización en BUP y FP por tamaño de hábitat y clase social. En porcentaje. 1981-1991 282
Cuadro 1. Horario propuesto para la EGB 284
Cuadro 2. Horario semanal de primero y segundo de BUP 285
Tabla 5. Horario semanal de la ESO en el territorio MEC y en las Comunidades Autónomas en ejercicio de su competencia en materia educativa. 1995 287
Tabla 6. Promoción en la ESO y en Bachillerato. En porcentaje respecto al total de alumnos matriculados. Territorio MEC. Curso 1994/95 292
Cuadro 3. Materias comunes y propias de cada modalidad de Bachillerato. Territorio MEC 295
Gráfico 2. Porcentaje de alumnos de Educación Secundaria y FP en los países de la Unión Europea. Curso 1992/93 298
Gráfico 3. Porcentaje de mujeres entre el alumnado de Educación Secundaria y FP en cada Comunidad Autónoma. Curso 1993/94 298
Gráfico 4. Porcentaje de mujeres entre el alumnado del segundo ciclo de Educación Secundaria y FP en los países de la Unión Europea. Curso 1992/93 299
Tabla 7. Evolución del número de profesores, de alumnos y de la proporción alumnos/profesor en Educación Secundaria. Cursos 1975/76-1995/96 304
Gráfico 5. Horario de trabajo semanal del funcionariado docente por nivel educativo y actividad. Curso 1994/95 305
Gráfico 6. Salario mínimo y máximo del profesorado de centros públicos de Educación Primaria en relación con el PIB por habitante en países de la Unión Europea. En miles de dólares estadounidenses. 1994 306
Tabla 8. Porcentaje de profesores que se declaran «satisfechos» («muy satisfechos» + «bastante satisfechos») con diversos aspectos de su trabajo docente. 1992 307
Gráfico 7. Porcentaje de profesores que se declaran «insatisfechos» con el tipo de alumnos, con su desarrollo profesional y con sus expectativas de promoción, por niveles docentes. 1992 308
Gráfico 8. Evolución del número y de la cuantía media de las becas y ayudas al estudio en Enseñanzas Medias y Universidad. En miles de pesetas. Cursos 1982/83-1994/95 312

Tabla 9. Evolución del número de centros y alumnos de integración de Educación Infantil/Primaria y Secundaria en el ámbito de gestión del MEC. Cursos 1985/86-1993/94 314
Tabla 10. Evolución del gasto público total (excluidas becas) por alumno y alumno público por Comunidades Autónomas. En miles de millones de pesetas. 1985-1994 316
Gráfico 9. Titularidad de los centros según el entorno socioeconómico. En porcentaje. 1995 318
Cuadro 4. Titulaciones de FP específica de grados medio y superior por familias profesionales (aprobadas a 29-9-95) 319

EL ENVEJECIMIENTO HUMANO

Tabla 1. Evolución de la población española. En miles. 1887-2020 327
Tabla 2. Series de supervivientes de las tablas de mortalidad de la población española. 1930-1990 328
Gráfico 1. Evolución del número medio de hijos por mujer. Varios países. 1970-1994 329
Gráfico 2. Relación hombres-mujeres en cada cohorte de edad. 1993 331
Gráfico 3. Porcentaje de personas mayores de 65 años que viven solas. Varios países. 1945-1995 333
Gráfico 4. Porcentaje de personas mayores de 65 años que viven con sus hijos. Varios países. 1950-1990 334
Gráfico 5. Distribución de la ayuda prestada por los mayores. En porcentaje. 1993 334
Tabla 3. Estado de ánimo de los mayores. En porcentaje. 1993 335
Tabla 4. Preocupación principal de los mayores. En porcentaje. 1993 336
Tabla 5. Pensionistas por tramos de pensión y sexo. En porcentaje. 1994 337
Tabla 6. Pensiones en vigor en octubre de 1993 y distribución por sexo y edad entre el grupo de población mayor de 65 años 338
Cuadro 1. Teorías biológicas del envejecimiento 342
Cuadro 2. Recomendaciones nutricionales para el envejecimiento 347
Gráfico 6. Procedencia de la ayuda según edad (entre las personas mayores casadas). En porcentaje. 1993 357
Tabla 7. Frecuencia con que los mayores realizan una serie de actividades. En porcentajes. 1993 358
Cuadro 3. Recomendaciones de reforma de la Seguridad Social incluidas en el Pacto de Toledo 361
Cuadro 4. Niveles de garantía de ingresos dentro del sistema de protección social 369

15 AÑOS DE EXPERIENCIA AUTONÓMICA. UN BALANCE

Cuadro 1. Modelo de consolidación autonómica 377

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA Y ÉLITES TERRITORIALES

Tabla 1. Producción legislativa autonómica bruta y neta. 1980-1995 393
Tabla 2. Distribución de la legislación por Comunidades Autónomas. 1980-1995 395

Gráfico 1.	Legislación autonómica total por materias. 1980-1995	397
Tabla 3.	Leyes intervencionistas por Comunidades Autónomas. 1980-1995	404
Cuadro 1.	Impacto intervencionista de la legislación de cada Comunidad Autónoma. 1980-1995	405
Tabla 4.	Legislación autonómica con diseño institucional. 1980-1995	407
Gráfico 2.	Principales materias en las leyes con diseño institucional. 1980-1995	407
Gráfico 3.	Principales materias de diseño institucional por Comunidades Autónomas. 1980-1995	408
Tabla 5.	Leyes de socialización institucional. 1980-1995	409
Gráfico 4.	Número de leyes que contienen diseño institucional y socialización. 1980-1995	410
Gráfico 5.	Principales materias con diseño institucional y socialización. 1980-1995	410
Tabla 6.	Tipos de leyes por Comunidades Autónomas a partir de su dimensión regulativa. 1980-1995	411
Tabla 7.	Leyes intervencionistas por Comunidad Autónoma y ámbito. 1980-1995	412
Gráfico 6.	Número y tipos de Gobiernos Autonómicos por legislaturas. 1980-1995	422
Tabla 8.	Renovación de los diputados autonómicos, por número de legislaturas en posesión del escaño. 1980-1995	426
Tabla 9.	Renovación de los diputados autonómicos del PSOE, por número de legislaturas en posesión del escaño. 1980-1995	430
Tabla 10.	Renovación de los diputados autonómicos del PP, por número de legislaturas en posesión del escaño. 1980-1995	431
Gráfico 7.	Distribución media de diputados autonómicos de las cuatro legislaturas por sexo. En porcentaje. 1980-1995	433
Tabla 11.	Distribución porcentual de los diputados autonómicos por sexo. 1980-1995	434
Tabla 12.	Distribución porcentual media de los diputados autonómicos por grupos de edad. 1980-1995	434
Tabla 13.	Distribución porcentual del nivel de estudios de los diputados autonómicos. 1980-1995	436
Tabla 14.	Distribución porcentual de titulaciones universitarias de los diputados autonómicos. 1980-1995	436
Tabla 15.	Distribución porcentual de las profesiones de los diputados autonómicos. 1980-1995	437
Gráfico 8.	Distribución porcentual de los diputados autonómicos que nacen en la Comunidad Autónoma por la que concurren. 1980-1995	438

MIMETISMO, CLIENTELISMO E INNOVACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS

Cuadro 1.	Entorno institucional y estructura administrativa de las Comunidades Autónomas	447
Gráfico 1.	Vicepresidencias y consejerías de las Comunidades Autónomas. Diciembre de 1995	448
Gráfico 2.	Clasificación de la importancia de las distintas competencias de las Comunidades Autónomas a tenor de los enunciados de sus departamentos. Diciembre de 1995	449
Tabla 1.	Distribución porcentual de los presupuestos autonómicos por sectores. 1994	450
Tabla 2.	Órganos superiores de las consejerías. Diciembre de 1995	452
Tabla 3.	Órganos inferiores de las consejerías. Diciembre de 1995	454

Tabla 4.	Número de negociados. Valor absoluto y porcentaje respecto al total de órganos inferiores de las consejerías. Diciembre de 1995	455
Tabla 5.	Proporción de empleados públicos por jefaturas. Diciembre de 1995	455
Cuadro 2.	Parámetros y estructura de la función pública	456
Gráfico 3.	Volumen de los empleados públicos de las Comunidades Autónomas. Diciembre de 1995	458
Gráfico 4.	Empleados públicos de las Comunidades Autónomas en función del vínculo laboral. En porcentaje. Diciembre de 1995	459
Gráfico 5.	Vínculos laborales estables e inestables en el empleo público de algunas Comunidades Autónomas. En porcentaje. Diciembre de 1995	460
Tabla 6.	Empleados públicos de las Comunidades Autónomas en función del grupo de adscripción. En porcentaje. Diciembre de 1995	462
Gráfico 6.	Porcentaje máximo y mínimo de la distribución grupal de los empleados públicos por Comunidades Autónomas. Diciembre de 1995	463
Tabla 7.	Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por grupos de edad. En porcentaje. Diciembre de 1995	464
Gráfico 7.	Empleados públicos de las Comunidades Autónomas por sexo. En porcentaje. Diciembre de 1995	465
Cuadro 3.	Esquema de evaluación de la calidad del servicio empleado en el experimento administrativo	472
Cuadro 4.	Factores determinantes de la calidad del servicio	473
Tabla 8.	Indicadores de calidad del experimento administrativo de orientación al ciudadano	478
Tabla 9.	Indicadores de calidad del experimento administrativo de registro de una asociación	478
Tabla 10.	Indicadores de calidad del experimento administrativo de obtención de una licencia de caza	478
Tabla 11.	Niveles relativos del índice ordinal sintético de cada unidad de análisis	479
Gráfico 8.	Posiciones relativas por las parejas de unidades de análisis	479
Gráfico 9.	Tipología de las Administraciones Autonómicas estudiadas en función del rendimiento detectado en el experimento administrativo	480
Cuadro 5.	Denominaciones de las consejerías de las Comunidades Autónomas. Diciembre de 1995	488

CRECE LA CONCIENCIA AUTONÓMICA DE LOS ESPAÑOLES

Gráfico 1.	Preferencia en la forma de organización del Estado. En porcentaje. 1996	498
Tabla 1.	Opiniones sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías. En porcentaje. 1996	499
Gráfico 2.	Opiniones sobre qué ha representado para España la creación y desarrollo de las Comunidades Autónomas. En porcentaje. 1996	499
Gráfico 3.	Opiniones sobre el funcionamiento de la organización del Estado en las Comunidades Autónomas, sobre la gestión de los Gobiernos Autonómicos y sobre cómo administran el dinero las Comunidades Autónomas. En porcentaje. 1996	500
Gráfico 4.	Trato del Gobierno Central a las Comunidades Autónomas y Comunidades Autónomas percibidas como las más favorecidas por el Gobierno Central. En porcentaje. 1996	502
Gráfico 5.	Opiniones sobre el trato recibido por la propia Comunidad Autónoma respecto a las restantes. En porcentaje. 1996	503

Gráfico 6.	Identidad nacional subjetiva. En porcentaje. 1996	504
Gráfico 7.	Opiniones sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías. En porcentaje. 1996	504
Gráfico 8.	Opiniones sobre las diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas Comunidades Autónomas. En porcentaje. 1996	505
Gráfico 9.	Opiniones sobre la evolución de las diferencias económicas interregionales desde que existen las Comunidades Autónomas y perspectiva de su evolución durante los próximos 10 años. En porcentaje. 1996	505
Tabla 2.	Calificación de la gestión del Gobierno Autonómico. En porcentaje. 1988-1995	507
Tabla 3.	Opiniones sobre la actuación del Presidente autonómico. En porcentaje. 1988-1992	507
Tabla 4.	Cualidades del Presidente autonómico y su Gobierno. En porcentaje. 1992	508
Gráfico 10.	Eficacia del Gobierno Autonómico. En porcentaje. 1995	509
Tabla 5.	Apoyo a la política llevada a cabo por los Gobiernos Autonómicos. En porcentaje. 1988-1995	510
Gráfico 11.	Evolución del apoyo a la política autonómica. En porcentaje. 1988-1995	511
Gráfico 12.	Apoyo a la labor desempeñada por las instituciones autonómicas. En porcentaje. 1992	512
Tabla 6.	Valoración de la labor desempeñada por las instituciones. En porcentaje. 1992	513
Tabla 7.	Problemas principales que preocupan a los ciudadanos de las Comunidades Autónomas. 1992	515
Tabla 8.	Opiniones sobre la evolución de los problemas en cada Comunidad Autónoma. En porcentaje. 1992	516
Gráfico 13.	Evolución de la satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma. En porcentaje. 1984-1992	518
Gráfico 14.	Porcentaje de ciudadanos que muestran interés por la política de los distintos niveles de gobierno. En porcentaje. 1992	519
Gráfico 15.	Conocimiento de los Presidentes autonómicos. En porcentaje. 1988-1992	519
Gráfico 16.	Impacto social de las decisiones de los niveles de gobierno. En porcentaje. 1992	520
Gráfico 17.	Preferencia electoral. En porcentaje. 1992	521
Gráfico 18.	Evolución de los que se declaran tan español como gentilicio. En porcentaje. 1984-1992	523
Gráfico 19.	Evolución de los que se declaran más gentilicio que español. En porcentaje. 1984-1992	523
Gráfico 20.	Evolución de los que se declaran más español que gentilicio. En porcentaje. 1984-1992	524
Gráfico 21.	Evolución de los que se declaran exclusivamente español. En porcentaje. 1984-1992	524
Gráfico 22.	Evolución de los que se declaran exclusivamente gentilicio. En porcentaje. 1984-1992	525
Gráfico 23.	Evolución de la aspiración a un mayor grado de autonomía. En porcentaje. 1984-1992	526
Gráfico 24.	Evolución de la aspiración a un menor grado de autonomía. En porcentaje. 1984-1992	526
Gráfico 25.	Evolución de la conformidad con el grado de autonomía alcanzado. En porcentaje. 1984-1992	527

EL DINERO DE LAS AUTONOMÍAS: UNA POLÉMICA INACABABLE

Tabla 1.	Participación de los distintos niveles de gobierno en el gasto público total en España. En porcentaje sobre los gastos totales. 1981-1994	536
Tabla 2.	Gastos e ingresos consolidados por niveles de gobierno. En porcentaje sobre el total	536
Cuadro 1.	Clasificación de las Comunidades Autónomas según las características de su sistema de financiación y según su nivel competencial	538
Gráfico 1.	Recaudación real de tributos cedidos por los principales conceptos tributarios. En millones de pesetas. 1993	544
Tabla 3.	Endeudamiento acumulado por cada Comunidad Autónoma. Diciembre de 1995	557
Gráfico 2.	Estructura financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común. Situación actual. En porcentaje. 1996	560
Gráfico 3.	Estructura financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común. Nuevo sistema. En porcentaje. 1996	561
Gráfico 4.	Estructura financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común. Nuevo sistema con competencias de educación generalizadas. En porcentaje. 1996	563

La Fundación Encuentro dirige el equipo de pensamiento responsable de este Informe. En él participa un amplio grupo de científicos y hombres de acción que reflexionan juntos a lo largo de todo el año sobre los actores sociales, los procesos y las tendencias emergentes en la sociedad española. Este Informe es el resultado de muchas horas de debate y se propone como instrumento para el diálogo social y político.

En este cuarto Informe, correspondiente a 1996, apuntan los nuevos mecanismos de vinculación social que pueden liberar a los mayores, a los desempleados jóvenes y a los de larga duración de la amenaza de la exclusión social. Los españoles comenzamos a descubrir la cultura de reclamar con civismo en vez de protestar inútilmente. Se analiza el crecimiento del empleo y se plantea la cuestión del futuro de estos nuevos puestos de trabajo. En ese mismo contexto se estudia el déficit del medio ambiente y su relación con la producción. Una encuesta cualitativa revela la distancia existente entre la familia y la escuela. Se hace un balance de la reforma de las enseñanzas medias. Y se dedica toda una parte de cuatro capítulos al estudio de la experiencia de quince años de proceso autonómico.

La interpretación de la trama en los futuros escenarios de la realidad social española orienta las cuestiones estudiadas. El pensamiento a medio y largo plazo domina en todos los análisis. Con el rigor de los métodos de «prospectiva», intentan descubrir los desafíos ilusionantes de nuestro futuro inmediato.

ISBN 84-89019-04-5

9 788489 019041