6

INFORME ESPAÑA 1998

una interpretación de su realidad social



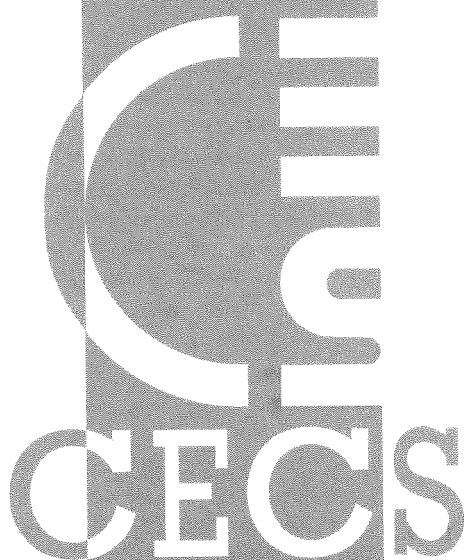
Fundación Encuentro

INFORME
ESPAÑA 1998

6

INFORME ESPAÑA 1998

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: 84-89019-07-X
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-7869-1999

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, Presidente • **Agustín Blanco,** Director General • **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 • **José Luis Barbero** • **Teresa Herreros** • **Beatriz Manzanero** • **Jaime Úbeda**

Colaboran en este Informe: **Florentina Álvarez** Subdirectora General de Estadísticas Demográficas, INE • **Mariano Álvaro**, Director de estudios e investigación, Instituto de la Mujer • **Carles Barba**, Fundació Catalana de l'Esplai • **Joan Bellvista,** Departamento de Sociología, Universidad de Barcelona • **Antonio Bernabé**, Director de Programas de Turismo, Escuela Universitaria de Gandía, Universidad Politécnica de Valencia • **Xavier Bonal**, ICE, Universidad Autónoma de Barcelona • **Quim Brugué**, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona • **Juan Carlos Burriel**, Instituto Nacional de Educación Física de Cataluña • **Alex Casademont**, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona • **Pompeu Casasnovas**, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona • **Salce Elvira**, profesora de I.E.S. • **Xavier Fina**, Centro de recursos culturales, Barcelona • **Javier Font**, Bilbao Metrópoli-30 • **Javier Gómez Navarro**, consultor • **Isaac González**, ICE, Universidad Autónoma de Barcelona • **Elvira González Santamarta**, socióloga, Inem • **Jacint Jordana**, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Pompeu Fabra • **Gerardo Meil**, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid • **Constantino Méndez**, Director General de Fundosa Social Consulting • **Oriol Mestre**, Fundació Catalana de l'Esplai • **Jorge Molina**, Jefe de estudios del I.E.S. «Virgen de la Paloma» • **Fabiola Mota**, investigadora, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona • **Guida Obrador**, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Pompeu Fabra • **Vidal Pérez**, Director de Relaciones Institucionales, People • **Marta Poblet**, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona • **Nuria Puig**, Instituto Nacional de Educación Física de Cataluña • **Inma Quintana**, investigadora, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona • **Pedro Rosés**, Director del I.E.S. «Virgen de la Paloma» • **Sebastián Sarasa**, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Pompeu Fabra • **Antonio Serrano**, Catedrático de Urbanismo y Ordenación del Territorio, Universidad Politécnica de Valencia • **Joan Subirats**, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Autónoma de Barcelona

Y las siguientes Instituciones: • Universidad Autónoma de Barcelona • Universidad Politécnica de Valencia • Instituto Nacional de Estadística • Centro de Investigaciones Sociológicas • Instituto de la Mujer

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES XIII

ETA deja de matar XV
El problema vasco es urgente XVI
Violencia y política XVIII
La disputa por la soberanía XIX
La «soberanía» de la Constitución XXI
Unidad e integración XXIII
El perdón necesario XXVIII
La «sabiduría práctica» del compromiso XXIX
El perdón de lo irreparable XXXII

PARTE SEGUNDA: SOCIEDAD CIVIL ESPAÑOLA Y RESPONSABILIDADES COLECTIVAS

I. Introducción 3
1. ¿Hemos dejado de ser diferentes? 3
2. Escuelas de democracia 5
3. El caso de España 7
4. Los antecedentes históricos 8
5. Las bases socioculturales de las actuales carencias 12

II. El tejido asociativo en España 16
1. Actitud y realidad crecientemente participativas 16
2. Asociaciones, un mundo complejo y difícil de clasificar 21
2.1 Características del desarrollo asociativo 22
2.2 Grandes grupos de actividades 27
2.3 Ámbitos de actividad 28
2.4 Federaciones 31
2.5 Entidades de utilidad pública 32
3. Mayor protagonismo de las organizaciones de voluntarios 33

III. Responsabilidades público-privadas ante las necesidades básicas 39
1. Sanidad: grandes diferencias territoriales y una misma preocupación por la participación social 39
1.1 La difícil sostenibilidad del modelo sanitario 39
1.2 La prestación mixta de servicios sanitarios 41
2. Educación: el reto de gobernar conjuntamente el sistema 44
2.1 La pluralidad del sistema educativo 44
2.2 Complejidad del cuadro de actores 48
2.3 Influencia de la ciudadanía y necesidad de un replanteamiento 50
3. Servicios sociales: del voluntarismo a la profesionalización 52
3.1 De la beneficencia confesional a la consideración de actividad mercantil 52
3.2 Los actores 53
3.3 Competencias, protagonismos y recursos 54
3.4 El caso de la ONCE: fuerza social y características 59
4. Intento de balance 62

IV. Desigual fuerza de la iniciativa social en la cultura, el ocio y el deporte 63
1. Cultura: creciente protagonismo de la sociedad civil 63
1.1 Protagonismo de los artistas 63
1.2 Cultura: ¿un espacio público de responsabilidad compartida? 65
1.3 Grandes diferencias territoriales y sectoriales 66
2. Deporte: aumenta el tejido asociativo 71
2.1 El desarrollo del deporte español 71
2.2 Del origen asociativo al intervencionismo público 73
2.3 Una realidad heterogénea 74
2.4 Diferencias territoriales 77
3. Tiempo libre educativo: una actividad surgida de la iniciativa social 79
3.1 El tiempo libre de los niños y los jóvenes 79
3.2 Iniciativa social y diferencias territoriales 80
3.3 Papel de los poderes públicos 82
4. Intento de balance 83

V. Nuevos retos de interacción público-privada 84
1. Telecomunicaciones: la emergencia de un nuevo ámbito de relaciones políticas y sociales 84
1.1 El surgimiento del sector 84
1.2 Capital social, espacios virtuales y redes de comunicación 85
1.3 Distintos protagonismos en las nuevas esferas de la comunicación 87
2. Medio ambiente: una realidad muy heterogénea 88
2.1 Conciencia ambiental de los españoles en los noventa 88
2.2 Comportamiento de los productores y de las Administraciones Públicas 92
3. Investigación científica: desconexión entre las Administraciones y la iniciativa privada 96
3.1 Aproximación al sistema de I+D en España 96
3.2 Datos básicos 98
3.3 Análisis cualitativo de las relaciones investigación-empresa 101
4. Intento de balance 102

VI. Del monopolio estatal a la intervención social 103
1. Justicia: la mediación como alternativa social 103
1.1 Crisis en la Administración de la Justicia 103
1.2 Vías no judiciales de resolución de conflictos 105
1.3 El jurado 110
1.4 Algunas conclusiones 111
2. Políticas urbanas: el partenariado público-privado ante los nuevos desafíos 113
2.1 Retos de las nuevas condiciones de desarrollo económico y social 113
2.2 Valor del liderazgo social 115
2.3 Las variables locales como factor determinante 117
3. Procesos decisionales: ¿de la opacidad al *lobbying*? 121
3.1 La actividad de *lobby* y su evolución en España 121
3.2 Nuevos escenarios en los procesos decisionales 125
3.3 Una realidad aún contradictoria 127
4. Intento de balance 131

VII. Consideraciones finales 132

PARTE TERCERA: CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Capítulo I
INSERCIÓN SOCIOLABORAL DE LA MUJER 137

I. Tesis Interpretativas 139
1. Un cambio estructural aún no asimilado 139
2. Un modelo masculino de empleo y de empresa 140
3. Hombres y mujeres en la encrucijada 142

II. Red de los Fenómenos 144
1. Capacidad transformadora de la voluntad 145
1.1 Datos de una revolución lenta pero inexorable 146
1.2 Cambian las condiciones objetivas 149
1.3 Lenta transformación de los valores, las actitudes y los estereotipos 163
2. Cuando el deseo se hace realidad... a medias 177
2.1 Aprendiendo de la dura experiencia 177
2.2 La voluntad dirigida 184
2.3 En los mismos empleos, pero de diferente manera 192
3. Al borde del desencanto 201
3.1 El paro se feminiza 201
3.2 El largo camino hacia el desánimo 206
3.3 Escasos resultados de las políticas de apoyo 207

Capítulo II
TURISMO: UN SECTOR EN LENTA TRANSFORMACIÓN 211

I. Tesis Interpretativas 213
1. Un sector insuficientemente considerado 213
2. Información estadística escasa y dispersa 214

II. Red de los Fenómenos 217
1. Importancia económica del turismo 217
1.1 Un sector clave en la economía española 219
1.2 No es oro todo lo que reluce 221
2. Rasgos de la actividad turística 222
2.1 Progresiva segmentación y mayor experiencia del consumidor 222
2.2 La sostenibilidad como principio orientador 224
2.3 Una oferta heterogénea 227
2.4 La estacionalidad como límite al desarrollo del sector 228
2.5 El desafío de la calidad 230
3. Descentralización autonómica y marginación municipal 231
4. Aproximación a los principales subsectores 234
4.1 Alojamiento hotelero: máximo exponente de la oferta turística 236
4.2 Restaurantes, bares y cafeterías: un denso entramado de microempresas 241
4.3 Agencias de viajes: los tradicionales intermediarios entre el turista y el producto 243

Capítulo III
EMPLEO Y FORMACIÓN EN LA ACTIVIDAD TURÍSTICA 245

I. Tesis Interpretativas 247
1. Atomización empresarial, precariedad laboral y baja cualificación 247
2. Creando las condiciones para el crecimiento del empleo 250

II. Red de los Fenómenos 254
1. Estructura del empleo y condiciones laborales 254
1.1 Actividad generadora de empleo 254
1.2 Amplio abanico de ocupaciones 255
1.3 Crecimiento del empleo y precariedad en la hostelería 257
1.4 Mayor estabilidad y mejores condiciones en las agencias de viajes 275
1.5 Perspectivas del empleo en la actividad turística 279
2. La formación como factor estratégico para la competitividad 285
2.1 El tradicional distanciamiento entre el sistema educativo y el productivo 287
2.2 Flexibilidad y conexión con el mercado 288
2.3 Situación actual de las empresas y los trabajadores 295

PARTE CUARTA: EDUCACIÓN Y COHESIÓN SOCIAL

Capítulo IV
QUÉ FORMACIÓN PARA EL EMPLEO 313

I. Tesis Interpretativas 315
1. Un desajuste preocupante e inadmisible 315
2. La cenicienta del sistema educativo 315
3. Poner orden en la Formación Profesional no Reglada 317
4. La Formación Profesional Reglada debe ser la base de un sistema integrado 318

II. Red de los Fenómenos 320
1. Estado actual de la Formación Profesional Reglada en España 323
1.1 Breve historia de un fracaso 323
1.2 La nueva Formación Profesional en la LOGSE 332
1.3 Formación en Centros de Trabajo: la responsabilidad de las empresas 339
1.4 Garantía Social: una alternativa que debe desarrollarse 342
2. Descoordinación y poca coherencia en la Formación Profesional Ocupacional 346
2.1 El Plan FIP: cursos... ¿y algo más? 349
2.2 Las Escuelas-Taller y las Casas de Oficios 354
3. Claroscuros en la Formación Profesional Continua 356
3.1 El compromiso formativo de las empresas españolas en el contexto europeo 358
3.2 Pasado y presente de la Formación Profesional Continua 361
3.3 Tomarse en serio las empresas de trabajo temporal 368
4. Hacia un sistema integrado de Formación Profesional 371
4.1 Los costes de una oferta formativa descoordinada 371

4.2 Un camino comenzado 373
4.3 Centralidad de la Formación Profesional Reglada 376

Capítulo V
PROTECCIÓN SOCIAL A LA FAMILIA 387

I. Tesis Interpretativas 389
1. La gran olvidada en el Estado de Bienestar 389
2. Hacia un verdadero reconocimiento de las funciones sociales de la familia 390

II. Red de los Fenómenos 392
1. El debate en torno a las palabras y los hechos 392
1.1 Protección social, económica y jurídica de la familia 396
2. Protección económica escasa y mal enfocada 397
2.1 Poco europeos 397
2.2 Falta de sensibilidad en el IRPF 403
2.3 ¿Se protege realmente a las familias más pobres? 406
2.4 La nueva regulación del IRPF 409
3. Protección social a la familia, ¿algo más que buenas intenciones? 413
3.1 Difícil conciliación de la vida laboral y la vida familiar 413
3.2 Mejor reconocimiento del cuidado familiar de ancianos y discapacitados 416

PARTE QUINTA: TERRITORIO

Capítulo VI
EL TRANSPORTE Y LA MOVILIDAD DE LA POBLACIÓN 423

I. Tesis Interpretativas 425
1. Se agravan los problemas del transporte urbano 425
2. Una red de carreteras cada vez peor conservada 427
3. Insatisfacción y caos en el transporte aéreo español 429

II. Red de los Fenómenos 432
1. Los sistemas de transporte, base de la sociedad del siglo XXI 432
2. Panorama del transporte interurbano en España 434
2.1 Rápido crecimiento de la demanda 434
2.2 Mejora de las infraestructuras y concentración empresarial 437
2.3 Zonas de Actividades Logísticas y Centros de Transportes Terrestres, una oferta de calidad 444
2.4 Déficit en la conservación de las carreteras 447
2.5 La inaceptable situación del transporte aéreo 453
3. El transporte urbano, clave en la calidad de vida de las ciudades 460
3.1 Más movilidad, más congestión 460
3.2 Nuevas políticas de transporte de las ciudades 464
4. Ingeniería financiera en la financiación de las infraestructuras 469

Índice de tablas y gráficos 477

ANEXO ESTADÍSTICO

1. Producción y desarrollo 487
   1.1 Producción 489
   1.2 Inversión y tipos de interés 491
   1.3 Financiación pública 494
   1.4 Precios y consumo 500
   1.5 Mercado de trabajo 503
   1.6 Empresa 520
   1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente) 522
2. Bienestar 527
   2.1 Procesos demográficos 529
   2.2 Procesos formativos 535
   2.3 Salud 539
   2.4 Vivienda 541
   2.5 Protección social 542
   2.6 Derechos y seguridad ciudadana 543
   2.7 Ocio 545
3. Territorio 549
   3.1 Transporte 551
   3.2 Comunicaciones 553
   3.3 Recursos hidrológicos 554
   3.4 Urbanismo 555

A. Indicadores autonómicos 557
   A.1 Producción y desarrollo
      A.1.1 Producción 559
      A.1.2 Inversión 561
      A.1.3 Financiación pública 563
      A.1.4 Precios y consumo 564
      A.1.5 Mercado de trabajo 566
      A.1.6 Empresa 571
      A.1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente) 573
   A.2 Bienestar
      A.2.1 Procesos demográficos 574
      A.2.2 Procesos formativos 577
      A.2.3 Salud 581
      A.2.4 Vivienda 584
      A.2.5 Protección social 585
      A.2.6 Derechos y seguridad ciudadana 586
      A.2.7 Ocio 589
   A.3 Territorio 591

Índice del Anexo Estadístico 593

Parte Primera

CONSIDERACIONES GENERALES

La tregua de ETA, el nacimiento del euro y los 20 años de la Constitución española son quizá los tres acontecimientos que se disputan el protagonismo en la escena pública de 1998. A ninguno de ellos se podrá negar trascendencia histórica y calado profundo en el cauce de la vida pública española.

El euro como hecho económico, como innovación europea y como trance decisivo en nuestra convergencia con Europa supera el propósito y el horizonte anual propio de estas reflexiones. Abundan, por otra parte, comentarios de especialistas y pronósticos sobre esta materia, que pertenece al mundo económico propio de otras publicaciones.

La Constitución es noticia por dos razones: en primer lugar, sus dos décadas de incontrovertida vigencia la convierten ya en excepcional frente a todas las que la precedieron; en segundo lugar, porque por primera vez desde que fue promulgada hay fuego cruzado sobre ella. Las declaraciones de Barcelona (16 de julio), Lizarra (12 de septiembre) y Santiago de Compostela (31 de octubre) plantean cuestiones de fondo a las que no podía ser ajeno el discurso público. Más aún: la tregua y el problema vasco constituyen un tema permanente de las primeras portadas, de los editoriales y de los columnistas políticos.

ETA deja de matar

La declaración unilateral por parte de ETA de una tregua indefinida, anunciada el 16 de septiembre, con las elecciones convocadas, en plena campaña, obligó a los estados mayores de todos los partidos a recomponer sus mensajes y campañas estratégicas. Nadie se atreverá a negar que el clima político en el País Vasco ha cambiado sustancialmente a partir de las elecciones del 25 de octubre. Al cabo de cinco meses, sigue ocupando el centro de atención de los informativos y de los analistas políticos.

En los discursos institucionales, en los comentarios, más rigurosos, de los juristas y, más ideologizados, de los columnistas, al menos en la prensa de Madrid, predomina un clima de hostilidad manifiesta hacia la decla-

ración de Lizarra. Un libro simbólico del feliz cumpleaños de la Constitución reproduce las colaboraciones dispares de los siete ponentes de la Constitución[1]. Todos subrayan la euforia de aquellos tiempos añorados del consenso, la convicción de la lozana vigencia de nuestra Carta Magna y el propósito unánime de los autores de respetar su integridad textual frente a los nuevos reformadores nacionalistas. Sin embargo, una legitimidad tan robusta como la que ellos profesan no debería temer tanto los retoques y reformas que ellos mismos sugieren. La cirugía busca precisamente el momento en que el paciente presenta su mejor cuadro clínico. Un cierto fundamentalismo constitucional sería peligroso en estos momentos.

El problema vasco es urgente

Su dificultad aumenta con el paso del tiempo. Necesitamos convencernos ante todo de la complejidad que se ha ido acumulando en las relaciones de la Administración Central con la Comunidad Autónoma Vasca. Esto quiere decir que el pensamiento simple es el menos adecuado para intentar comprenderla.

El adjetivo complejo crea ya una barrera con lo simple. Para algunos de desánimo. La afirmación sirve a los políticos de coartada y para muchos equivale a decir que «aquello no tiene remedio». No convendría dejar pasar el tiempo, aunque pueda ser útil para los intereses de partido. No podemos resignarnos a convivir con este conflicto como si eligiéramos el camino del mal menor.

Nuestra osadía –si se puede calificar de tal a comunicar lo que nosotros pensamos–, después de haber dialogado largas horas en presencia de buenos juristas con diversos sectores de la sociedad vasca, no puede pretender la fortuna de contar con soluciones, ni modelos de solución. El hilo de nuestra reflexión trata de hilvanar el *cómo*, sin poder entrar en el *qué*. Volvemos a insistir en que este último corresponde a los políticos legitimados por el pueblo. Se trata de un problema político y a ellos hay que dejar la responsabilidad de hacer posible lo que se ha vuelto ya más que necesario. La discusión erudita, sin duda interesante, contribuye a dispersar las sentencias de las distintas escuelas, a distraer al español de a pie y, lo que es peor, a situar en la región de los conceptos algo vital que sólo puede solucionarse por consenso.

Nuestro pensamiento central se puede formular de manera muy sencilla: ¿cómo lograr que se den las actitudes para un diálogo sincero sobre una cuestión en extremo vidriosa?; ¿qué preparación anímica y técnica es exigible a los portavoces de cada una de las partes? No se puede responder a

[1] AA.VV., *Veinte años después. La Constitución cara al siglo XXI*, Taurus, Madrid, 1998.

estas propuestas sin tener en cuenta antes las condiciones exigibles para el conocimiento de una realidad tan compleja.

Nos tenemos que valer del «pensamiento complejo», tal como ha sido ya aceptado y definido comúnmente por los mejores pensadores de nuestro tiempo. Lo complejo se compone de múltiples elementos enlazados entre sí; es una madeja de articulaciones no siempre claras o visibles. No pocos de sus factores, considerados aisladamente, pueden ser antitéticos. El pensamiento complejo es también analítico, pero concentra su atención en las relaciones o articulaciones de esa multiplicidad de factores que presentan una realidad a primera vista desordenada y resistente a la simplificación. Esa realidad no deja por eso de ser razonable y penetrable por el espíritu humano.

Sus mayores enemigos son *la disyunción, la reducción y la abstracción.* Con estas tres operaciones de la mente, Edgar Morin construye lo que él llama «paradigma de la simplificación», enfermedad, por cierto, endémica en muchas mentes españolas. La inteligencia moderna cartesiana ha estado sometida a los principios de la *disyunción*, de la *reducción* y de la *abstracción.* Es la que «ha controlado la aventura del pensamiento occidental desde el siglo XVII y ha facilitado sin duda el gran progreso del conocimiento científico y de la reflexión filosófica; sus consecuencias nocivas últimas comienzan a manifestarse en el siglo XX»[2]. Nunca debieron divorciarse el pensamiento científico y la reflexión filosófica. Más aún, el principio de disyunción aisló unos de otros a los tres grandes campos dentro del conocimiento científico: la física, la biología y las ciencias del hombre. Con la misma lógica disyuntiva, nos parece más brillante descubrir una antinomia, presentada en forma de dilema, que comprobar las líneas de parentesco entre ellas.

Admitir o afirmar que un problema socio-político tan cercano para nosotros como el del nacionalismo vasco es complejo, debería equivaler a robustecer la voluntad política de desterrar para siempre de nuestra esfera pública algo tan pernicioso como la simplicidad, tantas veces representada por el maniqueísmo rampante. Cualquier aproximación a la realidad social y política de nuestro tiempo debiera tener muy en cuenta esta gran advertencia. De manera especial podría ser extraordinariamente útil para dar cuenta y razón del proceso que, a nuestro modo de ver las cosas, se está produciendo aceleradamente en el territorio vasco. Pero si nos empeñamos en desarticular las ideas, los sentimientos, la situación socioeconómica y las tradiciones institucionales estamos violentando la realidad. Los conceptos pueden parecer antitéticos, pero se articulan naturalmente en la realidad; por eso, no parece tan cierto que los vascos vivan en la contradicción y en la ambigüedad.

---

[2] Morin, E., *Introduction à la pensée complexe,* ASF, París, 1990.

Volvamos a advertirlo como resumen de esta importante consideración: el conceptualismo y la abstracción contribuyen a desfigurar notablemente la realidad del problema vasco. En las consideraciones siguientes iremos desmenuzando esta apreciación que quisiéramos hacer constar aquí con cierta contundencia.

Violencia y política

La violencia es, ciertamente, la antítesis de la política. Por principio, no podemos admitir que la fuerza o la amenaza sean utilizadas para conseguir bazas políticas. La violencia de alta o de baja intensidad no es fungible en la convivencia democrática y degrada a quien trata de comerciar con ese contravalor.

Si es verdad que la violencia etarra ha servido al nacionalismo para obtener algunas reivindicaciones, no es menos claro que esta violencia ha servido de justificación durante el proceso democrático para encubrir las cuestiones propiamente políticas y democráticas del nacionalismo. La tregua indefinida ha dejado al descubierto cuestiones antiguas que no quedaron bien solucionadas en el período constituyente. No es bueno argumentar con futuribles. Pero, ¿cómo se habría conducido el proceso y las relaciones entre Madrid y Vitoria durante estos veinte años si el diálogo entre todos los partidos legitimados en las urnas hubiera logrado plantear claramente las pretensiones estrictamente políticas de unos y de otros? ¿Fue imposible la presencia de HB en la mesa de Ajuria Enea? La autoexclusión, que después se ha querido convertir en excomunión, no ha mejorado las cosas. Una separación manifiesta entre el ejercicio de la política y la violencia en una negociación de todas las fuerzas políticas hubiera sido saludable. Las posibilidades políticas estarían ahora mejor definidas. Las «ambigüedades» de los partidos nacionalistas habrían perdido dramatismo y no hubieran alimentado tantas sospechas y desconfianzas entre las fuerzas democráticas.

Ahora el hecho de que ETA haya dejado de matar es una estupenda noticia; pero en modo alguno ha disipado los temores de que se pueda plantear un diálogo auténticamente político libre de la amenaza violenta bajo alguna de sus múltiples formas. Ermua marcó una inflexión sustancial. Los vascos se manifestaron masivamente contra el terrorismo, pero no por eso se mostraron dispuestos a renunciar a ninguna de sus reivindicaciones nacionales y nacionalistas. Sin embargo, pareció que se daban pasos en la dirección no correcta de la radicalización entre nacionalistas y no nacionalistas. Los partidos estatales no son ajenos tampoco a la responsabilidad de no haber previsto o impedido a tiempo la actual estrategia frentista.

Concluyamos esta reflexión. Violencia y democracia son incompatibles, los métodos violentos deben ser desterrados de cualquier negociación polí-

tica. Pero resulta difícilmente justificable negarse al diálogo con representantes del pueblo legitimados por las urnas por el hecho de que no condenen claramente la violencia. Este argumento pone en duda la voluntad firme de diálogo.

La violencia de las palabras y la de las armas no habitan en galaxias lejanas. Nuestra propia historia ofrece ejemplos abundantes de que nuestras mayores tragedias bélicas comenzaron en los enfrentamientos del discurso público. El pensamiento complejo es modesto y sabe que no existen los «políticos puros»; los modos de violencia y sus infinitas articulaciones con la política pueden agazaparse en el mismo discurso: ¿existe una frontera definida entre la imposición y la persuasión? Violencia y política se repelen teóricamente, pero cohabitan con facilidad dentro del mismo sistema. La totalidad de la verdad no es abarcable, o, como escribió Adorno, «la totalidad de la verdad es la no-verdad». No deja de ser paradójico que el camino reduccionista que no quiso ver en el problema vasco más que violencia terrorista, haya que desandarlo ahora para reducir a sus dimensiones justas las razones del descontento de los nacionalistas de un pueblo a quien queremos ofrecer un aposento cómodo dentro del Estado.

La disputa por la soberanía

El pensamiento complejo no tendría tampoco demasiadas dificultades para descubrir las posibles articulaciones entre distintas «soberanías», todas ellas relativas. De hecho, estamos pretendiendo abrir paso a una forma de «co-soberanía» con los países de la Unión Europea. Conviene hacer algunas reflexiones sobre la transformación de la soberanía tal como es entendida hoy por los mejores observadores de la política internacional. Un gran diplomático como el cardenal Casaroli invocaba en la Universidad de Parma su experiencia en la negociación del acta de Helsinki para destacar el cambio que allí se había manifestado sobre la noción clásica de soberanía: «Europa, que estuvo en el origen de las ideas de la Nación y de Estado, y que ha formulado las reglas del Derecho Internacional actual fundamentado sobre la noción de absoluta soberanía del Estado, ha puesto así, en Helsinki, las bases de un nuevo modo de concebir esa misma soberanía y las relaciones entre los Estados. Ha reconocido el lugar que le espera al hombre y a los pueblos en la vida internacional, que se han manifestado después, de hecho, como los verdaderos protagonistas de la vida de los países donde habían estado oprimidos durante decenios en sus más profundas aspiraciones por los aparatos estatales»[3].

La idea de una fuerza única, eficiente y suprema dentro de cada Estado lleva en su propio código genético la cultura de la exclusión. Dentro del Es-

---

[3] Santini, A., *Agostino Casaroli, hombre del diálogo*, PPC, Madrid, 1994, p. 210.

tado esta fuerza necesita anular a sus antagonistas. La soberanía indica por sí misma la imposibilidad de que el Estado reconozca otros sujetos soberanos y de entrar en relaciones jurídicas con ellos. Ante el Estado soberano sólo pueden existir relaciones de sujeción. Desde la perspectiva externa, no puede darse otra cosa que la lucha entre soberanías. Los Estados son fortalezas cerradas, protegidas por el principio de la no injerencia.

Desde el punto de vista jurídico, esta soberanía tiene que hacerse visible en la «persona» del Estado, al que habrá que reconducir toda manifestación de fuerza. Una grandiosa metáfora que permite a los juristas hablar del Estado como de un sujeto unitario, abstracto y capaz, sin embargo, de manifestar su voluntad y realizar acciones concretas a través de todos sus órganos e instituciones.

Pero la ciencia política ha desenmascarado reiteradamente esa ficción y ha puesto en evidencia las fuerzas reales, los grupos de poder, las élites, los grupos políticos, las clases sociales de los que la «persona» del Estado no era más que su cara visible y no pocas veces hasta una máscara. La soberanía estatal constituía el punto de partida y de retorno del derecho público, tanto en su visión interna (derecho público interno) con en la externa (derecho internacional).

Muchos juristas reconocen que esta visión ya no puede reconocerse con la misma claridad política operante. Ya en 1932 C. Schmitt se atrevía a pronunciar la oración fúnebre sobre esta construcción conceptual del Estado moderno y de sus atributos soberanos: «La época de la estatalidad está llegando a su fin; no vale la pena desperdiciar más palabras en esto... El Estado como titular del más extraordinario de todos los monopolios, el monopolio de la decisión política, esa brillante creación del formalismo europeo y del racionalismo occidental, está a punto de ser arrumbado»[4].

Desde finales del siglo pasado las fuerzas corrosivas del Estado se han multiplicado. En el interior, el pluralismo social y político moderno, cada vez más fuerte, lleva dentro de sí la resistencia a una soberanía ejercida de manera absoluta, aunque ésta se identifique con la Constitución. Se multiplican también los centros de poder alternativos y concurrentes con el Estado. Operan en el campo económico, político, cultural y religioso. Y con frecuencia dominan territorios que desbordan al estatal. Los propios Estados promueven a veces la integración de sus poderes en estructuras supraestatales, sustrayendo así esos poderes a los de su propia soberanía.

Los términos y conceptos pueden ser básicamente los mismos de otros tiempos, pero ya no producen los mismos significados unívocos y estables. Éste es uno de los aspectos más significativos de la nueva complejidad. Una

[4] Schmitt, C., *El concepto de lo político. Texto de 1932 con un prólogo y tres corolarios*, trad. de R. Agapito, Alianza, Madrid, 1991, p. 40.

vez que se ha erosionado el concepto de centro único de la organización política, representado por la soberanía y por el orden que de ella se deriva, los significados resultantes pueden variar en función de las constelaciones que se van formando entre los elementos que componen el derecho público. Y el rasgo más sobresaliente del derecho público actual no es la sustitución de las categorías tradicionales sino la pérdida de su posición central. Esto es capital: al faltar un punto unificador, aceptado como axioma, la ciencia del derecho público puede formular y perfeccionar sus propias categorías, pero éstas ya no reflejan un significado definible *a priori*, como sucedía antes, cuando la orientación venía dada desde la soberanía del Estado.

La «soberanía» de la Constitución

Estas sociedades modernas, tan marcadas por la pluralidad de grupos de intereses, de ideologías y proyectos diferentes, se contentan con asignar a la Constitución la tarea de establecer las condiciones de posibilidad de una vida en común, sin poder prefijar un proyecto concreto. La Constitución proporciona y garantiza un conjunto de materiales de construcción, pero no el edificio concreto, que ya no es obra de la Constitución, sino de los actores sociales y políticos en presencia que pueden actuar y colaborar conjuntamente en virtud de las reglas constitucionales. Dentro de la Constitución, y desde ella como campo de juego y garantía de legitimidad, en cada uno de los sectores sociales puede comenzar la competición para imprimir al Estado una orientación de uno u otro signo, siempre en el ámbito de esas posibilidades ofrecidas por el compromiso constitucional.

Éste es el cambio y la naturaleza de las Constituciones democráticas en la época del pluralismo. Tanto que hay quien considera sustituir la soberanía del Estado por la soberanía de la Constitución. Algunos podrían ver en esta sustitución una mera compensación verbal de aquello que se ha perdido. Tales son los que siguen concibiendo la soberanía como una fuerza real y única capaz de imponerse incondicionalmente. Pero la novedad de la expresión «soberanía de la Constitución» consiste, más bien, en la función de ésta como nuevo centro de emanación de fuerza concreta que asegura de otra manera la unidad política estatal, dentro del respeto al policentrismo de poderes y al pluralismo social.

Una Constitución abierta al pluralismo, como la nuestra, no es otra cosa que una simple propuesta de soluciones y coexistencias posibles. Se trata, pues, de un «compromiso de posibilidades» y no de un proyecto rígidamente ordenador que pueda asumirse como un *a priori* de la política con fuerza propia de arriba abajo. Sólo así podremos contar con constituciones «abiertas», que permitan, dentro de los límites constitucionales, tanto la espontaneidad de la vida social como la competición para asumir la dirección

política. Ambas condiciones hoy resultan esenciales para la supervivencia de una sociedad pluralista y democrática.

El dogmatismo religioso, moral y jurídico acumulado durante nuestra historia despertó en nosotros el hábito y hasta el gusto por los principios absolutos. El pensamiento simple está repleto de afirmaciones absolutas. Si cada principio y cada valor se entendiese a sí mismo como principio absoluto, se haría imposible la existencia de otros. En nuestro tiempo aspiramos a algo que es conceptualmente impensable, pero altamente deseable en la práctica. El imperativo teórico de la no contradicción, exigido para la ciencia del derecho, no debería impedir llevar a la práctica una convivencia mucho más rica.

El diálogo y la negociación pueden degenerar en un certamen de conceptos considerados todos ellos como irreductibles. Un Estado de derecho no se defiende sólo con la tozudez de la ley. Podemos engañarnos a nosotros mismos y no lograr la comunicación con la otra parte, si confundimos el rigor y la responsabilidad de los grandes asuntos tratados con el proceso de conceptualización o simplificación al que nos referíamos al comienzo de estas reflexiones. El peligro de la conceptualización dialéctica enclaustra el pensamiento de cada uno, nos sitúa en el nivel abstracto menos propicio para el acuerdo.

Para un pensamiento complejo, la articulación de principios al parecer opuestos tiene que resultar cercana y realizable. La lucha por la unidad de la soberanía absoluta es, por lo menos, anacrónica. La libertad social tiene que articularse con la intervención reformista. La igualdad ante la ley, y por tanto la generalidad en el trato jurídico, tiene que convivir, con las diferencias resultantes del respeto a las situaciones; el reconocimiento de los derechos de los individuos, con los derechos de las sociedades; la valoración de las capacidades materiales y espirituales de los individuos, con la protección de los bienes colectivos frente a la fuerza destructora de aquéllos. Es posible reunir el rigor en la aplicación de la ley con la piedad ante sus consecuencias más rígidas; la responsabilidad individual en el ámbito de la propia existencia no es contraria a la intervención colectiva para apoyar a los más débiles, etc.

Nada peor para la comprensión de una realidad compleja que tratar de someterla a una disección anatómica y dejarse seducir por las posiciones estratégicas de las nociones aisladas y de las teorías abstractas que descoyuntan la realidad y entorpecen la visión de futuro. El sano realismo, que está cerca de los hechos y lejos de los procesos de intenciones, aconseja avanzar con cautela por la vía del diálogo antes que por la imposición pura y dura de la ley.

La lucha política, especialmente la partidaria, mantiene una perenne pugna por la afirmación hegemónica de proyectos particulares, más cerca-

nos al electoralismo. Para ello busca el camino fácil de las formulaciones universales y exclusivas. La norma es un instrumento y no un fin en sí misma. Se robustece cuando es mejor aceptada y se debilita cuando es impuesta. No es lo mismo invocar el derecho constitucional en las salas de los tribunales, en las aulas y en el discurso jurídico que traerlo como referencia necesaria a la negociación política. En una Constitución de consenso siempre existirá alguna distancia entre el derecho constitucional tal como ha sido formulado y el proyecto político partidario. Estamos, pues, abogando por el uso de una ley dúctil cercana a las situaciones humanas.

Si revisamos sinceramente el concepto de soberanía, tanto interna como externa, y sus posibilidades de realización concreta, habrá que pagar un precio por la integración del pluralismo en la única unidad posible, que será ante todo profundamente humana y flexible. Las tormentas inevitables de la dialéctica del *aut-aut* tienen que ser hábilmente sorteadas y aun sustituidas por el *et-et* que inspiró fundamentalmente a nuestro poder constituyente.

Volver al espíritu del consenso no es otra cosa que retornar al espíritu del pacto y del acuerdo. Creemos que se ha mitificado excesivamente el período de nuestra transición política y de manera especial el de nuestro período constituyente. Tal sublimación se convierte ahora en una dificultad cuando tenemos que volver a enfrentarnos con decisiones pactadas, y no sólo por razones de posibilismo, como única salida. En realidad se trata de reconocer y robustecer aquel proceso del consenso reintegrador requerido por los hechos; se trata, en fin, de reafirmar la legitimación de aquel método que hizo posible nuestra Carta Magna.

Unidad e integración

Sorprende la oposición dialéctica que suele establecerse entre estos dos términos. Hemos derramado ríos de tinta sobre la unidad de España. Esa «indisoluble unidad de la nación española» es constitucional y, al decir de los expertos, también constituyente. La realidad histórica y sociológica, en cambio, es bien distinta. La misma Constitución tuvo que reconocerlo y garantizar su pluralidad de nacionalidades y regiones en el mismo párrafo y artículo constitucional. Es bien claro que esa unidad no admite una interpretación «uniformista». El propósito de reintegrar en la unidad a todos los pueblos de España se hace más inteligible que la pura y simple afirmación de la unidad como barrera contra todo reconocimiento político de las nacionalidades interiores al Estado. Se respeta y garantiza el reconocimiento de las diferencias y se subraya la solidaridad entre todas las regiones de España. ¿No es más fundamental la solidaridad que la unidad?

Este cambio de planteamiento puede parecer sutil, pero opera a ras de los hechos. Poco van a conseguir los políticos si no logramos entre todos

acercar a las gentes de las distintas regiones y nacionalidades. La unidad se impone desde arriba, la solidaridad brota desde abajo. Las medidas adoptadas en orden a la solidaridad parecen darla por supuesta. Dan toda la importancia a la norma única y obligatoria y dejan en segundo plano los procedimientos, mucho más eficaces para la integración. Podríamos haber aprendido la lección de las posguerras europeas. Francia y Alemania se preocuparon no solamente de poner en común sus intereses económicos, sino de iniciar una política de acercamiento cultural y político entre los mismos ciudadanos de ambos pueblos. La reconciliación en la memoria colectiva es, sin duda, mucho más eficaz para lograr la unidad de las gentes que las normas minuciosas generadoras de contenciosos sin fin. Ambas tareas podrían haberse realizado en un contexto más claro de reconocimiento de la alteridad y del hecho diferencial.

Charles Taylor analiza la relación íntima que existe entre conceptos como «identidad», «autenticidad» y «reconocimiento de la diferencia». La integración con los otros es imposible sin el reconocimiento de la identidad. Nadie se confía al otro sin conocerlo verdaderamente. Ahora bien, hay que liberarse de las identidades impuestas y destructivas. El falso reconocimiento es una falta del respeto debido. El reconocimiento no es sólo una cortesía que debemos a los demás: es una necesidad humana y vital.

Se entiende perfectamente que cada uno aspire a ser fiel a sí mismo, a escuchar su propia «voz interior» que le revela su identidad, dentro de la cual nuestros gustos y deseos, nuestras opiniones y aspiraciones adquieren sentido. Descubrir la propia identidad no significa que yo la haya elaborado en el aislamiento, sino que la he «negociado» por medio del diálogo, en parte abierto, en parte interno, en el trato con los otros. Mi propia identidad depende, en forma crucial, de mis relaciones dialógicas con los demás.

Ahora bien, la dependencia de los demás existió siempre y hoy se impone con inédita rotundidad. Cuando se habla con tanta ligereza de la independencia y se la desea como una solución o se la teme como la más grande de las amenazas de disgregación nacional, se pretende ignorar el hecho de la globalidad creciente, no sólo en el mundo económico, sino en todas las esferas de la existencia humana.

Lo que surgió en la modernidad no fue el deseo de desentenderse de lo que pasaba más allá de la región o de la nación. Ahora es tan fuerte la invasión de la globalidad cultural que debemos recurrir a la necesidad de reconocimiento y sobre todo a detectar las condiciones que pueden hacer fracasar el intento de ese reconocimiento. De ahí que Taylor observe con agudeza que «nuestra identidad se moldea en parte por el reconocimiento o por la falta de éste; a menudo también por el falso reconocimiento de otros, y así, un individuo o un grupo de personas puede sufrir un verdadero daño, una auténtica deformación, si la gente o la sociedad que lo rodea

le muestran, como reflejo, un cuadro limitativo, degradante o despreciable de sí mismo. El falso reconocimiento o la falta de reconocimiento puede causar daño, puede ser una forma de opresión que aprisione a alguien en un modo de ser falso, deformador y reducido»[5].

La política del reconocimiento de la identidad y de las diferencias o preferencias de los grupos y naciones se sitúa en el núcleo del debate a la altura de nuestro tiempo. ¿Cómo reconocer políticamente el hecho diferencial exigido por las identidades individuales de una colectividad sin establecer diferencias discriminatorias entre los ciudadanos de las diversas regiones y nacionalidades? La política de la diferencia está llena de denuncias de discriminación y de rechazos a la ciudadanía de segunda clase, como si se tratara de una falta de respeto al principio de igualdad universal, punto clave de la política de la dignidad.

El problema no es comparable a la diferencia de *status* o de nivel económico intolerable para el que cree en ese otro principio vital de la solidaridad: el derecho o el deber que pesa sobre todos para aproximar e incluso igualar la condiciones socioeconómicas de todas las regiones. Este derecho no puede ser anulado por ese otro no menos vital del impulso identitario, tanto del individuo como del grupo del que depende. La diferenciación exigida por este último se articula perfectamente con la solidaridad que brota de la relación sentida y acuñada en el propio reconocimiento de la diferencia identitaria. Habrá que negociar y articular leyes libremente aceptadas de solidaridad y no impuestas por un sentido falso de la unidad. Al igual que las personas se realizan con el desarrollo de sus propias diferencias espirituales y corporales, los grupos se enriquecen ayudando a ese desarrollo personal y colectivo conociéndose a sí mismos en el diálogo y en la relación con los otros pueblos. En esta identificación juegan un gran papel la cultura lingüística y las redes tradicionales de desarrollo social, político y cultural. Un pueblo ciego a las diferencias de los otros no es sólo inhumano y discriminatorio; impide, además, el desarrollo y la integración en unidades políticas superiores y, lógicamente, disminuye su sentido de la solidaridad.

Dworkin distingue dos tipos de compromiso moral. El primero se refiere al modo de tratarnos de forma equitativa e igualitaria; a este compromiso podemos llamarlo «procesal». Pero existen, además, otros compromisos acerca de las opiniones y fines de la vida, acerca de lo que propiamente constituye una vida buena. La entidad política como tal no puede abrazar ninguna opinión sustantiva sobre esta segunda cuestión. Por ejemplo, no puede reconocer que uno de los objetivos de la legislación deba consistir en hacer virtuoso al pueblo en uno u otro sentido. En esto violaría incluso su

---

[5] AA. VV., *El multiculturalismo y la política del reconocimiento. Ensayo de Charles Taylor*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 43 y 44.

norma procesal. Los derechos subjetivos públicos de los pueblos son anteriores a cualquier norma estatal y deben ser respetados por ésta.

En la sociología actual se halla muy difundida la concepción de que la «nación», como concepto y como realidad, es una invención humana. Bernhard Giesen considera que no es algo dado por la naturaleza, sino una *construcción social resultado de diferentes construcciones históricas y bajo referencias diferentes*[6].

La antítesis a este modo de pensar de Giesen la representa Kurt Hübner, según el cual, *la identidad de una nación sería una condición necesaria para la convivencia humana, no de manera distinta a como la identidad de una persona es ineludible para que esa persona prospere*[7]. Ahora bien, como no existe una prueba empírica de la identidad de la esencia nacional, en contra de lo que soñaban algunos románticos, ¿qué condición de realidad tendrá entonces lo «nacional»?, ¿qué condiciones de validez podrá presentar como derecho subjetivo público ante la ley estatal? Hübner recurre a la verdad del mito. Admite los pseudo-mitos, pero para él la conciencia nacional mítica no podrá encuadrarse en la categoría de los pseudo-mitos; *no podemos negarle su «derecho ontológico»*[8].

En todo caso, nos parece mucho más ajustada a la realidad política la afirmación de William Thomas: *«si los hombres tienen como reales ciertas situaciones, éstas son reales en sus consecuencias»*[9]. Más tajante nos parece la sentencia de H. Seton-Watson: *«Una nación existe cuando, en una sociedad, hay un número significativo de personas que se consideran a sí mismas o se comportan como si constituyeran una nación»*[10].

Los nominalistas como Giesen y los mitoontológicos como Hübner deducen sus consecuencias del hecho de que es muy difícil definir algo así como la esencia de una nación. El famoso discurso de E. Renan el 11 de marzo de 1882 en la Sorbona, tan fácilmente citado, pretendió releer la historia de la nación francesa y ofrecer una serie de elementos etnográficos, dinásticos, lingüísticos, religiosos y de comunidad de intereses que no se ajustaban ni siquiera a la realidad francesa. A la famosa definición *Une nation est âme, un principe spirituel* se refirieron todos los nacionalistas de nuestro siglo, incluidos los españolistas como Antonio Cánovas del Castillo en el famoso discurso de la Nación pronunciado en el Ateneo de Madrid con expresiones hoy ya claramente anacrónicas. El «espíritu nacional» fue machaconamente repetido durante el período franquista y explica muchas de las reacciones posteriores.

---

[6] Véase Giesen, B., *Nationales und kulturelle Identität*, Francfort del Meno, 1991, p. 9.
[7] Véase Hübner, K., *Das Nationale*, Graz, 1991, p. 229 y *passim*.
[8] *Ibídem*, p. 186.
[9] Thomas, W. *The Child in America*, Nueva York, 1928, p. 572.
[10] Seton-Watson, H., *Nations and States*, Boulder, Colorado, 1977, p. 5.

Los nacionalismos, como otros movimientos sociales, no han acertado siempre en la explicación que debían a la gente de su tiempo. Pero este hecho tampoco puede convertirse en argumento para tacharlos de anacrónicos. Más aún, creemos en la conveniencia de los nacionalismos sanos y solidarios como elementos vertebradores y defensivos dentro de un mundo mercantil globalizado. Los derechos culturales, todavía subdesarrollados respecto a otros derechos colectivos como los económicos, sociales, civiles y políticos, tendrán que ser reconocidos en su pleno ejercicio. «La primera de las grandes tareas de las constituciones contemporáneas consiste en distinguir claramente entre la ley, como regla establecida por el legislador, y los derechos humanos, como pretensiones subjetivas absolutas, válidas por sí mismas con independencia de la ley»[11].

Creemos que en España ha llegado el momento de que los políticos responsables aborden de una vez las reivindicaciones de los nacionalismos periféricos, que no fueron suficientemente atendidas en el período constituyente. Entonces prevaleció la idea de que las autonomías servían únicamente para acercar el poder a los ciudadanos. Quizá se pensó que esta generalización ahogaría la voz de los que defendían el reconocimiento de la personalidad de un hecho diferencial allí donde nuestra historia más reciente había demostrado la necesidad de este reconocimiento.

Pensando en el País Vasco, es claro que durante estas dos décadas de democracia se ha agravado notablemente aquella situación. Nunca hemos visto al Gobierno central salir en defensa de los nacionalistas catalanes, vascos o gallegos, no pocas veces tratados injustamente por la opinión pública de tipo españolista. Resulta injusto utilizar el terrorismo para agredir a los nacionalistas. La magnitud criminal de los hechos reclama la aplicación de la justicia, pero no justifica en modo alguno la utilización «política» que hemos tenido que soportar, con el abuso de la imagen dramática en la televisión. No es bueno confundir el capital político con actitudes que llevan a aumentar el odio entre los pueblos.

Ahora se hace mucho más difícil que la solidaridad venza al prejuicio cultivado y que los políticos sean capaces de acercar a amplios sectores sociales de una y otra parte dominados por la indignación. Sin embargo, la integradora se nos presenta como la tarea más necesaria y urgente. Pocas veces en nuestra historia fue tan necesaria la reconciliación. Hemos soportado demasiado tiempo la esterilidad de una sociedad desvertebrada en sus cimientos por el predominio de la relación entre vencedores y vencidos, resultante de nuestros continuos enfrentamientos fratricidas. Los medios de comunicación no han sido ajenos a este enfrentamiento.

---

[11] Zagrebelsky. G., *El derecho dúctil,* Trotta, Madrid, 1997, p. 47.

El perdón necesario

¿Existe algún tipo de perdón que borre definitivamente la maldad de los actos del pasado? Al decir de Hannah Arendt, los «pecados» del pasado cuelgan como la espada de Damocles sobre cada generación. En realidad el perdón no es otra cosa que el restablecimiento de las relaciones y de la franquía del pensamiento; es una vuelta real a la aceptación de lo universal truncado por la imposición de lo particular. El verdadero perdón pretende hacer posible la historia en común, sin olvidar las experiencias y sin dejar de analizar los errores que la pusieron en peligro.

La paz no puede identificarse con la victoria. Una sociedad en la que prevalezcan las relaciones vencedores/vencidos no vive en paz. No podemos volver al error atávico de la imposición, disfrazada de progreso colonizador o de asimilación pseudointegradora. Podemos creer ingenuamente que hemos acabado con un problema cuando excluimos a los adversarios. La guerra civil, el contencioso secular con la Iglesia Católica, el centralismo cultural, económico y político han dejado huellas de sangre en nuestra sociedad y siguen siendo problemas latentes que influyen decisivamente en nuestros comportamientos colectivos, en nuestras estrategias políticas y hasta en las relaciones personales. No es necesario apelar a la historia de los dos últimos siglos, a los continuos exilios de españoles ejemplares. Basta escarbar bajo la epidermis de nuestra estructura societaria para descubrir el mosaico de oligarquías doctrinales y económicas; una tierra poblada de huertanos que no han descubierto aún el espacio de lo público, donde se juegan propiamente las grandes cuestiones comunes. El consenso democrático, que significó un momento de extraordinaria lucidez histórica, optó en general por el camino fácil de la amnesia.

Lo primero que viene al pensamiento de una conciencia influida por lo cristiano es la dualidad individualizada del perdón moral. Sólo se perdona al que reconoce su error; y sólo puede perdonar aquel que realmente ha recibido la ofensa. Nadie se puede perdonar a sí mismo. El perdón exige una reparación. A lo sumo, se puede condonar la deuda contraída y reconocida. Sólo se puede perdonar lo que se puede castigar. Carece de sentido pedir perdón por las ofensas de los otros.

En modo alguno se puede menospreciar este perdón moral elemental que promete no volver a la ofensa. El problema es que sirve de muy poco para encarrilar la historia, que no se hace con sentimientos subjetivos. El perdón sigue ocupando un lugar clave en la historia de los pueblos, pero tiene que ser entendido en la complejidad de lo trágico. En la mayoría de las situaciones históricas reales el perdón moral individual, si pretende extenderse a lo colectivo, se queda en un mero símbolo.

Tratamos de conflictos insuperables, donde apenas es posible definir la ofensa. Un atentado que mutila vitalmente a la víctima o un asesinato no

priva únicamente de la vida a una persona; crea una situación familiar irreparable, oscurece el horizonte de convivencia en una comunidad, enardece a los violentos y deprime a los pusilánimes. El crimen es demasiado grande para ser reparado y demasiado encadenado a otros para que se pueda reducir a una causalidad simple cuando responde propiamente a una locura colectiva.

En esta situación tan confusa, sin menospreciar el perdón personal, es necesario pensar en otro tipo muy distinto de perdón, precisamente porque afecta a identidades enraizadas en conflictos anteriores cuyos daños pertenecen a un pasado irrecuperable. ¿Qué puede hacer el perdón en la historia allá donde la historia se ha sumergido en la tragedia? Ante todo no abrir el paso a otra tragedia más honda. Nadie en su sano juicio puede pensar que la amenaza conduce a una forma estable de convivencia. Tampoco se puede concluir de ahí que quienes han practicado la violencia se hayan incapacitado radicalmente para negociar en democracia. Sería bueno purificar nuestro discurso público de suspicacias innecesarias. Ahora emerge, como tantas veces en nuestra historia, el gesto maniqueo que corrompe entre nosotros el debate político. Hay que condenar la violencia callejera, pero no debemos dejarnos aturdir por su ruido, utilizándola como coartada para bloquear el diálogo. ¿No es una forma de sucumbir ante el mismo chantaje que denunciamos? ¿Podemos permitirnos el juego peligroso de la radicalización? Si han renunciado al crimen por el coste de la impopularidad y el rechazo social que suscitaba, ¿creemos de veras que la tensión facilitará la negociación que buscamos?

Dentro de lo trágico propio de la ofensa colectiva podemos considerar dos aspectos distintos. En primer lugar, su misma conflictividad, la incapacidad de poner de acuerdo a los contendientes. El segundo aspecto de lo trágico es precisamente la irreversibilidad del mal causado. La negociación se sitúa por su propia naturaleza cerca del perdón histórico en estas dos vertientes señaladas. Hay que correr el riesgo de reabrir un pasado muy ligado a enormes posibilidades fallidas.

La «sabiduría práctica» del compromiso

Sigamos nuestra reflexión por orden en cada una de esas dos líneas. Analicemos en primer lugar la tragedia del litigio en sí mismo. El lenguaje no suele ser común, aunque se hable de la misma realidad; las visiones del problema son, por principio, opuestas. Los relatos heterogéneos de los mismo hechos se mezclan, se modifican unos a otros indefinidamente y se oponen sin llegar a concluir por qué. Se pueden poner en orden las distintas cuestiones o pareceres y tratar de buscar las respuestas a cada una. Lo más probable es que nos encontremos con dos respuestas diferentes a la misma cuestión. Cada uno de los actores históricos está preso en su propia lógica y en el objetivo que pretende alcanzar con su argumento.

Otras veces el conflicto no se encuentra solamente entre los deseos y las visiones incompatibles, sino entre las reglas de juego, las normas o «deberes», las «éticas» de los contendientes. Al conflicto de pareceres se añade ahora un nuevo conflicto de justificaciones. El debate clásico sobre la libertad y la igualdad o la mezcla de mundos diferentes como el económico, el cívico y el religioso bloquean el diálogo imprescindible. Nadie quiere traicionar la «causa» a la que ha entregado su vida. La oposición entre Creonte y Antígona obedecía, en cada uno, a dos nobles tradiciones como la razón de Estado en tiempos de guerra y el deber familiar de enterrar a los muertos. Cada uno construye su coherencia bajo un imperativo de universalidad al que pretende someter al otro. La libre determinación del pueblo vasco y el sujeto constituyente de todo el pueblo español pueden ser principios universales incompatibles, de valor universal para cada una de las partes, pero sin franquía entre ellos mismos.

Es innegable la influencia de las memorias incompatibles: no solamente porque la historia ha sido contada en una pluralidad de relatos influenciados por distintos intereses y puntos de vista. Se podría pensar en una articulación de las distintas interpretaciones; se podría incluso llegar a construir una «geografía» de interpretaciones. Pero la cuestión es mucho más complicada: el intercambio de memorias, el canje de deudas retribuibles es imposible porque las razones están enraizadas en zonas inmemoriales inaccesibles al intercambio. Cada una responde a una corporeidad de identidad histórica, como medio de entenderse a sí misma y que al mismo tiempo la hace parecer irresponsable, incapaz de dar razón de sí misma, si cambia el centro de su punto de vista propio. Sería tanto como intentar destruir la propia e irrenunciable identidad. Como si la identidad hubiera sido precedida por una propiedad transcendental o superior a todos los intercambios, que pondrían en peligro esa propia identidad.

Ante estas dificultades, aquí sólo aludidas en esquema y que tocan el núcleo del conflicto sociopolítico, debemos seguir adelante y preguntarnos, ¿qué condiciones mínimas de perdón deben darse en orden a proseguir la historia pacífica entre los pueblos? Una espantosa impotencia invade nuestra mejor voluntad; las afirmaciones consideradas por nosotros como más primordiales no pueden dejarnos encerrados en la oscura caverna de lo trágico. Tal sucedería si nuestros deseos enfrentados, sintiéndolos cada parte como rectos, tuvieran que hacerse insensibles al conflicto; parece difícil que cada uno renuncie a lo que considera parte de su deber e incluso parte de su identidad. A través de este desistimiento recíproco, ¿es posible ser distinto de sí mismo?

La «sabiduría práctica», recomendada por P. Ricoeur, sería aquella en la que los protagonistas que no están de acuerdo sobre determinados puntos del conflicto, que no se valen de las mismas interpretaciones y del mismo lenguaje, que no habitan en el mismo «mundo» ni actúan en la misma

«historia», comprendieran y respetaran sus propias diferencias. Esto sería lo más duro de aceptar: la continuación del conflicto. No existe perdón propiamente dicho. Se buscan modos de convivencia en los que ninguna de las partes se sienta desalojada de su propio terreno.

El perdón interviene en cuanto intenta seguir indagando para llegar a la formulación del error. Pero, ¿se podrá llegar a formular el error de manera que sea comprendido por aquellos que lo han cometido?; ¿cómo evitar que se condene el conflicto a la coexistencia de opiniones discrepantes y opuestas? El perdón moral de la conciencia salta en pedazos. Permanece un perdón quizá más sabio, pero difícil de considerar como moral, que podría designarse como la virtud del compromiso. El compromiso sería la obligación contraída de que dos posiciones aceptan prescindir del valor universal de sus pretensiones y puntos de vista, para reconstruir un mundo neutral donde puedan cohabitar juntos dentro de lo posible.

¿Podemos concebir el perdón como la virtud del compromiso? Se puede decir que el perdón mediatiza la antinomia del disparate y la discordancia de visiones humanas singulares, proporcionando reglas de conducta que hacen posible la convivencia de tales posiciones enfrentadas. El perdón no aboliría las reglas según las cuales estas visiones humanas permanecen en su primera condición; solamente trataría de reajustarlas o cumplimentarlas en la medida en que fuera exigido por la situación y los puntos de vista de cada una de las partes.

El perdón es lo que viene a animar una especie de imaginación práctica que está suficientemente anclada en la convicción para resistir la vehemencia de otras visiones éticas y suficientemente abierta para respetar los otros puntos de vista posibles dentro de un mismo espacio donde reine la reciprocidad. El perdón sigue buscando lo que a cada uno le parece justo sin dejar de atender a la estructura de intercambio.

Hay que reconocer, sin embargo, las graves carencias de este perdón. No se puede llevar a cabo la evaluación general y comparativa de los hechos, ni se llegan a aproximar en realidad las personas que mantienen sus posiciones irreductibles. Éstas son las situaciones confusas y trágicas donde el derecho topa con el derecho, el deber con el deber y la norma con la norma en un insuperable conflicto de justificaciones.

El perdón es aquí la virtud del compromiso porque acepta lo diferente; permite abandonar la disputa, sin haber llegado a zanjar nada sobre el fondo. Se perdona sin saber quién fue propiamente el ofensor y el ofendido. No se hace cuestión de esto. El perdón construye así un compromiso en el sentido de que se acepta la convivencia de varias versiones, de varios universos de justificación y se les obliga a cohabitarlo. La sabiduría de este tipo de perdón consiste en aceptar que no se ha dicho la última palabra, que no se llega a un tipo de lenguaje común, que no se puede imponer al

otro la propia sentencia, porque no ha sido reconocido el valor universal de la misma.

Esta paz convencional, sin verdadero perdón, ha dominado en nuestra historia moderna y ha venido rigiendo las relaciones problemáticas de la política central con las comunidades históricas. En este dilema entre el perdón y la amnesia se ha realizado el proceso democrático y en este clima se fraguó el llamado consenso, cuyos resultados positivos son más que evidentes. Los aspectos más trágicos y profundos de nuestros conflictos sociales se han sobrellevado con este tipo de perdón, que ha permitido rehacer nuestra historia, pero que no ha llegado a curar las heridas profundas como lo hubiera logrado el verdadero perdón moral.

Llegaríamos así a una meta no desdeñable y muy parecida a la de nuestro consenso constitucional. Al fin y al cabo, se trataría de aplicar los mismos procedimientos de entonces, de provocar una situación que recordara la necesidad de un nuevo modo de convivencia, ante la amenaza de males mayores. La cultura política actual puede estar mucho más madura, pero el recelo y las visceralidades, tal como se reflejan en la opinión pública, parecen mucho más enconadas.

El perdón de lo irreparable

Esta segunda cara es menos comentada que la primera, a pesar de ocultar una realidad mucho más trágica. El perdón tiene que enfrentarse necesariamente con el hecho de la irreversibilidad. Tiene que renunciar propiamente a la «reparación», no puede volver a recrear la situación primera. Lo irreversible es propiamente irreparable. Por otra parte, no puede pretender el olvido. Ya no se trata de intercambiar las versiones de los hechos, ni de verificar la verdad objetiva de los mismos. Tenemos que preguntarnos si es posible romper con lo que ya es irreparable. Para olvidarse de la reparación debida hay que entrar en los mecanismos de la memoria.

Podríamos comenzar con la consideración de que la memoria y el olvido no se enfrentan en forma de dilema. Como los monumentos públicos tienen la función de recordar a un pueblo determinados personajes o algunos hechos históricos transcendentales, la memoria colectiva, como la individual, selecciona los hechos: prefiere liberarse del dolor con el silencio o, lo que es peor, ahondar en su propio resentimiento.

Existe una clara distinción entre la recuperación de la memoria personal y colectiva y la utilización que hacemos de ese recuerdo. Ningún automatismo se produce entre estos dos momentos. Cada una de estas dos operaciones tiene sus propias características y paradojas.

Vayamos en primer lugar a la recuperación de la memoria. Podrá proponerse llegar a sus objetivos naturales, que son la verdad y la fidelidad.

Pero no pensemos que el olvido es la corrupción de la memoria. Por el contrario, forma parte de ella. Porque la memoria no es, no puede ser, una restitución íntegra del pasado. Es solamente una selección. Ciertos rasgos del acontecimiento hirieron más que otros la sensibilidad del ofendido. Algunos quizá más positivos quedaron sumergidos en el olvido más profundo. No irrita tanto el olvido como el deseo partidario de recordar. La memoria recuerda según determinados criterios; y estas preferencias, sean o no conscientes, son impuestas por la conciencia a la misma memoria a fin de obtener alguna ventaja en su utilización. Todo este fenómeno se puede producir en una memoria sana, sin tener que recurrir a ningún tipo de patología psíquica.

En el trasfondo de estas reflexiones no podemos olvidar el problema del nacionalismo terrorista. Esto nos obliga a tener presente alguna consideración más sobre la función del pasado en la sociedad moderna. Si antes la legitimidad se fundaba en la tradición, hoy vivimos una sociedad regida por el modelo del contrato. La nación se construye más por la voluntad coincidente de los ciudadanos sobre su propio futuro que por el recuerdo del pasado. Los nacionalismos tienen ante sí la gran tarea de pensar más en el futuro que en los hechos fundantes de su «esencia» nacional. Asistimos, pues, a un destronamiento de la memoria en la vida social.

También este hecho es importante y debemos anotarlo, porque en realidad la memoria está rompiendo la estructura temporal de la historia. Nuestra pasión por la historiografía coincide con un desvanecimiento del sentido histórico. Vivimos en un mundo desbordante de memoria y deficitario de acción histórica. Asistimos a una nueva organización de la temporalidad. «La nación de Renan ha muerto y no resucitará ya más», escribe Pierre Nora[12]. El mito nacional amarraba con fuerza el futuro al pasado. Ahora, por el contrario, lo que vaya a suceder en el futuro resulta cada vez más imprevisible. El pasado ha dejado de ser la garantía del futuro. La consecuencia es que la memoria se convierte en un factor de promoción dinámica y no es fiel a su promesa de continuidad. Vivimos en el hervor de la actualidad. La ideologización del presente es inseparable de un doble giro: un giro mediático, que tiende a reducir el espacio y el tiempo del presente, a comprimirlo para dominarlo; y un giro «memorial», que hincha el presente de memorias sin relación con la imagen del futuro.

¿Cómo lograr la revisión del pasado sin reavivar las posibilidades perdidas, los sufrimientos entonces experimentados y la misma situación presente que, hinchada de testimonios, nos arrastra inevitablemente a reproducir aquellas antiguas situaciones? El perdón ordinario lleno de buenos sentimientos se siente por necesidad bloqueado. Existen vencidos que atri-

---

[12] Nora, P., *Les lieus de mémoire*, III, 3, p. 1.009.

buyen un carácter mesiánico a la memoria. Revolucionarios y redentores pretenden levantarse en vano contra la irrepetibilidad de la historia. La experiencia histórica demuestra que los pueblos que más han sufrido se vuelven implacables.

La tragedia misma del atentado terrorista enciende la piedad de familiares y solidarios en torno a las víctimas. Logra excitar la indignación en la totalidad de la población civilizada. Dicho de otra manera, lo trágico designa aquí la imposibilidad de compartir en lo humano la memoria del agente y del paciente, del culpable y de la víctima. Se tiene la impresión de que la experiencia de la irreversibilidad sufrida duplica la criminalización y convierte la irreversibilidad sufrida en una irreversibilidad propugnada.

El perdón no se logra con un simple ejercicio de olvido o de amnesia práctica. Entre estos dos grandes escollos, el de la reparación debida y el del olvido real rara vez posible, se abre la vía angosta casi impracticable del perdón. La reparación a las víctimas tendría que entenderse en su pleno sentido, la irreversibilidad del daño y las privaciones de futuro. De hecho, sólo pueden remediarse las necesidades de futuro que sean cuantificables.

¿Cómo transformar la amnesia dolorosa en memoria vivificante y conseguir eliminar la memoria enfermiza y obsesiva del resentimiento? ¿Cómo conseguir que esa metástasis personal y social de una parte de nuestro pasado, de repente, empezara a sentirse animada por la circulación y el intercambio normal humano? Tenemos que volver a insistir en la necesidad de la doble ruptura, con la lógica de la reparación y la del olvido. Se abre un abismo social infranqueable entre los que están construyendo una historia fundada sobre la amnesia y los que prefieren saciar su memoria voraz del pasado aunque la bloqueen de hecho ante el futuro. Unos y otros aturden su propio recuerdo y lo desfiguran. Pero, en el fondo, están sintiendo la necesidad de dar preferencia al futuro. En el mismo escenario donde se debate el olvido irrealizable y la interminable deuda puede surgir una ilusión de futuro que da sentido también al pasado.

Esta manera de entender el perdón acabaría con el dilema insoluble. Rompe con el mundo que reproduce y agrava la situación pasada y abre la posibilidad de otro mundo que se impone como necesario sin traicionar a las víctimas. Tampoco se confundiría con el mundo ordinario donde todo se olvida o todo se repite, siguiendo la inercia ciega del tiempo. Por eso, como indicábamos al comenzar nuestra reflexión sobre el perdón, éste, lejos de ser un pequeño asunto de la moral individual religiosa, se extiende a todo el pasado histórico de un pueblo o de una colectividad, a una historia que ha quedado truncada, malherida en su conjunto, porque sus actores determinantes se enclaustraron con las seducciones de su propia conciencia. El perdón es la bisagra entre el pasado frustrado y el futuro que todavía puede ser ilusionante.

Incluso podríamos afirmar que no existe verdadera memoria histórica, y menos un proyecto histórico, sin este modo de perdón. Es la facultad de contemplar la historia como esencialmente regeneradora. Es, en palabras de Hannah Arendt, *el Milagro que salva al mundo*. El único modo de liberarnos de la tragedia de la irreversibilidad. Ese milagro que «salva la esfera de los asuntos humanos, de su ruina normal y "natural", es, en último término, el hecho de la natalidad, en el que se enraíza ontológicamente la facultad de la acción. Dicho con otras palabras, el nacimiento de nuevos hombres y un nuevo comienzo es la acción que son capaces de comprender los humanos por el hecho de haber nacido»[13].

Llegamos así a la cima de la paradoja intrínseca al perdón histórico. Porque la procreación es al mismo tiempo el duelo y la reparación hacia los muertos; el nacimiento y el sitio dejado a los niños que van a crecer. La deuda con las víctimas no podría justificarse con una historia que no dejara sitio a los vivos. El nacimiento de los niños no tendría el mismo significado en una historia fundada sobre la amnesia.

Existe un tipo de acción que hace posible la esperanza. Para ello hay que mirar al futuro, sentirse solidario no sólo con las víctimas del pasado, sino también, y con el mismo sentimiento, con las posibles víctimas del futuro. Para lograrlo no podemos quedarnos en la nutrición del recuerdo doloroso, avivando el sentimiento de la deuda. La solidaridad con las víctimas tiene sus procedimientos, pero no por eso debe aumentar el rigor de la ley. Necesitamos un mundo que viva con esperanza un presente que no esté condenado de antemano. El perdón puede llegar a ser así el acto histórico por excelencia.

---

[13] Arendt, H., *La Condición Humana*, Paidós, Barcelona, 1993, p. 266.

Parte Segunda

SOCIEDAD CIVIL ESPAÑOLA Y RESPONSABILIDADES COLECTIVAS

Agradecemos a la Fundación Caja de Madrid la financiación de este estudio.

I. INTRODUCCIÓN

1. ¿Hemos dejado de ser diferentes?

Una y otra vez se alude a la radical transformación que ha sufrido nuestro país en estos últimos 20 años. La consolidación de la democracia, las cifras del gasto público y las políticas de bienestar, la drástica descentralización política, la plena integración en los organismos comunitarios europeos, el cambio en las costumbres y en los hábitos de vida, la transformación tecnológica, la progresiva entrada en mercados realmente competitivos después de siglos de proteccionismo..., son todos ellos elementos citados constantemente por propios y extraños para ejemplificar ese cambio. Por poco que se conozca nuestra historia, la excepcionalidad de este período es aún más significativa, y para muchos el camino emprendido en 1977 conduce simple y llanamente a acabar con la «anomalía» española en el contexto de la Europa occidental. España sería, pues, algo que nunca ha sido en su historia moderna y contemporánea: un país desarrollado y europeo más. Se trata, sin duda, de un momento especial para España: después de un largo y tortuoso camino, hemos construido un sistema político homologable finalmente; un sistema de partidos equiparable y conectado internacionalmente; una estructura descentralizada del Estado que no ha resuelto los principales conflictos, pero les ha dado un marco; y nos hemos integrado en Europa. Hemos dejado de ser diferentes.

En esta Parte Segunda del *Informe España 1998* vamos a defender una tesis que, aunque en absoluto podemos calificar de contraria, es, al menos, complementaria. España continúa siendo anómala en relación con muchos de los países europeos que conforman nuestro entorno y que casi siempre nos sirven de referencia en al menos un punto. Un punto que, a nuestro entender, es especialmente significativo: **el país en general no tiene una concepción de lo público como un ámbito de responsabilidad colectiva, ni tampoco dispone de una presencia fuerte, estructurada y responsable de lo que se ha venido denominando sociedad civil**. Y nuestra hipótesis es que si ello no se intenta enderezar, favoreciendo la asunción de responsabilidades y el enraizamiento y consolidación del tejido social ya existente, y facilitando su florecimiento donde aún esa realidad es más embrionaria, el país verá incrementados los conflictos entre comunidades sociales, aumentará la tensión entre Administraciones y su sobrecarga de demandas y, en general, la capacidad colectiva para enfrentarse al futuro y a sus retos se verá fuertemente en entredicho.

Nuestra historia nos ha dejado huellas que no son resolubles desde construcciones institucionales ni desde adhesiones a clubes de países, ni son

tampoco fácilmente superables en los poco más de 20 años que llevamos de democracia. El tradicional alejamiento, extrañeidad, entre estructuras institucionales, sociedad política y sociedad civil, esa peculiar dependencia social del Estado que venía acompañada de una arraigada (y sin duda justificada) desconfianza de lo público, ha dejado secuelas en nuestra forma de entender el espacio de lo público, de lo civil, que no se han resuelto en el vigente período democrático.

Ese espacio público, ese ámbito de lo civil, es visto muchas veces como un terreno que o bien es ocupado por las Administraciones Públicas o el mercado, o bien es un terreno de nadie. El binomio desresponsabilización social-impotencia institucional es particularmente peligroso en un momento en que los fenómenos ya conocidos de globalización económica, mercantilismo exacerbado, estructuras complejas de gobierno multinivel y pérdida de peso de las esferas de autonomía del Estado deberían verse contrapesadas por una sociedad civil fuerte, es decir, por una sólida red de lazos sociales, por tradiciones de responsabilidad cívica y por pautas de interacción social basadas en la confianza y en la autocapacidad de organización social. España se encuentra en esa particularmente comprometida transición entre dos siglos, sin un Estado bien rodado, bien preparado para lo que se avecina[1] y sin una sociedad civil bien enraizada, capaz de asumir responsabilidades y estructurar mecanismos de vigilancia y control sobre un espacio público muy frágil. Es ahora cuando nuestro *handicap* histórico de instituciones públicas usadas con fines privados y actores sociales débiles, dependientes y con pocos recursos autónomos puede pasar factura de forma grave.

Las instituciones políticas de los países más desarrollados contraen sus formas tradicionales de intervención social. Frenan el incrementalismo que ha caracterizado su proceder desde los años cuarenta. Buscan interlocución ciudadana, tratan de conectar con agentes sociales dispuestos a asumir responsabilidades, dispuestos a generar mecanismos de cogestión y partenariado[2]. Y **aquellas sociedades que disponen de mayor solidez y tradición asociativa, que han ido densificando su tejido civil, que han logrado acumular mayor capital social, resultan ser aquellas sociedades que mejor pueden responder a esos retos**, que mejor pueden responder a las nuevas exigencias y a los nuevos problemas, desde la fortaleza de su tejido comunitario y asociativo. De esta manera, podríamos decir que una sociedad civil consistente, libre y responsable es hoy garantía de futuro, es sinónimo de fiabilidad y confianza.

---

[1] Fundación Encuentro. CECS, «Con esta Administración, ¿podremos sostenernos en Europa?», *Informe España 1997*, 1998, p. 269-333.

[2] Con el término «partenariado» tratamos de resumir las múltiples formas de cooperación y colaboración entre diversas entidades u organismos (públicos y privados) para alcanzar objetivos comunes, asumiendo responsabilidades, deberes y derechos de forma conjunta.

En estos años hemos podido comprobar como ciertos problemas han resultado notablemente impermeables ante los sucesivos cambios políticos que ha vivido el país desde 1977. Nos referimos a la capacidad de afrontar con valentía y con garantías los grandes dilemas sociales (del paro al déficit público, de la emergencia de la nueva pobreza a la pérdida de motivación y de capacidad de generar proyectos) y a tratar de poner remedio a las graves disfunciones de las grandes estructuras públicas (justicia, escuela, universidad, sanidad, estructuras administrativas...). Ante ello, no sólo es preciso un redoblado esfuerzo de los responsables políticos y los gestores públicos. **Es preciso generar comportamientos correctos y responsables tanto en la esfera pública como en la privada. Y ahí es donde la falta de tradición, la falta de asunción de responsabilidades, manifiesta ese déficit crónico de sociedad civil**, entendida como consenso social sobre valores civiles compartidos entre grupos sociales y compartidos entre las diversas culturas en que se expresan.

Los procesos de modernización que han atravesado la realidad española en estos 20 últimos años han tenido sin duda efectos espectaculares. Se han producido cambios muy notables en la forma de operar del mercado, mucho más abierto y competitivo, menos protegido, y ello ha provocado grandes y profundas transformaciones de nuestro aparato productivo y de nuestro tejido empresarial[3]. Pero ese conjunto de cambios ha afectado de forma relativamente superficial a esa falta de responsabilidad cívica que comentábamos, aunque, una vez más, España presenta una extrema diferenciación interna entre sus distintos componentes territoriales, y por ello deberemos atender y analizar con mayor detalle esa distinta realidad cívica.

La clave de lectura de esta Parte Segunda es clara. Por un lado, queremos poner de relieve la debilidad e incluso, en ciertos ámbitos y sectores, la ausencia de sociedad civil en España. Y, al mismo tiempo, señalar los signos de cambio que se perciben, la existencia de estructuras cívicas parciales que demuestran que es posible avanzar en la consolidación de una sociedad menos mercantilizada y estatalizada, menos dependiente.

2. Escuelas de democracia

La aparición del fenómeno asociativo se enmarca en la formación histórica de la sociedad civil que conocemos en Occidente, cuya característica básica es el pluralismo. El ideal pluralista se fundamenta en la existencia de asociaciones voluntarias definidas, esencialmente, como la cooperación voluntaria entre personas que persiguen un interés común de manera es-

[3] Fundación Encuentro. CECS, «La internacionalización de las empresas españolas», *op. cit.*, p. 141-212.

table y duradera. De acuerdo con ese ideal, la sociedad pluralista sería aquella que, articulada a través de estas asociaciones, está gobernada por una política esencialmente «instrumental», de perfil bajo, que permite a sus miembros la satisfacción tanto del objetivo cooperativo como del competitivo y sirve además para establecer su concepción común de la justicia. **La sociedad civil representa su realización histórica en la forma de un conjunto de instituciones no gubernamentales suficientemente fuerte como para contrarrestar al Estado y, aunque no impide al Estado cumplir con su función de mantener la paz y de arbitrar los intereses fundamentales, puede evitar que domine y atomice al resto de la sociedad.** El asociacionismo se revela, por lo tanto, como el principal elemento constitutivo de una sociedad civil y como su manifestación más visible.

El florecimiento del asociacionismo está intrínsecamente relacionado con las estructuras de la modernidad de una manera evidente y, a la vez, compleja de desentrañar. Por una parte, en la transición de un orden social tradicional a un orden social moderno, la emergencia de asociaciones voluntarias (asociaciones regionales, de ayuda mutua, sociedades, etc.) desempeña un papel fundamental al suavizar los costes de la dislocación social producida por el proceso de modernización, actuando como instrumentos para la integración social de los individuos y la cohesión social de la comunidad en sustitución de los grupos primarios tradicionales (familia, tribu, clan, etc.). Las asociaciones voluntarias se constituyen así en instrumentos para la integración política y social de los individuos y los grupos (generando un sentimiento de pertenencia a la comunidad y contribuyendo a la cohesión social), a la vez que representan y acumulan ciertos recursos socio-culturales necesarios para la movilización y la acción colectiva. De su fuerza, de su capacidad para estar presentes en el debate y en la resolución de problemas, dependerá que una sociedad cuente con espacios públicos suficientemente sólidos como para asumir responsabilidades, vigilar y controlar la actuación de los poderes públicos y garantizar la autonomía de lo civil (pero público) frente a la política (que no agota ese espacio público).

Muchos autores (Durkheim, Weber...) han puesto de relieve de forma continuada la importancia de las asociaciones como mecanismos de vertebración de la sociedad naciente y como «instituciones intermedias» llamadas a poner en contacto al individuo con el Estado. Especial relevancia ha tenido el análisis de Alexis de Tocqueville, quien en su célebre ensayo *La democracia en América* argumentó que las asociaciones voluntarias representaban escuelas de democracia, donde la comunicación y el intercambio entre individuos libres constituyen los pilares sobre los que se asienta una sociedad democrática. Para Tocqueville, **el compromiso cívico convierte al «yo» en «nosotros», y la clave de dicho compromiso reside en la participación en asociaciones voluntarias a través de la cual se desarro-**

lla la capacidad de cooperación y la responsabilidad común en los asuntos colectivos. La libertad de asociación aparece entre las condiciones necesarias para la transformación de individuos privados en ciudadanos. Los efectos democráticos internos de las asociaciones se producen cuando, a través de la cooperación en proyectos comunes, los individuos adquieren una comprensión de las ventajas que implica la organización colectiva y sienten además que la cooperación no es posible sin reglas comunes de juego. Por otra parte, los efectos democráticos externos son reconocidos en la agregación y la articulación de intereses que permite contener las tendencias a la concentración de poder. Las asociaciones, por lo tanto, constituyen tanto un vínculo entre el individuo y el Estado como una expresión del pluralismo social.

No obstante, antes de que la participación en las asociaciones se rija por normas y principios democráticos y antes de que su finalidad apunte a la producción de bienes públicos o colectivos, han de formarse las condiciones socioculturales que conducen a que la participación en asociaciones voluntarias sea posible. Esas condiciones se observan en sociedades modernas herederas de un caudal cultural heterogéneo coronado por un doble proceso de secularización (de distinción entre esferas civiles y religiosas) y de «individualización» (de reforzamiento de los derechos individuales).

3. El caso de España

La democracia española que hemos ido consolidando tuvo desde sus inicios una concepción del ejercicio democrático que ahora nos atreveríamos a calificar de excesivamente institucionalista y procedimental. Se partió de una visión de arriba abajo que centró excesivamente las formas de participación en los partidos y las elecciones y no incorporó suficientemente otros elementos de expresión participativa, de democracia deliberativa y de ejercicio directo de la soberanía ciudadana. El orden institucional escogido (parlamentarismo puro, ley electoral proporcional, listas cerradas, extrema dificultad en el uso de iniciativas populares directas) refleja opciones que, si bien no son distintas de las tomadas en algunos otros países, coinciden en ser fruto de pactos institucionales entre partidos, con ausencia de actores sociales capaces de reclamar más espacios o una mayor capacidad de intervención y de control popular.

Es cierto que los partidos ocuparon una gran parte de un espacio público que después del franquismo no tenía expresiones civiles potentes, si exceptuamos ciertas zonas y sectores del país. Y también es cierto que, evidentemente, la construcción y consolidación de la sociedad civil en España no podemos reducirla a un asunto de ingeniería social. Depende, ante todo, del tejido de relaciones primarias (familias) y secundarias (asociacio-

nes) y del hecho de que ese tejido haya ido teniendo formas de expresión y de ejercicio de responsabilidades. Pero, por otra parte, la debilidad de la sociedad civil en España viene acompañada de la debilidad del Estado. La debilidad o fortaleza de las instituciones estatales depende, en última instancia, de creencias públicas y de actitudes valorativas. En España la causa de la debilidad del Estado reside en la escasa reserva de lealtad e identificación colectiva de la que ha gozado tradicionalmente, situación a la que tampoco ha logrado darle la vuelta los 20 años de democracia (plagados, por otra parte, de suficientes incidentes que han erosionado, no la democracia como sistema, sino a sus protagonistas políticos y a las instituciones que los acogen).

Se ha distinguido (Farnetti) entre sociedad civil (con sus instituciones fundamentales: mercado y comunidad), Estado (con sus aparatos burocráticos, judiciales, represivos, etc.) y sociedad política (partidos, asambleas representativas...). Y se ha sostenido que es esencial un cierto equilibrio entre esos tres componentes para que la democracia se consolide. En España la democracia es plenamente estable, pero el equilibrio no se ha dado. A causa de la debilidad de la sociedad civil y la relativa debilidad del Estado, el espacio ha sido ocupado por unos partidos que han tendido a establecer relaciones de patronazgo con los aparatos estatales (usando patrimonialmente el poder y generando relaciones clientelares con la sociedad) y han intentado penetrar en aquellos estratos sociales menos organizados o consistentes.

La razón esencial por la cual se acostumbra a auspiciar una sociedad civil fuerte y autónoma consiste en el hecho de que la costumbre del autogobierno, la propensión a un individualismo atemperado por los contrapesos comunitarios y por el respeto a las instituciones públicas, las tradiciones de un vigoroso asociacionismo voluntario, son todos ellos factores conectados de forma difusa con un cierto espíritu cívico. Ese espíritu cívico es hoy sumamente importante y valorado en momentos en que la propia recomposición de los mecanismos de gobierno en todo el mundo pone de relieve la importancia de contar con realidades sociales capaces de asumir retos y responsabilidades, sin esperar soluciones desde un cada vez más inexistente «arriba». Y en este punto, lo cierto es que España presenta déficit significativos, que sólo muy recientemente y de manera fragmentaria (como más adelante pretendemos demostrar) parecen entrar por derroteros más esperanzadores.

4. Los antecedentes históricos

Según algunos historiadores de prestigio (Nadal, Tortella, Fusi...), **la configuración del Estado español contemporáneo se hizo a la medida de los intereses de las élites dominantes**. Las estructuras estatales fue-

ron consolidándose orientando su quehacer hacia el servicio de los más fuertes. Se ha afirmado que el retraso en la modernización de la España contemporánea se debería tanto a razones de tipo geográfico, que no permitieron la difusión de las nuevas estructuras de propiedad y explotación agraria, como a factores de tipo cultural, en un contexto en el que fueron predominando componentes autoritarias, de integrismo católico, poco proclives a la innovación tecnológica y al aprecio por la educación, lo que acabó configurando una visión largamente refractaria al cambio social que el progreso económico requería.

Así, se ha afirmado que la dificultosa e incompleta implantación de la democracia liberal en la España del siglo XIX, y su fracaso en el siglo XX, son consecuencia, o función, del lento e incompleto crecimiento económico, y en este sentido, el siglo XIX español parece la demostración irrefutable de que el desarrollo político no tiene estabilidad sin un desarrollo económico paralelo. Gran parte de la población española se mantuvo en la pobreza y la ignorancia y fue incapaz de asumir las responsabilidades que comporta ya no la democracia, sino simplemente el liberalismo censitario. **La cultura política fue construyéndose sobre la base de una indiferencia general hacia el debate político** diario, combinado con explosiones periódicas violentas en motines, algaradas o guerras civiles. La política era, por definición, una ocupación de minorías, con la fuerza como último recurso, predominando una concepción elitista o de acuerdo entre notables para ir saliendo de los distintos atolladeros. En ese contexto, las libertades individuales eran percibidas casi siempre como una amenaza para el orden social establecido. La transformación de España en un país industrial y relativamente moderno se produjo durante el franquismo. La España de 1976 era ya un país industrializado (aunque mantuviera un mercado notablemente protegido), urbanizado y capaz de adoptar un sistema democrático tras 40 años de un régimen cuyo punto de partida fundamental fue considerar que los españoles eran por naturaleza incapaces de vivir en democracia.

En la actualidad, podemos afirmar que las lacras del franquismo parecen mucho más arraigadas que lo que los críticos del franquismo creían. Hemos ido conviviendo con un sector público ineficiente y una Administración arcaica, y con unos hábitos de pensamiento y conducta de carácter intervencionista, que se muestran recelosos hacia la lógica del mercado y de la libre concurrencia. No es extraño que ello conduzca a actitudes que provocan fragmentación y distorsión de los mercados, fomentando el privilegio y el monopolio, penalizando muchas veces las actividades competitivas y primando la ineficiencia, o, lo que es peor, el fraude, la injusticia y la desigualdad.

Y en esa constatación actual pesan, y mucho, los elementos históricos. **Décadas, quizás siglos, de alienación entre gobernantes y gobernados,**

entre otros factores, han hecho a los españoles temerlo todo y esperarlo todo del Estado, que a pesar de ser considerado siempre como una institución extraña, ha sido investido de capacidades que parecen situarlo fuera de las leyes y de la economía política, con arcas inagotables y poderes omnímodos. Como ha afirmado Fuentes Quintana, de todos los europeos España es el país en el que el capitalismo corporativo cuenta con raíces más viejas y poderosas. **El intervencionismo discrecional y la economía recomendada constituyen las notas dominantes** de ese capitalismo corporativo que se ha negado siempre a hacer los costosos ajustes que reclama la competitividad y ha buscado en el apoyo del Estado la ayuda precisa para no adaptar su comportamiento a las exigencias de cambio impuestas por el mercado y la competencia.

Como hemos mencionado, nuestra historia contemporánea viene marcada por el desarrollo económico tardío y la pobreza de muchos españoles, lo que al mismo tiempo que hacía difícil que el Estado realizara muchas de sus funciones con la debida eficacia, provocaba que los españoles esperaran del Estado y de la Administración la solución de muchos de sus problemas, dadas las limitadas posibilidades de las economías familiares y de las Administraciones locales. Con la excepción de Cataluña, el País Valenciano, el País Vasco y Navarra, la vida asociativa derivada de la iniciativa personal no tuvo el mismo desarrollo que en otras sociedades occidentales. Un Estado centralista basado en el modelo napoleónico, pero con recursos limitados, hacía que la sociedad esperara mucho del poder político, y al mismo tiempo, le imputara los fallos del orden social. Por ello no es sorprendente que la política se fuera entendiendo como un mecanismo de conexión con los beneficios derivados del ejercicio del poder y del control de la burocracia, y, en ese sentido, el tema ha ocupado siempre un lugar central en las preocupaciones de los españoles. Se ha señalado incluso que la concentración de la economía industrial moderna en pocos enclaves, con la consiguiente falta de un tejido económico basado en una red de ciudades medias, provocó una mayor diferenciación de clases y una menor integración social.

Desde un punto de vista más sociológico (Linz) se ha apuntado que muchas de las diferencias entre la sociedad española y las del resto de Europa proceden probablemente de que el proceso de modernización se ha desarrollado en un contexto autoritario (falta de sedimentación, de asentamiento de actitudes y valores...), y el resultado es una sociedad en la que muchos individuos aislados –o mejor, familias aisladas– se relacionan directamente con el Estado, con los partidos y responden a las pautas culturales que encuentran en los medios de comunicación sin la mediación de líderes de opinión (sin la mediación de entidades asociativas). Desde los estudios de cultura política (Cazorla), se ha dicho asimismo que la pauta dominante era la adscriptiva, entendida como la que permite formar parte de una estructura de relaciones sociales en la que el individuo sólo cuenta en

tanto en cuanto forma parte de un entramado básicamente familiar y clientelar del cual depende.

El muy significativo fenómeno del surgimiento de las Sociedades Económicas en toda Europa a mediados y finales del siglo XVIII ha sido visto (Habermas, Windler) como formando parte de la creación de espacios públicos de comunicación, conectado con el surgimiento de la «esfera pública», en la cual venían a reunirse como ciudadanos personas privadas, económicamente independientes y dotadas de razón, con el fin de poder regular, libre e igualitariamente, los asuntos de su comunidad. Así se ha relacionado la importancia que tuvo en la Ilustración la interrelación entre la creciente fuerza de la organización burocrática (en sentido weberiano, como expresión más autónoma de la administración del poder), el aumento de importancia de una economía articulada en torno al mercado y el surgimiento de nuevas estructuras de comunicación política. Se fue desplegando una conciencia política que articulaba, frente al poder absoluto, el concepto y la reivindicación de leyes generales y abstractas, y fue aprendiendo a autoafirmarse, como opinión pública, y como la única fuente legítima de estas leyes. En las tertulias ilustradas existía igualdad de hecho entre personas privadas, en lugar del ceremonial de los rangos, y se empezaba a problematizar ámbitos nunca antes puestos en cuestión por el tradicional monopolio interpretativo de la autoridad.

En España el fenómeno no se ha analizado desde esta perspectiva. Pero en recientes estudios (Windler) se afirma que fue una minoría dirigente quien concentró las decisiones en sus manos. Tanto en este caso como en la práctica de los personeros o diputados del común, prevalecieron las tradiciones y lógicas de relación vertical sobre las de relación horizontal. Los notables acapararon los nuevos espacios, controlando los cargos. A pesar de que en sus orígenes (caso de Vascongadas) los planteamientos estaban muy en la línea de lo que ocurría en Europa, rápidamente se detectó una voluntad de instrumentalización de las sociedades por parte de la monarquía, a fin de incrementar su legitimidad y su capacidad de influencia en las esferas locales. Y así, duraron lo que duró la ilusión de un auténtico respaldo real. Cuando se entendió que no se contaba con apoyos y recursos concretos, sus expectativas se diluyeron. Su creación no supuso ruptura real con las estructuras de comunicación y relación tradicional, a pesar de que, sin duda, su incidencia (nuevos representantes locales, sociedades) fue relevante como mecanismo de contrapeso frente al tradicional poder señorial (burocracia y patronazgo real frente a poder señorial). Todo ello es significativo en la medida en que lo que en otras latitudes fue el inicio de un espacio autónomo de la sociedad civil, que asumía protagonismo y responsabilidad frente a los poderes tradicionales, aquí no dejó de ser un episodio esperanzador como muchos otros, pero rápidamente diluido en la tradición de patronazgo y vínculo personal con el poder.

5. Las bases socioculturales de las actuales carencias

Se ha dicho repetidamente que la participación en asociaciones voluntarias y, por ende, la existencia de una sociedad civil arraigada y bien trabada formaban parte de las características de sociedades con un determinado nivel de desarrollo, de modernización y de cambio social. Las sociedades que cuentan con ese tejido social más denso serían aquellas en las que se da una alta industrialización y urbanización, una influencia más bien débil de las estructuras eclesiales y la familia, con tradiciones liberales asentadas y con una presencia del Estado más bien secundaria. España ha formado parte más bien del grupo de sociedades con más problemas de desarrollo, menos secularizadas y con un papel de la mujer y del entorno familiar mucho más tradicional.

Si a ese conjunto de factores le añadimos la absoluta falta de libertades individuales, políticas y civiles bajo una dictadura que secuestró toda la vida pública, alejando así las preocupaciones colectivas de unos ciudadanos a los que se pedía que se dedicaran a lo suyo, el resultado no podía ser otro que apatía, desinterés y desconfianza social, que en nada invitan a la cooperación o al simple intercambio e intercomunicación personal. Así, lo que desde la dictadura se veía como una garantía más de su supervivencia, entroncaba con tendencias y experiencias más de fondo de la sociedad española y conducía a una cultura política que a principios de los años ochenta se caracterizó (López Pintor-Wert) como clientelar, particularista, intolerante e insolidaria.

Por otra parte, es importante adentrarnos en otro de los aspectos que tradicionalmente (Almond-Verba) se han considerado como un requisito previo para la formación de asociaciones y de entramado social autónomo: la confianza interpersonal. En ausencia de vínculos de confianza, de compromiso mutuo, de pautas de reciprocidad, todo individuo tiene fuertes incentivos para «ir por libre», para «desertar», para eludir su compromiso en la acción colectiva. Pero, ¿de dónde emerge la confianza social en las sociedades modernas? Se ha dado una respuesta a esta pregunta (Putnam) que nos habla de las normas de reciprocidad y las redes de compromiso cívico como las dos fuentes esenciales de confianza social. Las sociedades que cuentan con tradiciones que incentivan la reciprocidad y que poseen mecanismos de comunicación interpersonal y compromiso cívico dispondrían de un capital social que les situaría en mejores condiciones para afrontar situaciones como las actuales, en las que coinciden enquistamiento de problemas con crisis de los mecanismos tradicionales de representación y con procesos de deslegitimación de la autoridad. Y esas redes se materializan en la participación de asociaciones voluntarias de todo tipo, en las que a los individuos, unidos por *lazos débiles* (para diferenciarlos de los *lazos fuertes* característicos de los lazos familiares), se les habilita para po-

der traspasar todas las posibles fracturas de la estructura social, contribuyendo así a la cohesión social mediante la difusión de la confianza interpersonal.

La confianza es, pues, un factor esencial para entender el comportamiento político, pero también aparece cada vez más como determinante en momentos de volatilidad financiera, para apuntalar **procesos de desarrollo económico**, al reforzar los lazos y vínculos sociales, favorecer la cooperación y ofrecer más garantías, mayores dosis de previsibilidad y certidumbre. Factores todos ellos muy significativos en los procesos de localización de inversiones o en decisiones sobre la perdurabilidad de las condiciones de desarrollo económico[4].

Nuestro país se caracteriza más por la persistencia de los *lazos fuertes* que por la difusión de los *lazos débiles*, lo que explica la falta de cooperación social más allá del ámbito laboral, de calle o de barrio, al ser difícil para la gente confiar en aquellos a quienes no conoce o de quienes no tiene referencias directas. A partir de ahí, el salto hacia la preocupación por problemas colectivos se hace muy difícil, tendiéndose a delegar (a desresponsabilizarse) en esos temas a una esfera institucional en la que tampoco se confía y de la que tampoco se espera mucho. A decir de ciertos expertos (López Pintor, Murillo Ferrol), el tipo de socialización española, «adscriptiva», «difusa» y «particularista», continuaría siendo la predominante.

A pesar de ello, en los años noventa parece haberse añadido a ese modelo de «socialidad», limitada básicamente a los estrechos lazos familiares y de amistad, un nuevo sentimiento de solidaridad para con los otros, los que no integran el círculo inmediato de las relaciones personales, que representa una forma de intervención en el espacio público poco habitual en el país, y que estaría dando lugar a procesos de participación asociativa, constatables sobre todo entre los jóvenes. Así, «solidaridad», «preocupación por problemas sociales» o «disponibilidad para trabajar como voluntario» son características que influyen cada vez más entre los jóvenes españoles. Esas nuevas tendencias expresan una creciente aceptación de los movimientos sociales, sobre todo aquellos más vinculados a la defensa de derechos individuales o colectivos (y que encontraría incluso expresión en fenómenos nuevos como los de «buen comercio» o «comercio justo», que empiezan a extenderse y que no hemos podido contemplar aquí de forma específica al decidir no incorporar el análisis de ámbitos más conectados con las actividades empresariales o comerciales en sentido estricto).

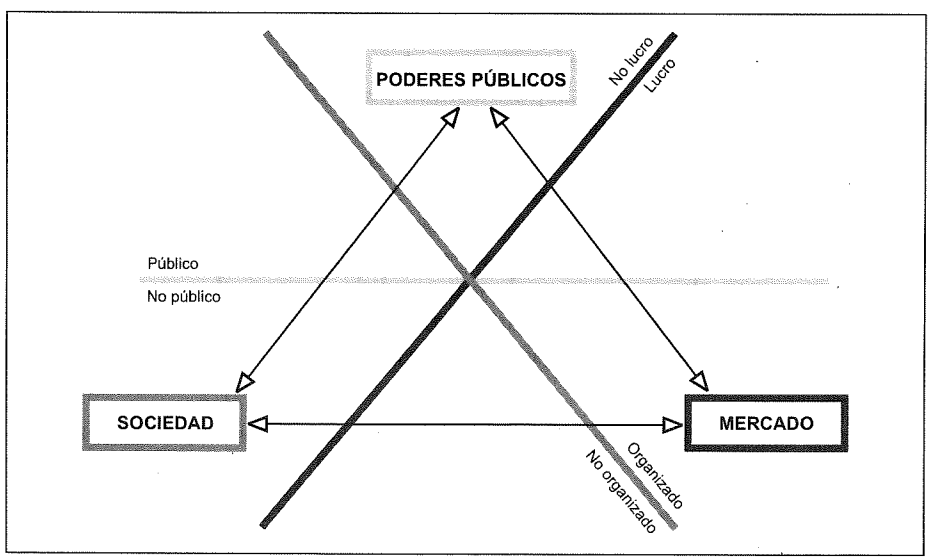
---

[4] En este sentido, no es extraño que instituciones tan importantes en la financiación para el desarrollo económico como el Banco Mundial se interesen cada día más por los temas de capital social, institucionalización de redes o reforzamiento del tejido social como elementos clave de la rentabilidad de sus proyectos e inversiones de capital físico en los países en vías de desarrollo.

Evidentemente, éste no es un fenómeno que pueda aún generalizarse a todo el país por igual, y que tampoco tiene expresiones homogéneas en los distintos sectores de intervención social. En este capítulo vamos a intentar adentrarnos en ese poco estudiado fenómeno, analizando, desde la precariedad de fuentes disponibles, el peso relativo del mercado, pero sobre todo, de la iniciativa social y de la intervención pública en muy variados sectores. Desde los más tradicionales –sanidad o educación– a ámbitos emergentes –como el tiempo libre o la justicia– procurando ofrecer elementos que nos permitan averiguar el protagonismo social y público y el grado de asunción de responsabilidades. No partimos de la hipótesis de que exista una proporción ideal de poderes públicos, mercado y sociedad civil. **Pretendemos descubrir la capacidad actual de iniciativa y de respuesta autónoma de una sociedad española que siempre ha sido vista como apática y poco dispuesta a asumir protagonismo en la resolución de los problemas colectivos.**

La finalidad de todo ello es patente en todo lo que llevamos dicho. Frente a los dilemas simplistas de «más Estado-menos mercado» o de «menos Estado-más mercado», en un país que nunca ha construido ni valorado la «sociedad», queremos recuperar la triangulación (cuadro 1). Nuestra historia es la de un país con unos poderes públicos débiles y un mercado protegido que precisaba de la sombra protectora de esas instituciones «capturadas». En ese juego a dos, la sociedad se hundía en dependencias clientelares múltiples, sin conciencia ni capacidad alguna para modificar ese binomio. Hoy podemos afirmar que contamos con instituciones más sólidas y legitimadas, más integradas en el escenario internacional, y tam-

Cuadro 1 – Relaciones, distinciones e interacciones entre poderes públicos, mercado y sociedad



bién contamos con un mercado menos dependiente, más capaz de afrontar los retos de la competencia. Pero nuestra sociedad (hablando en términos generales y sin discriminar ni territorial ni sectorialmente) sigue sin asumir las responsabilidades de una mayoría de edad democrática. Se ha acostumbrado a hablar mucho de derechos y libertades, pero ha calado muy poco el mensaje complementario de los deberes. Continuamos a la cabeza de los países que preguntados quién ha de resolver los problemas de la gente, si los poderes públicos o la propia colectividad, responden tres de cada cuatro españoles que son los poderes públicos los principales responsables de ello.

Ante todo ello, proponemos averiguar dónde estamos. Aprender lo bueno que encontremos. Analizar qué ventajas e inconvenientes tiene que ciertos temas sean asumidos por los poderes públicos directamente, por empresas mercantiles o por entidades y asociaciones surgidas de la propia colectividad. Queremos, pues, **propiciar la reflexión sobre la necesidad de reforzar las nuevas tendencias que aparecen de forma dispersa aquí y allá, en las cuales se detecta una mayor capacidad de asunción de responsabilidades, mayores vínculos de confianza, más propensión a asociarse.** Y ello exige por parte de las instituciones públicas más proclividad a la subsidiariedad, más competencias y recursos para los Gobiernos locales, más capacidad de partenariado, de compartir protagonismo, en un *rol* más habilitador que jerárquico y monopolizador. Y exige por parte de la sociedad civil española mayor autonomía, menor dependencia, más capacidad para articular procesos de conexión, más capacidad para tender puentes entre asociaciones, sectores y países.

II. EL TEJIDO ASOCIATIVO EN ESPAÑA

1. Actitud y realidad crecientemente participativas

Nos hemos referido ya al asociacionismo como un elemento constitutivo de la sociedad civil y como su manifestación más visible. Los individuos se asocian por múltiples motivos: conseguir uno o varios objetivos, defender sus intereses, propiciar cambios, implicarse en la conducción de ciertos asuntos o atender ciertos aspectos específicos de su vida. Su vinculación es menos intensa que la que se da en la familia o en otros grupos primarios, pero su habitual componente de afiliación voluntaria les puede dotar de una fuerte implicación personal y proyección social. A pesar de que la voluntariedad de adscripción a las asociaciones es generalizable, nos referiremos después a las llamadas asociaciones voluntarias o de voluntariado, que se caracterizan por no buscar el beneficio económico para sus miembros y, sobre todo, por tratarse de organizaciones de ayuda mutua o de heteroayuda.

Las asociaciones constituyen instrumentos para la integración política y social de los individuos y los grupos (generan un sentimiento de pertenencia a la comunidad y contribuyen a la cohesión social), a la vez que representan y acumulan ciertos recursos socio-culturales necesarios para la movilización y la acción colectiva. La adscripción a asociaciones y su labor de movilización y de defensa de intereses no sólo no es contraria a la moralidad pública, sino que muestra la vitalidad social. De hecho, las asociaciones constituyen tanto un vínculo entre el individuo y el Estado como una expresión del pluralismo social. Al final de este capítulo nos referiremos de forma más específica a la labor de *lobby* o de influencia de ciertos grupos en los procesos de toma de decisiones públicas y a la profesionalización que ha conllevado.

Como ya se ha dicho, la debilidad del asociacionismo español es, esencialmente, fruto de una determinada tradición histórica y de un pasado político reciente que han condicionado las pautas de la modernización social y cultural generadoras del fenómeno asociativo. A estas razones se ha sumado la receptividad demostrada por la sociedad española contemporánea –si se tiene en cuenta la relativa juventud de la sociedad pluralista en nuestro país– al fenómeno aparecido en las democracias occidentales de «crisis» de su asociacionismo tradicional, especialmente de los partidos políticos y de las asociaciones sindicales.

En 1981, España era, junto con Italia y Francia, el país europeo cuya población presentaba una menor tasa de asociacionismo voluntario, 31%,

comparada con el 50% de Alemania Federal, el 52% del Reino Unido y el 62% de Holanda. En 1990, año en el que se produjo un descenso general de la tasa de participación asociativa en toda Europa, sólo Portugal presentaba una tasa de asociacionismo voluntario inferior a la española, que era del 22%. La afiliación sindical, por otra parte, responde al modelo de los países mediterráneos, siendo también, junto con Italia, una de las más bajas de Europa (alrededor del 7% en los años ochenta)[5]. La afiliación a los partidos políticos es también sumamente reducida: aunque probablemente llegara a alcanzar un 5%-6% a finales de los años setenta, se estimaba en torno al 3% en la década de los años ochenta[6]. De modo que el descenso de las tasas de afiliación a asociaciones que se registra en las sociedades occidentales «nos ha cogido» –como dice Francisco Andrés Orizo– sin una previa y anterior cristalización o asentamiento «pre-posmoderno» de asociaciones y organizaciones voluntarias.

La evolución de la participación asociativa, tanto en su número como en su distribución entre los principales tipos de asociaciones, manifiesta las transformaciones culturales ocurridas y la consolidación de lo que se podría denominar una sólida *dimensión comunitarista* en las prácticas de interacción social entre los españoles. En efecto, la evolución de la tasa de participación (tabla 1) muestra la pérdida de peso del asociacionismo tradicional en España, en particular, de las asociaciones religiosas y sindicales. El asociacionismo sindical español, como en el resto de los países capitalistas avanzados, ha experimentado una caída de la afiliación, consecuencia de las grandes transformaciones que ha sufrido la estructura de la producción y el mercado de trabajo desde la crisis de 1979. A esto habría que añadir otras razones como las derivadas del modelo institucional de representación y defensa de los intereses de los trabajadores imperante en cada momento. Mayor relevancia tiene el descenso de la participación en asociaciones religiosas, que representaba en la España de 1981 un 15% y en la de 1996 tan sólo un 6%. Si consideramos que a finales de los años setenta el 30% de los jóvenes que pertenecía a alguna asociación lo era de una asociación religiosa, resulta evidente el proceso de secularización registrado en nuestro país y su consecuencia sobre las pautas de la participación asociativa. Las organizaciones y grupos juveniles y los partidos políticos, otro tipo de asociaciones que en 1990 había perdido relevancia en la vida asociativa española, comienzan a recuperarse a partir de 1994, siendo su evolución favorable hasta 1996.

---

[5] Los datos de afiliación sindical comparada no son coincidentes, probablemente porque las fuentes difieren. Por ejemplo, Carlos Prieto estima que la afiliación sindical en la España de principios de los años noventa estaba entre el 12% y el 17% y la compara con el 10% de Francia, el 18% de Grecia, el 40% de Italia, etc. Véase Prieto, C., «Los sindicatos», en Campo, S. del (ed.), *Tendencias sociales en España*, vol. 2, Fundación BBV, Bilbao, 1993.

[6] Montero, J. R. y Torcal, M., «La cultura política de los españoles: pautas de continuidad y cambio», *Sistema*, n. 99, 1990.

Tabla 1 – Evolución de la pertenencia a asociaciones por tipo de asociación. En porcentaje. 1981-1996

	1981	1990	1994	1996
Total población				
Asociaciones y grupos deportivos	–	5	9	10
Organizaciones religiosas	15	6	7	6
Organizaciones y grupos juveniles	3	1	2	4
Asociaciones de carácter benéfico-social	5	–	7	–
Asociaciones educativas, artísticas y culturales	5	4	7	–
Sindicatos	11	6	5	5
Partidos políticos	3	1	2	3
No pertenece a ninguna asociación	69	66	68	65
Jóvenes de 18 a 24 años				
Asociaciones y grupos deportivos	–	8	15	–
Organizaciones religiosas	10	4	6	–
Organizaciones y grupos juveniles	8	4	6	–
Asociaciones de carácter benéfico-social	2	–	5	–
Asociaciones educativas, artísticas y culturales	7	5	7	–
Sindicatos	5	2	2	–
Partidos políticos	2	(*)	2	–
No pertenece a ninguna asociación	72	65	54	–

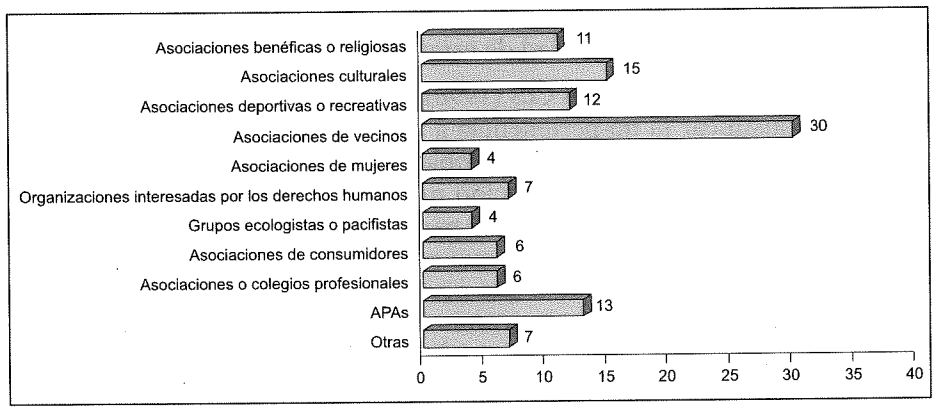
(*) Datos inferiores al 0,5%.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Andrés Orizo, F., *Sistemas de valores en la España de los 90*, CIS, 1996; y CIS, Estudio 2.218, 1996.

El crecimiento de la participación asociativa en los años noventa se ha debido, principalmente, al ascenso específico de la asociatividad entre los jóvenes. Se concentra de manera especial en las asociaciones y grupos deportivos, en las de carácter benéfico-social y en las de tipo educativo, artístico y cultural. El aumento de la participación en asociaciones de carácter benéfico-social es coherente con el crecimiento de los valores y actitudes de solidaridad en la sociedad española de los años noventa, fundamentalmente entre sus jóvenes. La relevancia que, por otra parte, han adquirido las asociaciones deportivas hay que vincularla a la importancia que ha ido cobrando la práctica del deporte en nuestro país.

Este fenómeno conecta con la destacada relevancia que manifiestan en 1994 las sociedades locales o regionales, como peñas de fiestas, cofradías, etc., que reúnen una participación del 18% entre los jóvenes (15-24 años) y del 11% en los adultos, aunque con vínculos asociativos muy irregulares. En los últimos años, este tipo de asociaciones, organizaciones, grupos y actividades han experimentado una notable revitalización gracias a la incorporación de un buen número de jóvenes y de adultos jóvenes. Los componentes festivo y religioso se solapan a menudo en algunas celebraciones,

Gráfico 1 – Participación en asociaciones. En porcentaje. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.206, 1996.

que funcionan también como «disparadores emocionales de una identidad local o regional»[7]. El apoyo a este tipo de organizaciones en las relaciones de los grupos primarios es muy fuerte[8] y parece determinar la dependencia y manifestación *comunitaria* (en el sentido de Ferdinand Tönnies[9]) del asociacionismo español en los años noventa[10].

En un estudio de opinión realizado por el CIS en enero de 1996 aparece una clasificación algo distinta de la participación en diversos tipos de asociaciones que viene a corroborar los aspectos y tendencias señalados hasta ahora (gráfico 1). Destaca, en primer lugar, que el tipo de asociación al que más declaran pertenecer los entrevistados que dicen ser miembros de alguna asociación ciudadana corresponde a las asociaciones de vecinos (30%), que duplicarían a las asociaciones culturales (15%), a las asociaciones de padres de alumnos (13%), a las asociaciones deportivas o recreativas (12%) y a las asociaciones benéficas o religiosas[11] (11%). Precisamente, son las asociaciones de vecinos las que asumen la organización de fiestas y celebraciones locales o participan en, cuando no constituyen ellas mismas, las comisiones de fiestas encargadas de tal organización. La partici-

---

[7] Andrés Orizo, F., *Sistemas de valores en la España de los 90,* CIS, 1996.

[8] Josepa Cucó, por ejemplo, identifica en la región valenciana la importancia de las *cuadrillas de amigos* para la participación en asociaciones voluntarias.

[9] Tönnies, F., *Comunidad y asociación*, Península, Barcelona, 1979.

[10] Véase Fundación Encuentro. CECS, «Uso del tiempo libre», *España 1993*, 1994, p. 104-115. En la Parte Segunda se recogen datos interesantes sobre la ingente presencia de bares y su masiva utilización en nuestro país como expresión de ese informal punto de encuentro y articulación social, tan real como difícil de formalizar analíticamente.

[11] Adviértase que el hecho de haber incluido en un mismo título y de forma genérica las asociaciones benéficas y las religiosas puede haber restado peso a los grupos «Organizaciones interesadas por los derechos humanos» y, en menor medida, «Asociaciones de mujeres», dado que se trata de grupos no excluyentes.

pación en este tipo de asociaciones y organizaciones de familias y agregados familiares es muy importante, incluso podría hablarse de redes familiares que configuran la actividad de estas asociaciones vecinales y festivas.

Según el Estudio 2.218 del CIS (1996), la razón más frecuentemente argüida para justificar la no-pertenencia a asociaciones ciudadanas es la falta de interés (41%), seguida de los problemas de tiempo (siempre relativo) (32%). Por otra parte, la participación media se produce en 1,5 asociaciones. En cuanto a la intensidad de la participación, el 40% de los jóvenes manifiesta ser un miembro activo que participa en todas o casi todas las actividades de la asociación a la que pertenece, el 45% participa esporádicamente, el 6% sólo contribuye económicamente y un 8% declara ser un mero simpatizante que no participa en la práctica. Es significativo que, entre estos mismos jóvenes, la participación activa y esporádica presenta un predominio femenino, mientras que en la participación económica y simpatizante los hombres superan a las mujeres[12].

La activa participación de los jóvenes se corresponde con el ascenso o recuperación del asociacionismo en los años noventa, ya que está protagonizado principalmente por este sector de edad. La «crisis» del asociacionismo político y sindical ha conllevado la reducción de un esperado protagonismo asociativo de las generaciones de los 25-34 y 35-44 años (probablemente la recuperación de la afiliación partidista desde 1994 también sea fruto de la incorporación de las jóvenes generaciones). Otras características de la participación asociativa de los españoles corroboran las principales hipótesis de la teoría clásica de la cultura política. El grado de participación aumenta conforme lo hace el nivel de estudios, entre las clases medias y altas, se relaciona positivamente con la propensión de los individuos a intervenir en los asuntos colectivos, como participar muy o bastante a menudo en la solución de los problemas locales y votar siempre o casi siempre en las elecciones y, por último, entre los que participan suele observarse un mayor grado de confianza social, aunque depende bastante del tipo de asociación a la que pertenece (por ejemplo, es bastante claro en las asociaciones religiosas)[13].

Finalmente, cabe preguntarse cuál es el potencial participativo del asociacionismo que determinará su futuro próximo. En 1996, el 54% de los jóvenes declaraba «estar dispuesto a participar en las actividades de algunos grupos o asociaciones voluntarias» (grupos ecologistas, pro derechos humanos, etc.), a los que podían no pertenecer en ese momento. Sin embargo, según un estudio realizado a la población general, sólo el 9% de los españoles cree probable o muy probable afiliarse a una asociación ciudadana, el 18% poco probable y el 67% nada probable. La nota destacada es que la

[12] CIS, Estudio 2.221, 1996.
[13] CIS, Estudio 2.240, 1997.

nula o escasa probabilidad de afiliarse a un partido político, a un sindicato o a una asociación religiosa es aún mayor, sobre el 80%.

2. Asociaciones, un mundo complejo y difícil de clasificar

La información sobre el número y modalidad de las organizaciones registradas legalmente nos puede permitir profundizar en el conocimiento del tejido asociativo de la sociedad española y su evolución en las últimas décadas. La principal fuente de información a este respecto la constituye el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio de Interior, con competencias en el registro de las asociaciones de régimen general y de regímenes especiales (asociaciones juveniles, asociaciones de padres de alumnos, asociaciones de consumidores y asociaciones de agricultores de montaña). Todas estas organizaciones están constituidas al amparo del artículo 22 de la Constitución y de acuerdo con la Ley de Asociaciones de 1964, que sigue vigente en la actualidad después de haber sido derogados todos los artículos que entraban en contradicción con la Constitución Española de 1978.

Las principales asociaciones voluntarias excluidas del Registro son los partidos políticos (incluidos en el Registro de Asociaciones Políticas), las asociaciones empresariales y sindicales (Registro de Entidades Sindicales), las asociaciones religiosas (Registro de Entidades Religiosas), las fundaciones (en la Ley de 1994 se establece que las de competencia estatal estarán en el Registro del Ministerio de Justicia e Interior y las de competencia autonómica en los Registro correspondientes), las asociaciones deportivas (Registro de Asociaciones Deportivas) y las asociaciones de alumnos (Ministerio de Educación y Cultura y Rectorados).

Por supuesto, hay muchas otras asociaciones voluntarias que no han sido citadas y que tienen un indudable interés en la formación de una sociedad pluralista; por ejemplo, las diversas asociaciones profesionales[14] (aunque no los colegios profesionales que son de inscripción obligada) y otras de claro carácter voluntario, pero cuya finalidad lucrativa las excluye de este tipo de análisis por cuanto no representan asociaciones secundarias o intermedias en sentido estricto (cooperativas, mutualidades, etc.).

---

[14] Es notoria la creación de asociaciones profesionales en el ámbito de las instituciones estatales más vinculadas a las funciones tradicionales del Estado: las asociaciones de jueces y magistrados, de fiscales, del Cuerpo Nacional de Policía; incluso las recientes noticias sobre los intentos de asociacionismo militar (*El País*, 29 de mayo de 1998) son una muestra del grado de pluralismo asociativo que ha alcanzado la sociedad española en tan breve período de tiempo.

2.1 *Características del desarrollo asociativo*

Una vez limitadas las entidades asociativas a las que se referirá el siguiente análisis, cabe comenzar advirtiendo el extraordinario crecimiento que demuestra el desarrollo asociativo desde la primera, pero tímida, libertad de asociación que introdujo la Ley de 1964 (tabla 2). Hasta finales de 1996 se habían constituido legalmente en nuestro país 171.484 asociaciones. Esto no significa, sin embargo, que esa cifra correspondiera al número de asociaciones en activo. El Registro Nacional de Asociaciones considera como tal no a aquellas que son efectivamente activas, que están actuando, sino las existentes que, por causas legales o estatutarias, no han sido disueltas. Se estima que la proporción de asociaciones que comunica su disolución al Registro es mínima comparado con la mayoría de ellas que subsisten en estado vegetativo o simplemente desaparecen; sólo así puede interpretarse la cifra de 4.176 disoluciones que refleja el Registro desde 1965 hasta 1990.

El ritmo de creación no ha sido homogéneo a lo largo del período. Tras un crecimiento espectacular en 1967[15], a partir de 1968 el ritmo de crecimiento se ralentiza y se mantiene relativamente estable hasta 1975. Este comportamiento responde a que, en un primer momento, el nuevo marco legal absorbió la demanda asociativa que hasta entonces no había podido manifestarse, pero que era todavía muy reducida, como se observa en los años posteriores. A partir de 1976, las transformaciones en que se ve inmersa la sociedad española tienen un claro reflejo en la evolución del desarrollo asociativo. Desde el comienzo de la transición a la democracia se produce un intenso movimiento asociativo, cuyos rasgos esenciales fueron analizados anteriormente. En 1976 se crean un 50% más de asociaciones que en 1975. En 1977 se produce una auténtica eclosión: las 1.517 asociaciones creadas en 1976 se multiplican casi por tres, hasta alcanzar las 4.235. En 1979 se alcanza el máximo de este ciclo, con casi 6.000 nuevas asociaciones. Este extraordinario dinamismo en la creación de asociaciones voluntarias rompe definitivamente con el momento de crecimiento de la etapa anterior, sólo en el trienio 1978-1980 se duplica el número de las entidades registradas. Algunos datos parciales y agregados sobre otros tipos de asociaciones, que no se incluyen en estas estadísticas, muestran también un crecimiento muy notable de organizaciones políticas, sindica-

[15] Estos datos han sido amablemente facilitados por el Registro Nacional de Asociaciones de su base informática de datos estadísticos. Ha de advertirse que las cifras aquí presentadas para los primeros años de funcionamiento de la ley no coinciden con las aportadas por Rafael Prieto-Lacaci. La cifra superior que éste aporta puede deberse a que incluye las asociaciones registradas en 1965, que ya existían en su mayoría y que se registraron al amparo de la nueva ley, y que él estima en unas 2.500 aproximadamente. Véase Prieto-Lacaci, R., «Asociaciones voluntarias», en Campo, S. del (ed.), *op. cit.*, 1993.

Tabla 2 – Evolución del número de asociaciones voluntarias inscritas anualmente en el Registro Nacional de Asociaciones por ámbito territorial de actuación. En porcentaje sobre el total anual absoluto. 1966-1996

	Total anual absoluto	Total anual acumulado	Estatal	Regional	Provincial	Comarcal	Local
1966	520	520	7,0	2,0	29,0	12,0	50,0
1967	1.669	2.189	16,0	3,0	22,0	4,0	55,0
1968	816	3.005	9,9	2,0	29,7	5,0	53,5
1969	673	3.678	12,0	2,0	30,0	4,0	52,0
1970	625	4.303	7,0	3,0	21,0	5,0	64,0
1971	898	5.201	7,0	2,0	22,0	3,0	66,0
1972	1.115	6.316	5,9	3,0	28,7	5,9	56,4
1973	1.026	7.342	6,0	2,0	29,0	6,0	57,0
1974	1.072	8.414	6,0	2,0	28,0	4,0	60,0
1975	1.098	9.512	5,0	3,0	23,0	5,0	64,0
1976	1.517	11.029	4,0	2,0	24,0	5,0	65,0
1977	4.235	15.264	4,0	1,0	18,8	4,0	72,3
1978	5.795	21.059	3,0	2,0	18,2	4,0	72,7
1979	5.902	26.961	4,0	3,0	16,8	5,0	71,3
1980	5.220	32.181	5,0	3,0	22,0	5,0	65,0
1981	4.910	37.091	5,9	3,0	24,8	6,9	59,4
1982	4.904	41.995	6,1	6,1	26,3	5,1	56,6
1983	5.193	47.188	7,1	10,1	25,3	4,0	53,5
1984	6.025	53.213	7,0	18,0	24,0	5,0	46,0
1985	5.862	59.075	8,0	20,0	23,0	4,0	45,0
1986	5.868	64.943	7,0	15,0	26,0	5,0	47,0
1987	7.207	72.150	8,0	18,0	22,0	5,0	47,0
1988	8.060	80.210	8,1	19,2	20,2	6,1	46,5
1989	8.117	88.327	8,0	20,0	20,0	6,0	46,0
1990	8.957	97.284	8,0	17,0	22,0	6,0	47,0
1991	11.078	108.362	9,0	15,0	22,0	6,0	48,0
1992	10.935	119.297	7,0	18,0	22,0	8,0	45,0
1993	11.421	130.718	9,1	22,2	22,2	6,1	40,4
1994	12.874	143.592	9,9	21,8	22,8	5,9	39,6
1995	13.874	157.466	9,1	23,2	21,2	5,1	41,4
1996	14.018	171.484	12,0	26,0	20,0	5,0	37,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Registro Nacional de Asociaciones.

les y profesionales durante los años 1978-1980, consecuencia directa del renacimiento de las libertades individuales, civiles y políticas que establecía la Constitución[16].

[16] Véanse los datos aportados por Prieto-Lacaci, R., *op. cit.*, 1993.

Durante los primeros años ochenta el ritmo de crecimiento de las entidades asociativas registradas se invierte y se crean menos asociaciones que en años anteriores. Una tímida recuperación se inicia en 1983. Antes se han apuntado algunas de las razones argüidas de esta crisis del movimiento asociativo, que hacen referencia tanto al escaso grado de institucionalización de las asociaciones como a las excesivas expectativas puestas en la democratización de la vida española, lo que llevó incluso a teorizar, desde algunos ámbitos, sobre la no necesidad de las asociaciones, al existir nuevos órganos democráticos que podían solucionar los problemas de los ciudadanos[17]. Consecuencia de la frustración de esas expectativas es lo que se ha conocido como la «etapa del desencanto» en la sociedad española.

El asociacionismo adquiere un nuevo impulso en los últimos años de la década de los ochenta, a partir de 1987. El máximo de este ciclo alcista se alcanza en 1991, cuando se superan por primera vez las 10.000 nuevas asociaciones registradas en un año (11.078). Aunque el ritmo de crecimiento se ralentiza un poco en 1992 y 1993, puede afirmarse que el asociacionismo de los años noventa ha recobrado la dimensión de movimiento que le caracterizó durante los setenta[18]. Hemos visto como este ascenso del asociacionismo se vincula a la creciente participación juvenil y a la aparición de nuevos valores culturales que estimulan la participación en acciones dirigidas a la integración social.

Por último, hay que destacar los cambios observados en el ámbito territorial de actuación declarado por las organizaciones que se crean cada año. En la tabla 2 se aprecia que en todos los años de la serie el porcentaje mayor corresponde a las asociaciones de ámbito local, que incluye tanto a las que realizan sus actividades en el ámbito del municipio como a las que pueden estar limitadas a una sola calle. Desde 1966 hasta 1983 más de la mitad de las asociaciones que se registraban cada año declaraban este ámbito de actuación, con porcentajes superiores al 70% en el período 1977-1979. Las asociaciones de ámbito provincial las siguen en relevancia; su participación anual oscila entre el 20% y el 30% de todas las registradas y muestran un desarrollo sin apenas variaciones desde 1987. En cuanto a las asociaciones de ámbito estatal, éstas se han movido en el intervalo del 16% (1967) y el 3% (1978), siendo en 1996 del 12%. El crecimiento más extraordinario se produce en las asociaciones de ámbito regional, que aumentan

[17] Alberich, T., «La crisis de los movimientos sociales y el asociacionismo de los años noventa», *Documentación Social*, n. 90, 1990.

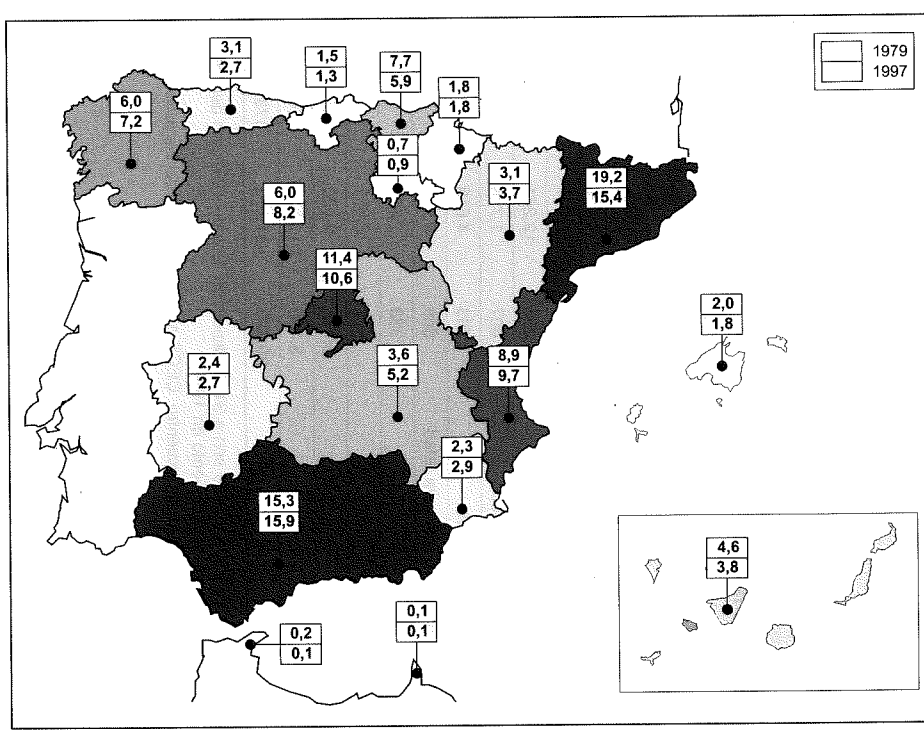
[18] Según datos facilitados por la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales sobre inscripciones de partidos políticos, en 1991 el número de partidos políticos que se inscribió en el Registro triplicó al del año anterior (189), rompiendo la pauta predominante desde 1977 de 25-75 partidos nuevos al año. El año en el que se inscribieron un mayor número de partidos fue 1977 (204). En 1995 el número de nuevos partidos superó al de 1977 (230).

en detrimento, especialmente, de las locales. En concreto, las organizaciones regionales pasan de suponer el 2%-3% de las nuevas asociaciones creadas en los años setenta al 20% en 1985 y al 26% en 1996.

Este desplazamiento del ámbito territorial de actuación de las asociaciones no hay que interpretarlo como que realmente las nuevas organizaciones realizan sus actividades sobre todo el territorio regional, creciendo, por tanto, de manera importante en tamaño y en número de asociados. Es el establecimiento y desarrollo de las comunidades autónomas en la primera mitad de los años ochenta lo que explica este cambio territorial. La política de subvenciones que han practicado las instituciones autonómicas ha supuesto que, en muchos casos, las asociaciones opten por declarar un ámbito regional de actuación en lugar del local donde desarrollan sus actividades. Hay que señalar que el traspaso de funciones y servicios en materia de asociaciones se ha realizado ya a todas las comunidades autónomas.

Por lo que se refiere a la distribución territorial de las organizaciones, aunque, como es lógico, son las comunidades autónomas con mayor número de habitantes las que cuentan también con mayor proporción de asociaciones, la evolución en el período 1979-1997 (gráfico 2) muestra cambios

Gráfico 2 – Evolución de la distribución de las asociaciones por comunidades autónomas. 1979-1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Registro Nacional de Asociaciones.

Tabla 3 – Evolución del número de asociaciones por grandes grupos de actividad. En números absolutos, porcentaje respecto al total de asociaciones y números índice. Base 1979=100. 1979-1997

	Números absolutos			Porcentaje respecto al total de asociaciones			Números índice		
	1979	1989	1997	1979	1989	1997	1979	1989	1997
Varias	80	783	2.654	0,26	0,86	1,51	100	978,75	3.317,50
Culturales e ideológicas	7.439	32.337	64.772	24,51	35,31	36,87	100	434,70	870,71
Deportivas, recreativas y juveniles	5.293	12.261	26.948	17,44	13,39	15,34	100	231,65	509,13
Disminuidos físicos y psíquicos	607	1.776	3.280	2,00	1,94	1,87	100	292,59	540,36
Económicas y profesionales	1.383	4.613	10.505	4,56	5,04	5,98	100	333,55	759,58
Familia, consumidores y tercera edad	869	4.546	8.670	2,86	4,96	4,93	100	523,13	997,70
Femeninas	338	1.307	5.326	1,11	1,43	3,03	100	386,69	1.575,74
Filantrópicas	427	2.651	7.906	1,41	2,90	4,50	100	620,84	1.851,52
Educativas	8.711	19.420	25.146	28,71	21,21	14,31	100	222,94	288,67
Vecinos	5.199	11.876	20.482	17,13	12,97	11,66	100	228,43	393,96
Total	**30.346**	**91.570**	**175.689**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100**	**301,75**	**578,95**

Notas: Los datos de 1979 y 1989 son a 31 de diciembre. Los de 1997 son del mes de abril. Los datos de 1979 y 1989 corresponden a las asociaciones que existían en esa fecha y siguen en funcionamiento en 1998.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Registro Nacional de Asociaciones.

significativos. En términos generales, desciende la participación de las comunidades autónomas más desarrolladas y aumenta en las que tienen un nivel de desarrollo menor. Entre las primeras destacan los descensos de Cataluña, el País Vasco y Madrid, y entre las segundas, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Galicia. Estos datos parecen indicar un proceso de acercamiento en las pautas de asociacionismo entre comunidades autónomas, aunque la distribución por actividades (véase el indicador A.2.6.2 del Anexo Estadístico) manifiesta algunas especificidades muy marcadas.

2.2 *Grandes grupos de actividades*

Respecto a la actividad que realizan las asociaciones, la única clasificación disponible hasta el momento es la realizada por el Registro Nacional de Asociaciones de acuerdo con su propia tipología; que resulta muy poco adecuada desde una perspectiva analítica. Si observamos la tabla 3, el 37% de asociaciones que integran el grupo de culturales e ideológicas –el mayor de todos– realiza actividades tan heterogéneas como son las artísticas, literarias, musicales, científicas, cineclubes, clubes de radioaficionados, etnológicas y costumbristas, ecologistas, clubes sociales (leones, rotarios, hermandades) y las consideradas ideológicas (religiosas, de derechos humanos, nacionalistas, pro-vida y similares). El segundo grupo en importancia son las asociaciones deportivas, recreativas y juveniles, que representan el 15,3% del total y las integran asociaciones deportivas en general, peñas de seguidores y aficionados, peñas taurinas, casas regionales, de excursionismo, gastronómicas, de juegos de salón, de festejos, etc. En tercer lugar se hallan las asociaciones educativas (14,3%), que incluyen a las asociaciones de padres de alumnos, alumnos, ex alumnos y jardines de infancia. Las asociaciones vecinales representan el 11,6% del total. Las demás asociaciones son mucho menos numerosas y sus porcentajes oscilan entre el 6% de las económicas y profesionales y el 2% de las asociaciones de discapacitados y las agrupadas bajo el epígrafe de «varias» (esotéricas y referidas a países extranjeros).

De los datos disponibles para el período 1979-1997 se deduce que todos los tipos de asociación han aumentado sus efectivos, pero a un ritmo de crecimiento distinto en cada caso. Los incrementos más llamativos –excluido el grupo de «varias»– se registran en las asociaciones filántrópicas y femeninas, que han experimentado un notable crecimiento en los últimos años. Por debajo del crecimiento medio se encuentran cuatro grupos de asociaciones: educativas, vecinos, deportivas, recreativas y juveniles y disminuidos físicos y psíquicos. Destaca la ralentización del grupo de asociaciones educativas y, en menor medida, de vecinos. En conjunto, puede afirmarse que se produce un lento crecimiento del asociacionismo tradicional y un aumento rápido del asociacionismo ligado a nuevos ámbitos de

preocupación social, aunque conviene tener muy presente la influencia que sobre los índices de incremento tiene el número de asociaciones que se tome como base. Así, creemos verdaderamente significativo que en apenas nueve años, entre 1989 y 1997, se haya duplicado el número de asociaciones culturales e ideológicas, con diferencia, las más numerosas.

2.3 *Ámbitos de actividad*

Una manera de conocer la relevancia de los diferentes tipos de asociación es, además de por el número de entidades, por el volumen de afiliados. No se dispone de una estadística fiable sobre este punto, ya que a la dificultad de acopio de datos a partir de la información de las organizaciones mismas, se une el que el concepto mismo de afiliado que se maneja no es unívoco: en algunos casos implica inscripción, pago de cuotas, participación más o menos activa en las actividades de la asociación; en otras ni siquiera muchos de los considerados afiliados saben que lo son. Por ello, aunque existen algunas estimaciones a partir de la información de las propias organizaciones[19], en nuestro análisis hemos optado por una vía indirecta. A partir de los datos del Estudio 2.206 del CIS referidos a la afiliación a asociaciones, partidos políticos y sindicatos, hemos elaborado la tabla 4. En la medida en la que es la persona asociada la que afirma su afiliación, creemos que se trata de un acercamiento más «real», operativo y adecuado a nuestro objeto de estudio que el que proporcionan los incompletos, insuficientes y hasta cierto punto interesados datos que aportan las organizaciones.

Las asociaciones que agrupan a un mayor número de afiliados son las de vecinos, con más de dos millones de asociados. La Confederación de Asociaciones de Vecinos de España (CAVE) está formada por 7 confederaciones autonómicas y 77 federaciones que agrupan a cerca de 2.000 asociaciones con una afiliación de millón y medio de ciudadanos. Desde hace años se ha observado la creación de asociaciones pequeñas, de barrio-comunidad e incluso de urbanización o calle, que en muchas ocasiones se denominan asociación de propietarios. Por otra parte, en algunas clasificaciones, este tipo de asociaciones aparece en un mismo grupo junto con las de consumidores. Quizá esto explique la disparidad de los casi 400.000 afiliados a asociaciones de consumidores que aparecen en esta tabla respecto a otras estadísticas. Los afiliados de esta tabla lo son a título individual y no a través de otro tipo de asociaciones, como las de vecinos.

---

[19] Véase Alberich, T., «Aspectos cuantitativos del asociacionismo en España», *Documentación Social*, n. 94, 1994; y Casado, D. (comp.), *Organizaciones voluntarias en España*, Hacer, Barcelona, 1995.

Tabla 4 – Número de afiliados a asociaciones, partidos políticos y sindicatos. 1996

Tipo de asociación	Afiliados
Asociaciones benéficas o religiosas	779.766
Culturales	1.039.689
Deportivas o recreativas	864.066
De vecinos	2.121.527
De mujeres	259.922
Interesadas por los derechos humanos	519.844
Grupos ecologistas o pacifistas	302.072
Asociaciones de consumidores	393.396
Asociaciones o colegios de profesionales	393.396
APAs	913.240
Otras	519.844
NS/NC	1.040.729
Total asociaciones	**9.147.491**
Partidos políticos	963.638
Sindicatos	1.927.277
Total	**12.038.406**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.206*; y datos del Instituto de Demografía.

El segundo grupo en importancia es el de las asociaciones culturales, con algo más de un millón de afiliados, seguido del de las asociaciones de padres de alumnos. En España existen más de 7.000 APAs. Las dos grandes organizaciones en este campo son la Confederación Española de Madres y Padres de Alumnos (CEAPA) y la Confederación Nacional Católica de Asociaciones de Padres de Alumnos (CONCAPA).

Pueden resultar chocantes –por lo escasos– los datos de afiliación a asociaciones deportivas y recreativas. Hay que señalar que la mayoría de los clubes deportivos no son asociaciones, por lo cual, si se consideraran como afiliados a asociaciones los socios de esos clubes deportivos, el número de los primeros aumentaría considerablemente.

A continuación encontramos las asociaciones benéficas o religiosas, con algo menos de 800.000 afiliados. Las dos grandes asociaciones de este grupo son Cruz Roja y Cáritas. A éstas se podrían sumar las organizaciones de ayuda a los discapacitados que, aunque ocupan un grupo de actividad diferenciado en la tipología del Registro, son asociaciones de autoayuda y asistenciales en el ámbito particular de las discapacidades físicas, psíquicas y sensoriales. Las principales entidades en este campo son la Confederación Nacional de Sordos de España (CNSE, compuesta de 9 federaciones y 92 asociaciones en 1997) y la Federación Española de Asociaciones de Padres y Amigos de los Sordos (FIAPAS, con 46 asociaciones federadas), am-

bas declaradas de utilidad pública; la Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Retraso Mental (FEAPS, con 405 asociaciones), la Federación Española de Deportes de Paralíticos Cerebrales (FEDPC, con 67 clubes afiliados y 5 federaciones autonómicas), la Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España (COCEMFE, que agrupa a 740 entidades) y la Federación Española de Deportes para Minusválidos Físicos (FEDMF, que en la temporada 1996/97 tenía 2.395 licencias).

Es importante destacar el volumen de afiliación de los grupos de asociaciones interesadas por los derechos humanos (Intermón, Manos Unidas, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, Paz Ahora, Coordinadora Gesto por la Paz de Euskal Herria, la Coordinadora estatal de ONGs para el desarrollo, y a las diversas asociaciones aparecidas en los años noventa de «solidaridad sin fronteras»: arquitectos sin fronteras, bomberos, farmacéuticos, ingenieros, médicos, etc.) y grupos ecologistas y pacifistas (Greenpace, CODA, AEDENAT, Federación de Amigos de la Tierra, ADENA-WWF-España...); entre los dos suman más de 800.000 afiliados. En ambos casos se trata de asociaciones de creación relativamente reciente y que han experimentado un notable auge, gracias al creciente protagonismo real y mediático de los temas medioambientales y de las catástrofes humanitarias en los últimos años.

Por último, en el grupo «otras» habría que incluir a las asociaciones de la tercera edad y a las familiares. Entre las primeras, cabe destacar a la Unión Democrática de Pensionistas, la Asociación Gerontológica Interprovincial, la Asociación Servicio Integral Sectorial para Ancianos y la Confederación Nacional de Jubilados y Pensionistas. Entre las familiares destaca la Unión de Asociaciones Familiares (UNAF), que agrupa a 12 asociaciones de muy diferente tipo sobre las que no existen datos de afiliación.

En el estudio del CIS que hemos utilizado para elaborar la tabla 4 se pregunta también específicamente por la afiliación a sindicatos y a partidos políticos. Los resultados se aproximan bastante a los datos de afiliación aportados por otras fuentes. Las asociaciones sindicales contaban en 1989 con un número de afiliados entre 1.100.000 y 1.600.000, de acuerdo con una tasa de afiliación de entre el 12% y el 17% de la población asalariada[20] (esta afiliación se reparte, principalmente, entre las dos grandes centrales estatales, UGT y CC OO). En 1993, la afiliación a partidos políticos se estimaba en 900.000 aproximadamente, pero cabe suponer que el incremento de partidos políticos registrados desde 1995 y el aumento de las tasas de participación en los mismos que se deduce de las encuestas de opinión, habrán elevado también esta cifra de afiliación durante la segunda mitad de los años noventa.

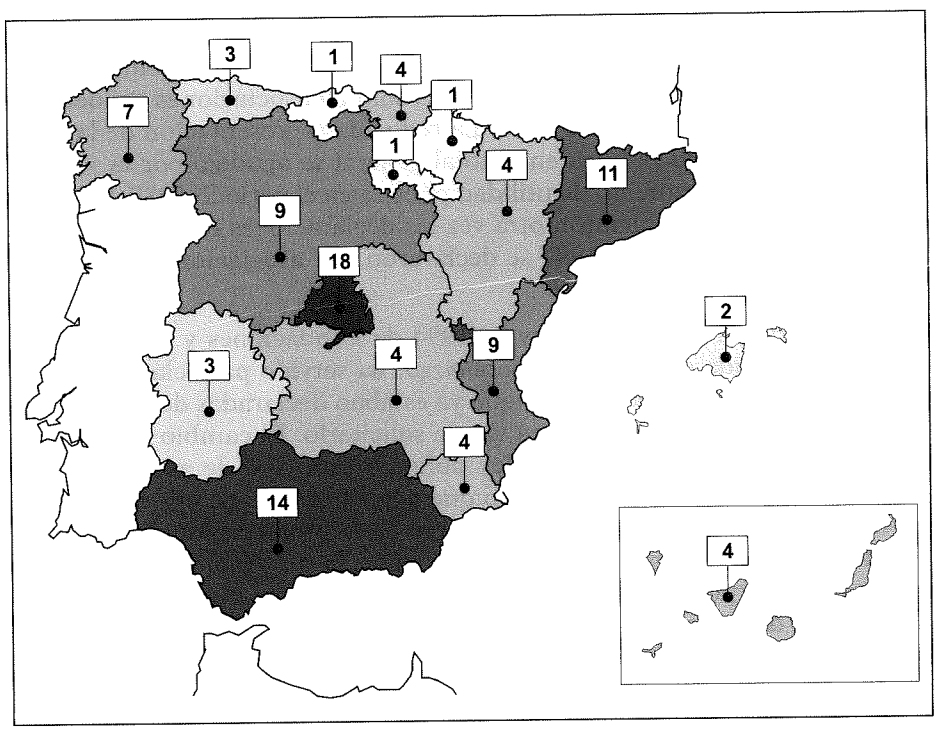
---

[20] Prieto, C., *op cit.*, 1993.

2.4 Federaciones

La proliferación de asociaciones que actúan en un mismo sector suele conducir a la creación de una entidad superior de carácter federativo, que se constituye como elemento coordinador a partir del cual se desarrollan determinadas estrategias en el ámbito territorial de cada asociación. Las entidades federadas citadas arriba en los diferentes ámbitos de actividad representan ejemplos de esta capacidad de agrupación y coordinación interorganizativa. Las federaciones y confederaciones poseen mayor poder de intermediación y de presión sobre las instituciones políticas y la Administración Pública que las organizaciones individuales. Este hecho, sumado a la centralidad territorial de la Comunidad de Madrid, favorece que sea ésta la autonomía con mayor porcentaje de federaciones inscritas (18%). En el gráfico 3 se muestra que las 1.995 federaciones existentes en 1996 se distribuyen regionalmente en proporción similar al resto de asociaciones voluntarias inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones, correspondiendo a las autonomías más pobladas los porcentajes más significativos: Andalucía (14%), Cataluña (11%), Comunidad Valenciana (9%) y Castilla y León (9%). El crecimiento de estas federaciones ha reflejado un ritmo más

Gráfico 3 – Federaciones por comunidades autónomas. En porcentaje. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Registro Nacional de Asociaciones.

sostenido que el asociacionismo general, lo que para algunos es una manifestación de «maduración» de las prácticas asociativas en nuestro país, aunque, por otra parte, no cesan de oírse voces que reclaman una mayor capacidad de coordinación y organización por parte de las asociaciones que actúan en el mismo ámbito, en especial, el de la prestación de servicios y asistencia sociales.

2.5 *Entidades de utilidad pública*

El Decreto de 20 de mayo de 1965 establece: «Las asociaciones dedicadas a fines asistenciales, educativos, deportivos o cualesquiera otros fines que tiendan a promover el bien común, podrán ser declaradas de utilidad pública». Ser reconocida asociación de utilidad pública conlleva una serie de prerrogativas, como las exenciones que las leyes reconozcan a favor de estas asociaciones, tener preferencia en la concesión de créditos oficiales y subvenciones para las actividades a que se dedique la asociación, recibir ayuda técnica y asesoramiento de la Administración del Estado y ser oídos en la preparación de disposiciones generales relacionadas directamente con las materias de su actividad[21]. El número de declaraciones de utilidad pública a asociaciones y fundaciones ha sido muy escaso. Apenas el 0,54% de las asociaciones activas en 1997 había recibido este reconocimiento del Estado. En 1985, el Gobierno consideró necesario reordenar esta materia, paralizando prácticamente el procedimiento de nuevos reconocimientos de utilidad pública, lo que se advierte en las sólo 20 asociaciones así declaradas en 1987 y las 3 únicas de 1988. La reducida representación de las asociaciones de utilidad pública en el total general se agudizó por la «congelación» del reconocimiento de utilidad pública en el período 1989-1992. Sin embargo, en 1993 se iniciaron otra vez las declaraciones de utilidad pública. Entre 1993 y mayo de 1997 se declararon 157 asociaciones de utilidad pública (tabla 5).

La entrada en vigor de la Ley 30/1994 de Fundaciones y de Incentivos Fiscales, conocida como *ley del mecenazgo*, ha servido para clarificar la situación tanto de las asociaciones que ya estaban declaradas de utilidad pública como de las que estaban en vía de solicitarlo. El cambio más importante ha consistido en que esta ley obliga a este tipo de asociaciones a rendir cuentas de sus acciones, algo que anteriormente no era obligatorio. La responsabilidad de la *ley del mecenazgo* en la proliferación de fundaciones de todo tipo durante los últimos tres años, la mayoría de ellas creadas por grandes corporaciones mercantiles, ha sido la consecuencia más inmediata y, sin duda, la más debatida desde la perspectiva del carácter voluntario y altruista de estas entidades.

---

[21] Casado, D. (comp.), *op. cit.*, 1995.

Tabla 5 – Evolución de las asociaciones declaradas de utilidad pública por comunidades autónomas. 1986-1997

	Hasta 1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (*)	Total	%
Andalucía	72	4	0	0	0	0	0	6	1	12	8	0	**103**	10,8
Aragón	25	0	0	0	0	0	0	2	0	4	2	0	**33**	3,5
Asturias	14	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	**16**	1,7
Baleares	8	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	**10**	1,0
Canarias	15	0	0	0	0	0	0	2	0	1	2	0	**20**	2,1
Cantabria	9	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	**13**	1,4
Castilla-La Mancha	12	0	0	0	0	0	0	3	0	2	2	0	**19**	2,0
Castilla y León	62	1	0	0	0	0	0	8	1	3	1	0	**76**	7,9
Cataluña	103	6	0	0	0	0	0	7	0	4	6	0	**126**	13,2
C. Valenciana	140	0	0	0	0	0	0	6	0	3	0	1	**150**	15,7
Extremadura	17	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	**19**	2,0
Galicia	32	2	0	0	0	0	0	2	1	1	4	0	**42**	4,4
Madrid	168	5	3	0	0	0	0	19	3	11	13	0	**222**	23,2
Murcia	17	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	**19**	2,0
Navarra	13	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	**15**	1,6
País Vasco	59	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	**60**	6,3
La Rioja	8	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	**11**	1,2
Ceuta	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**2**	0,2
Melilla	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**	0,0
Total	**776**	**20**	**3**	**0**	**0**	**0**	**0**	**63**	**6**	**44**	**43**	**1**	**956**	**100**

(*) Datos de mayo.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Registro Nacional de Asociaciones.

La mayor parte de las asociaciones declaradas de utilidad pública están relacionadas con personas discapacitadas o con enfermedades (el 32% en 1989), seguidas de las de carácter deportivo y recreativo (19%, en su mayoría casas regionales), las de carácter filantrópico (17%, ayuda a ex toxicómanos, alcohólicos, etc.), las educativas (9,5%, todas ellas APAs), las culturales e ideológicas (9%), las de tercera edad y familiares (9%) y las económicas y profesionales (5,5%)[22].

3. Mayor protagonismo de las organizaciones de voluntarios

En general, todas las asociaciones tienen un componente esencialmente voluntario en sus formas de reclutamiento. Pero últimamente se ha asi-

[22] Aznar López, M., «Las asociaciones», en AA.VV., *El sector no lucrativo en España*, Escuela Libre, Madrid, 1993.

milado el concepto de asociaciones u organizaciones voluntarias a aquellas que se caracterizan por su alejamiento de las pautas mercantiles, por una menor identificación con la defensa de intereses propios y por su vocación de ayuda. La creciente atención que las organizaciones de voluntarios, de voluntariado o de servicios voluntarios han despertado en los últimos años es paralela al crecimiento de estas entidades y al prestigio social que la solidaridad vinculada a estas organizaciones ha alcanzado en la sociedad española.

No obstante, no es un fenómeno exclusivo de nuestro país. Su reciente aparición está relacionada con la crisis del Estado de Bienestar en los países de capitalismo avanzado y constituye quizás una respuesta social, ciudadana, a la corriente política e ideológica neoliberal extendida durante los años ochenta entre los Gobiernos occidentales. Aunque herederas en buena medida de los nuevos movimientos sociales, estas organizaciones manifiestan en sus fines e ideología una perspectiva *particularista,* que no acomete las causas de los problemas sociales, de los procesos de exclusión social, sino que actúa sobre las consecuencias y los efectos de una manera complementaria al Estado (heteroayuda) y no en confrontación con él, como es característico de los movimientos sociales.

Consecuencia del interés que el Estado tiene en estas organizaciones y en los servicios sociales que realizan es la nueva Ley Nacional del Servicio Voluntario de enero de 1996, que regula la acción voluntaria de aquellas entidades que actúan a nivel supraautonómico, estatal y en programas internacionales[23]. Las instituciones europeas también han reconocido la relevancia del fenómeno y han recomendado el análisis de este sector (el tercer sector) en toda la Europa comunitaria, con el fin de armonizar su regulación y potenciar su actuación[24]. En este sentido, el Proyecto VOLMED, dirigido por la Fundación Italiana para el Voluntariado, ha reunido a cuatro países europeos del Mediterráneo, Grecia, Portugal, Italia y España[25], para estudiar el tema. Las 377 encuestas realizadas a entidades de voluntariado repartidas homogéneamente por el territorio español permiten conocer los aspectos más importantes y característicos de las organizaciones de voluntarios en España y su comparación con las de los países vecinos. A continuación vamos a señalar algunos de los datos más interesantes

---

[23] Todas las comunidades autónomas tienen la competencia en bienestar social y a ellas corresponde regular los servicios voluntarios. Quince autonomías tienen alguna regulación concerniente al voluntariado, bien sea mediante una ley específica o una simple referencia sujeta a otra ley.

[24] Véase Comisión Europea, *La promoción del papel de las asociaciones y de las fundaciones en Europa*, Bruselas, 1997.

[25] VOLMED Project, *Organised voluntary services in the countries of mediterranean Europe. Final Report,* Fondazione Italiana per il Volontariato, con la contribución de la Comisión Europea.

de este estudio, que completaremos en algunos casos con otros del informe *Las organizaciones de voluntariado en España*[26], un estudio sobre 646 organizaciones de voluntariado hecho por encargo de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España en 1996.

Los criterios establecidos para la selección de las organizaciones objeto del estudio del VOLMED hacían referencia al concepto de servicio voluntario (finalidad no lucrativa de los servicios prestados y predominio del personal sin retribución económica por su actividad) y al de «voluntariedad» (producción de bienes y servicios socialmente útiles y destinados exclusiva o principalmente a terceros). De la muestra analizada se obtuvo que el 50% de las organizaciones voluntarias en España han sido creadas con posterioridad a 1986, lo cual arroja una proporción de organizaciones jóvenes superior a la del resto de países comparados. Casi tres de cada cuatro organizaciones fueron creadas después de 1975, lo que da idea del contexto político democrático y de modernización económica en el que aparece el extraordinario fenómeno de las organizaciones voluntarias.

El principal sector de actividad donde desarrollan su actuación es el socio-asistencial (51%), seguido a gran distancia por el educativo (10%), el sanitario (5%), el cultural (5%), y el de medio ambiente (1,9%). El gran peso de los servicios asistenciales en España es mayor que en los otros países mediterráneos; en Italia representan el 37% y en Portugal el 30%. Los motivos aducidos apuntan a la herencia franquista de acción social esencialmente asistencialista, pero también al hecho de que el campo del bienestar social incluye en España acciones que en otros países son integradas en el área de la salud, como la ayuda a discapacitados físicos y psíquicos o a toxicómanos. Según el estudio de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado, los servicios que prestan las organizaciones españolas de voluntariado se corresponden con su carácter básicamente asistencialista; se trata fundamentalmente de tareas de información (28%), formación (28%) y asistencia social (42%).

Los grupos de población más citados entre aquellos a los que estas entidades dirigen su actividad (sus clientes o usuarios) pertenecen a los colectivos en riesgo de exclusión social: adolescentes (35%), jóvenes (34%), menores (29%), discapacitados psíquicos (27%), toxicómanos (23%) e inmigrantes (22%). La preponderancia de estos grupos es coherente con el hecho de que el 54% de las organizaciones oriente sus servicios exclusivamente a terceras personas, mientras el 40% reparte su acción entre terceros y sus asociados (un 20% se dedica principalmente al servicio a terceros y un 20% a sus asociados); el 6% restante correspondería a grupos de autoayuda, orientados exclusivamente a los asociados.

---

[26] Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, *Las organizaciones de voluntariado en España,* Instituto Universitario de Sociología de Nuevas Tecnologías.

Según el sector de actividad, la actuación se realiza en un ámbito territorial mayor o más cercano; en el caso de las organizaciones especializadas en la actuación contra la marginación se advierte que trabajan sobre territorios más extensos que las organizaciones dedicadas a la prestación de servicios recreativos (deporte y tiempo libre), que tienden a centrarse en el ámbito del barrio o el municipio. El 31% del total actúa a escala municipal, el 28% en el ámbito provincial, el 15% en el autonómico o interprovincial y el 11% en todo el territorio estatal. Destaca el hecho de que la mayoría de organizaciones españolas actúe en un ámbito superior al local, algo peculiar que también se repite en Grecia, mientras que en Italia y Portugal predominan las organizaciones que intervienen en un ámbito más cercano al usuario. Entre las conclusiones del estudio, se apuntó a este respecto la primacía de los criterios de eficacia frente a los problemas sociales, en contraposición a criterios de inserción social o de imbricación en el tejido social más próximo por parte de estas organizaciones.

Las estructuras de las que han surgido estas organizaciones muestran la relevancia de los movimientos sociales y de otras asociaciones voluntarias antes constituidas (85%) y la escasa importancia de partidos políticos y sindicatos (0,3%), mucho menor que la de las organizaciones de carácter religioso (11,4%). Estos orígenes se corresponden con el carácter no confesional de muchas organizaciones, el 72%, que es la proporción más alta en los cuatro países. Esto puede responder a un cierto proceso de secularización y a la relativa juventud de estas organizaciones y de sus miembros. En efecto, en las organizaciones españolas consideradas, el 55% de los voluntarios es menor de 18 años y el 28% tiene una edad comprendida entre los 18 y los 29 años. La extraordinaria juventud del voluntariado español (en los otros países estudiados predomina el grupo de edad entre 30 y 45 años) no recibe explicación en las conclusiones del informe, que reconoce su singularidad. Probablemente, y al margen de posibles deficiencias de la muestra[27], las características culturales y las actitudes participativas de los jóvenes españoles pueden contribuir a explicar este fenómeno.

El nivel de estructuración de las organizaciones voluntarias españolas es algo inferior al del resto de los países estudiados, pero es considerado estable y consolidado en el 90% de la muestra. Esta estabilidad se traduce en dos hechos que recoge el estudio de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado. En primer lugar, son muchas las organizaciones (71%) que se han dado de alta en el Registro Nacional de Asociaciones, aunque no son pocas las organizaciones con una estructura consolidada que, por diversas razones, no se inscriben en dicho registro. En segundo lugar, es igualmente alto el índice de conexión inter-organizativa, representado por los acuerdos y relaciones que las organizaciones voluntarias mantienen entre ellas y

[27] La presencia de la Cruz Roja infla las cifras de voluntarios adolescentes en la distribución por edades de la muestra total.

con otras instituciones. El 53% de las entidades forman parte de otras organizaciones, de federaciones o de coordinadoras, y el 42% no está integrada en ninguna entidad de ámbito superior. Sin embargo, el 64% de las organizaciones dicen mantener acuerdos con otras organizaciones de voluntariado, el 46% con asociaciones comprometidas socioculturalmente, el 35% tiene compromisos con escuelas y el 34% tiene acuerdos con estructuras eclesiásticas. Sólo el 15% de las organizaciones no mantiene ningún tipo de acuerdo. Respecto a las instituciones públicas, el 57% de las organizaciones tiene acuerdos con ayuntamientos y el 59% con comunidades autónomas.

Las fuentes de financiación ponen de manifiesto la fuerte dependencia de las entidades españolas de los fondos públicos y la escasa cultura de *membership* –de socio comprometido– que persiste en nuestras asociaciones. El 20% de las organizaciones estudiadas declaraba que entre el 50% y el 75% de sus ingresos provenía de fuentes públicas y el 39% manifestaba que este tipo de ingresos representaba más del 75% del total. El grado de dependencia pública es menor en los otros tres países estudiados. En su gran mayoría las entidades combinan las fuentes de ingresos privadas y públicas en su financiación; sólo un 11% recibe exclusivamente fondos públicos. La procedencia de los ingresos privados es diversa: el 67% de las asociaciones cuenta con cuotas regulares de sus asociados, el 53% percibe donaciones realizadas por personas individuales, el 26% recibe donaciones de empresas y el 22% cuenta con el apoyo financiero de fundaciones. En los últimos años se han promocionado diferentes formas de participación de las empresas privadas en la financiación de actividades de interés social, lo que proporciona publicidad e importantes beneficios fiscales a las empresas. Un medio de realizar esta aportación es a través de la formación de fundaciones dedicadas al interés social, que ha conocido un importante crecimiento al amparo de la *ley del mecenazgo* de 1994.

Las 377 organizaciones de voluntarios que han colaborado en el estudio VOLMED agrupan a casi 2,3 millones de personas, de las cuales, 1.990.237 son miembros de la organización, 251.506 son voluntarios, 10.797 son objetores de conciencia y 9.790 son trabajadores remunerados. Predominan los hombres (58%) sobre las mujeres (42%), fenómeno que es extrapolable a los otros países estudiados. En cuanto al nivel educativo, destaca la gran proporción de universitarios (36%) en las asociaciones españolas, que es del 15% en Italia o del 18% en Portugal. Por último, respecto al número de horas semanales destinadas al trabajo voluntario, cerca del 5% de los voluntarios españoles dedica más de 15 horas a la semana mientras el 56% consagra a esta actividad menos de cinco horas semanales. Esto se vincula con que, según el informe de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado, más del 50% de las organizaciones no pide a sus voluntarios disponibilidad de tiempo mínimo y que casi el 43% no exige ninguna preparación particular. Según este mismo informe, la mitad de las organiza-

ciones estudiadas tenía un mínimo del 25% del personal involucrado voluntario. En el 64% de ellas el personal voluntario representa hasta el 50% del total y en un 12% todos los miembros son voluntarios. Existe una tasa de movilidad importante dentro de los voluntarios, que podría indicar que la inestabilidad pudiera ser una de las características de una parte significativa del elemento humano de este fenómeno social. La conclusión apuntada por los autores del informe es que gran parte de los voluntarios no militan en las organizaciones de voluntariado, sino que son colaboradores en algunas de sus actividades. Tal vez de esta limitación proceda el que hayamos asumido el concepto anglosajón para definir este fenómeno social.

La conclusión de este apartado nos confirma algunos argumentos ya avanzados en la introducción. Al margen de la continuidad de ciertas asociaciones ya existentes antes de la transición política a la democracia, es con posterioridad cuando se produce un notable auge del asociacionismo en España, del que conocemos aún poco, dada la escasa fiabilidad de las fuentes registrales. Pero habría que apuntar un importante cambio en la cantidad y calidad asociativa en España, con una muy significativa presencia de procesos de federación y de consolidación del fenómeno del voluntariado.

III. RESPONSABILIDADES PÚBLICO-PRIVADAS ANTE LAS NECESIDADES BÁSICAS

Pretendemos examinar cuál ha sido y es la dinámica de relaciones y de distribución de responsabilidades entre el sector público y la iniciativa no pública (de carácter privado, sin ánimo de lucro...) en un conjunto de áreas de intervención que, después de su desarrollo en las últimas décadas, podemos decir que caracterizan de forma sustancial el núcleo esencial del Estado de Bienestar. Su misma visibilidad y significación, así como el gran número de recursos públicos que precisan, les han hecho especialmente sensibles en esta época de reconsideración de los protagonismos y de las responsabilidades del sector público en toda Europa. No trataremos con profundidad su situación y desarrollo[28], sino que nos limitaremos a examinar aquellas características que más nos interesan desde nuestro peculiar sesgo analítico, tratando de poner de relieve las ventajas e inconvenientes de la pluralidad del protagonismo público, social y mercantil en cada campo.

1. Sanidad: grandes diferencias territoriales y una misma preocupación por la participación social

1.1 La difícil sostenibilidad del modelo sanitario

La mayoría de los países de nuestro entorno comparten preocupaciones relativamente similares respecto a la situación del sistema sanitario. Se podrían resumir en tres grandes aspectos:

— El coste del sistema sanitario ha crecido de forma constante, así como la espiral de demandas y expectativas de sus usuarios.

— Las modificaciones en las grandes tendencias políticas y económicas provocan o exigen importantes reestructuraciones en la oferta sanitaria.

— Los sistemas sanitarios han mostrado una cierta incapacidad para generar mejoras reales y sustantivas en la salud de su población.

Estamos, pues, ante una situación de grave y patente incompatibilidad entre la capacidad de la oferta sanitaria y las demandas de sus usuarios. Pero es asimismo constatable que la necesaria reforma[29] sólo puede llevarse a cabo con una intensa implicación de las redes de los agentes socia-

---

[28] Estos temas han merecido una sistemática atención en todos los Informes de la Fundación Encuentro.

[29] Fundación Encuentro. CECS, «Por un consenso social en la sanidad», *Informe España 1997*, 1998, p. 335-389.

Tabla 6 – Gasto sanitario. En millones de pesetas y en porcentaje. 1990

	Absoluto (millones de pesetas)	%
Insalud y homónimos. CCAA transferidas	2.016.549,8	59,4
Administración central y mutuas públicas	263.947,0	7,8
Administración local: diputaciones y ayuntamientos	376.218,0	11,1
Gasto público total	2.656.714,8	78,3
Gasto privado	736.898,0	21,7
Gasto sanitario total	**3.393.612,8**	**100**

Fuente: Calonge, S. y Rodríguez, M., «Consecuencias distributivas y de equidad de las políticas de gasto y financiación de la sanidad», *Papeles de Economía Española*, n. 76, 1998.

les presentes tanto en la producción como en la recepción de sus prestaciones. Entroncamos así con uno de nuestros puntos de partida en este capítulo, ya que después de conocer el volumen e intensidad de demandas que la sociedad dirige al sector sanitario, debemos descubrir la capacidad de la sociedad civil para participar en el diseño y la reestructuración de la oferta sanitaria. Una primera aproximación a la participación de la sociedad civil en la sanidad la encontramos en la distribución del gasto sanitario. En 1990, casi un 22% del gasto total correspondió al gasto privado (tabla 6).

Si nos referimos a la demanda, podemos afirmar que existe una notable correlación entre las características específicas de cada ámbito territorial y cultural y el tipo de demanda sanitaria expresada. Los niveles de exigencia y de confianza con relación al sistema sanitario dependerán de las características socio-culturales de cada población atendida y, por tanto, de su capital social. No es por ello extraño que en algunas comunidades autónomas se haya planteado formular planes estratégicos específicos que traten de establecer prioridades y objetivos y diseñar instrumentos y planes de acción que tengan en cuenta esas características específicas, en algún caso procurando la intervención de la propia población afectada. De esta forma, la formulación de planes estratégicos, al menos en teoría, mostraría una cierta voluntad de compartir la definición de necesidades, que no de responsabilidades, entre el ámbito público y el propio de la sociedad civil.

En la mayoría de los planes estratégicos hasta ahora diseñados (cuadro 2) se observa dos grandes grupos de objetivos: los sustantivos y los instrumentales.

Cuadro 2 – Objetivos sustantivos y objetivos instrumentales de los planes estratégicos

OBJETIVOS SUSTANTIVOS	OBJETIVOS INSTRUMENTALES
– Garantías públicas de una salud solidaria y de calidad – Orientación a los ciudadanos – Vocación de incidir sobre los estilos de vida	– Reforzar los sistemas de apoyo social y las concertaciones – Mejorar los sistemas de información – Competencia regulada y separación de funciones – Políticas de recursos humanos – Programas de calidad

Los *objetivos sustantivos* son relevantes para entender la imbricación entre el capital social de cada territorio y el nuevo diseño de su oferta sanitaria. Así, la oferta de los sistemas de salud se reorienta a partir de las demandas de sus ciudadanos. Al mismo tiempo, el propio sistema sanitario ha de educar a esos ciudadanos para que sus actitudes y sus estilos de vida contribuyan a la mejora de la salud colectiva. Putnam afirmaba que el capital social de una sociedad determinada podía facilitar la participación y la cooperación espontánea con determinada institución, pero también decía que las prácticas y las actuaciones de estas instituciones podían suponer una inversión en capital social. Se trataría, pues, de un refuerzo mutuo. Los *objetivos instrumentales*, dirigidos a reformar las estructuras prestacionales del sector sanitario, parten casi siempre del deseo de modificar actitudes, de generar confianzas, de establecer colaboraciones entre las instituciones y los profesionales del sector y la población asistida. Por lo tanto, las características del capital social de cada territorio serán muy significativas. En esa línea, el soporte comunitario y la participación ciudadana son factores cruciales para fijar los objetivos sustantivos y transformar también las formas y los instrumentos de provisión.

En la práctica, ese tipo de reflexión ha tenido hasta ahora pocas consecuencias, si exceptuamos el ámbito de la participación instrumental, y siempre con una desigual implantación territorial. En efecto, las dificultades financieras y el incremento de las demandas –que muchas veces afectan a la calidad percibida y, por tanto, a elementos intangibles y de servicio en los que la práctica de la sanidad pública ha avanzado poco– han colocado a los sistemas sanitarios en la tesitura de buscar colaboración externa en la propia sociedad a la que sirven. Y es ahí, precisamente, donde el capital social disponible en cada comunidad autónoma ha marcado las diferencias.

1.2 La prestación mixta de servicios sanitarios

Éste es un aspecto crucial para determinar la capacidad de colaboración social con los sistemas de salud y, consecuentemente, para evaluar la corresponsabilidad público-privada en cada comunidad y las características del capital social disponible. Sin embargo, la información disponible es fragmentaria y es difícil establecer comparaciones fiables. A pesar de ello, pueden apuntarse ciertas tendencias que hemos agrupado en dos epígrafes:

1) *Servicios comunitarios*. Hay que referirse a la relación familia-salud, entendida no sólo como la aportación que la familia realiza a la sanidad pública, sino también como la adecuada cultura sanitaria que los sistemas de salud inculcan o promueven en las familias. La evolución de las pautas sociales en los últimos tiempos (caída de la natalidad, auge de las familias monoparentales, crecimiento de los divorcios y separaciones, no convivencia de ancianos en el hogar...) ha hecho aumentar las dependencias y ha

roto vínculos de sostenimiento típicos de redes de familias extensas. Ambos elementos han generado más carga para el sector sanitario público y han dificultado la colaboración y participación con ese sector. Algunas comunidades autónomas han abordado este tema en algunos planes de salud, poniendo de relieve la importancia de establecer programas de ayuda a la familia que no sustituyan la labor familiar, sino que faciliten su desarrollo. Esto redundará en una mejora de los estándares de calidad y de prevención de enfermedades. Es otro signo más de la importancia que tiene apoyar los elementos específicos de la realidad social que hacen de sostén desde una visión de la intervención pública más de habilitación que de sustitución.

En este apartado se incluirían los programas de prevención del sida y de ayuda a las personas afectadas basados en estrategias de colaboración con las iniciativas de la sociedad civil y de las asociaciones de base comunitaria. Cuando la realidad social lo ha permitido, los resultados han sido muy positivos, en términos pragmáticos, ya que mejoran la proximidad de la ayuda a los afectados y generan responsabilidades compartidas ante determinadas situaciones, lo que acaba multiplicando los recursos disponibles y mejorando la eficacia de las acciones emprendidas. No hay que olvidar la importancia en algunas comunidades autónomas (lo hemos analizado en Cataluña) de ciertos fenómenos de doble cobertura en las prestaciones sanitarias que demuestran complementariedad y que manifiestan la asunción de ciertos servicios por parte de los sectores de la sociedad que pueden asumir los costes que conllevan, pero que al no convergir en una opción de salida (*opting out*) del sistema sanitario público, permiten una actividad más fluida del mismo.

2) *Fórmulas de cogestión*. En el campo de la sanidad es donde más se han experimentado fórmulas nuevas en la prestación de servicios. No ha sido ajeno a ello, evidentemente, la presión de las demandas y el coste creciente de los servicios atendidos. Así, con intensidades y niveles de experimentación distintos, dependiendo de cada comunidad autónoma, se han probado fórmulas de coproducción de servicios, de separación de funciones de compra y provisión, de gestión indirecta o de cooperación y complementariedad con agentes extrainstitucionales[30]. El balance es muy desigual y parece indicar que las nuevas fórmulas de gestión no garantizan por sí solas el logro de los objetivos de calidad y competencia que se habían marcado. En los casos de concierto, se ha producido una excesiva centralización del control; en cuanto a los contratos-programa, su práctica se ha ido degradando. Las transformaciones que parece necesario introducir afectan más que a los instrumentos a utilizar, a las actitudes y valores, tanto de la propia organización como de las unidades externas de provisión. Y

[30] Véase Fundación Encuentro. CECS, «Por un consenso social en la sanidad», *op. cit*, 1998, p. 379-383.

es ahí donde la interrelación entre las respectivas culturas institucionales y las tradiciones asociativas y las pautas de interrelación (el capital social) juega un importante papel.

Un ejemplo de la diversidad existente en este campo se puede observar si se analiza el conjunto de camas hospitalarias públicas y privadas en el territorio del Insalud y en las comunidades autónomas con responsabilidades plenas en sanidad (tabla 7). Esa desigual situación ilustra el potencial de la coproducción de servicios y las disponibilidades de recursos privados bien dispares. La existencia previa de hospitales privados, de raíz municipal o mutualista, en Cataluña en especial, pero también en otras zonas de España, ha potenciado la construcción de fórmulas mixtas, creando partenariados y facilitando pautas de colaboración. La base social de partida es, pues, un factor explicativo de la diferente realidad de la sanidad en cada comunidad autónoma. Algunas evidencias parecen indicar –aunque sin datos que permitan aseverarlo a ciencia cierta– que esa misma base social, esa mayor asunción de responsabilidades colectivas en el sistema sanitario, re-

Tabla 7 – Camas hospitalarias en los distintos sistemas de salud por comunidades autónomas. En porcentaje respecto al total de cada comunidad autónoma. 1994

	Sistema Nacional de Salud	Otros públicos	Privados
Andalucía	71,92	5,13	22,95
Aragón	53,13	31,36	15,51
Asturias	67,88	9,18	22,94
Baleares	35,44	32,69	31,87
Canarias	34,33	33,70	31,97
Cantabria	62,06	14,24	23,69
Castilla-La Mancha	74,24	16,77	8,99
Castilla y León	47,86	29,16	22,98
Cataluña	15,30	23,36	61,34
C. Valenciana	68,76	15,24	16,00
Extremadura	66,21	26,60	7,18
Galicia	59,33	13,81	26,86
Madrid	44,42	26,42	29,16
Murcia	50,59	23,58	25,83
Navarra	65,72	0,00	34,28
País Vasco	66,01	0,00	33,99
La Rioja	51,69	38,05	10,26
Ceuta y Melilla	59,61	40,39	0,00
Total	**49,92**	**19,26**	**30,83**
Total Insalud	**52,08**	**25,39**	**22,54**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado 1994*, 1997.

dundaría en una mejor calidad del servicio y en una potencial mayor eficiencia del mismo.

2. Educación: el reto de gobernar conjuntamente el sistema

2.1 La pluralidad del sistema educativo

El sistema educativo español se ha caracterizado históricamente por una notable presencia de la iniciativa social y mercantil, fruto del insuficiente interés de los poderes públicos en este sector durante muchos decenios. Nos encontramos ante una política sustancial en la concepción moderna de los servicios públicos, que presenta un paisaje de gran pluralidad de sujetos prestadores del servicio y que, en este sentido, resulta especialmente relevante en nuestro análisis. Si avanzamos en los aspectos descriptivos, debemos recordar que la Ley General de Educación (LGE) de 1970 y la acción posterior de los Gobiernos de UCD y PSOE estimularon un importante desarrollo cuantitativo de la educación en España que condujo a su práctica universalización (tabla 8), sin que ello supusiera merma en la provisión plural del servicio[31].

La mencionada ley de 1970 supuso la articulación de las iniciativas públicas y no públicas en un sistema educativo, con niveles, ciclos y grados interrelacionados y estructurados. Destaca sobre todo el establecimiento de la Enseñanza General Básica (EGB) como enseñanza obligatoria, gratuita y común para todos los españoles entre los 6 y los 14 años. Como es bien sabido, la Constitución de 1978 consagró el derecho a la educación, admitiendo la libertad de enseñanza y la posibilidad de crear centros docentes promovidos por entidades no públicas. Introdujo también la participación mancomunada de padres, profesores y alumnos en la gestión y el control de todos los centros y dotó de potestad a la Administración Pública para inspeccionar la marcha del sistema y homologar los títulos que se ofrecieran. De esta manera, se ponían las bases del acuerdo entre las iniciativas pública, social y mercantil en la prestación del servicio educativo, entendido como servicio público con distintas titularidades de prestación.

No obstante, con posterioridad se reprodujo el debate sobre el protagonismo de los poderes públicos y de otras entidades en la prestación del servicio educativo y sobre las obligaciones, condiciones y detalles que la combinación universalización educativa (y, por tanto, obligación pública de sufragar los costes básicos de la enseñanza) y protagonismo histórico de la iniciativa religiosa, civil y mercantil en el sector implicaban. Los intensos

[31] Fundación Encuentro. CECS, «Reformas educativas en la enseñanza no universitaria», *España 1993*, 1994, p. 227-280.

Tabla 8 – Evolución de la tasa bruta de escolaridad por niveles de enseñanza. Cursos 1975/76-1997/98

	Preescolar-Infantil	EGB	Enseñanzas Medias
1975/76	47,4	103,9	36,4
1981/82	61,4	107,1	52,4
1983/84	64,8	107,8	55,5
1984/85	66,9	108,8	57,9
1985/86	68,5	108,4	60,3
1986/87	69,5	110,0	61,9
1987/88	70,5	109,2	65,5
1988/89	71,1	109,8	68,3
1989/90	73,3	109,8	70,9
1990/91	75,9	109,8	73,6
1991/92	80,0	109,3	76,3
1992/93	83,3	110,2	78,5
1993/94	86,3	110,7	81,5
1994/95	87,2	111,0	83,5
1995/96	87,7	110,7	85,7
1996/97 (1)	89,3	110,6	87,7
1997/98 (2)	90,9	109,7	90,0

(1) Datos provisionales. (2) Datos avance.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la enseñanza en España*, varios años.

debates que suscitaron la aprobación de la Ley Orgánica del Estatuto de Centros de Enseñanza (LOECE) de 1980 y de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1985 supusieron, a la postre, el reconocimiento de la financiación con fondos públicos de los centros de enseñanza no públicos (el régimen de conciertos), la posibilidad de establecer idearios de centro por parte de sus promotores, el respeto a la libertad de cátedra de los profesores y la potestad de acción y control de los Consejos Escolares en los centros sostenidos con ayuda de fondos públicos.

En la actualidad, veinte años después de la aprobación de la Constitución, el panorama de la enseñanza en España presenta un fuerte protagonismo de la enseñanza pública (con 5.058.900 alumnos en el curso 1997/98), pero con una más que notable presencia del sector de iniciativa social (privada religiosa y privada laica), con 2.217.700 alumnos en el mismo curso.

La situación actual nos marca un terreno de juego en el que las reglas vienen definidas por el Estado (enseñanza reglada), pero en el que las concreciones de éstas y la prestación del servicio presenta, al menos, tres posibilidades distintas: enseñanza reglada con prestación del servicio en centros y con empleados del sector público y con financiación plena del sector público; enseñanza reglada, mediante promotores de iniciativa social o

Tabla 9 – Alumnos por nivel educativo, tipo de centro y comunidades autónomas. En porcentaje. Curso 1997/98

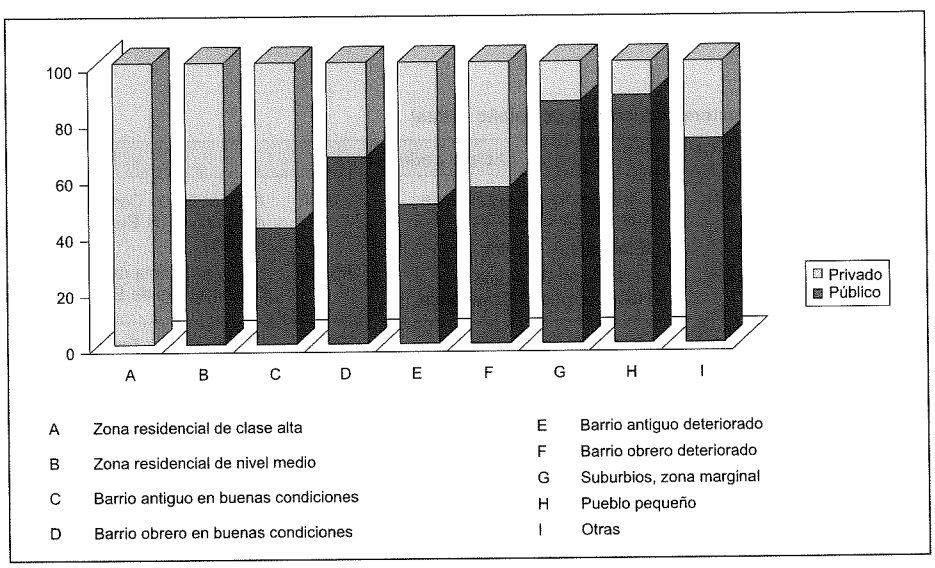
	Educación infantil		Educación primaria		Educación Secundaria General		FP y Módulos Profesionales		Total	
	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público
Andalucía	21,1	78,9	24,2	75,8	20,1	79,9	26,0	74,0	22,3	77,7
Aragón	33,2	66,8	38,9	61,1	32,6	67,4	41,2	58,8	35,7	64,3
Asturias	26,3	73,7	32,1	67,9	22,6	77,4	21,9	78,1	26,0	74,0
Baleares	40,1	59,9	42,5	57,5	30,1	69,9	25,5	74,5	36,4	63,6
Canarias	20,6	79,4	22,7	77,3	14,3	85,7	6,7	93,3	17,5	82,5
Cantabria	34,0	66,0	39,6	60,4	25,1	74,9	38,5	61,5	32,5	67,5
Castilla-La Mancha	19,1	80,9	19,7	80,3	15,0	85,0	17,8	82,2	17,7	82,3
Castilla y León	28,3	71,7	33,3	66,7	26,2	73,8	35,3	64,7	29,7	70,3
Cataluña	45,3	54,7	43,9	56,1	37,4	62,6	41,9	58,1	41,6	58,4
C. Valenciana	33,3	66,7	33,7	66,3	26,0	74,0	26,8	73,2	30,0	70,0
Extremadura	17,9	82,1	20,4	79,6	16,6	83,4	10,8	89,2	18,0	82,0
Galicia	28,5	71,5	29,2	70,8	19,7	80,3	16,2	83,8	23,5	76,5
Madrid	39,3	60,7	45,7	54,3	37,3	62,7	30,6	69,4	40,0	60,0
Murcia	24,0	76,0	25,6	74,4	17,0	83,0	21,7	78,3	21,7	78,3
Navarra	40,0	60,0	41,5	58,5	39,1	60,9	30,7	69,3	39,2	60,8
La Rioja	34,3	65,7	36,3	63,7	29,3	70,7	27,7	72,3	32,3	67,7
País Vasco	46,1	53,9	55,0	45,0	47,3	52,7	55,6	44,4	50,5	49,5
Ceuta	22,6	77,4	28,3	71,7	51,7	48,3	3,9	96,1	38,0	62,0
Melilla	19,9	80,1	21,7	78,3	11,0	89,0	0,0	100,0	16,3	83,7
Total										
Porcentaje	**32,3**	**67,7**	**33,5**	**66,5**	**27,3**	**72,7**	**29,4**	**70,6**	**30,5**	**69,5**
Absoluto (en miles)	**361,6**	**758,6**	**875,2**	**1.734,8**	**787,2**	**2.100,4**	**193,6**	**465,0**	**2.217,7**	**5.058,9**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadísticas de la educación en España. Datos avance del curso 1997/98 y series e indicadores*, 1998.

mercantil, pero con financiación vía conciertos; y enseñanza reglada con prestación privada del servicio y sin financiación pública.

En estos momentos, no se discute la realidad plural del servicio educativo. Nadie duda que el objetivo fundamental es que la enseñanza básica –concepto que ha ido expandiéndose sin cesar– tenga una regulación que garantice los valores constitucionales de pluralismo, no discriminación, tolerancia y libertad y que existan garantías suficientes de acceso a ésta, sea cual sea el nivel de ingresos, lo que implica la financiación con fondos públicos. Menos determinante sería, desde una posición de defensa de la enseñanza como servicio público básico, si la prestación concreta de la función educativa la lleva a cabo una escuela de propiedad pública y con maestros del cuerpo de funcionarios correspondiente o una escuela de iniciativa social o mercantil con maestros contratados según la normativa laboral vigente. En cambio, preocupa[32] que sea efectivo el control de los poderes públicos que han regulado la enseñanza que imparte, por ejemplo, una escuela no pública a la que se le han asignado fondos procedentes de los contribuyentes para que realice sus funciones en cuanto a que los contenidos se adapten a lo establecido, que no haya discriminación en la selección del alumnado ni abuso en las cuotas que los padres aportan al margen de la cantidad que recibe el

Gráfico 4 – 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.

[32] Véase Fundación Encuentro. CECS, «La reforma deseada», *Informe España 1996*, 1997, p. 267-320; y *Declaración conjunta en favor de la educación*, promovida por la Fundación Encuentro y firmada por las 18 organizaciones educativas más importantes del sector.

centro concertado. Es decir, que se cumplan los parámetros de calidad general. Si se trata de una escuela pública con personal funcionario, ese control de los poderes públicos se supone. Y si es una escuela privada no concertada, el control ha de limitarse a los contenidos considerados básicos y que permiten homologar los estudios realizados en ese centro.

Respecto a la titularidad de la enseñanza no pública en España, el peso de la Iglesia Católica continúa siendo preponderante. Pero ha aumentado la enseñanza ofrecida desde la iniciativa privada sin carácter confesional. La situación varía notablemente de unas comunidades autónomas a otras. Podría decirse que la enseñanza en centros públicos es mayoritaria en las comunidades autónomas del territorio MEC, mientras que la situación se iguala –aunque siempre es mayor el porcentaje de los centros públicos– en Cataluña y el País Vasco, sobre todo en los primeros estadios de la educación (tabla 9). El gráfico 4 muestra que los porcentajes de presencia de centros públicos y no públicos varía también notablemente en función de la estructura socioeconómica del entorno.

2.2 *Complejidad del cuadro de actores*

Los protagonistas del sistema educativo español se estructuran básicamente siguiendo las líneas divisorias marcadas por la pluralidad de titularidades ya mencionada (cuadro 3). En el sector de titularidad no pública

Cuadro 3 – Mapa de actores educativos de ámbito estatal

Subsectores	Actores educativos			
Titulares de centros (Patronal)	CECE	Confederación Española de Centros de Enseñanza	ACADE	Asociación de Centros Autónomos de Enseñanza Privada
	EyG	Educación y Gestión		
	FERE	Federación Española de Religiosos de la Enseñanza	UECoE	Unión Española de Cooperativas de Enseñanza
Familias	CONCAPA	Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos	CEAPA	Confederación Española de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos
Profesorado	ANPE	Asociación Nacional del Profesorado Estatal	CC OO	Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras
	CSI-CSIF	Confederación de Sindicatos Independientes y Sindical de Funcionarios	STEs	Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza
	FETE-UGT	Federación de Trabajadores de la Enseñanza	FMRP	Federación de Movimientos de Renovación Pedagógica
	FSIE	Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza	USO	Federación de Enseñanza. Unión Sindical Obrera
Estudiantes	SE	Sindicato de Estudiantes	CANAE	Confederación Autónoma Nacional de Asociaciones de Estudiantes

aparecen diferencias importantes entre los protagonistas sobre el papel del Estado en relación con la enseñanza de iniciativa social o mercantil, los sistemas de financiación o la mayor o menor laicidad que debe orientar la acción educativa. Asimismo, la estructura del Estado de las Autonomías comporta relaciones de fuerza diferentes en los distintos territorios, así como distintas posiciones sobre el reforzamiento o no de las posiciones autonomistas o nacionalistas en la comunidad educativa.

En este ámbito (como en sanidad, pero complicado en este caso por la especial sensibilidad que los temas educativos despiertan y por el peso de la Iglesia en el espacio educativo de iniciativa social), los poderes públicos juegan un papel múltiple. Son fuente de regulación del sistema educativo en general –tanto de las escuelas públicas como de las no públicas–, proveedor de la parte más sustancial de los servicios educativos –con lo que ha de atender y negociar las demandas de profesores, padres y alumnos de sus centros– y árbitro en los procesos de negociación entre patronal y sindicatos educativos en la enseñanza de titularidad no pública. Y a ello se ha ido añadiendo la diversa posición ideológica de los Gobiernos de cada momento, tema muy significativo en un campo en el que las posiciones de partida se entremezclan fácilmente con la discusión sobre contenidos, financiación o control.

En este contexto, las relaciones entre los principales actores del sistema educativo se desarrollan de forma totalmente distinta a lo que ocurre en el campo de la sanidad, donde, a pesar de su similar pluralidad de actores y de titularidades de los prestadores de servicios, existe desde hace tiempo una notable abundancia de datos y de parámetros con los que manejar –no sin conflicto– los temas más significativos de las políticas sanitarias. En el caso de la educación, se han producido menos esfuerzos cognitivos, se ha transparentado poco el marco decisional y se ha teñido todo de una mayor confusión. Los poderes públicos han representado un papel central siempre. Las relaciones con el sector se han basado más en tradiciones adscriptivas y clientelares (en el capital relacional de cada uno más que en la articulación social) que en datos y argumentos contrastables. En muy pocas ocasiones –la *Declaración conjunta en favor de la educación,* patrocinada por la Fundación Encuentro en 1997, fue una excepción– se ha trabajado desde la sociedad civil para conseguir acuerdos que lograsen introducirse en la agenda pública y modificasen políticas concretas. Casi siempre la actuación de los actores del sistema educativo se ha basado en reacciones ante decisiones a tomar o tomadas por parte de las Administraciones educativas. Los pocos ejemplos de actuación proactiva navegan difícilmente en un escenario poco proclive a las iniciativas autónomas de la sociedad civil. Ése fue el caso de la iniciativa legislativa popular impulsada por CC OO que, a pesar de que logró llegar a convertirse en proposición de ley, no paso del trámite de toma en consideración, o el fracaso de la iniciativa legislativa popular sobre la gratuidad de los libros de texto en 1998.

2.3 *Influencia de la ciudadanía y necesidad de un replanteamiento*

Como afirmábamos en el *Informe España 1997*[33], la colaboración de todos los sectores de la comunidad educativa en el funcionamiento de la escuela y en el proceso de enseñanza y aprendizaje es uno de los rasgos que se subrayan siempre en los estudios sobre la calidad de la educación. El ámbito de los profesores ha gozado de una fuerte presencia colectiva en el sector, desde posiciones sólidas de sindicalización o, de forma más distintiva, de asociacionismo profesional mediante los movimientos de renovación pedagógica. Por su parte, la sociedad tiene una puerta abierta a la participación en el gobierno del sistema educativo en la estructura de los Consejos Escolares, institucionalizados con la aprobación de la LODE y entendidos como mecanismos que permiten el gobierno compartido de los centros públicos y no públicos. Después de 10 años de su aprobación legislativa, se puede hablar de un uso más bien escaso de la posibilidad de participación colectiva que ofrecen los Consejos Escolares. Un indicador de esto es el bajo índice de participación en las elecciones a Consejos Escolares de todos los sectores, excepto del profesorado y del personal de administración y servicios. Es alarmante la baja participación de los padres y madres, con índices que nunca han llegado al 20% y que además tienden a bajar (tabla 10). No hay diferencias sustantivas entre centros públicos y privados al respecto, aunque es aún menor la participación de padres, madres y alumnos en el caso de la Enseñanza Secundaria.

Existen muchas explicaciones para este fenómeno: carácter excesivamente administrativo de los consejos, fuerte presencia corporativa de los profesores, excesiva formalización, prácticas de cooptación selectiva por parte del profesorado, miedo a la participación en ciertos sectores, excesivo carácter «aprobador» de las reuniones, etc. Esto demuestra que la cons-

Tabla 10 – Evolución de los porcentajes de participación en las elecciones a Consejos Escolares en centros públicos en el territorio MEC. 1990-1996

	1990	1992	1994	1996
Profesorado	91,9	79,8	87,3	89,7
Alumnado	50,5	40,1	42,9	43,3
Personal de administración y servicios	82,1	93,6	79,0	79,1
Padres y madres	18,5	9,9	14,5	16,3

Nota: En 1990 no se incluye la educación especial, las enseñanzas de idiomas y las artísticas.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura. Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*, varios años.

[33] Fundación Encuentro. CECS, «La evaluación necesaria de los centros», *Informe España 1997*, 1998, p. 435-483.

trucción administrativa-formal de vías de participación no asegura por sí misma la democratización de la política escolar ni implica la existencia de responsabilidades compartidas sobre la práctica educativa entre sus diversos actores. También es cierto que parece que hay una mayor implicación individual de los padres en las actividades de las escuelas y en los contactos con los profesores de sus hijos[34], pero muy circunscrita al primer ciclo de la Educación Primaria.

En general, se ha ido produciendo una notable transferencia de responsabilidades del ámbito familiar y social al ámbito de los «profesionales» de la formación (los profesores y la escuela). Las Administraciones Públicas, los servicios públicos, han ido asumiendo tareas y cuidados que antes se resolvían en el entorno familiar y que por múltiples razones han ido entrando en el abanico de responsabilidades de los poderes públicos. La escuela corre el riesgo de acabar convirtiéndose en el gran contenedor en el que se vayan depositando todas las esperanzas, necesidades e ilusiones de formación de los futuros ciudadanos. El ámbito educativo profesionalizado puede llegar a verse como aquel que debe resolver todo lo que la convivencia social o el mercado malogran o no consiguen preservar. Existe el peligro de considerar a la escuela como un entorno especial en el que no sucede todo aquello que nos molesta en nuestra vida diaria.

La escuela, y con más ahínco la escuela financiada con recursos públicos por su especial condensación de valores y recursos de atribución colectiva, debe compartir responsabilidades con las familias, con el territorio (el barrio, el pueblo, la ciudad) en que se asienta, con organismos, asociaciones y redes cívicas de todo tipo con las que la escuela, sus alumnos, profesores y padres interactúan y coinciden. La formación nunca ha sido patrimonio exclusivo de la escuela, y probablemente nunca menos que ahora, dados los constantes impactos informativos o deformativos con los que nos tropezamos a diario. Los poderes públicos, la escuela pública, no pueden ni deben monopolizar valores o formación. Su labor debe ser más habilitadora, tendente a implicar a la ciudadanía, a los vecinos, a las familias en una labor conjunta de formación recíproca, y no pretender encerrarse en un abstracto profesionalismo de especialización. La sociedad debe autorresponsabilizarse en la formación cívica de sus jóvenes y debe implicarse en una escuela abierta, que sirva a los ideales que justifican que sea considerada como servicio público de carácter básico y, por tanto, sea financiada por esa misma sociedad.

---

[34] *Ibídem*, 1998, p. 459.

3. Servicios sociales: del voluntarismo a la profesionalización

3.1 De la beneficencia confesional a la consideración de actividad mercantil

En nuestro itinerario por la realidad social española abordamos ahora el complejo mundo de los servicios sociales, que han sido vistos a menudo desde las instancias de poder institucional como algo residual, periférico y destinado a evitar problemas de marginalidad. Pero, desde la perspectiva aquí adoptada, es un sector en el que el protagonismo de la iniciativa social ha sido y es crecientemente significativo. Los servicios sociales –conjunto de políticas y servicios dirigidos a ayudar económica y socialmente a las personas con riesgo de exclusión– nacen en el siglo XIX en sociedades urbanas ya industrializadas y aparecen de la mano de dos fenómenos estrechamente ligados: la denominada «cuestión social» (subterfugio con el que se aludía al descontento de las clases trabajadoras) y la lucha por la libertad de asociación. Se entendió que la solución a estos problemas pasaba por una mezcla de adoctrinamiento religioso y asistencia benéfica. Así, la primera escuela se creó en 1904 en el Reino Unido; la London School of Economics impartía cursos en 1912 para los trabajadores sociales de la Charity Organization Society, con una clara inspiración *fabiana*. Escuelas similares surgieron en Holanda (1899), Alemania (1904), Francia (1917) y Bélgica (1920). En 1925 se celebró en Milán el Primer Congreso de la Unión Católica Internacional de Servicio Social. En España, aparecen los Círculos Católicos de Obreros dirigidos por el Marqués de Comillas, quien inspiró también los patronatos católicos y los sindicatos mixtos de obreros y patronos. En este entorno surgió en Barcelona la primera Escuela de Asistencia Social en 1932. El retraso en la aparición de este tipo de iniciativas en España puede atribuirse a las reticencias de las élites dominantes ante la creación de espacios de articulación social que pudieran cuestionar el orden imperante y, quizás, la poca predisposición de la jerarquía eclesiástica de aquel entonces a mezclarse en ese tipo de innovaciones.

Este breve retrato de los orígenes de los servicios sociales modernos podría validar la hipótesis según la cual la aparición de un tejido cívico altruista y dirigido a prestar servicios a los ciudadanos está muchas veces relacionada con la existencia de iniciativas procedentes de grupos o sectores que pretenden plasmar sus concepciones ideológicas o hacer avanzar sus ideas y valores. En los últimos años, el desarrollo de las políticas de bienestar en España –tras un período en el que se produjo un importante desfase con los países de nuestro entorno–, ha favorecido la expansión de un mayor protagonismo de los poderes públicos en los servicios sociales. A la par, en los últimos años, una nueva cultura del bienestar está arraigando y promoviendo un tejido asociativo de nuevo cuño que, si bien está empa-

rentado con los movimientos sociales urbanos del decenio de los años setenta, está cambiando su fisonomía hacia formas más profesionalizadas e incluso mercantilizadas. Un cambio cultural y una nueva realidad asociativa y empresarial que favorecen unas reformas institucionales dirigidas a que el Estado deje de asumir el protagonismo directo en la gestión de los servicios y lo transfiera a la sociedad civil, aunque continúe interviniendo en su regulación y financiación.

Todo ello es especialmente relevante en los momentos actuales, en los que el gran cambio tecnológico y las nuevas necesidades que plantea la globalización económica ponen al borde de la exclusión a muchas personas y agregados sociales que no han contado con los instrumentos formativos o de reciclaje adecuados que exigen los nuevos tiempos y que acaban encontrando grandes dificultades para no desembocar en situaciones de dependencia. La batalla contra la exclusión, contra la dualización social, es hoy una de las prioridades más evidentes de las sociedades avanzadas. Por lo tanto, es necesario movilizar los recursos sociales públicos y privados para evitar enquistamientos y estigmatizaciones.

3.2 *Los actores*

Es complejo determinar la relación de actores civiles relevantes en el campo de los servicios sociales en España dada su heterogeneidad y su distinta presencia sectorial. En primer lugar, podríamos distinguir entre actores o entidades proveedoras de servicios y entidades defensoras de derechos sociales. Aunque a veces ambas funciones van unidas, no siempre ocurre así. Los sindicatos, por ejemplo, han tenido un papel destacado en la elaboración de programas de rentas mínimas de inserción en algunas comunidades autónomas, mientras que su relevancia como entidades prestadoras de servicios es bastante menor. Una situación distinta se produce en el sector de servicios dirigidos a las personas mayores, donde existe una distinción bastante marcada entre organizaciones lucrativas y no lucrativas prestadoras de servicios, por un lado, y asociaciones de personas mayores que velan por sus intereses en la esfera pública, pero con un papel menor por lo que respecta a la prestación de servicios. No ocurre igual en el caso de los discapacitados, donde prestación de servicios y actividad «sindical» se entremezclan en mayor medida que en los sectores mencionados y, a su vez, la presencia de empresas mercantiles no es tan marcada como en el sector de servicios dirigidos a las personas mayores.

Así pues, se puede distinguir entre actores cívicos que intervienen en la esfera pública y que influyen en la constitución de los servicios personales, pero sin prestarlos directamente, y actores que centran su actividad en la provisión de servicios, aunque no dejen de arrogarse en ocasiones una función de defensa de derechos sociales. Entre los primeros cabe destacar, so-

bre todo, a algunos colegios profesionales (trabajadores sociales, psicólogos y médicos) y a los sindicatos, que se suman a un complejo entramado de pequeñas asociaciones para defender intereses particulares relacionados con cuestiones de género, edad y otras vinculadas con necesidades muy específicas. Entre las entidades proveedoras de servicios, la realidad de nuestro país está escindida entre dos tipos de agentes muy diferenciados: las organizaciones que podríamos denominar «singulares» –con un considerable tamaño y relevancia social– y el resto de las organizaciones mucho más pequeñas y descoordinadas, con implantación exclusivamente local o autonómica en la mayoría de los casos. Las organizaciones «singulares» más relevantes son la ONCE, Cáritas y Cruz Roja, aunque se pueden incluir también las fundaciones de la obra social de las cajas de ahorro. Existe una cierta especialización en cada una de ellas por lo que sus puntos de solapamiento o de competencia no resultan excesivamente disfuncionales.

3.3 Competencias, protagonismos y recursos

La rápida descentralización política de la España democrática confirió a las comunidades autónomas un gran protagonismo en el sector de los servicios sociales. En ese contexto, la escasez de recursos y la necesidad imperiosa de establecer una red básica de atención primaria que sirviera a todos los ciudadanos de puerta de acceso a los sistemas de servicios sociales autonómicos contribuyeron a que no se pusiera en entredicho la realidad de determinados servicios especializados que habían sido construidos por la iniciativa cívica y religiosa a lo largo de los años sesenta y setenta. En el nuevo modelo, con unos servicios sociales de financiación y gestión fundamentalmente públicas, se reservaba a las organizaciones voluntarias una función complementaria que había de ser financiada mediante subvenciones públicas.

Esta tendencia terminó con las reformas legislativas que algunos Gobiernos autonómicos promulgaron durante la segunda mitad del decenio de los noventa. De hecho, estos cambios legislativos pretendían reconocer lo que en algunos sistemas de servicios sociales era ya una realidad desde hacia algunos años, a saber, una red de corresponsabilidad pública en la que se delegaba a la iniciativa de la sociedad civil responsabilidades de gestión que la Administración ya no quería o no podía asumir.

El protagonismo principal corresponde así a los Gobiernos autonómicos y a sus departamentos de servicios sociales, si bien es importante destacar el papel de los Gobiernos locales, a los que la ley les atribuye la asistencia. Otro actor público importante ha sido el extinto Ministerio de Asuntos Sociales (hoy encuadrado en el Ministerio de Trabajo) que, creado por los Gobiernos socialistas, impulsó en 1987 el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales entre el ministerio, las autonomías y los municipios para desarrollar la red básica de prestaciones en la asisten-

cia primaria[35]. De mayor relevancia directa para las organizaciones voluntarias es, empero, la convocatoria anual de subvenciones para programas sociales a cargo del 0,52% del IRPF recaudado entre los contribuyentes que prefieren no dar esa proporción de sus impuestos a la Iglesia católica.

El análisis del sector nos dibuja un panorama de cierta especialización funcional entre los sectores público y privado, sobre todo en el ámbito de los servicios para personas discapacitadas (en el que el Estado, desde una lógica de partenariado, comparte responsabilidades con la ONCE y la Fundación ONCE). En el caso de los servicios ocupacionales para personas discapacitadas existe hoy una oferta que es mayoritariamente de iniciativa social, gestionada por organizaciones sin ánimo de lucro.

Los datos disponibles nos muestran un gran protagonismo del sector no público en la gestión de los servicios –con las lógicas diferencias territoriales–, hecho que probablemente debe relacionarse con la tardía asunción de responsabilidades por parte de las instituciones públicas en España (algo que no ocurrió en sanidad y educación) y con la también tardía incorporación de ciertos derechos sociales a nuestra legislación.

La eclosión de nuevas entidades cívicas preocupadas por el bienestar social se produjo en la segunda mitad de la década de los años setenta y continúa imparable en la actualidad, al igual que en el resto del mundo. Sirva como ejemplo la gran proliferación de entidades que trabajan en el tratamiento y los cuidados de enfermedades muy específicas como el síndrome de Down, la espina bífida, la enfermedad de Alzheimer, el autismo u otras, que en muchos casos fundan los propios familiares y amigos de los enfermos. Pero la intensidad de este fenómeno y otros de autorganización y de solidaridad es desigual en el territorio español. Los pocos datos disponibles nos permiten aventurar que el desarrollo del sector voluntario está muy relacionado con el nivel de modernización económica y social de las regiones.

El examen de la tabla 11 nos permite corroborar esta afirmación en lo referente a la oferta de plazas ocupacionales y especiales de empleo, ya que existe más oferta –dadas unas necesidades que podemos aventurar homogéneas en todo el territorio– donde más desarrollo hay. Por otro lado, los pocos estudios disponibles sobre los efectos de las organizaciones voluntarias en la desigualdad no parecen ser muy halagüeños. Las organizaciones no lucrativas tienen muy poca influencia en la alteración de las desigualdades sociales. No podemos olvidar que, si bien pudiera haber en España transferencias desde los sectores económicamente más poderosos hacia los más desfavorecidos, gracias a la labor de las organizaciones voluntarias, és-

[35] Las cinco prestaciones básicas que recoge el Plan Concertado son: Información y Orientación, Ayuda a Domicilio, Alojamiento y Convivencia, Prevención e Inserción Social y Promoción y Cooperación Social.

Tabla 11 – Número de plazas para disminuidos en centros ocupacionales no lucrativos y en centros especiales de empleo público no lucrativo por comunidades autónomas. 1996

	Centros ocupacionales no lucrativos		Centros especiales de empleo público no lucrativos	
	Total plazas	Plazas por 10.000 habitantes	Total plazas	Plazas por 10.000 habitantes
Andalucía	5.686	7,9	1.258	1,7
Aragón	1.539	13,0	779	6,6
Asturias	514	4,7	586	5,4
Baleares	789	10,4	257	3,4
Canarias	852	5,3	100	0,6
Cantabria	287	5,4	154	2,9
Castilla-La Mancha	1.070	6,2	17	0,1
Castilla y León	2.237	8,9	268	1,1
Cataluña	5.913	9,7	4.614	7,6
C. Valenciana	1.601	4,0	393	1,0
Extremadura	959	9,0	258	2,4
Galicia	1.860	6,8	132	0,5
Madrid	4.233	8,4	1.574	3,1
Murcia	790	7,2	57	0,5
Navarra	1.262	24,2	196	3,8
País Vasco	2.501	11,9	1.921	9,2
La Rioja	265	10,0	43	1,6
Total	**32.358**	**8,2**	**12.607**	**3,2**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fundación ONCE, *Guía de centros. Relación de centros ocupacionales y especiales de empleo*, Escuela Libre Editorial, 1997.

tas tienden a florecer en regiones ricas y modernas y no parece que exista una transferencia interregional de recursos, labor que queda sobre todo en manos del Estado.

Al analizar cuáles son las fuentes de financiación del sector voluntario español y su evolución histórica, la conclusión que se desprende es que éste ha crecido espectacularmente gracias al firme apoyo de las Administraciones Públicas y al calor de una nueva cultura del bienestar social que tiende a limitar las funciones del Estado. Salvo las organizaciones singulares como Cruz Roja, ONCE y Cáritas, el resto del sector obtiene casi dos ter-

[36] G. Rodríguez Cabrero y J. Montserrat (*Las entidades voluntarias en España: institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*, Ministerio de Asuntos Sociales, 1996) estiman que las entidades no singulares obtienen un 67% de sus ingresos del sector público. F. Aguiar y M. Pérez-Yruela («Aproximación al sector voluntario andaluz en el ámbito de los servicios sociales», en Sarasa, S. y Moreno, L., *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas-IESA, 1995) aseguran que el 50% de las entidades andaluzas que prestan servicios sociales recibieron en 1992 el 60% de sus ingresos de las subvenciones de la Consejería de Asuntos Sociales.

cios de sus ingresos gracias a las transferencias del sector público[36]. A esta dependencia financiera del sector público no pueden sustraerse ni siquiera las fundaciones que, por su naturaleza, disponen de un patrimonio fundacional que, en principio, debería otorgarles mayor autonomía financiera de la que tienen las organizaciones que han adoptado la forma legal de asociaciones[37].

Existe otra contribución de la sociedad civil que no está monetarizada y que es igualmente difícil de estimar. Se trata del trabajo voluntario que miles de personas realizan sin remuneración alguna a cambio y que ya analizamos en el apartado dedicado al asociacionismo. Respecto a los servicios sociales, a principios de la década de los años noventa, el número total de voluntarios que tenían las entidades que habían presentado solicitudes de subvención al programa del 0,52% del IRPF gestionado por el extinto Ministerio de Asuntos Sociales se estimaba en torno a las 286.000 personas, cuyo trabajo equivalía al de unas 25.000 personas de la plantilla laboral. De estos voluntarios, el 60% estaba encuadrado en actividades organizadas por Cáritas y Cruz Roja. Su perfil correspondía al de una persona de 31 años de edad media, que dedicaba entre 12 y 14 horas a la semana a trabajos no remunerados. Probablemente estos datos sobrevaloren el voluntariado existente entonces[38], pero parece indudable que en conjunto el sector ha crecido.

En efecto, las campañas publicitarias y de captación de nuevos voluntarios hacen pensar que este número de personas es hoy bastante mayor[39]. Una organización como Cruz Roja gestionaba en 1996 la colaboración de 133.364 voluntarios, mientras que esa cifra era de 107.262 en 1993 y de 92.962 en 1990[40]. Por otro lado, un estudio reciente sobre Cataluña recoge

---

[37] Datos recabados en Cataluña, donde tradicionalmente la sociedad civil ha gozado de una relativa solvencia económica, indican que en 1993 menos de un tercio de los recursos de las fundaciones benéfico-asistenciales eran propios; eran mayoritarias las ayudas públicas y esta tendencia era creciente. Véase Sarasa, S., «El tercer sector en transición», en Moreno, L. (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas-IESA, 1997.

[38] Esta cifra probablemente incluía el total de voluntarios gestionados por Cruz Roja, pero la mayoría de ellos se dedica a otras actividades distintas a los servicios sociales.

[39] El fomento del voluntariado ha sido una de las políticas desarrolladas en los últimos años por las entidades de iniciativa social y por la Administración Pública. Al impulso que el Gobierno municipal de Barcelona dio al voluntariado en los Juegos Olímpicos, ha seguido la promulgación de la Ley del Voluntariado por parte del Gobierno central, así como la regulación de esta actividad en algunas autonomías (Aragón en 1992, Madrid en 1994 y Castilla-La Mancha en 1996). En Cataluña ha dado lugar a la singular creación de organismos públicos de promoción del voluntariado como el Institut Català del Voluntariat y la Agència Municipal de Serveis per a les Associacions de Barcelona.

[40] Estas cifras corresponden al total de voluntarios de la organización, de los que sólo un 22% se dedica a actividades relacionadas con los servicios sociales.

la opinión de los líderes del sector no lucrativo según los cuales el número de voluntarios no ha parado de crecer en los últimos años[41]. Las dos organizaciones singulares más poderosas a la hora de movilizar voluntarios son Cruz Roja y Cáritas. Entre ambas movilizaron en España cerca de 70.000 personas en 1996.

Pese a todo, en el contexto actual de paro y precarización del mercado laboral, no siempre es fácil distinguir los límites entre la dedicación voluntaria a un servicio y las estrategias de inserción laboral. La presencia de estudiantes y profesionales en paro con escasa experiencia entre el voluntariado en la atención a los discapacitados ha generado tensiones por el reconocimiento de su tarea. La conciencia de pertenecer a un yacimiento de empleo de los servicios de proximidad ha llevado a los voluntarios a reivindicar la formalización de sus servicios. El problema se agrava con la creciente participación de organizaciones lucrativas en la subcontratación de servicios públicos. En este sentido, el Colegio de Trabajadores Sociales y Asistentes Sociales de Barcelona[42] denunció la precariedad laboral de los trabajadores, el intrusismo profesional y la falta de profesionalización de muchos «voluntarios» que asumen responsabilidades.

Causa preocupación el vacío normativo existente en el tema y las ambigüedades legales respecto al voluntariado. La legislación promulgada sobre fomento del voluntariado, a pesar de que promueve cierta formalización de las relaciones entre voluntarios y organizaciones, ofrece notables lagunas de ambigüedad en los casos en que los voluntarios puedan demostrar que su relación es casi laboral en términos legales, ya que están sujetos a unas condiciones típicas de ocupación remunerada.

En resumen, se trata de un ámbito con una fuerte y tradicional presencia no pública, que en los últimos tiempos ha crecido de forma muy notable al albur tanto de las nuevas inquietudes manifestadas por los jóvenes y otros sectores –en una tendencia ya apuntada en nuestro anterior análisis del asociacionismo–, como por la mayor corresponsabilidad que las instituciones públicas han asumido en ese sector de intervención. Los interrogantes se ciernen en torno al origen de los recursos y la aún excesiva dependencia del sector público, la falta de protagonismo real de los Gobiernos locales en un momento en que la perspectiva comunitaria permite mayor integración/globalidad y prevención y en el confuso estatuto de voluntarios y personal profesionalizado en momentos en que se empiezan a asentar las relaciones entre Administraciones y entidades.

---

[41] Sarasa, S., Obrador, G. *et al.*, *Relationships between Third Sector Organizations and Public Administrations in Social Services*, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 1998. Se encuentra aún en fase de elaboración y sólo existe un documento provisional no editado.

[42] *El País*, 28 de diciembre de 1997.

3.4 El caso de la ONCE: fuerza social y características

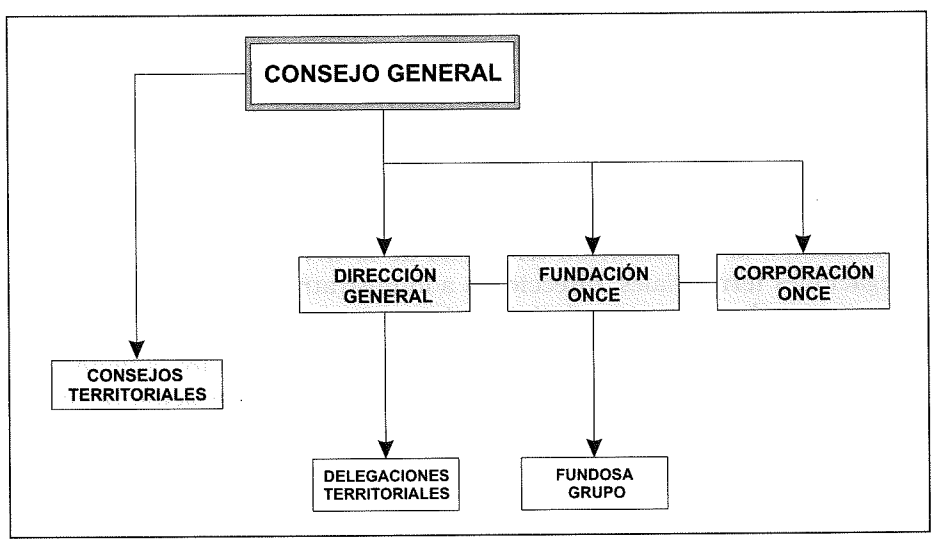
A lo largo de este apartado hemos hecho repetida mención a la ONCE como actor destacado entre las organizaciones civiles implicadas en la oferta de servicios sociales. Este protagonismo, que se incrementa año tras año, y el hecho de que su modelo de organización y de gestión sean objeto de reconocimiento, estudio e imitación en otros países justifican que le dediquemos un epígrafe específico.

El día 13 de diciembre de 1938 se firma el decreto que dará origen a la ONCE. Como motor económico imprescindible para la marcha de la nueva institución, se le adjudica la venta en exclusiva del cupón pro-ciegos, eliminándose las rifas que funcionaban por toda España. Su evolución, tras una larga etapa de afianzamiento, se hace explosiva con la aparición del Real Decreto 1041/1981, modificado parcialmente por el 2385/1985 de 27 de diciembre, por el que la ONCE pasa a ser una Corporación de Derecho Público de Carácter Social. Asimismo, este mismo año se reforma considerablemente el cupón, lo que posibilita una expansión económica y social que incidirá en una apertura hacia el exterior y una modernización de su estructura más acorde con los nuevos tiempos.

El grupo ONCE

La estructura funcional de la ONCE basa su organización en la democracia interna, configurada en el Consejo General y en los 17 Consejos Territoriales, uno por cada comunidad autónoma. Bajo éste, la organización

Cuadro 4 – Organigrama de la ONCE



se estructura en tres áreas de gestión: Dirección General, Fundación ONCE y Corporación Empresarial. Un equipo directivo toma las decisiones de forma colegiada.

El **Consejo General** es el máximo órgano de gobierno y representación de la ONCE. Está integrado por 15 vocales, entre los que eligen a un presidente y dos vicepresidentes. El Consejo ejerce las competencias necesarias para el gobierno y dirección de la institución, que abarcan desde la aprobación del borrador de estatutos, la normativa interna y los planes de actuación, hasta la definición de la política global de la ONCE y la aprobación de los presupuestos de la organización.

El Consejo asume la más alta representación de la entidad ante la Administración del Estado y ante los organismos nacionales e internacionales. Nombra al Director General y a los máximos responsables de la Fundación y la Corporación y decide la convocatoria de elecciones, entre otras funciones.

La ONCE está tutelada por el Estado a través del Consejo del Protectorado, integrado por los ministerios de Economía y Hacienda, Trabajo y Asuntos Sociales e Interior.

Los Consejos Territoriales, por su parte, son órganos colegiados de naturaleza político-representativa. Cada Consejo elige entre sus miembros a un presidente y a un vicepresidente. De elección directa por los afiliados, el Consejo General y los Consejos Territoriales constituyen la columna sobre la que se vertebra la democracia interna.

La **Dirección General** es el órgano superior de gestión de todos los asuntos de la ONCE. Le corresponde llevar a cabo la ejecución de los acuerdos del Consejo General y velar por el cumplimiento de los programas y planes de actuación. Para el desempeño de sus funciones, el director general cuenta con los servicios centrales, que constan de la dirección general adjunta, las direcciones ejecutivas, los departamentos y asesorías y los centros especializados. Son funciones del director general las de representación –con capacidad jurídica suficiente– y las de adopción –en nombre de la ONCE– de todas las decisiones que se consideren convenientes.

Asimismo, la organización territorial de la ONCE está compuesta por delegaciones territoriales, direcciones administrativas, agencias provinciales o comarcales, agencias administrativas y corresponsalías.

En febrero de 1988 nace, desde el seno de la organización y financiada por ella, la **Fundación ONCE** para la Cooperación e Integración Social de Personas con Minusvalías. La fundación establece unos vínculos solidarios de las personas ciegas hacia otros colectivos de discapacitados. Tiene como fines la promoción de la autonomía personal y la plena integración social de las personas con discapacidades. Para ello, sus líneas de actuación son

el fomento del empleo y la formación, la eliminación de barreras –ya sean de carácter físico, psicosocial o de la comunicación–, la cooperación institucional y el deporte para discapacitados. La dotación económica corre a cargo de la ONCE, que aporta el 3% de la recaudación bruta anual por las ventas del cupón.

Los principales órganos de gobierno son el Patronato, la Comisión Permanente y el Comité Directivo. Además de la ONCE, las principales organizaciones nacionales de discapacitados de España están representadas en el Patronato de la Fundación ONCE. En la actualidad, estas organizaciones son: COCEMFE (Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España), FEAPS (Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Retraso Mental), CNSE (Confederación Nacional de Sordos de España) y FIAPAS (Federación Española de Asociaciones de Padres y Amigos de los Sordos).

Desde su creación, la Fundación ONCE colabora con los poderes públicos, con empresas, particulares y especialmente con el movimiento asociativo en el desarrollo de programas y proyectos que faciliten la cualificación profesional y el acceso al mercado laboral de los discapacitados, a través de la formación y la creación de puestos de trabajo estables. Para ello, se creó en 1989 FUNDOSA GRUPO, sociedad instrumental de la Fundación ONCE que engloba, en la actualidad, a más de 30 empresas y centros de trabajo. Operan en sectores muy diversos, como lavandería industrial, tiendas en hospitales, alimentación, una agencia de noticias, tratamiento de datos, recursos humanos, etc.

A partir de 1986, la ONCE entra en el mundo empresarial. Desea impulsar su actividad económica mediante la participación y gestión de empresas que generen empleo y contribuyan a la integración de sus afiliados en el mercado laboral.

La experiencia de la ONCE a la hora de encontrar empleo normalizado para personas ciegas y deficientes visuales fuera de su entorno no había sido positiva. Por ello, derivó sus inversiones a la configuración de un grupo de empresas que fueran gestionadas con criterios de rentabilidad económica y social.

Tras el esfuerzo inversor del período 1989-1990, se obtuvo una importante cartera de participaciones, que, a partir de 1993, hizo necesaria la creación de un área ejecutiva especializada, dando lugar a la **Corporación Empresarial ONCE, S.A.** (CEOSA). Bajo la dirección de un centro corporativo, CEOSA sigue el método de planificación estratégica. Destacan por su importancia empresas como VINSA (seguridad), PILSA (proyectos integrales de limpieza), ONCEDISA (explotación agrícola y ganadera) ONDA CERO RADIO, ONCISA (inmobiliaria), VIAJES 2000 (agencia de viajes), etc.

4. Intento de balance

¿Qué conclusiones se pueden extraer de este conjunto de datos y reflexiones sobre los protagonismos de la iniciativa pública y no pública y de la colaboración entre ambos sectores en campos tan sustantivos como la sanidad, la educación y los servicios sociales? Si retomamos nuestras reflexiones iniciales, deberíamos preguntarnos hasta qué punto se produce en estos sectores tan característicos de la configuración del llamado Estado de Bienestar una presencia significativa de iniciativas procedentes del campo social y qué ventajas e inconvenientes tiene con relación al protagonismo de los poderes públicos. Por lo analizado, es evidente que ha existido y existe una notable presencia de la iniciativa social en campos como el educativo o el sanitario, en los que se ha desplegado con fuerza la intervención del Estado, ya en el franquismo, pero sobre todo desde 1977. Existen grandes diferencias entre las distintas comunidades autónomas. Casi siempre, a mayor desarrollo económico, mayor iniciativa social –aunque podríamos invertir el orden de los factores como sugieren muchos autores y apuntamos nosotros–.

No ocurre lo mismo en el campo de los servicios sociales, en el que el papel de los poderes públicos es más subsidiario y donde se ha ido estructurando y profesionalizando una respuesta a los problemas colectivos surgida del tradicional activismo eclesial (Cáritas), de los propios colectivos afectados (ONCE) o de nuevas iniciativas generadas con la movilización social que ejemplifican las ONGs. En todos estos campos, la lógica que parece emerger es la del partenariado, la de la combinación de responsabilidades en la prestación de los servicios. Todo apunta a que sería importante consolidar lo ya existente en materia de iniciativa social, desarrollar un mayor protagonismo de los poderes locales e incentivar en las comunidades autónomas donde esa realidad es más débil formas de gestión y asunción de responsabilidades desde la propia estructura social.

IV. DESIGUAL FUERZA DE LA INICIATIVA SOCIAL EN LA CULTURA, EL OCIO Y EL DEPORTE

En este apartado examinaremos la distribución de responsabilidades y las relaciones entre la iniciativa pública, la mercantil y la social en tres áreas exponentes de una nueva gama de servicios que podríamos calificar de posmateriales, que se han sumado a los tradicionales campos de intervención: la cultura, el deporte y las actividades de tiempo libre (especialmente las postescolares). Por su expansión y creciente importancia merecen una atención especial. Además, pueden ilustrarnos sobre las nuevas modalidades de relación público-mercantil-social, ya que la falta de tradición de la intervención pública en los mismos ha conducido a nuevos planteamientos. No haremos un análisis a fondo del sector[43], sino que nos limitaremos a aquellos aspectos que más nos interesan para nuestro análisis.

1. Cultura: creciente protagonismo de la sociedad civil

1.1 Protagonismo de los artistas

El sector cultural presenta características que ponen aún más de manifiesto lo que hemos avanzado y dicho ya al referirnos al conjunto de la realidad social analizada en este capítulo. En ese conglomerado de actividades que acostumbramos a definir como cultura, las variaciones en el protagonismo relativo de los poderes públicos y de la sociedad civil son muy significativas, tanto si atendemos a los diversos sectores en que podemos diferenciar la actividad cultural como entre los distintos territorios del país. No es ajeno a esta diversidad el componente económico, o dicho de otra manera, la mayor o menor posibilidad de autofinanciación de cada uno de los sectores. A pesar de que la mayor o menor responsabilidad de la sociedad civil y de las diversas Administraciones no se puede basar sólo en razones económicas, ya que responde a unas lógicas más complejas, es evidente que los poderes públicos tienden a apoyar o gestionar aquello que es deficitario y la sociedad civil, bajo la forma de empresa privada, todo lo que permite obtener beneficios.

Podríamos distinguir entre *sectores artesanales* (artes plásticas, artes escénicas o música en vivo), en los que hay una importante corresponsabilidad entre la sociedad civil y las diversas Administraciones; *sectores indus-*

---

[43] Véase Fundación Encuentro. CECS, «El ocio en la vida de los españoles», *España 1994*, 1995, p. 433-497; e *ídem*, «Preferencias reflejadas en la programación televisiva» y «Televisión y familia», *Informe España 1997*, 1998, p. 63-85 y p. 393-434.

triales (industria discográfica, industria cinematográfica e industria del libro), donde predomina la responsabilidad de la sociedad civil; y *sectores del patrimonio* (patrimonio arquitectónico y arqueológico, museos, archivos, bibliotecas, cultura tradicional y popular o lengua) en los que la responsabilidad básicamente es de los poderes públicos. Dentro de cada sector no hay tampoco una clara homogeneidad. El protagonismo de la sociedad civil será distinto dependiendo de la fase del proceso de la que se trate (creación/producción, distribución/difusión o consumo/acceso), del hábitat en el que se desarrolle (ciudad/mundo rural), de la comunidad autónoma o de otras variables.

Por otro lado, el mundo de la cultura se mueve entre una gran inconcreción legal y una demanda poco articulada y de baja intensidad por parte de la población potencialmente beneficiaria. La propia consideración de la cultura como un bien no de primera necesidad explica la vaporosa regulación normativa. La única concreción legislativa, el artículo 44.1 de la Constitución («Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho»), se encuentra en la Ley de Bases de Régimen Local, que establece que los municipios de más de 5.000 habitantes han de disponer de una biblioteca. El resto de las regulaciones existentes (Ley de Propiedad Intelectual, Ley del Patrimonio Histórico, etc.) ordenan aspectos específicos vinculados al sector cultural, pero no concretan el precepto constitucional señalado. Asimismo, en materia cultural concurren las competencias de los distintos niveles de la Administración. Todas las Administraciones pueden intervenir, pero no tienen ninguna obligación –más allá de lo señalado anteriormente–. Este confuso panorama competencial y de responsabilidades condiciona el papel que la sociedad civil puede asumir.

Al mismo tiempo, los agentes privados que intervienen en la creación, producción, distribución y exhibición de productos culturales son a menudo personas con fácil acceso a los medios de comunicación. Esta capacidad de incidencia mediática determina a los responsables de las políticas culturales. Satisfacer las demandas de estos agentes es, en muchos casos, el objetivo inmediato de la intervención pública en cultura. Se podría llegar a afirmar que las políticas culturales resultantes responden más a las lógicas de las demandas de los sectores que a las necesidades o demandas del conjunto de la población. En este contexto, las políticas culturales públicas están, en buena medida, cautivas de los creadores, empresarios y otros agentes que participan en el proceso comprendido entre la creación y la difusión del producto cultural. Por ello, las políticas culturales públicas prestan una atención prácticamente exclusiva a la producción y a la difusión. Con ello se da respuesta a los que ejercen presión pero no se percibe el desarrollo de una concepción de cultura entendida como servicio público.

1.2 Cultura: ¿un espacio público de responsabilidad compartida?

Los importantes cambios que se están produciendo en nuestras sociedades están generando nuevos tipos de marginación que tienen componentes culturales muy significativos. Por un lado, las nuevas tecnologías están creando y crearán nuevos analfabetos. Por otro, profundizar en la democracia significa convivir en la diversidad, no sólo cultural, sino también física, de género, de opción sexual, etc.; y esta convivencia no nace de forma natural. Sólo desde la transmisión de unos valores que la potencien es posible acercarnos a este objetivo que, entre otras cosas, necesita una estrategia determinada de la política cultural. Al mismo tiempo, la globalización plantea un doble reto: implica la necesidad de una mayor preparación y competitividad, pero también debe evitar que sea sinónimo de uniformización o de dominio del más fuerte. Tampoco hay que olvidar que la reducción de la jornada laboral y el aumento de los años de vida (y del período no laboral) son factores que inciden en el hecho de disponer de mayor tiempo de ocio. La cultura como práctica y hábito es un factor de calidad de vida en este tiempo libre.

Todos estos fenómenos, que permiten afirmar que nos encontramos en un momento de cambio importante, deberían ser un capítulo fundamental de los objetivos de toda política cultural. Así, la política cultural sería realmente complementaria de la educativa y se convertiría en un elemento para mejorar la calidad de vida y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Pero esto no es sólo responsabilidad de los poderes públicos; la sociedad civil también ha de representar un papel importante. Sin embargo, sería necesario clarificar el panorama y no confundir los objetivos. Una cosa es la producción y difusión de espectáculos (en su sentido más amplio) y otra la creación de hábitos, la garantía real de acceso de todos los ciudadanos a la cultura. Se está lejos de esta situación. Gran parte del papel de las Administraciones podría ser asumido por el sector privado. El criterio fundamental para que los poderes públicos se responsabilicen de determinadas iniciativas es su condición de deficitarias, no el hecho de que sea un servicio que deben garantizar. Una de las causas es la presión de los sectores. Pero también hay que destacar la pérdida de centralidad de la cultura en el discurso de las políticas culturales.

La cultura es un servicio público cuya responsabilidad han de compartir Administraciones y sociedad civil. Su objetivo es conseguir que todos los ciudadanos tengan acceso a ella, porque así serán más libres, más felices, *más ciudadanos*. Y la sociedad en su conjunto será más justa y más rica. Se pueden señalar otros argumentos complementarios: la cultura como sector generador de empleo, como *marca* de una ciudad o de un país, como excusa para llevar a cabo grandes eventos o para mejorar una imagen, etc. Todos estos argumentos son razonables y defendibles siempre que conser-

ven su condición de complementarios. El problema es que todos ellos, y alguno más, se han convertido muchas veces en los argumentos centrales. Esto causa confusión a la hora de definir prioridades y de entender la cultura como un servicio público. A esto se une la debilidad crónica de la iniciativa social en este ámbito.

1.3 Grandes diferencias territoriales y sectoriales

Si analizamos los diversos sectores de actividad cultural encontraremos diferentes grados de protagonismo entre sociedad civil y poderes públicos, que varían notablemente dependiendo de la actividad de que se trate o del territorio donde se ubiquen.

Así, en el sector de artes plásticas la presencia de las Administraciones y de la iniciativa social y privada está notablemente equilibrada. Es un sector tradicionalmente poco integrado, dado el carácter individualista de la producción artística y de la fuerte competencia entre los distribuidores de la misma. Pero últimamente se está produciendo un notable grado de asociacionismo. Las salas de exposiciones están muy controladas por las Administraciones, especialmente las de carácter local o municipal. También es importante la presencia de las cajas de ahorro, que controlan el 30% de las salas del país. Las galerías de arte son, en cambio, esencialmente privadas, concentrándose sobre todo en Cataluña (28,5%) y Madrid (24,5%). Junto con la Comunidad Valenciana (11,8%), en estos tres territorios se agrupan casi dos terceras partes del total de galerías españolas (tabla 12). También es un sector en fuerte proceso de asociacionismo. Por otro lado, recientemente han surgido los llamados centros de arte contemporáneo, promovidos desde el sector público, que buscan una imagen emblemática de su gestión. Han dado lugar a relevantes procesos de partenariado o corresponsabilidad público-privada en su gestión y funcionamiento.

El sector de las artes escénicas ha contado tradicionalmente con un importante protagonismo de la sociedad civil. Sin embargo, con la llegada de la democracia, las Administraciones han protegido mucho este sector, lo que ha provocado ciertas situaciones de acomodo. El sector de la producción es fundamentalmente privado, con una parte significativa de financiación pública. La Administración central y muchas Administraciones autonómicas tienen centros dramáticos, que se complementan con la producción privada. No existe un criterio claro –y es objeto habitual de debate– sobre cuál es el papel del sector público y cuál el del sector privado en relación con la producción o con la exhibición. Los actores están unidos en asociaciones con planteamientos básicamente corporativistas. Existe la concepción generalizada de que son un bien a proteger y que han de recibir subvenciones sin excesivos problemas. La exhibición está gestionada mayoritariamente por el sector público. Sólo en Madrid y Barcelona hay

Tabla 12 – Galerías y salas de exposiciones por comunidades autónomas. 1994-1996

	Galerías				Salas de exposiciones	
	Absoluto	% en cada comunidad autónoma	Galerías asociadas	% de galerías asociadas	Absoluto	%
Andalucía	39	6,4	2	5,1	99	10,3
Aragón	13	2,1	8	61,5	65	6,8
Asturias	13	2,1	0	0,0	24	2,5
Baleares	29	4,8	15	51,7	41	4,3
Canarias	11	1,8	4	36,4	44	4,6
Cantabria	15	2,5	3	20,0	28	2,9
Castilla-La Mancha	4	0,7	0	0,0	36	3,7
Castilla y León	21	3,5	1	4,8	82	8,5
Cataluña	173	28,5	80	46,2	149	15,5
C. Valenciana	72	11,8	51	70,8	74	7,7
Extremadura	2	0,3	0	0,0	14	1,5
Galicia	19	3,1	17	89,5	36	3,7
Madrid	149	24,5	46	30,9	156	16,2
Murcia	11	1,8	1	9,1	28	2,9
Navarra	4	0,7	0	0,0	33	3,4
País Vasco	30	4,9	9	30,0	35	3,6
La Rioja	3	0,5	0	0,0	18	1,9
Total	**608**	**100**	**237**	**39,0**	**962**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Bartrina, J., Laporte, A., Mascarell, F. y Sitjes, F., *Las galerías de arte en España*, Federación Nacional de Galerías de Arte, Barcelona, 1995 (informe no publicado); y *Arteguía. Directorio de Arte. España & Portugal 94/96*, suplemento de la revista Arteguía, Madrid, 1997.

una presencia importante de salas privadas. Según datos de la *Guía de las Artes Escénicas de España 1995*, el 63,2% de los 953 teatros que hay en España son de titularidad pública (tabla 13). Sin embargo, una parte significativa del 36,8% de los teatros privados son propiedad de alguna asociación y los gestiona el ayuntamiento, sobre todo en municipios pequeños y medianos, aunque empieza a experimentarse la gestión privada de teatros municipales.

Uno de los fenómenos más interesantes aparecido en los últimos años es el de las salas alternativas, que ofrecen una oferta diferenciada. Se han unido con el objetivo de colaborar entre ellas y tener una posición de fuerza que individualmente no conseguirían; es decir, intentan crear una *marca*. También es reciente la proliferación de asociaciones de empresas de teatro, especialmente en Cataluña, donde una de las causas del aumento de público ha sido la consolidación de una estructura fuerte del sector, entendiendo que la competencia no es intrasectorial, sino con otras ofertas de ocio. Un buen ejemplo de las posibles interacciones entre ámbitos diversos

Tabla 13 – Teatros según su titularidad por comunidades autónomas

	Públicos		Privados		Número total de teatros
	Número de teatros	% respecto al total de la comunidad autónoma	Número de teatros	% respecto al total de la comunidad autónoma	
Andalucía	96	87,3	14	12,7	110
Aragón	14	51,9	13	48,1	27
Asturias	10	58,8	7	41,2	17
Baleares	7	58,3	5	41,7	12
Canarias	13	92,9	1	7,1	14
Cantabria	6	54,5	5	45,5	11
Castilla-La Mancha	37	67,3	18	32,7	55
Castilla y León	26	57,8	19	42,2	45
Cataluña	132	44,0	168	56,0	300
C. Valenciana	62	92,5	5	7,5	67
Extremadura	23	60,5	15	39,5	38
Galicia	36	97,3	1	2,7	37
Madrid	69	65,1	37	34,9	106
Murcia	13	56,5	10	43,5	23
Navarra	5	83,3	1	16,7	6
País Vasco	48	72,7	18	27,3	66
La Rioja	5	26,3	14	73,7	19
Total	**602**	**63,2**	**351**	**36,8**	**953**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Cultura. Centro de Documentación Teatral del INAEM, *Guía de las Artes Escénicas de España 1995*, 1995.

es el sistema de venta de entradas a través de las cajas de ahorro. La unión de las salas ha permitido negociaciones y acuerdos conjuntos, publicidad conjunta y, en definitiva, una mejora general para el sector. Tras la experiencia privada, también los teatros públicos se han unido a esta corriente. A pesar de que la iniciativa es claramente pública, en el sector de la ópera existe un ejemplo importante de responsabilidad de la sociedad civil: el 50% de la financiación para la reconstrucción del Gran Teatro del Liceo de Barcelona ha sido aportada por la iniciativa privada.

Los llamados sectores industriales de la cultura son los que presentan características más similares a las de cualquier sector industrial. Por lo tanto, son menos «culturales» o diferenciados. La industria discográfica destaca por su alto nivel de concentración empresarial, su ubicación básicamente madrileña y el poco papel que tiene el Estado. En los últimos años han ido desapareciendo las discográficas de mediano tamaño, con lo que el sector se divide en grandes discográficas y discográficas alternativas. Las pequeñas discográficas están iniciando procesos de colaboración entre ellas. Se ha creado, como mínimo, una asociación de discográficas

independientes, que pretende promocionar más la calidad artística y no tanto las ventas. No obstante, lo minoritario no necesariamente es vocacional.

La industria cinematográfica es probablemente la que tiene un menor protagonismo de la sociedad civil española. El mercado de la distribución y la exhibición está dominado por las grandes compañías norteamericanas. Por otro lado, sin ayuda pública no sería posible la producción autóctona. Casi todas las películas que se producen en España reciben algún tipo de ayuda oficial, sea del ministerio, de las comunidades autónomas o de los derechos televisivos de las cadenas públicas. Si tenemos en cuenta que el número de producciones anuales está en torno a las 60 y que la recaudación de las películas españolas no llega al 10% del total, no es de extrañar el importante papel del Estado y la necesidad de ayudas. Quisiéramos destacar la fuerza de las asociaciones de productores y la iniciativa de la sociedad civil de instaurar los llamados Premios Goya, por lo que ha supuesto de voluntad de recuperación del cine español.

Tabla 14 – Editoriales y edición de libros por comunidades autónomas. 1996

	Edición privada		Edición pública		% del sector privado respecto al total	
	Editoriales	ISBN inscritos	Agentes editores	ISBN inscritos	Editoriales	ISBN inscritos
Andalucía	118	1.578	125	1.029	48,6	60,53
Aragón	32	382	27	198	54,2	65,86
Asturias	24	246	19	202	55,8	54,91
Baleares	28	277	15	94	65,1	74,76
Canarias	27	199	35	221	43,5	47,38
Cantabria	13	188	13	83	50,0	69,37
Castilla-La Mancha	17	135	31	126	35,4	51,72
Castilla y León	67	1.202	33	375	67,0	76,22
Cataluña	439	15.787	68	813	86,6	95,10
C. Valenciana	119	2.266	56	641	68,0	77,95
Extremadura	9	93	17	115	34,6	44,71
Galicia	55	1.126	23	423	70,5	72,69
Madrid	692	16.360	172	2.445	80,1	87,00
Murcia	9	200	21	124	30,0	61,73
Navarra	28	722	7	69	80,0	91,28
País Vasco	100	2.071	34	292	74,6	87,64
La Rioja	6	53	5	24	54,5	68,83
Total	**1.783**	**42.885**	**701**	**7.274**	**71,8**	**85,50**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Panorámica de la edición española de libros 1996*, 1997.

La industria del libro es la más potente de los sectores culturales españoles (tabla 14). A pesar de que el índice de lectura sigue siendo uno de los más bajos de Europa, el nivel de producción es muy alto. En Cataluña y en Madrid se concentran más del 70% de los títulos editados en España. Si nos fijásemos en el volumen de producción, este porcentaje sería aún mayor. Los editores acusan a la Administración de competencia desleal porque edita muchos libros que después regala o vende a un precio por debajo de su valor en el mercado. No obstante, el número de títulos editados por la Administración no llega al 15%. Desde el punto de vista asociativo, el sector del libro tiene una estructura típica de cualquier industria: gremios autonómicos de editores, distribuidores y libreros, federaciones que agrupan a los gremios de distintos territorios, cámaras del libro que congregan a los diferentes gremios. El nivel de empresarios asociados es muy alto.

Por lo que se refiere a los que hemos denominado sectores del patrimonio, los dos más importantes, museos y bibliotecas, presentan una situación muy diversa en lo que se refiere al reparto de responsabilidad entre la sociedad civil y los poderes públicos. Así, como podemos apreciar en la tabla 15, el 40% de los museos es de titularidad privada, mientras que sólo

Tabla 15 – Bibliotecas y museos según su titularidad por comunidades autónomas. 1996

	Museos			Bibliotecas				
	Total	Públicos	Privados	Total	Públicas	Privadas	Universitarias	Otras
Andalucía	116	72	44	914	698	78	93	45
Aragón	38	20	18	331	241	52	28	10
Asturias	19	14	5	155	129	12	5	9
Baleares	59	29	30	190	145	31	3	11
Canarias	47	32	15	236	177	24	33	2
Cantabria	10	8	2	59	49	6	2	2
Castilla-La Mancha	49	26	23	436	387	22	17	10
Castilla y León	129	50	79	489	306	86	69	28
Cataluña	194	118	76	902	541	254	74	33
C. Valenciana	123	83	40	649	517	68	30	34
Extremadura	17	11	6	389	339	12	22	16
Galicia	76	40	36	480	316	80	61	23
Madrid	83	63	20	718	397	166	85	70
Murcia	25	18	7	126	98	11	7	10
Navarra	13	4	9	121	97	19	3	2
País Vasco	43	29	14	434	303	79	38	14
La Rioja	13	6	7	35	26	2	3	4
Total	**1.054**	**623**	**431**	**6.664**	**4.766**	**1.002**	**573**	**323**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística de bibliotecas 1996*, 1998; y Ministerio de Educación y Cultura, *Museos españoles. Datos estadísticos*, 1996.

un 15% de las bibliotecas se encuentra en esta situación. En el caso de los museos hay que destacar que en algunas comunidades autónomas los de titularidad privada superan a los de titularidad pública. Por otro lado, el peso de la Iglesia católica es manifiesto: a ella pertenecen 208 de los 431 museos privados de nuestro país, algo lógico si se tiene en cuenta que gran parte del patrimonio artístico español está en sus manos. Precisamente esto explica la gran preponderancia de museos privados en Castilla y León, sin parangón en el resto de las comunidades autónomas.

2. Deporte: aumenta el tejido asociativo

2.1 El desarrollo del deporte español

El sistema deportivo español ha evolucionado enormemente en los últimos años. Desde los primeros albores de la democracia hasta el momento presente, son muchos los datos que manifiestan el gran crecimiento y la heterogeneización que ha ido adquiriendo nuestro deporte. En 1975, el 78% de la población española afirmaba que no practicaba ningún deporte; esta cifra se reducía al 35% en 1995[44]. Este hecho no es ajeno al cambio de mentalidad de la sociedad respecto al concepto de deporte, que ha posibilitado que una gran parte de la población pudiera aproximarse a la práctica de actividades físicas y deportivas sin necesidad de buscar la *performance*[45]. La evolución del parque de equipamientos deportivos ha sido espectacular[46]: si antes de 1975 existían 40.740 espacios deportivos distribuidos en 19.618 instalaciones en el total del territorio español, en 1997 se cuantificaron 153.635 espacios deportivos –un crecimiento que casi llega al 400%– en un total de 66.362 instalaciones. El papel de las Administraciones Públicas ha sido relevante en este crecimiento, como demuestra que seis de cada diez instalaciones existentes en el territorio español sean de propiedad pública. Los ayuntamientos son los propietarios del 51,6% de las instalaciones censadas.

---

[44] García Ferrando, M., «Las prácticas deportivas de la población española, 1976-1996», en Sánchez Martín, R. (ed.), *La actividad física y el deporte en un contexto democrático (1976-1996)*, Asociación Española de Investigación Social aplicada al Deporte, Pamplona, 1996.

[45] Es significativo que el número de licencias deportivas existentes en el total de las federaciones españolas haya tenido un crecimiento inferior (2.249.118 en 1986 y 2.517.779 en 1996) a las que presenta la práctica deportiva global de la población. Esto indica que el crecimiento de la práctica deportiva de los españoles se ha encauzado por otras vías diferentes a la del deporte de competición, reafirmando la heterogeneización que antes mencionábamos.

[46] Martínez del Castillo, J., *Las instalaciones deportivas en España. II Censo Nacional-1997*, Consejo Superior de Deportes, Madrid, 1998.

Desde otra perspectiva, el deporte actualmente se ha convertido en un importante sector económico, tanto por su participación en el PIB (un 0,26% en 1989) como por el número de empleos que genera (42.679 en 1991 y un escenario de 65.815 en el 2001)[47].

Si analizamos la evolución del sistema deportivo desde la óptica legislativa, el período transcurrido desde la aprobación de la Constitución ha sido también muy prolífico. España es, con toda seguridad, el país europeo que dispone de más leyes sectoriales que regulan el fenómeno deportivo. La aprobación de la Ley 13/1980, General de la Cultura Física y del Deporte, fue el punto de partida de la legislación deportiva en la nueva etapa democrática, a la que siguieron la gran mayoría de las 17 comunidades autónomas[48]. Si a estas leyes deportivas añadimos la ley que en 1997 reguló las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos podemos considerar que nuestro país está en la vanguardia de los países europeos que actúan con más voluntad reguladora y normativizadora del deporte[49].

Tal vez el colectivo que menos se ha integrado en el sistema deportivo es el de las personas con algún tipo de discapacidad. Un estudio realizado por el IMSERSO en 1996, en el que analizaba el grado de integración comunitaria de este colectivo, estimaba que únicamente el 5% de las personas discapacitadas realizaba actividades deportivas en su tiempo libre, a pesar del refuerzo positivo que representó la organización de las Paraolimpiadas de 1992 y la participación, con innumerables éxitos internacionales, de diversos deportistas discapacitados en competiciones deportivas específicas.

Sin embargo, la inercia existente parece ser positiva. Algunos datos así nos lo manifiestan. En primer lugar, existen cinco federaciones deportivas de ámbito estatal (para discapacitados físicos, discapacitados psíquicos, ciegos, sordos y paralíticos cerebrales). En segundo lugar, se ha producido un incremento de las licencias deportivas de estas federaciones, que en 10 años se han duplicado, pasando de 5.545 en 1986 a 11.208 en 1996[50]. Finalmente, ha sido muy positivo el cambio que se ha producido en la ade-

---

[47] *Ibídem*.

[48] Madrid aprobó una nueva ley en 1994, el Parlamento Vasco ha aprobado una nueva ley en junio de 1998 –en medio de un significativo conflicto político relacionado con la representación internacional de las selecciones vascas– y Cataluña ya ha anunciado la reforma de su actual ley.

[49] Esta voluntad llega hasta el punto de que el Estado se otorgue la potestad de clasificar los tipos de competiciones deportivas para decidir cuáles considera de *interés general* a efectos de permitir o no sus retransmisiones deportivas de manera abierta o codificada.

[50] La Federación Española de Deportes de Paralíticos Cerebrales tenía 1.365 licencias en la temporada 1996/97, mientras que la Federación Española de Deportes para Minusválidos Físicos tenía 1.868 deportistas en la misma temporada, a los que hay que añadir 527 técnicos o federativos.

cuación de las instalaciones deportivas para eliminar barreras arquitectónicas que impidan participar a este sector de la población. Según el censo de equipamientos deportivos que realizó el Consejo Superior de Deportes en 1986[51], de las 45.000 instalaciones registradas en ese año, únicamente 675 (1,5%) estaban preparadas para poder acoger a las personas de este colectivo. Once años más tarde la situación ha mejorado considerablemente, puesto que en el segundo censo nacional de 1997[52] se reflejaba que el 7% de las instalaciones censadas en el territorio español estaba plenamente adaptado para permitir la accesibilidad a las personas con discapacidades, mientras que en un 53% de los equipamientos se habían efectuado actuaciones encaminadas a disminuir o amortiguar las barreras arquitectónicas. La situación, por tanto, ha mejorado sensiblemente, aunque sigue sin ser óptima puesto que aún existen problemas de accesibilidad para las personas con movilidad limitada en el 37% de las instalaciones deportivas españolas.

2.2 *Del origen asociativo al intervencionismo público*

La evolución y expansión del deporte en España ha sido posible por la gran implicación del Estado en su financiación y promoción a partir de los años cincuenta. La construcción de equipamientos deportivos, la dotación de presupuestos destinados a subvencionar eventos y entidades deportivas, la creación de servicios públicos deportivos que se han convertido en agentes del sistema, etc., han sido elementos determinantes en la explosión del deporte. Un importante porcentaje de los fondos públicos se ha destinado a estos fines. De ahí que se fuera generalizando la idea de que, a la vista de los recursos destinados al deporte –sobre todo a la alta competición–, las instituciones públicas están obligadas a ejercer una tarea de control, al menos en dos aspectos: primero, que se dedique el dinero al objetivo para el que ha sido concedido y, segundo, que la gestión de los recursos sea eficaz[53]. Pero la política pública debe discernir cuál debe ser el equilibrio entre el respeto o la intervención en la actividad deportiva privada. Según sea el grado de intervencionismo del sector público en la vida asociativa deportiva se configuran distintos modelos de organización deportiva en los países europeos. En este sentido, la Europa del deporte es heterogénea.

---

[51] Martínez del Castillo, J., Puig, N., Boix, R., Millet, L. y Páez, J. A., *Las instalaciones deportivas en España*, Consejo Superior de Deportes, Madrid, 1991.

[52] Martínez del Castillo, J., *op. cit.*, 1998.

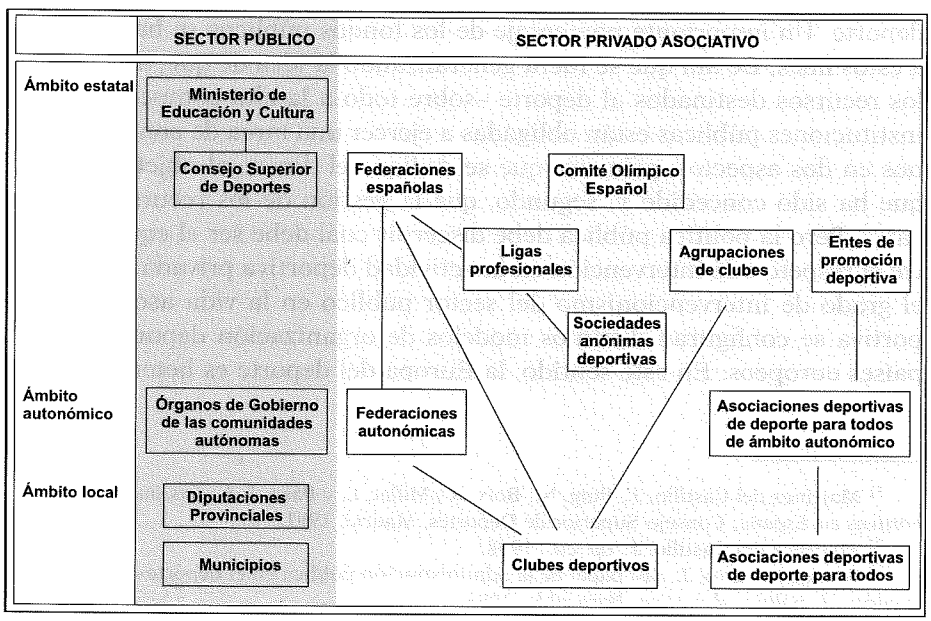
[53] Gómez-Navarro, J., «El papel de la administración pública en el deporte», *Terceros Encuentros de política deportiva*, Baracaldo, 1993.

2.3 *Una realidad heterogénea*

Desde el establecimiento de la democracia en nuestro país, el movimiento asociativo español ha visto desarrollarse diversas fórmulas para canalizar la participación social en el fenómeno deportivo. De la fórmula tradicional que representaban los clubes deportivos y, en un orden superior, las federaciones deportivas, se ha pasado a una gran variedad de estructuras asociativas, producto fundamentalmente del crecimiento del deporte espectáculo y del deporte para todos.

El cuadro 5 representa el marco institucional del deporte en España. Se observa el papel hegemónico de las organizaciones públicas. El Consejo Superior de Deportes es una secretaría de Estado dependiente del Ministerio de Educación y Cultura. Tiene competencias reguladoras en cuestiones de interés estatal: los deportes profesionales y el fútbol, en especial –que centran mayoritariamente su atención–, la preparación de los equipos olímpicos, la difusión de las ciencias del deporte, la construcción de instalaciones deportivas singulares y la promoción del deporte en la escuela en algunos casos. Las comunidades autónomas se ocupan de construir o promover la construcción de instalaciones deportivas, fomentar el deporte para todos, apoyar el deporte de alto nivel, el deporte en la escuela, la formación de técnicos y el fomento de la investigación. Una función similar realizan las diputaciones provinciales, pero centrada básicamente en el apoyo a las Ad-

Cuadro 5 – Organización del deporte en España



ministraciones locales de su territorio[54]. Por último, están los ayuntamientos, que han tenido y tienen un protagonismo enorme en el sector deportivo. Su papel no es subsidiario sino que, al igual que las mencionadas instancias superiores, intervienen directamente en los asuntos deportivos, en algunas ocasiones en colaboración con los clubes y en muchas otras por su cuenta, haciendo la competencia a los mismos.

En el otro extremo del arco organizativo están las entidades deportivas, definidas y reguladas por la actual Ley 10/90 del Deporte. En el ámbito estatal están reconocidas 62 federaciones, entre las que se incluyen cinco destinadas al deporte para personas con discapacidades. La ley las reconoce como entidades asociativas privadas, que desarrollan su actividad como *agentes de la Administración*, es decir, ejercen por delegación competencial del Estado, que las declara entidades de utilidad pública. Además, un 65% de su financiación procede de los fondos públicos, por lo que el Consejo Superior de Deportes, máximo órgano responsable de la Administración deportiva en el país, ejerce una importante tutela sobre las mismas[55].

Las entidades deportivas básicas, los clubes y asociaciones deportivas, son reguladas por cada comunidad, a través de su propia normativa. Se establece, por regla general, una diferenciación entre las entidades deportivas encaminadas a la promoción del deporte de competición –los históricos clubes deportivos– y las entidades deportivas dedicadas al fomento de otras manifestaciones deportivas: deporte para todos, deporte escolar, deporte universitario, deporte para discapacitados, etc. En total, en el territorio español están censadas alrededor de 48.500 entidades deportivas de estas características[56]. Las personas que realizan deporte en el marco de un club o asociación deportiva representan el 22% del total de practicantes que, a su vez, son el 39% del total de la población entre 16 y 65 años[57]. Hay diferencias según el sexo (el 26% de los hombres y el 17% de las mujeres practican deporte en un club) y el tamaño del hábitat (el índice de personas afiliadas aumenta en los municipios menores de 2.000 habitantes). Por el contrario, el porcentaje de personas que practican por su cuenta, de forma no organizada, alcanza el 69% del total de practicantes.

---

[54] Mención aparte merecen las diputaciones forales del País Vasco, porque debido a su peculiar sistema fiscal disponen de recursos que superan incluso los de la propia comunidad autónoma.

[55] Véase Consejo Superior de Deportes, *El deporte en España*, Ministerio de Educación y Ciencia, 1992; y Camps, A., *Las federaciones deportivas en España*, Civitas, Madrid, 1996.

[56] Esta cifra se obtuvo mediante llamada telefónica a los 17 registros de clubes y asociaciones deportivas de España (existe uno en cada comunidad autónoma) durante la primera quincena de enero de 1997. A pesar de los esfuerzos llevados a cabo por quienes tienen la responsabilidad de estos registros, es difícil saber exactamente el número de clubes y asociaciones, puesto que todos se dan de alta al ser constituidos, pero no se dan de baja si dejan de tener actividad.

[57] García Ferrando, M., *op. cit.*, 1996.

Lo que nos interesa destacar a efectos de nuestro análisis es la fuerte presencia del sector público en el ámbito del deporte organizado. A diferencia de otros países, no existe en España una «organización paraguas» del movimiento voluntario que aglutine demandas y actúe como frente negociador ante el sector público. Las vías de comunicación de estos agentes son confusas, poco definidas y lo que prevalece por encima de todo es la hegemonía del sector público. El sector público dicta los procedimientos, los modos de actuar, los términos de la colaboración, etc. Esta función hegemónica se aprecia al analizar la situación de las entidades deportivas.

El análisis de los clubes deportivos y sus características es fundamental para entender el papel de la sociedad civil en el sistema deportivo. Un elemento determinante en el estudio de los clubes es su dimensión social. La mayoría de los clubes españoles tiene menos de 100 socios. Sin embargo, a pesar de esta presencia masiva de «pequeños clubes», hay otro dato significativo que caracteriza nuestro entramado social: existe un número importante de entidades con muchos asociados. Este dato llama la atención al compararlo con otros países donde parece existir una proporción inferior de clubes grandes[58].

El contexto en el cual los clubes se han desarrollado es muy diferente en cada país. Cuando el desarrollo de la práctica deportiva sólo se ha hecho a partir de los clubes, éstos han tenido la hegemonía en el sector deportivo y han podido marcar pautas de comportamiento. Ahora bien, en España, el mayor desarrollo de los mismos se ha producido a la par del sector público y ello les ha obligado a definirse y a posicionarse con relación al mismo. Además, todo este proceso ocurrió durante la transición, cuando el sector público inició su expansión y se convirtió en garante del proceso de democratización del país, adquiriendo de este modo un peso muy importante en el conjunto de la sociedad. A diferencia de Alemania e Italia donde tras las experiencias fascistas se procuró alejar el deporte de toda injerencia estatal[59], en España la reacción respecto a una experiencia del mismo tipo consistió en enfatizar la intervención del sector público. Durante la transición, la mayor crítica que se hacía al régimen anterior no era su intervencionismo, sino la ineficacia a la hora de facilitar el acceso de toda la población al deporte. Tal estado general de opinión acabó por reflejarse en el artículo 43.3 de la Constitución promulgada en 1978: «Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimis-

[58] Así, por ejemplo, en la provincia de Barcelona un 13,9% de los clubes tiene más de 1.000 personas asociadas. A pesar de que no podemos comparar una provincia con un país, es curioso observar que en Alemania esta cifra disminuye a un 5,5%. Y lo que aún es más interesante, en Barcelona este tipo de clubes agrupa al 73,3% del total de personas asociadas, mientras que en Alemania la cifra es tan sólo del 29,6% (Véase Heinemann K. *et al.*, «Clubs deportivos en España y Alemania: una comparación teórica y empírica», *Apunts. Educació Física i Esports*, n. 49, 1997).

[59] Heinemann, K., (en curso de edición) Schorndorf, Karl-Hofmann-Club of Cologne.

mo facilitarán la utilización adecuada del ocio». En el fondo, no es sólo una cuestión de quién da el dinero sino de la convicción, hasta ahora poco puesta en entredicho, de que la mejor garantía para un desarrollo deportivo beneficioso para la mayoría es la tutela del sector público.

2.4 *Diferencias territoriales*

Aunque el marco general sea el descrito en el apartado anterior, es preciso indicar que, desde los inicios de la democracia, se aprecian grandes diferencias entre las comunidades autónomas. En la tabla 16 figura el número de clubes deportivos por comunidad autónoma. En algunos casos, el reducido número de clubes se explica por tener el territorio una menor población; en otros, la proporción de clubes con respecto a la población no es correlativa. Así, Cataluña es la comunidad autónoma que cuenta con mayor número de clubes con relación a su demografía, casi 30 entidades por cada 10.000 habitantes. Sin embargo, Cantabria, con poco más de 500.000 personas en su censo demográfico, registra un índice de asociacionismo muy elevado, con más de 21 clubes por cada 10.000 habitantes. Cuatro co-

Tabla 16 – Clubes deportivos por comunidades autónomas. 1996

	Población	Clubes deportivos	Clubes por 10.000 habitantes
Andalucía	7.216.640	5.777	16,76
Aragón	1.187.540	3.500	21,25
Asturias	1.088.340	666	12,40
Baleares	760.370	1.600	15,17
Canarias	1.606.520	1.971	14,35
Cantabria	527.430	800	21,04
Castilla-La Mancha	1.712.510	2.400	12,68
Castilla y León	2.508.490	3.599	14,01
Cataluña	6.090.040	7.551	29,47
C. Valenciana	4.009.320	4.300	10,73
Extremadura	1.070.240	1.556	12,27
Galicia	2.743.760	4.599	14,54
Madrid	5.022.280	3.522	8,01
Murcia	1.097.240	2.859	12,29
Navarra	520.570	640	7,01
País Vasco	2.098.050	2.660	26,06
La Rioja	264.940	563	6,12
Total	**39.524.280**	**48.563**	**12,25**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del INE, del Directori d'entitats i federacions esportives, de la Xunta de Galicia y de los Registros de entidades y clubes deportivos de las comunidades autónomas.

munidades autónomas (Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra y La Rioja) están por debajo de la media nacional de 12,25 clubes por 10.000 habitantes. Cataluña y el País Vasco duplican ampliamente los valores medios del Estado.

La aparición de asociaciones es un fenómeno que va asociado a la modernidad, a determinados grados de urbanización e industrialización y a ciertas estructuras sociales, en especial en aquellas zonas donde la burguesía ha sido el motor del desarrollo. En las comunidades autónomas con estas características, aun a pesar del período franquista, se observa mayor vitalidad del asociacionismo deportivo y una relación más cooperativa y menos dependiente respecto al sector público.

Aunque no propiamente sobre clubes deportivos, un estudio efectuado sobre las estructuras de equipamientos deportivos en cada comunidad autónoma confirma el análisis que se realiza en el apartado anterior[60].

Las comunidades de Castilla-La Mancha y Castilla y León se diferenciaban de las demás por tener un mayor número de campos de fútbol, más instalaciones gestionadas por el sector público y una proporción superior de ellas fuera de uso. El hecho de que la intervención pública sobresaliera como aspecto diferencial en estas comunidades ponía de manifiesto la voluntad de ésta por impulsar el desarrollo deportivo en unos territorios cuyos índices de práctica deportiva eran inferiores a los de otros territorios[61]. Y estos datos se pueden relacionar también con unas estructuras socioeconómicas en las que el sector primario tenía una mayor presencia.

En comunidades autónomas con más sector secundario y terciario, como es el caso de Madrid y Cataluña, el perfil de las instalaciones deportivas tenía otras características. En Madrid, donde se concentra la Administración del Estado y el peso del sector terciario es muy elevado, destaca el rápido crecimiento de la iniciativa privada, tanto en las escuelas como en la oferta deportiva comercial que ofrece gimnasios, pistas de tenis y piscinas al aire libre en toda el área metropolitana. Esto no significa que la iniciativa pública en esta comunidad no sea importante, sino que no es el rasgo que la distingue con relación a las demás.

En Cataluña, cuya estructura social y económica se sustenta en el proceso de industrialización iniciado a finales del siglo XVIII, los clubes aparecen como el agente diferenciador en la gestión de las instalaciones deportivas. A esto se une una importancia proporcionalmente superior de lo que normalmente se denominan «instalaciones pesadas», es decir, piscinas cubiertas y pabellones deportivos. No es de extrañar que los clubes surjan como elemento diferenciador en esta comunidad puesto que, como es sabido, la burguesía catalana y las organizaciones de trabajadores de princi-

[60] Martínez del Castillo, J., Puig, N., Boix, R., Millet, L. y Páez, J. A., *op. cit.*, 1991.
[61] García Ferrando, M., *op. cit.*, 1996.

pios de siglo abrazaron la práctica asociativa como uno de los instrumentos de la modernización y el progreso del país[62].

Por último, Andalucía es otra comunidad en la que la estructura de sus instalaciones deportivas revela rasgos que caracterizan su desarrollo y estructura social. Se produce una polaridad entre dos perfiles bien diferenciados. Por un lado, hay una red de instalaciones gestionadas por los agentes vinculados al sector del turismo donde sobresalen las pistas de tenis y las piscinas al aire libre. Por otro lado, la escuela pública y el sector público tienen una oferta en la que, como aspecto diferenciador, sobresalen los pabellones y que está destinada a la población autóctona, con índices de desempleo y vinculación con el sector agrario superiores a los de otras regiones. El sector público, como en Castilla-La Mancha y Castilla y León interviene para impulsar el desarrollo y el cambio.

3. Tiempo libre educativo: una actividad surgida de la iniciativa social

3.1 El tiempo libre de los niños y los jóvenes

El tiempo libre tiene una importancia creciente en nuestra sociedad, tanto cuantitativa como cualitativa. La cantidad de tiempo libre de que disponen los niños y los jóvenes ha ido en aumento a lo largo de las últimas décadas. Pero este dato positivo ha coincidido con los cambios producidos en el mercado de trabajo y la progresiva incorporación de la mujer al mismo, lo que ha generado más demandas de servicios específicos al respecto.

Los estudios sobre el tema destacan un aumento progresivo del tiempo libre disponible en detrimento de otros menesteres, lo que da idea del potencial educativo que tiene este sector (tabla 17).

Tabla 17 – Evolución de los tiempos sociales medios por grupos de actividades. En porcentaje. 1984-1996

	1984	1988	1996
Necesidades básicas	46	44	42
Estudios/trabajo	26	25	24
Tareas domésticas	6	4	5
Ocio y tiempo libre	21	27	29

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, INJUVE, *Informe de la juventud en España*, varios años.

[62] Lagardera, F., «De la aristócrata gimnástica al deporte de masas: un siglo de deporte en España», *Sistema*, n. 110-111, 1992.

El tiempo libre es, virtualmente, un espacio privilegiado para el desarrollo individual y social y de los valores humanos. Está marcado por la opción personal, por la no-obligatoriedad, adquiere una nueva dimensión y posibilita que el tiempo libre sea auténticamente transformador. Pero, como ya hemos mencionado al referirnos a la cultura o al deporte, y a diferencia de la educación y la sanidad –sectores en los que el Estado garantiza una igualdad de oportunidades–, las Administraciones no garantizan el acceso al tiempo libre educativo con carácter universal. En este sentido, los factores económicos y culturales ejercen una influencia discriminatoria en nuestra sociedad y, especialmente, con el tiempo libre de los niños y jóvenes, lo que se agrava notablemente cuando consideramos a personas con discapacidades físicas o psíquicas y a colectivos marginados.

3.2 *Iniciativa social y diferencias territoriales*

En estos años, la sociedad civil española ha encontrado mecanismos para articular su intervención educativa en el tiempo libre. Aunque el sector empresarial aparece en algunos espacios en los que el lucro es posible, el movimiento asociativo ofrece una mayor garantía. Efectivamente, dichas entidades compaginan el trabajo de voluntarios y profesionales, estimulan la educación de los valores, actúan como escuelas de ciudadanía y promueven la participación social. Los movimientos y asociaciones de tiempo libre ofrecen actividades educativas con voluntad de servicio público desde la iniciativa social. Estas actividades se concretan en los centros de tiempo libre infantil, en las asociaciones de *scout* o en los llamados centros de *esplai* en Cataluña. Estas entidades desarrollan sus actividades durante el curso escolar y durante la época de vacaciones (colonias y campamentos).

El desarrollo de movimientos y asociaciones de tiempo libre infantil y juvenil no ha sido uniforme en todo el territorio del Estado. Estas desigualdades se han producido por diferentes motivos: históricos –en algunas comunidades existe mayor tradición en la intervención de la sociedad civil en el tiempo libre que en otras–, de desarrollo económico –que ha facilitado la canalización de recursos económicos hacia los movimientos y asociaciones– y el modelo de la familia –la incorporación de la mujer al mundo del trabajo se ha iniciado antes en algunas comunidades autónomas que en otras–. Cataluña es una de las comunidades donde el sector está más desarrollado, sobre todo a partir del auge del movimiento de *esplai* durante las últimas décadas.

Las actividades de tiempo libre para niños y jóvenes fueron incrementándose durante el franquismo, sobre todo a partir de finales de los años cincuenta e inicios de los sesenta, cuando el monopolio del oficialista Frente de Juventudes empieza a resquebrajarse. Al amparo de la Iglesia surgieron los movimientos de *scout* y los Jóvenes de Acción Católica, que orga-

nizaban colonias para niños y niñas. El escultismo y los incipientes movimientos de tiempo libre eclesiales comparten la función de escuela de ciudadanía y vivero de militantes democráticos. Los últimos años de la dictadura ven multiplicarse las entidades y actividades para niños y jóvenes en barrios y pueblos donde no habían existido nunca. La mayoría de las iniciativas sigue surgiendo al amparo de las parroquias, pero en el proceso de democratización que sufre el país, van apareciendo nuevas fórmulas de coordinación fuera del marco eclesiástico.

Los centros de tiempo libre van consolidándose como opciones educadoras y de ocio extraescolares, no sólo en épocas vacacionales, sino también como alternativas diarias para niños y jóvenes en barrios con graves problemas sociales. En la década de los años ochenta se estructuraron ya en movimientos –como Movibaix en la periferia de Barcelona– que cohesionaron el sector, convirtiéndose en referencia de una de las formas más dinámicas del asociacionismo. El mismo auge del movimiento explica la proliferación de escuelas de monitores, como nueva y prometedora salida profesional. En los años noventa aumenta la cohesión, organización y profesionalización del movimiento. Se constituyen entidades que ofrecen servicios a los centros de tiempo libre y a otras actividades, mientras se articulan territorialmente esas iniciativas bajo la forma de fundaciones u otras superestructuras de coordinación.

En España existen diferentes tipos de movimientos:

— Escultismo. Es el movimiento de educación en el tiempo libre más antiguo en nuestro país. Está estrechamente vinculado al escultismo internacional y especialmente al europeo. Está inspirado en la teoría y la práctica por Baden-Powell, militar británico que impulsó el protagonismo y la responsabilización de los jóvenes en el siglo pasado. El movimiento *scout* cuenta con un método educativo propio y una red internacional muy organizada. Existen dos orientaciones: la confesional y la laica.

— Movimientos de *esplai*. Se generan a principios de los años sesenta como una continuación educativa de la experiencia de las colonias de vacaciones. Por regla general los *esplais* son asociaciones sin ánimo de lucro, estructuradas a partir de un equipo de monitores y su acción está muy arraigada en el pueblo o barrio. Cada *esplai* está vinculado a un movimiento en particular. Dentro del movimiento de *esplai* se ha desarrollado una progresiva profesionalización, unida al movimiento de voluntarios.

— Grupos de tiempo libre infantil y juvenil vinculados. Es un importante conjunto de grupos que actúan con niños y adolescentes en su tiempo libre. Tienen diferentes modelos de funcionamiento (diario, fines de semana, vacaciones, esporádico...) y también distintas orientaciones. En general, no tienen una estructura jurídica definida, pero están vinculados o federados a grandes movimientos. Los grupos infantiles reciben, por lo ge-

neral, ayudas de las corporaciones locales y de las fundaciones, federaciones o movimientos a los que están vinculados.

— Otros grupos. Existen en todo el territorio español algunas entidades que actúan en el tiempo libre infantil y juvenil que no están vinculadas a ningún movimiento, fundación o federación.

Los grandes movimientos y federaciones establecen relaciones e interactúan con las Administraciones autonómicas y estatales. En algunos casos establecen convenios y acuerdos mediante los que consiguen aportaciones económicas para los propios movimientos y los centros de tiempo libre vinculados. Las Administraciones acuerdan, a través de los movimientos, la prestación de servicios (casales o escuelas de verano, colonias y campamentos de vacaciones) a los niños y adolescentes. Mientras que el escultismo está presente, en mayor o menor medida, en todas y cada una de las comunidades autónomas, el movimiento de *esplai* es característico de Cataluña. En otras comunidades autónomas predominan los grupos infantiles no federados.

3.3 Papel de los poderes públicos

Los poderes públicos tienen la responsabilidad de garantizar un tiempo libre educativo a la sociedad. Sin embargo, el papel de la Administración Pública española ha sido desigual. Probablemente aún no se ha recuperado el tiempo perdido durante los 40 años del régimen político anterior, período en el que otros países europeos han tenido la oportunidad de efectuar avances muy notables. En algunas ocasiones, las Administraciones han canalizado su acción a través de los movimientos y entidades que ya estaban actuando en el sector, mediante convenios de colaboración, contratación de servicios, concesión de subvenciones, cesión de locales y el estímulo de la participación. En otras ocasiones, la Administración se ha erigido en competencia de movimientos y entidades que ya participaban en el sector, organizando colonias, campamentos o casales paralelos, etc.

En lo referente a las formas de colaboración, los convenios han sido el dispositivo de apoyo más estable, porque reconocen la independencia de las asociaciones, estimulan la corresponsabilidad (se trata de un acuerdo con compromisos mutuos), ofrecen estabilidad y contemplan la dotación de recursos a distinto nivel (estructura de las entidades, cesión de infraestructuras, aportación económica para proyectos, etc.). Las subvenciones a entidades no lucrativas han supuesto un apoyo puntual, pero son excesivamente discrecionales, no dan estabilidad y no generan corresponsabilidad suficiente. Otra fórmula interesante es la prestación de servicios por parte de los centros de tiempo libre. Es un instrumento eficaz para el fortalecimiento e implantación de los mismos. En cualquier caso, la Ley de Contratos actual no favorece la posibilidad de prestar servicios de infancia y ju-

ventud por cuanto predomina «la solvencia económica» y la «capacidad de gestión» por encima de otras consideraciones. Dicha ley está pensada con criterios economicistas y no de desarrollo social y de aportación de calidad en el servicio. La cesión de locales, equipamientos, aulas, salas de reuniones e infraestructuras es otra fórmula de las Administraciones Públicas para apoyar a los movimientos y a las entidades y grupos que intervienen en el tiempo libre educativo. Por todo ello, conviene recordar que el Estado y las Administraciones autonómicas tienen la responsabilidad, derivada de la capacidad legislativa y normativa que les otorga la Constitución española, de establecer las leyes y las normas que permitan a la sociedad civil ejercer su labor social en el tiempo libre educativo.

4. Intento de balance

A diferencia de lo observado en el campo de servicios tan consolidados como el sanitario, el educativo y el social, en el ámbito de lo que hemos denominado servicios posmateriales el protagonismo de los poderes públicos es menos determinante. Destaca en su papel de financiación en la cultura y en el de creador o facilitador de infraestructuras tanto en cultura como en deporte, pero no es tan determinante –dejando a un lado las siempre significativas diferencias territoriales– como en el gran apartado anterior. El protagonismo de lo mercantil en el sector de la cultura o de lo social en el de deporte y en el de tiempo libre educativo es muy claro. Son sectores con menores tradiciones, con menor fuerza de las burocracias administrativas, lo que les dota de gran agilidad e innovación en las formas de gestión. Destaca, asimismo, el protagonismo de los poderes locales en estos tres sectores, que les confiere un mayor dinamismo y capacidad de experimentación en las formas de relación público-mercantil-social, de tal manera que, lo que antes calificábamos como novedad (partenariados, formas de colaboración, etc.), aquí es casi un paisaje habitual. Reforzar el papel de los poderes locales e incentivar y facilitar la labor y la iniciativa social nos parece nuevamente deseable.

V. NUEVOS RETOS DE INTERACCIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Las telecomunicaciones, el medio ambiente y la investigación son tres campos en los que la intervención de los poderes públicos es reciente o está poco desarrollada hasta fechas muy recientes. En cambio, son sectores que están sufriendo día a día grandes transformaciones. Cada vez resulta más significativo caracterizar las conexiones público-mercantil-social en estos campos tan estratégicos para cualquier país. Nuestra intención es ofrecer una panorámica de dichos sectores que vaya completando el diagnóstico sobre el grado de responsabilidad pública y no pública en cada uno de ellos, así como las experiencias de concertación o partenariado que resulten significativas, sin entrar en aspectos muy concretos de cada sector[63].

1. Telecomunicaciones: la emergencia de un nuevo ámbito de relaciones políticas y sociales

1.1 El surgimiento del sector

En los últimos años se está produciendo un acelerado proceso de convergencia entre distintos sectores socioeconómicos de gran significación para nuestras sociedades avanzadas. En parte gracias a la digitalización de la información, el sector de las telecomunicaciones, el de los medios de comunicación y el de la informática se encuentran cada vez más conectados entre sí, con una creciente interdependencia de tecnologías y contenidos. Estas relaciones no son solamente técnicas, pues también afectan muy intensamente a las dinámicas sociales, políticas y económicas que se producen en su interior. Así, temas como la liberalización de las telecomunicaciones, la difusión de Internet o la explotación de la televisión digital por satélite constituyen nuevos ámbitos en los que los actores sociales y económicos de distintas procedencias coinciden, generándose tanto posibilidades de cooperación mucho más diversas como nuevos conflictos inesperados entre un conjunto de actores mucho más amplio. Al mismo tiempo, cabe recordar que la tasa de crecimiento de estos sectores ha sido muy superior a la del PIB en todos los países industrializados.

Desde hace tres o cuatro años, la sociedad española observa la concreción de estos procesos de convergencia mediática y comunicativa. A pesar de que se han producido importantes debates políticos –como el que se generó en 1995 con la Ley de Cable– y fuertes enfrentamientos empresariales

---

[63] Véase Fundación Encuentro. CECS, «Telecomunicaciones: grandes intereses económicos y transformaciones sociales», *España 1995*, 1996, p. 613-664; e *ídem*, «Los costes ambientales del crecimiento», *Informe España 1996*, 1997, p. 167-211.

–como la lucha entre plataformas digitales a lo largo de 1997– y se ha liberalizado en 1998 el mercado telefónico, no acaba de formarse, sin embargo, una opinión pública madura e informada que –con una cierta distancia frente a los conflictos concretos– muestre la existencia de una preocupación continuada por parte de la sociedad civil sobre este conjunto de temas que, sin lugar a dudas, va a tener un impacto importantísimo sobre nuestro futuro más inmediato. En todo caso, la mayor parte de las reflexiones existentes son de carácter muy global, apologéticas en algunos casos y extremadamente optimistas en otros.

Para analizar la relación entre poderes públicos y sociedad civil en este sector es necesario identificar al conjunto de actores sociales relevantes en el ámbito comunicativo, a partir de la lógica de sus relaciones, la dinámica empresarial y social que generan y sus mecanismos de articulación con las políticas públicas que el Estado emprende. Como hipótesis se plantea que, paralelamente a la estabilidad de unas pocas organizaciones tradicionales predominantes en estos sectores, donde destaca Telefónica (en las telecomunicaciones) y los grandes grupos mediáticos, se encuentra un amplio y diverso conjunto de nuevos protagonistas emergentes, cuyas relaciones forman redes cada vez más sofisticadas, pero con unos recursos y una capacidad de incidencia sobre la sociedad aún muy limitadas. Como resultado de la debilidad de las nuevas empresas y organizaciones, por una parte, y del retroceso de la intervención estatal en la mayor parte de los ámbitos que configuran este macro-sector, por otra, la articulación del debate público y la defensa de los intereses generales mediante políticas públicas sufre graves deficiencias en nuestro país. En estos momentos, los nuevos desafíos tecnológicos –junto con la globalización de los mercados– están generando la necesidad de tomar numerosas decisiones críticas, que con seguridad afectarán a la configuración futura de la sociedad española, especialmente en lo que se refiere a su dimensión comunicativa –ámbito esencial para la vitalidad de una comunidad política y social–.

1.2 Capital social, espacios virtuales y redes de comunicación

Los nuevos medios de comunicación están transformando algunas de las pautas habituales de interacción entre los ciudadanos. El comercio electrónico, los foros virtuales de debate, el *chat*, el EDI (intercambio electrónico de datos) o los incipientes campus virtuales de las universidades están generando una nueva revolución comunicativa en la que convergen las telecomunicaciones y la informática y que, a su vez, inciden en la estructura tradicional de los medios de comunicación de masas (tabla 18).

El capital social presente en nuestra sociedad, repartido entre todos y cada uno de sus miembros, se ha generado a partir de las fórmulas e instituciones clásicas de relación social: familia, trabajo, asociaciones, ocio, etc.

Tabla 18 – Evolución de la difusión de Internet en España. En miles. 1996-1998

	1996			1997			1998	
	Feb./Mar.	Abr./Mayo	Oct./Nov.	Feb./Mar.	Abr./Mayo	Oct./Nov.	Feb./Mar.	Abr./Mayo
Usan ordenador								
Absoluto	6.208	6.543	6.946	7.215	7.429	7.477	7.992	8.548
% (*)	18,4	19,4	20,6	21,2	21,9	22,0	23,4	25,0
Usan ordenador habitualmente								
Absoluto	4.179	4.473	4.696	4.947	5.014	5.355	5.559	5.971
% (*)	12,4	13,2	13,9	14,6	14,8	15,8	16,3	17,5
Tienen acceso a Internet								
Absoluto	487	684	802	1.073	1.342	1.455	1.850	2.247
% (*)	1,4	2,0	2,4	3,2	3,9	4,3	5,4	6,6
Usan Internet último mes								
Absoluto	242	277	526	765	919	1.110	1.362	1.642
% (*)	0,7	0,8	1,6	2,3	2,7	3,3	4,0	4,8

(*) Porcentaje de penetración sobre la población de 14 años y más.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de AIMC, *Estudio General de Medios*, varios años.

Por capital social entendemos el resultado del proceso que se inicia con la comunicación directa entre personas, continúa con el mantenimiento de una cierta repetición en tal comunicación –sin una estructuración jerárquica– y, finalmente, facilita la emergencia de la confianza, que permite reducir los costes de la interacción entre los individuos, incluso en ámbitos distintos a los que originariamente surgió o entre individuos que no establecieron un contacto previo entre sí.

Las dinámicas de sociabilidad y participación tienen un gran valor para el desarrollo del capital social presente en una determinada sociedad, ya que contribuyen muy intensamente a generar relaciones horizontales, atravesando sectores profesionales y lazos familiares. En este sentido, el grado de desarrollo asociativo de la sociedad española ha sido tradicionalmente débil, con dificultades para crecer, incluso a lo largo de las últimas décadas democráticas. Dada esta situación, nuestra reflexión se orienta hacia las posibles consecuencias que la revolución telemática puede producir sobre la estructura y la difusión del capital social presente actualmente en España. La acelerada creación de espacios virtuales y formación de redes de comunicación a distancia está empezando a introducir cambios importantes en las pautas de comportamiento social y en la forma en que se establecen las interacciones entre los individuos, especialmente entre las generaciones más jóvenes. Aunque todavía son procesos poco extendidos, ya son significativos como aviso de mayores desarrollos. Sin saber aún a ciencia cierta qué direcciones puede tomar el uso de las redes, lo que es seguro es que no todas las innovaciones han de generar pasividad y aislamiento por parte del individuo.

El establecimiento de estas comunidades virtuales va a influir en la forma en que se estructura y se genera el capital social en nuestro país, con incidencia incluso en su aumento, mantenimiento o reducción. Y ahí es donde las opciones de fondo sobre el papel de la iniciativa pública, mercantil o social al respecto pueden configurar futuros muy distintos y espacios de responsabilidad y distribución de costes y beneficios diferentes según sea la opción privilegiada. Por ejemplo, se pueden facilitar determinadas relaciones de comunicación estable sin el impedimento de la distancia, pero, al mismo tiempo, pueden desaparecer muchas interacciones personales –sustituidas por relaciones anónimas– que pueden estar en manos de una Administración, de una empresa o de un ente de iniciativa social. El tema es enormemente complejo y desconocido, pero algunos indicios nos insinúan ya su gran importancia en un futuro cercano. En este sentido, no hay que olvidar la incidencia que la política de telecomunicaciones tiene en la estructuración de determinadas pautas de comportamiento en los nuevos mundos virtuales.

1.3 Distintos protagonismos en las nuevas esferas de la comunicación

¿Cuál será la relación público-no público en este campo? Sin duda, un objetivo fundamental de las iniciativas públicas debe consistir en reducir la incertidumbre de todos los actores públicos y privados, tanto los de carácter empresarial como los consumidores finales. Debe facilitar la toma de decisiones de individuos y organizaciones en lo que se refiere a inversión, participación, compra, oferta de servicios, etc.; es decir, en todo aquello que afecte al desarrollo de la sociedad de la información.

En relación con la construcción de las propias redes de comunicación, las infraestructuras, surge la pregunta de cómo incidir en su implantación por todo el territorio y cómo evitar la concentración de inversiones exclusivamente en las zonas más competitivas y, al mismo tiempo, la ausencia de renovación tecnológica en las zonas menos atractivas comercialmente. Por otra parte, también conviene preguntarse si se pueden hacer políticas efectivas de compensación y extensión territorial de las nuevas redes sin ahuyentar a los posibles inversionistas. Hay ejemplos bastante cercanos a la parálisis inversora en contextos políticamente complejos. ¿Se trata de un problema de diseño de políticas o bien de pulsos empresariales? En todo caso, ¿nos encontramos con que el grado de incertidumbre de las nuevas inversiones en infraestructuras de telecomunicaciones es demasiado elevado para introducir simultáneamente políticas redistribuidoras? Es difícil responder a estas cuestiones por el momento, porque falta perspectiva y experiencia, modelos teóricos e información empírica y comparativa. Pero esto no significa que las preguntas no sean relevantes o que no sirvan para reflexionar y orientar las decisiones actuales de las políticas públicas en el sector.

Respecto a los contenidos y las aplicaciones que circulan por las redes, existen dos grandes alternativas para una posible intervención pública: ésta puede generar solamente algunas señales básicamente simbólicas o puede promocionar activamente el desarrollo de nuevas innovaciones, de una forma bastante participativa. La primera posibilidad se aproxima al caso norteamericano (aunque deberían tenerse en cuenta otras formas indirectas de apoyo como el impulso a las aplicaciones militares), mientras que la segunda está más cerca de las políticas europeas. La Comisión Europea, así como diversas Administraciones Públicas, han definido numerosos programas públicos, con subvenciones para el desarrollo de innovaciones, difusión de nuevas aplicaciones telemáticas o fomento de la participación entre distintas instituciones y organizaciones con actividad de I+D (empresas, universidades, institutos...), etc. No obstante, no parece que en España se haya producido una gran actividad en este sentido.

¿Cuáles deben ser los requisitos más destacados de estas nuevas políticas públicas en la era de la convergencia digital?:

1. Planificar y coordinar la intervención pública en los distintos sectores y ámbitos territoriales.

2. Introducir elementos que reduzcan la incertidumbre que rodea a las múltiples decisiones relacionadas con el desarrollo de la sociedad de la información. Para ello es necesario conocer mucho más las pautas de comportamiento social en relación con los nuevos desarrollos telemáticos, profundizar en los debates en torno a opciones regulativas o especificar claramente las propias opciones de intervención pública.

3. Redefinir –desde el punto de vista de los procesos y responsabilidades– las propias organizaciones públicas responsables de estas materias en relación con los demás protagonistas del sector, sin olvidar los efectos de la convergencia y evitando la fragmentación de las políticas y la aparición de un cierto desconcierto en la propia Administración Pública respecto a sus actuaciones sobre este nuevo ámbito.

2. Medio ambiente: una realidad muy heterogénea

2.1 Conciencia ambiental de los españoles en los noventa

Parece innegable que la conciencia ambiental de los españoles ha aumentado mucho en estas últimas décadas. Pero también es cierto que el término «conciencia ambiental» tiene muy diversas acepciones y, sobre todo, muy distintas consecuencias en las conductas de los individuos. Podríamos distinguir entre la dimensión *afectiva* (relacionada con los sentimientos de «preocupación por» y «valoración del» medio ambiente), la dimensión *cog-*

nitiva (relativa a los conocimientos –entendimiento y definición de los problemas– medioambientales) y la dimensión *conativa* (la disposición a actuar y el cambio de conducta que implica)[64].

— **Dimensión afectiva**: La preocupación ambiental de los españoles es un hecho consolidado cuya expresión, en cuanto a intensidad y alcance, es muy similar a la del resto de los países desarrollados y, en cualquier caso, no inferior a la media de los países comunitarios (tabla 19). Sin embargo, conviene señalar que, según los datos del Estudio 2.209 del CIS, la preocupación por el medio ambiente ocupa el quinto lugar en la escala de los problemas más importantes, por detrás –en este orden– del desempleo, el terrorismo, la droga y la inseguridad ciudadana.

También parece que los valores materialistas priman sobre los valores posmaterialistas. Según la encuesta del CIRES (1994), sólo un 10% de los entrevistados concede prioridad a la protección ambiental respecto al crecimiento económico. En este sentido, los datos que ofrece el *Eurobarómetro* de noviembre de 1995 indican que los españoles aceptan las ecotasas de mejor grado cuando éstas no tienen un impacto económico negativo o cuando éste es sólo muy discreto. Por otro lado, el 59,3% de los encuestados en el estudio del CIS sobre medio ambiente en 1996 manifestó mucho o bastante interés por los problemas del medio ambiente. Este moderada preocupación se pone de manifiesto a través de algunos indicadores:

- Disponemos de una red de entidades ecologistas bastante atomizada y notablemente densa (un promedio de 1,17 entidades por 10.000 habitantes –tabla 20–).
- Aumenta el número de peticiones de información y de preguntas parlamentarias (210 en 1990 frente a 338 en 1996), así como el mantenimiento del número de quejas y demandas ante las instituciones comunitarias (40 quejas y 3 demandas en 1996).

Tabla 19 – Evolución del grado de preocupación por los problemas ecológicos en la Unión Europea. 1986-1995

	1986	1988	1992	1995
España	72	74	82	82
Alemania (RFA)	80	84	88	84
Italia	85	85	91	89
Grecia	84	82	97	97
Media UE	73	74	85	82

Fuente: Comisión Europea, *Eurobarómetro* , n. 43.1 bis, 1995.

64 Véase Chuliá Rodrigo, E., *La conciencia ambiental de los españoles en los noventa*, ASP Research Papers, n. 12(a), Madrid, 1995. Asimismo, se han utilizado las siguientes fuentes de datos sobre opinión pública y medio ambiente: CIRES, *Encuesta sobre medio ambiente*, diciembre de 1994; CIS, Estudio 2.209, 1996; y Comisión Europea, *Eurobarómetro*, n. 37.0, 1992, y *Eurobarómetro*, n. 43.1 bis, 1995.

Tabla 20 – Densidad asociativa por comunidades autónomas. 1998

	Número de asociaciones	Entidades ecologistas por 10.000 habitantes	Total entidades por 10.000 habitantes	% de entidades ecologistas
Andalucía	909	1,26	41,68	3,01
Aragón	149	1,25	59,15	2,12
Asturias	102	0,94	49,60	2,07
Baleares	73	0,67	45,91	2,09
Canarias	148	0,92	44,61	2,06
Cantabria	73	1,38	47,26	2,93
Castilla-La Mancha	221	1,29	56,57	2,28
Castilla y León	393	1,56	60,92	2,56
Cataluña	645	1,05	47,73	1,37
C. Valenciana	424	1,03	45,41	2,27
Extremadura	135	1,25	47,23	2,65
Galicia	346	1,26	49,77	2,52
Madrid	560	1,11	39,17	2,84
Murcia	125	1,14	50,72	2,24
Navarra	53	1,02	66,11	1,53
País vasco	254	1,21	52,26	2,36
La Rioja	25	0,94	60,57	1,56
Ceuta	5	0,73	39,97	1,81
Melilla	4	0,67	38,60	1,74
Total	**4.644**	**1,17**	**47,50**	**2,46**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del INE; y datos del Registro Nacional de Asociaciones.

- Proliferan los entes «voluntarios»[65].
- Se detectan ciertos cambios en las pautas de consumo, crece el interés por algunos hábitos que aproximan el ciudadano a la naturaleza, como la mayor afluencia a parques nacionales (entre 1990 y 1996 se ha más que duplicado, al pasar de 3,7 millones de visitantes a 8,1), se desarrolla el turismo rural.

En definitiva, los españoles han adquirido una conciencia ambiental moderada, similar a la del resto de los países europeos, matizada por la cautela que sienten ante la posibilidad de que la protección medioambiental tenga consecuencias económicas negativas.

— **Dimensión cognitiva**: Los españoles parecen tener unas escasas nociones técnicas sobre los problemas ambientales, aunque «muestran unos conocimientos –mezcla de fragmentos de información e impresiones– que

[65] Valga como ejemplo el caso de Cataluña, donde el número de las Agrupaciones de Defensa Forestal pasó de 148 en 1987 a 238 en 1995.

configuran una imagen simple, pero no falta de sentido, sobre la ecología»[66]. Establecen una jerarquía de problemas urgentes en el mundo, en España y en la localidad en la que viven. Piensan que los recursos naturales se están agotando en la Tierra y que en España, aunque todavía son suficientes, se despilfarran; y conectan acertadamente el tráfico con los problemas de salud. Pero sólo el 16% de los entrevistados por CIRES en 1994 tiene nociones acertadas sobre los problemas del «efecto invernadero» y del «agujero en la capa de ozono» y la mayoría desconoce las entidades ecologistas. Este hecho se contradice con la opinión (compartida con el resto de los europeos) de que las organizaciones ecologistas constituyen la fuente de información más veraz (Eurobarómetro 37.0 y 43.1 bis).

— **Dimensión conativa (o actuante)**: Los ciudadanos españoles atribuyen mayoritariamente a los poderes públicos la responsabilidad sobre la resolución de los problemas ecológicos. A la pregunta «¿quién debe resolver los problemas ecológicos que existen en España?», sólo un 17% señala que los ciudadanos, mientras un 42% responsabiliza al Gobierno, un 7% a las empresas y un 4% a las organizaciones internacionales (CIRES, 1994). En cambio, según los datos que aporta el *Eurobarómetro* de 1995, el 92% de los españoles está dispuesto a no tirar al suelo los papeles u otros residuos, el 67% a no hacer ruido y el 68% a economizar energía. Los datos de opinión pública también reflejan una disposición favorable de los españoles frente a la recogida selectiva, que las estadísticas sobre recogida efectiva ratifican en parte.

Si introducimos datos no sobre opiniones, sino sobre actuaciones, la situación parece aclararse. La tasa de afiliación a entidades ecologistas es baja (2%) –CIRES, 1994– en relación con la media europea (7%) –*Eurobarómetro* 37.0 (1992)–, a pesar de existir –como ya hemos indicado– una red asociativa bastante densa y atomizada[67]. Estos datos corroboran el pesimismo manifestado por algún dirigente ecologista entrevistado para este trabajo al afirmar que el número de afiliados sólo crece muy discretamente, con «puntas» muy volátiles en determinadas casos relacionados con el síndrome NIMBY[68]. En el mismo sentido, las opciones genuinamente verdes han alcanzado sólo un 1,5% de los votos en las últimas elecciones generales (sin representación parlamentaria), cuando el promedio europeo oscila entre el 3% y el 8%. Por otro lado, si observamos datos referentes a la recuperación de materiales, como expresión de la capacidad de la po-

---

[66] Véase Chuliá Rodrigo, E., *op. cit.*

[67] Según la *Encuesta sobre medio ambiente,* diciembre de 1994 de CIRES, el 27% declara, además, que le gustaría pertenecer a una asociación ecologista, pero, en cambio, el 67% manifiesta que ni pertenece ni le gustaría pertenecer.

[68] Entrevistas realizadas a Puri Canals, de DEPANA (Barcelona), y Francisco Blanco, de ADENEX (Mérida). El síndrome NIMBY («*Not In My Back Yard*») expresa la idea de que la gente tiende a aceptar instalaciones consideradas necesarias, pero molestas, sólo si no se instalan en su vecindario.

Tabla 21 – Evolución de la tasa de recuperación de papel, cartón y vidrio en la Unión Europea. 1990-1995

	Papel y cartón				Vidrio			
	1990	1993	1994	1995	1990	1993	1994	1995
Alemania	44	55	59	67	54	65	75	75
Austria	37	–	66	65	–	68	76	76
Bélgica	–	11	14	12	–	55	67	67
Dinamarca	35	46	43	44	–	64	67	63
España	51	49	48	52	27	29	31	32
Finlandia	41	46	43	57	36	46	50	50
Francia	34	36	36	38	29	46	48	50
Grecia	28	30	20	19	15	20	29	–
Holanda	50	53	67	77	67	76	77	80
Irlanda	–	–	13	12	23	29	31	39
Italia	27	30	28	29	48	52	54	53
Luxemburgo	–	–	–	–	–	–	–	–
Portugal	41	38	39	37	27	29	32	42
Reino Unido	35	33	36	35	21	29	28	27
Suecia	43	50	57	54	–	59	56	61

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico*, varios años; European Environment Agency, *Environment in the European Union 1995*, Luxemburgo, 1995; OCDE, *Données OCDE sur l'environnement. Compendium 1997*, París, 1997; y Eurostat, *Statistiques de l'environnement 1996*, Luxemburgo, 1997.

blación de implicarse en la recogida selectiva, la situación respecto al resto de los países europeos es aceptable en papel y cartón y claramente insuficiente en vidrio (tabla 21).

Podemos afirmar, por tanto, que la predisposición a actuar individual o colectivamente es la que pone más en evidencia las contradicciones en la conciencia ambiental de los españoles, ya que si, junto con griegos y portugueses, son los que se declaran más dispuestos a actuar a favor del medio ambiente (Eurobarómetro 37.0 y 43.1 bis), asimismo son los que admiten que han efectuado el menor número de acciones en ese sentido. Pero todo ello no debería sólo hacernos recapacitar sobre la separación entre sensibilización y acción, sino también hacernos repensar las formas de actuación de los poderes públicos y las organizaciones ecologistas, a fin de conseguir reducir esa distancia.

2.2 *Comportamiento de los productores y de las Administraciones Públicas*

La importancia de los agentes sociales con relación al medio ambiente es tan evidente que ha comportado la generalización del conocido y polé-

mico principio «quien contamina paga». Los productores de bienes y servicios son, en definitiva, los únicos agentes que pueden internalizar los costes derivados de los efectos contraproducentes de sus procesos productivos para el medio ambiente. Y ello indica una responsabilidad añadida de los productores.

El mayor impacto ambiental entre los productores corresponde a la industria. Se trata de un sector de actividad ciertamente contaminante, aunque no el único (la agricultura, la ganadería y los servicios de transporte son actividades también fuertemente contaminantes). Sin embargo, como existe más información sobre sus actividades, en él se ha focalizado la atención de forma más específica. En los últimos años la preocupación de este sector por el medio ambiente se ha intensificado, como puede observarse examinando la inversión ambiental realizada, aunque los datos sean escasos y fragmentados. Por sectores y subsectores industriales sólo disponemos de información sobre la distribución sectorial de inversiones propuestas al Programa Industrial y Tecnológico Medio Ambiental (PITMA) en la convocatoria de 1995. En la tabla 22 se comprueba que son los subsectores de química, energía y minería los que más invierten en medio ambiente en relación con su cifra de negocios. Respecto a la inversión total, la inversión en medio ambiente es relevante únicamente en el caso de la industria química, en la que alcanza el 7%; en ninguna otra llega al 3%.

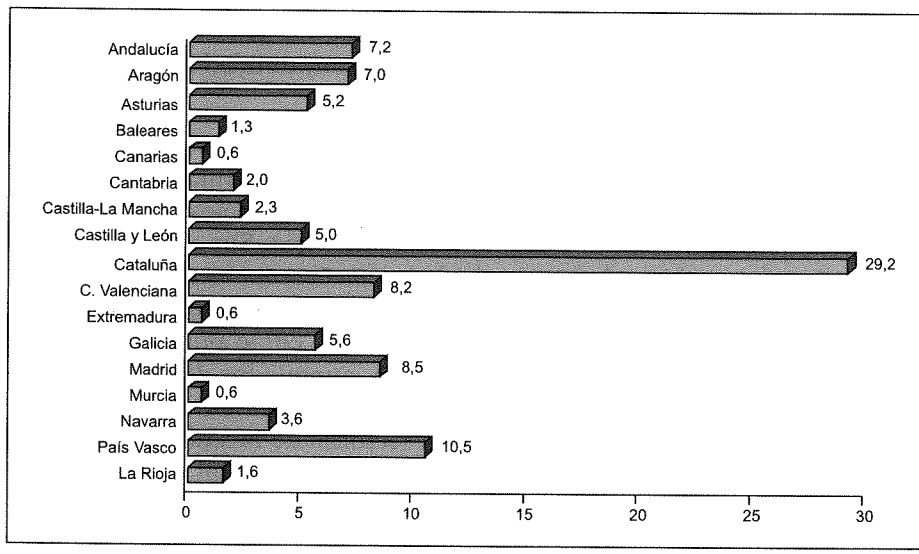
En perspectiva comparada, según datos de la Fundación Entorno, Empresa y Medio Ambiente correspondientes a 1996, las empresas industriales de nuestro país muestran un claro déficit en inversión medioambiental, ya que dedican como media un 4% de su inversión real a la protección ambiental, mientras que, por ejemplo, en Estados Unidos se destina un 6,4% y

Tabla 22 – Inversión ambiental propuesta al PITMA-95, por sectores. En valores absolutos y en porcentaje respecto a otras magnitudes económicas. 1995

	Cifra de negocios (en millones de pesetas)	Inversión realizada (en millones de pesetas)	Inversión propuesta (en millones de pesetas)	% sobre la cifra de negocios	% sobre la inversión realizada
Alimentación	9.126.332	262.748	6.629	0,072	2,52
Automoción	–	–	6.977	–	–
Industria básica	–	–	8.645	–	–
Materiales de construcción	–	–	3.305	–	–
Energía	3.476.118	447.205	7.808	0,220	1,75
Minería	2.024.202	103.297	2.933	0,140	2,84
Química	4.204.242	162.553	11.498	0,270	7,07
Textil	2.897.751	76.330	1.074	0,030	1,40
Varios	–	–	20.660	–	–

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fundación Entorno, Empresa y Medio Ambiente, *Libro Blanco de la gestión medioambiental en la industria española*, Mundi-Prensa, Madrid, 1998.

Gráfico 5 – Empresas que gastan en materia medioambiental por comunidades autónomas. En porcentaje. 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fundación Entorno, Empresa y Medio Ambiente, *Libro Blanco de la gestión medioambiental en la industria española*, Mundi-Prensa, Madrid, 1998.

en Holanda un 5,7%. La comparación por comunidades autónomas (gráfico 5) nos permite apreciar la gran influencia de los niveles y las características de la industrialización en el porcentaje de empresas que declaran gastos en medio ambiente, aunque sin olvidar la incidencia que sobre dicho porcentaje tienen las distintas legislaciones autonómicas en esta materia.

Por lo que se refiere a las Administraciones Públicas, se detecta, en primer lugar, una tendencia a aumentar el gasto público y la inversión en medio ambiente, aunque en los últimos años dicho esfuerzo parece estancarse (tabla 23).

Si analizamos la evolución de la gestión de los residuos sólidos urbanos en España entre 1991 y 1996 (tabla 24), advertimos una mayor capacidad de las Administraciones Públicas para controlar los mismos y aprovechar

Tabla 23 – Evolución del gasto público en medio ambiente. En porcentaje. 1987-1995

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Gasto público en medio ambiente sobre el gasto público total	2,66	2,86	3,19	3,23	3,10	3,53	2,62	3,12	3,72
Gasto público en medio ambiente sobre el PIB a precios de mercado	0,73	0,79	0,90	0,96	0,97	1,10	1,20	1,02	1,18
Inversión real en medio ambiente sobre la inversión real total	6,92	7,20	7,79	7,66	8,95	11,77	11,98	9,68	12,34

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, *Gasto público en medio ambiente 1995. Análisis comparativo 1987-1995*, 1998.

Tabla 24 – Evolución de la distribución del tratamiento de los residuos sólidos urbanos (en porcentaje sobre el total de residuos) y número de habitantes por contenedor de vidrio por comunidades autónomas. 1991-1996

	Vertido incontrolado		Vertido controlado		Incineración		Compostaje		Habitantes por contenedor de vidrio (*)
	1991	1996	1991	1996	1991	1996	1991	1996	1997
Andalucía	57,7	19,9	27,5	77,2	0,3	–	14,4	7,5	1.103
Aragón	43,6	12,8	56,4	110,5	–	–	–	–	1.256
Asturias	1,1	0,9	98,9	110,9	–	–	–	–	2.420
Baleares	54,0	30,5	36,3	60,0	9,7	–	–	9,7	537
Canarias	39,0	12,1	40,2	98,9	–	2,4	20,7	7,8	650
Cantabria	17,6	6,5	78,9	105,8	3,5	3,7	–	–	1.142
Castilla-La Mancha	77,2	59,2	15,8	34,3	–	–	7,0	7,0	849
Castilla y León	38,2	47,6	61,8	112,3	–	–	–	–	732
Cataluña	4,9	0,7	55,4	79,9	20,1	27,0	19,5	6,6	529
C. Valenciana	16,8	14,6	25,7	23,7	–	–	57,6	67,0	759
Extremadura	60,7	73,2	39,3	57,7	–	–	–	–	1.759
Galicia	76,9	72,1	14,6	36,2	8,5	–	–	–	1.152
Madrid	2,6	0,4	93,4	101,4	–	–	4,0	33,7	1.093
Murcia	41,0	43,3	4,5	–	–	–	54,5	62,4	897
Navarra	75,5	20,9	24,1	113,5	0,4	2,6	–	11,5	528
País Vasco	5,8	15,6	87,9	89,5	6,4	5,0	–	–	695
La Rioja	19,1	5,9	80,9	108,9	–	–	–	–	950
Ceuta	4,5	104,8	95,5	–	–	–	–	–	–
Melilla	100,0	23,4	–	92,6	–	–	–	–	–
Total	**31,3**	**20,5**	**49,0**	**74,3**	**4,9**	**5,4**	**14,8**	**16,3**	**810**

(*) Los datos de Aragón son de 1995.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Medio Ambiente, *Medio ambiente en España*, varios años; e INE, *Anuario estadístico 1995*, 1996.

su reciclaje orgánico. Las diferencias por comunidades autónomas siguen siendo muy acusadas, producto de la gran disparidad en la sensibilidad e implicación de los distintos Gobiernos autonómicos. Las mismas diferencias entre comunidades autónomas se aprecian en otro ámbito de responsabilidad pública: la disponibilidad de contenedores. El número de habitantes por contenedor es cuatro veces menor en las comunidades autónomas mejor dotadas que en las que ocupan los últimos lugares.

Por último, la mayor capacidad de control de las Administraciones Públicas en temas medioambientales viene acompañada de una creciente capacidad de inspección, que se concreta en el aumento ininterrumpido de las declaraciones de impacto ambiental y de los expedientes sancionadores abiertos y resueltos por parte de las comunidades autónomas. Así, en Cataluña se tramitaron tres declaraciones de impacto ambiental en 1991

mientras que en 1996 fueron 41; en el mismo período se pasó de 56 a 319 expedientes abiertos y de 43 a 346 expedientes resueltos.

3. Investigación científica: desconexión entre las Administraciones y la iniciativa privada

3.1 Aproximación al sistema de I+D en España

Cuando se habla de la ciencia, la investigación, el desarrollo y las nuevas tecnologías en España se acostumbra a mencionar la marginalidad histórica de estos temas en las preocupaciones generales del país. La modernización del país incluye la elaboración de un discurso que pretende superar la etapa del subdesarrollo científico y tecnológico. Si partimos de la hipótesis de la capacidad que las nuevas tecnologías y conocimientos tienen para cambiar la sociedad, y de la transformación cultural que ello puede representar, se trata de un tema sin duda relevante en la actualidad.

La política científica y tecnológica española ha intentado combinar políticas dirigidas al sistema académico y al sistema económico privado, cuando los intereses de ambos son muchas veces distintos. El sistema académico busca publicar o descubrir y la empresa persigue la apropiación del conocimiento dentro de su lógica económica privada. Una pregunta importante es cómo coordinar los diferentes actores del sistema de ciencia y tecnología, en un marco en el que no siempre son fáciles las relaciones entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos.

El actual sistema de ciencia y tecnología en España, dejando a un lado los precedentes históricos[69], se estructura esencialmente a partir del cambio de gobierno en 1982. En aquel momento se apostó por la modernización a través del desarrollo científico y tecnológico. La concreción legislativa fue la Ley de Reforma Universitaria (1983) y, sobre todo, la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica (1986), comúnmente conocida como *ley de la ciencia*[70]. En esta última ley se contempla la creación de organismos relevantes para la coordinación y fomento de la investigación: la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), la Agencia Española de Evaluación y Prospectiva (ANEP), el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI)[71] y las Oficinas

---

[69] Véase Sanz, L., *Estado, ciencia y tecnología en España: 1939-1997*, Alianza, Madrid, 1997.

[70] En el capítulo «Universidad e investigación» del Informe *España 1994* de la Fundación Encuentro. CECS se analiza con detalle la situación de I+D en nuestro país.

[71] El CDTI fue creado en 1978, aunque la nueva ley permite un marco de actuación más favorable a sus actividades.

de Transferencia de los Resultados de Investigación (OTRI). Dentro del período de gobierno socialista, y en el marco de representatividad y control de la CICYT y del sistema de ciencia y tecnología, empiezan a aparecer problemas entre ministerios, resquebrajándose así los intentos de interministerialidad y coordinación que pretendían dar carácter al sistema[72]. Los inicios de la crisis reducen el ritmo y el esfuerzo original. En el actual período de gobierno, la CICYT ha pasado a depender de Presidencia, con el fin de centralizar y coordinar mejor los esfuerzos.

En estos años, las comunidades autónomas han desarrollado sus propias estrategias, creando instrumentos propios de fomento y coordinación de la investigación o planes de investigación específicos[73]. Las relaciones de coordinación de la investigación entre el Estado y las comunidades autónomas se han desarrollado en el seno del Consejo General de la Ciencia y la Tecnología, creado por la *ley de la ciencia* e integrado por representantes de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas. Sin embargo, desde un principio surgieron suspicacias sobre el concepto y aplicación de la coordinación, con conflictos sobre todo con las representaciones vasca y catalana. Las principales discrepancias se manifestaron en torno al papel puramente consultivo del Consejo General, la falta de representatividad de la comunidades autónomas en la CICYT y la imposibilidad de transferir los centros ejecutores de la investigación.

Los parques tecnológicos son un ejemplo especial de promoción tecnológica de las comunidades autónomas; empezaron a desarrollarse durante la segunda década de los años ochenta, en plena etapa del discurso de modernización tecnológica[74]. Según datos de la Fundación COTEC[75], la quincena de parques tecnológicos existentes en España reúne actualmente alrededor de unas 500 empresas, que facturan cerca de 180.000 millones de pesetas. Una experiencia más nueva en España es la de los parques científicos, normalmente promovidos por las propias universidades y que buscan experiencias empresariales que surjan de las tecnologías elaboradas en la universidad. Suelen tener un ámbito más local y sus resultados en las diferentes comunidades autónomas y localidades que los promueven no podrán analizarse hasta que una cierta perspectiva de tiempo y resultados lo permita.

---

[72] Sirva de ejemplo el distanciamiento creciente del Ministerio de Industria, que desarrolla una política tecnológica propia con la pretensión de relacionarla más con la política industrial de lo que el Plan Nacional proponía. Otro ejemplo sería el Ministerio de Defensa, que coloca sus programas de investigación más importantes fuera de la órbita del Plan Nacional.

[73] Los recursos financieros de las comunidades autónomas son ya significativos e incluso superan los del Plan Nacional de I+D (véase Sanz, L., *op. cit.*, 1997).

[74] Castells, M. *et al.*, *El desafío tecnológico. España y las nuevas tecnologías*, Alianza, Madrid, 1986.

[75] Fundación COTEC, *El sistema español de innovación. Diagnósticos y recomendaciones*, Madrid, 1998.

3.2 *Datos básicos*

El presente análisis requiere una aproximación a los datos cuantitativos disponibles del sistema de ciencia, tecnología e innovación en España. La magnitud del esfuerzo inversor en I+D se puede valorar examinando la evolución del total del gasto público en ese ámbito en comparación con el PIB nacional. En 1970 ese porcentaje era del 0,23% y ascendió al 0,43% en 1980; en la segunda mitad de los años ochenta y en los primeros años de la década de los noventa (tabla 25) aumentó ininterrumpidamente hasta alcanzar su máximo en 1992 y en 1993 (0,91%), para situarse en años posteriores en torno al 0,85%. La distribución de ese gasto nos indica el peso de las distintas iniciativas pública, mercantil y social en ese campo: en 1997, un 18% correspondía a la Administración Pública, un 32% a la enseñanza superior, un 49% a las empresas y un 1% a las instituciones privadas sin ánimo de lucro.

El personal empleado en I+D ha registrado un aumento muy importante en los últimos años: de 35.496 personas con dedicación plena en 1980 a las 89.029 que se calculan para 1997 (tabla 26). Por sectores, la Adminis-

Tabla 25 – Evolución de los gastos internos totales en actividades de I+D, por sector de ejecución. 1980-1997

	Total (absoluto en millones)	Porcentaje				% respecto al PIB
		Administración Pública	Enseñanza Superior	Empresas	Instituciones privadas sin fin de lucro (1)	
1980	65.090	29,68	20,96	49,36	0,00	0,43
1985	155.341	24,18	20,59	55,23	0,00	0,55
1986	197.676	24,90	18,61	55,82	0,68	0,61
1987	230.509	25,24	18,94	54,97	0,84	0,64
1988	287.689	23,18	19,25	56,79	0,79	0,72
1989	339.324	22,73	20,41	56,33	0,52	0,75
1990	425.829	21,26	20,37	57,83	0,55	0,85
1991	479.372	21,27	22,22	56,00	0,52	0,87
1992	539.919	20,01	28,91	50,51	0,57	0,91
1993	557.403	20,00	31,28	47,75	0,97	0,91
1994	548.154	20,70	31,58	46,76	0,97	0,85
1995	590.688	18,62	32,02	48,23	1,12	0,85
1996	641.024	18,30	32,26	48,35	1,10	0,87
1997 (2)	689.564	17,91	31,57	49,44	1,08	0,89

(1) Los datos de 1994 y 1996 son estimados. (2) Proyecciones.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística sobre las actividades en investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D). Indicadores básicos 1996*, 1998; e INE, *Contabilidad nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986*, 1992.

Tabla 26 – Evolución del personal empleado en actividades de I+D por sectores. En equivalencia a dedicación plena. 1980-1997

	Total	Administración Pública		Enseñanza Superior (1)		Empresas		Instituciones privadas sin fin de lucro (2)	
		Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1980	35.496	11.400	32,12	11.793	33,22	12.303	34,66	–	–
1985	40.654	10.031	24,67	13.763	33,85	16.860	41,47	–	–
1986	45.261	11.636	25,71	14.305	31,61	19.007	41,99	313	0,69
1987	48.486	12.643	26,08	15.100	31,14	20.361	41,99	382	0,79
1988	54.807	13.747	25,08	16.912	30,86	23.678	43,20	470	0,86
1989	63.155	14.606	23,13	22.500	35,63	25.865	40,95	184	0,29
1990	69.684	17.170	24,64	23.654	33,94	28.508	40,91	352	0,51
1991	72.406	17.519	24,20	25.360	35,02	29.151	40,26	376	0,52
1992	73.320	16.678	22,75	27.553	37,58	28.590	38,99	499	0,68
1993	75.734	17.266	22,80	29.839	39,40	27.781	36,68	848	1,12
1994	80.399	17.546	21,82	34.642	43,09	27.321	33,98	890	1,11
1995	79.987	17.153	21,44	34.330	42,92	27.557	34,45	947	1,18
1996	87.264	17.866	20,47	38.956	44,64	29.431	33,73	1.011	1,16
1997 (3)	89.029	17.884	20,09	38.995	43,80	31.138	34,98	1.012	1,14

(1) De 1980 a 1988 al no estimarse el resto de personal, el personal empleado coincide con los investigadores. (2) Los datos de 1994 y 1996 son estimados. (3) Proyecciones.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística sobre las actividades en investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D). Indicadores básicos 1996*, 1998.

tración Pública emplea al 20% de dicho personal en 1997; la enseñanza superior, al 44%; las empresas privadas, al 35% y las instituciones privadas sin ánimo de lucro, sólo al 1%. Esta distribución se mantiene relativamente estable desde 1994, pero si consideramos años anteriores, aparece claramente una tendencia descendente en los porcentajes de participación de la Administración Pública y las empresas y ascendente en el caso de la enseñanza superior y, aunque con valores poco significativos, de las instituciones privadas sin fines de lucro.

Por comunidades autónomas, Madrid, con una gran concentración de centros oficiales de investigación y de grandes universidades, acapara un tercio (33,3%) de lo que se gasta en toda España (tabla 27). En Cataluña se alcanza un 21% y Andalucía y el País Vasco representan cifras cercanas al 10%. En el resto de las comunidades autónomas, con la excepción de la Comunidad Valenciana (6,3%), ninguna llega al 4% de ese total. Esa misma concentración se produce en lo que se refiere al personal investigador. Sólo en Madrid, País Vasco y Cataluña el porcentaje del gasto en I+D sobre el Valor Añadido Bruto supera la media nacional. En relación con la empresa, destaca el caso del País Vasco, donde se detecta un mayor esfuerzo en

Tabla 27 – Gastos internos totales y personal en I+D por comunidades autónomas. 1996

	Gastos internos totales (miles de pesetas)		Personal (en equivalencia a dedicación plena)		% de los gastos respecto al VAB de cada comunidad autónoma (*)
	Absoluto	%	En miles	%	
Andalucía	63.083.909	9,84	9.650,2	11,1	0,67
Aragón	14.489.584	2,26	2.056,3	2,4	0,65
Asturias	10.598.372	1,65	1.128,9	1,3	0,58
Baleares	3.556.284	0,55	728,4	0,8	0,18
Canarias	14.372.106	2,24	2.290,0	2,6	0,48
Cantabria	5.068.864	0,79	929,6	1,1	0,60
Castilla-La Mancha	11.113.446	1,73	1.289,9	1,5	0,48
Castilla y León	23.979.154	3,74	4.559,6	5,2	0,59
Cataluña	135.561.773	21,15	18.395,7	21,1	1,00
C. Valenciana	40.674.183	6,35	5.713,1	6,5	0,55
Extremadura	4.657.794	0,73	830,2	1,0	0,29
Galicia	20.510.639	3,20	3.195,6	3,7	0,57
Madrid	213.453.475	33,30	26.549,5	30,4	1,96
Murcia	8.812.868	1,37	1.385,4	1,6	0,54
Navarra	10.015.143	1,56	2.127,7	2,4	0,88
País Vasco	58.850.955	9,18	6.104,3	7,0	1,31
La Rioja	2.225.800	0,35	329,4	0,4	0,40
Total	**641.024.349**	**100**	**87.263,8**	**100**	**0,92**

(*) Datos de 1995.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística sobre las actividades en investigación y desarrollo tecnológico (I+D) 1995*, 1997; e INE, *Estadística sobre las actividades en investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D). Indicadores básicos 1996*, 1998.

programas conjuntos de I+D entre la Administración de la comunidad y las empresas.

Si comparamos los datos de nuestro país con los de otros países de nuestro entorno, observamos que la situación de España en este campo no es envidiable. En 1995, en una muestra comparativa de 20 países pertenecientes a la OCDE[76], España presentaba un gasto en I+D del 0,85% del PIB, sólo superior al de Hungría, Portugal, Turquía y México. Estos datos contrastan con los de Suecia (3,6), Japón (2,98), Estados Unidos (2,55), Finlandia (2,37), Francia (2,33) o Alemania (2,3). Nos encontramos bastante lejos incluso de países con un menor desarrollo tecnológico, como, por ejemplo, Italia (1,14), República Checa (1,15), Irlanda (1,4), Islandia (1,54), Austria (1,54) o Noruega (1,71).

[76] INE, *Estadística sobre las actividades en investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D). Indicadores básicos 1996*, 1998.

3.3 *Análisis cualitativo de las relaciones investigación-empresa*

El uso de entrevistas cualitativas a investigadores es un recurso metodológico que permite aproximarse a la realidad de este colectivo y a su entorno organizativo y social. Existen varias series de entrevistas realizadas a investigadores durante los años ochenta y noventa en España[77]. A partir de los resultados de estas entrevistas se observa el cambio de la investigación y de las organizaciones investigadoras.

La separación que aún existe entre la investigación pública y la privada es un comentario habitual entre los investigadores. Se sigue hablando de desconfianza mutua en cuanto a capacidad y usos, de culturas diferentes, de fórmulas distintas de conceptualizar el tiempo y la velocidad de la investigación y sus resultados. Sin embargo, se ha iniciado un proceso de acercamiento, la actitud es cada vez más receptiva por ambas partes y las relaciones aumentan cada año. Los investigadores del sector público que mantienen contratos con empresas privadas insisten en la importancia de estas relaciones. Por una parte, se defiende la necesidad de aprender de los modelos de trabajo y funcionamiento de las organizaciones privadas. Pero también se insiste en la necesidad de financiar las actividades investigadoras con recursos privados, dada la reducción de los recursos públicos que se espera para los próximos años.

Se detecta una discusión inacabada sobre los límites entre un proceso de investigación y un «simple» servicio. Se critica la falta de valor investigador en muchos de los contratos, donde el proceso de investigación brilla por su ausencia, y la falta de continuidad de la mayoría de los contratos. Comentan también la definición de intereses que son consustanciales a esta clase de contratos: el sueldo adicional que representan algunos contratos no agrada a algunos investigadores; además, la vía contractual con el sector privado se define en ocasiones como una dicotomía entre calidad y cantidad, en este caso, calidad investigadora frente a cantidad económica.

Sin embargo, y a pesar de este discurso, se aprecia un cambio sustancial en el comportamiento de la sociedad civil investigadora. Los actores directamente implicados en la cotidianidad del trabajo de investigación viven un proceso de cambio cada vez más competitivo, más estratégico, más orientado a lo comercial y con más elementos y dedicación a la gestión.

---

[77] Se refiere a las entrevistas realizadas por J. Bellavista en 1983 a una muestra de 20 investigadores en un estudio financiado por la CIRIT. El mismo autor realizó 80 entrevistas a investigadores dentro de un amplio proyecto publicado por el Institut d'Estudis Catalans, *La recerca científica i tecnològica a Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1990. Un tercer estudio, con entrevistas a 30 investigadores, también a cargo del mismo autor y colaboradores, se financió a través de un proyecto del Plan Nacional de la CICYT (Bellavista, J. *et al.*, *Política científica y tecnológica*, Universidad de Barcelona, 1993).

Todo ello dentro de un contexto también cambiante y creciente de intercambio de información, conocimientos y experiencia más internacionalizado. El proceso de industrialización de la ciencia y de los servicios tecnológicos de la sociedad posindustrial ha incidido con fuerza en las líneas prioritarias de investigación tanto privadas como públicas.

4. Intento de balance

En nuestro periplo por diversos sectores de actividad de la realidad española actual, y desde nuestra peculiar perspectiva analítica, los campos abordados en este apartado ponen de relieve que la distribución de responsabilidades entre lo público, lo mercantil y lo social presenta siempre rasgos peculiares. Esto es consecuencia de la evolución histórica del país, de los distintos *roles* de las iniciativas públicas y no públicas y de las debilidades o las carencias de cada uno de los actores en los distintos ámbitos analizados.

Así, en este apartado de nuestro estudio, hemos constatado que en el campo de las telecomunicaciones, si bien el papel de los poderes públicos pudiera parecer básicamente regulador, de su intervención depende o puede depender tanto el peso que acabará teniendo cada quién en ese sector sometido a una mutación frenética como el respeto a espacios no sometidos a la lógica estrictamente mercantil.

En medio ambiente, el esfuerzo de poderes públicos y empresas industriales es relevante. Pero muchas veces no se podría explicar sin la capacidad de sensibilización y movilización de los sectores sociales más conscientes de lo que nos estamos jugando y que de alguna manera representan a esas generaciones futuras que ni votan ni consumen en la actualidad y que, por tanto, podrían quedar fuera del interés de Administraciones y empresas.

La situación en el sector de la investigación muestra la debilidad estructural de muchas de nuestras empresas o la dependencia tecnológica general del país. Los esfuerzos de los poderes públicos se sitúan en el desarrollo de la investigación en centros públicos de enseñanza, que tienen lógicas propias, difíciles a veces de conectar con preocupaciones sociales o mercantiles.

La importancia estratégica de estos sectores nos indica, una vez más, la necesidad de reforzar todo aquello que redunde en lógicas de partenariado, de asunción común de responsabilidades, a fin de conseguir mayor autonomía de acción en una perspectiva de resolución de los problemas colectivos que difícilmente puede abordarse desde una sola de las lógicas presentes.

VI. DEL MONOPOLIO ESTATAL A LA INTERVENCIÓN SOCIAL

En este último gran apartado del capítulo hemos escogido tres ámbitos que han sido vistos tradicionalmente como específicos de los poderes e instituciones públicas y que, en cambio, están sufriendo una creciente presión e intervención de otras formas no públicas, lo que les confiere nuevas dimensiones y nuevos escenarios. Los originales caminos de la mediación en relación con la Administración de Justicia, la creciente interacción y colaboración entre Administraciones, empresas y otras instituciones en el desarrollo económico de ciertos territorios o las nuevas y más transparentes interrelaciones entre intereses y legisladores serán objeto de nuestra atención en las páginas siguientes.

1. Justicia: la mediación como alternativa social

1.1 Crisis en la Administración de la Justicia

Tal como reconoce el reciente *Libro Blanco sobre la Justicia*[78] del Consejo General del Poder Judicial, la Administración de Justicia española está sumida en una crisis de carácter estructural. Por un lado, los asuntos por resolver, globalmente, no dejan de incrementarse. A esta creciente demanda se le opone una proporción de ocho jueces por cada 100.000 habitantes, cifra totalmente insuficiente.

Por otro lado, según las recientes encuestas y barómetros de opinión, la imagen de la justicia se halla seriamente dañada. Como recoge el citado *Libro Blanco,* a lo largo de los años ochenta y noventa se detecta un deterioro gradual del prestigio de esta institución. Si en 1987 el 28% de los encuestados expresaba una opinión negativa sobre el funcionamiento de la justicia, esa cifra alcanza el 51% en 1997. En los recientes barómetros de opinión del CIS (febrero y marzo de 1998), los ciudadanos puntúan a la Administración de Justicia con un 3,9 en una escala de 1 a 10, siendo la cifra más baja de una institución estatal. Los jueces, asimismo, son objeto de una creciente desconfianza, ya que si en 1982 el 48% de los españoles opinaba que los jueces les merecían mucha o bastante confianza, en 1998 el porcentaje es sólo del 23%; por el contrario, los que les confieren poca o muy poca confianza han pasado de un 13% en 1982 a un 51% en 1998. Cifras similares se recogen en relación con el funcionamiento de la Administración de Justicia o de los tribunales. Una amplia mayoría de los ciu-

---

[78] Consejo General del Poder Judicial, *Libro Blanco sobre la Justicia*, 1997.

dadanos encuestados opina que en la aplicación de la justicia en España se hacen diferencias según sea la persona juzgada[79]. Así, un 64% opinaba en 1982 que en la aplicación de las leyes se hacían diferencias, mientras que en 1998 ese porcentaje ascendía al 89%.

La lentitud y la falta de medios de la Administración de Justicia constituye una percepción mayoritaria en nuestra sociedad desde hace años. Sin embargo, el esfuerzo en medios, formación y relevo generacional ha sido permanente desde 1978. Como indica la Memoria del Consejo General del Poder Judicial de 1997, el 31,4% de las plazas judiciales existentes se ha constituido en los últimos ocho años. Esta tremenda crisis de confianza –denunciada reiteradamente por los mismos jueces– abarca desde el funcionamiento de los tribunales inferiores al propio Tribunal Supremo[80]. José Juan Toharia concluía recientemente que la justicia española tiene «profesionales competentes y, en conjunto, honestos en una estructura básicamente perversa»[81].

Los propios profesionales de la justicia –jueces y fiscales– han tenido que paliar como han podido el aumento de la litigiosidad con medios claramente insuficientes: la falta de reforma de la oficina judicial, la lenta informatización de la misma, la ausencia de asesoramiento en la búsqueda de casos similares, jurisprudencia y legislación aplicable, la existencia de procedimientos demasiado diversos, etc. La cooperación mutua entre profesionales que negocian informalmente soluciones ha surgido como consecuencia de esta situación. Cabe apuntar que lo que está sucediendo en el campo de la justicia no procede de un único factor, sino que es consecuencia también de la propia transformación económica y política que está experimentando la sociedad española, que precisa cambios sustanciales en la forma y el modo de entender el Derecho y la Administración de Justicia.

En este sentido, es interesante observar la percepción de los españoles en relación con la resolución de conflictos. Ante la posibilidad de un conflicto con otras personas, una amplia mayoría de los encuestados «intentaría llegar a un acuerdo como fuera, aunque eso significara ceder algo» (74,8%) frente a un 16,3% que «pondría el asunto en manos de abogados y acudiría a un tribunal para obtener todo lo que en justicia le corresponda». De entre los primeros, destaca además el hecho de que también una mayoría mantendría su opinión aunque la justicia fuera más rápida y barata[82].

---

[79] CIS, Estudio 2.278, 1998.

[80] «El desmedido número de asuntos que llegan al conocimiento del más Alto Tribunal hace de todo punto imposible que su estudio sea abordado con la profundidad exigible cuando se trata de adoptar decisiones que, además de resolver el concreto litigio, deben establecer criterios que sirvan de pauta a la Administración y al resto de los órganos jurisdiccionales» (Calvo Rojas, E., Sabán Godoy, A. y Picó Lorenzo, C., «La reforma de la justicia administrativa», *Tribunales de Justicia*, n. 4, 1997).

[81] Toharia, J. J., «Jueces buenos, mala justicia», *El País*, 11 de mayo de 1998, p. 20.

[82] CIS, Estudio 2.283, 1998.

Y ante un conflicto entre dos personas, un 54,9% estima que el juez debe tratar de buscar una solución pactada entre las partes para evitar proseguir el juicio, mientras que un 35,2% considera que el juez debe escuchar a las partes, realizar el juicio y resolver conforme a derecho.

1.2 Vías no judiciales de resolución de conflictos

Los arbitrajes comerciales y de consumo

Analicemos, pues, el creciente uso de caminos alternativos a los judiciales en la resolución de conflictos. El arbitraje constituye una de las funciones tradicionalmente ligadas a las Cámaras de Comercio y se inserta en el marco de la Ley de Arbitraje de 1988. Las Cámaras han participado directamente en la institucionalización de servicios especializados de arbitraje comercial a imagen del ya consolidado arbitraje internacional. En este sentido, la creativa puesta en escena de una nueva *lex mercatoria* por parte de dos generaciones sucesivas de árbitros y mediadores internacionales (1970-1990) ha posibilitado: a) la legitimación de este nuevo derecho a partir de la competencia empresarial por la reglamentación de las relaciones económicas; b) el papel del arbitraje como un medio alternativo de resolución de conflictos transformado a partir de la competencia por las ventas y la legitimación; c) la construcción de la regulación internacional a partir de la competencia entre aproximaciones de carácter nacional. Se trata, en definitiva, de un nuevo *ius commune* de carácter «relacional» y «flexible»[83].

Los Tribunales de Arbitraje que dependen de las Cámaras de Comercio presentan una configuración muy heterogénea y fuertemente dependiente de la relación entre organizaciones locales y poderes públicos de cada comunidad. En estos últimos años, el arbitraje comercial ha experimentado un gran auge como mecanismo alternativo a la jurisdicción ordinaria en la resolución de conflictos. Así, desde la entrada en vigor de la Ley 36/1988 de Arbitraje –que sustituye a la obsoleta ley de 1953, centrada en la resolución de controversias de Derecho Civil–, las Cámaras de Comercio han ido creando una red de Cortes y de Tribunales de Arbitraje. Sin embargo, y a pesar de la promoción que las Cámaras de Comercio están haciendo de este mecanismo, su utilización por parte de los ciudadanos y de las empresas es, desde el punto de vista comparativo, mínima, a pesar de la colaboración institucional generalizada con los Colegios de Abogados y, localmente, con otros colegios profesionales, asociaciones empresariales, gremios, etc. Su incidencia real en la litigiosidad es aún muy escasa: el nú-

---

[83] Casanovas, P., *Las formas sociales del derecho contemporáneo: el nuevo ius commune*, Institut de Ciències Politiques i Socials, *working papers*, n. 146, Barcelona, 1998.

mero de casos sustanciados ante estas instituciones está en una media anual de 12 arbitrajes[84].

El arbitraje en el seno de las Cámaras de Comercio presenta algunas peculiaridades[85]:

1. Suelen ser arbitrajes de equidad.
2. Se producen entre compañías españolas (siendo la Corte Española de Arbitraje la que ostenta un mayor número de arbitrajes internacionales).
3. Las cuantías oscilan en torno a las 350.000 pesetas (si bien hay algunos pocos casos de varios centenares de millones de pesetas).
4. Las cuestiones arbitradas son variadas: societarias, incumplimiento de garantías contractuales, arrendamientos urbanos y de servicios, franquicias, derecho marítimo, propiedad industrial, etc.
5. La mayoría de los procedimientos culmina con el laudo arbitral.

En lo referente al arbitraje de consumo, su sistema se articula legalmente a través de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984, del Real Decreto 636/1993 de 3 de mayo que la desarrolla y de la Ley de Arbitraje de 1988. Cabe señalar, no obstante, que las comunidades autónomas con competencias en esta materia han desarrollado unas 40 normas sobre consumidores y usuarios[86].

A partir de este cuerpo legal se ha ido constituyendo en nuestro país la red de Juntas Arbitrales de Consumo de ámbito municipal, mancomunal, provincial y autonómico (además de la Junta Arbitral Nacional). El gráfico 6 nos muestra la distribución por comunidades autónomas de las 58 Juntas Arbitrales de Consumo.

Las Juntas Arbitrales de Consumo tienen una incidencia algo mayor que los Tribunales y Cortes Arbitrales, pero todavía no es comparable a la tasa de litigiosidad de los tribunales de la jurisdicción ordinaria. No obstante, el papel de las asociaciones de consumidores, con representantes en las Juntas Arbitrales de Consumo, es decisivo en este sentido. En España, la

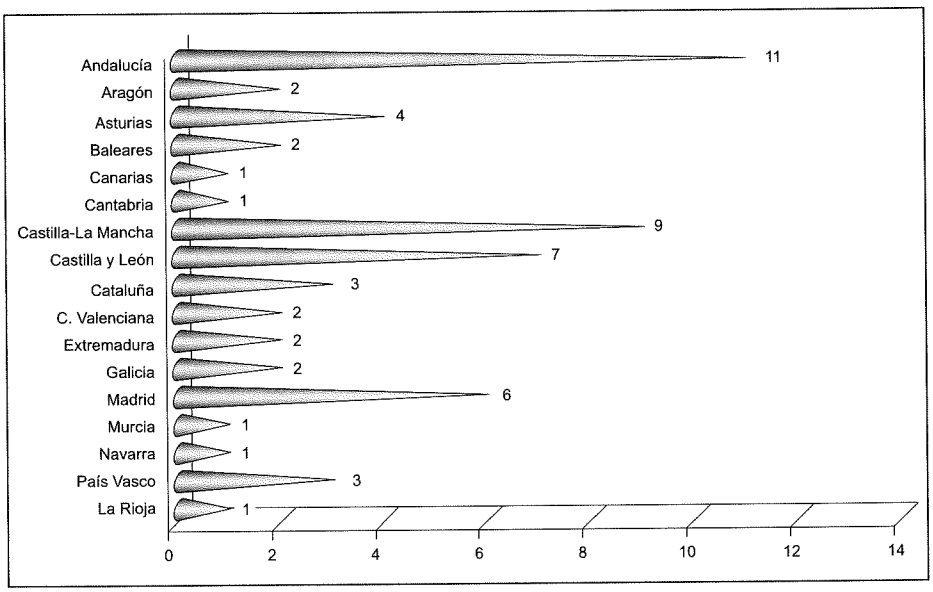
---

[84] Las consultas realizadas hasta la fecha en algunas Cámaras de Comercio (todavía no existe una base de datos integrada) confirman la escasa utilización de las instituciones arbitrales en nuestro país: en Almería, Alcoy, Cádiz, Cartagena, Guadalajara y La Rioja no se ha tramitado hasta el momento ningún caso; en Sabadell una única solicitud; en Cáceres y Tarrasa, dos; en Las Palmas y Zaragoza, tres; en Cantabria y Jerez, cuatro; en Burgos, seis y en Guipúzcoa, veinte. Aunque se tiene constancia, en algunos casos, de la inclusión de la cláusula arbitral en la formalización de los contratos, los procedimientos efectivamente iniciados, más allá de las consultas, son todavía escasos.

[85] Gómez Avilés-Castro, F., «Contribución de las Cámaras de Comercio al Arbitraje Mercantil», *Revista Española de la Corte de Arbitraje*, julio de 1996.

[86] Abad, T. y Garrido, A., «Experiencia española en defensa de los consumidores y política y sistemas arbitrales», *Distribución y consumo*, n. 24, 1995.

Gráfico 6 – Juntas Arbitrales de Consumo por comunidades autónomas. 1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir del Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Arbitral de Consumo*, 1998.

afiliación a alguna asociación de ámbito nacional es actualmente de dos millones de consumidores.

En 1997, las solicitudes presentadas ante las diferentes Juntas Arbitrales de Consumo fueron 12.473[87] (tabla 28). Las solicitudes de arbitraje han experimentado en los últimos 10 años un notable crecimiento, aunque no siempre lineal. Según datos de la Memoria del Sistema Arbitral de Consumo, 38.572 empresas y profesionales estaban adheridos al Sistema Arbitral en 1997, prácticamente el doble de las 19.411 que lo estaban en 1995. La distribución territorial por cada 10.000 habitantes queda reflejada en el gráfico 7. Así, las comunidades que tramitan más solicitudes de arbitraje son Navarra (5,3), Madrid (5,2) y Aragón (5,1); por el contrario, La Rioja,

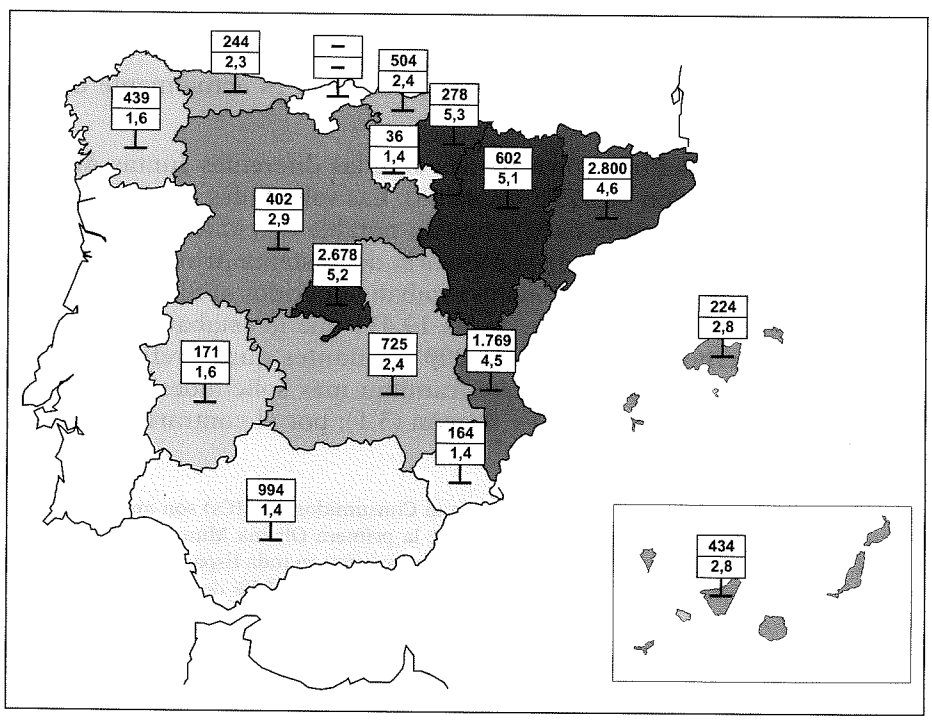
[87] Las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMICs) son anteriores a las Juntas Arbitrales de Consumo: «En 1982, se abre la primera Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC) en Albacete. Actualmente existen en toda España 708 oficinas municipales de información al consumidor, que atienden a más del 80% de la población. Sobre esta cifra total, 283 corresponden a poblaciones de menos de 10.000 habitantes, 312 a municipios de entre 10.000 y 50.000 habitantes y 113 a poblaciones de más de 50.000 habitantes. Las OMICs dependen de los ayuntamientos y, en contados casos, de mancomunidades o diputaciones provinciales [...]. En 1986 se crean las Juntas Arbitrales de Consumo. Los sectores que presentan mayor número de reclamaciones para el período 1984-94 son el de la vivienda (18,8%), vehículos (14,2%) y reparaciones del hogar (14,2%)». (Véase Abad, T. y Garrido, A., *op. cit.*, 1995, p. 95-97). La banca tiene su propio sistema de arbitraje.

Tabla 28 – Evolución de la forma de presentación de las solicitudes de arbitraje en las Juntas Arbitrales de Consumo. 1987-1997

	Asociaciones de consumidores	Consumidores y usuarios	Organismos públicos	Total solicitudes
1987	–	411	239	650
1988	415	705	507	1.627
1989	866	605	409	1.880
1990	1.240	150	85	1.475
1991	1.356	904	695	2.955
1992	1.576	1.715	1.142	4.433
1993	1.236	2.637	1.503	5.376
1994	876	3.269	1.693	5.838
1995	1.262	3.388	5.739	10.389
1996	812	4.665	4.005	9.482
1997	1.522	3.847	7.104	12.473

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Arbitral de Consumo*, 1998.

Gráfico 7 – Solicitudes de arbitraje por comunidades autónomas. En valores absolutos y en tasa por 10.000 habitantes. 1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro CECS a partir de INE, *Anuario estadístico 1997*, 1998; y Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Arbitral de Consumo*, 1998.

Andalucía y Murcia presentan las tasas más bajas (1,4). En cifras absolutas, Cataluña es la comunidad donde más solicitudes se gestionan (2.800), mientras que en La Rioja sólo se presentaron 36 solicitudes de arbitraje.

Las conciliaciones laborales y las mediaciones de familia

Los medios extrajudiciales de solución de conflictos adquieren formas precisas en el ámbito de las relaciones laborales. Bajo la denominación de «conciliación», «mediación» y «arbitraje», las partes en conflicto disponen de diversos mecanismos previos (el intento de conciliación en tanto que requisito obligatorio intraprocesal) o alternativos a la jurisdicción social. La conciliación es el intento obligatorio de avenencia entre trabajadores y empresarios ante los servicios administrativos competentes, en caso de conflicto de intereses derivado del contrato de trabajo y de la interpretación de las normas que regulan las relaciones laborales. Está encaminada a obtener un acuerdo libre y pactado de los interesados y a evitar, por tanto, las demandas ante los Juzgados de lo Social. Las conciliaciones pueden ser individuales (aunque el intento de avenencia sea para un colectivo de trabajadores) o colectivas (cuando se trata de resolver conflictos colectivos que afectan a intereses generales de los trabajadores y que son susceptibles de una solución global para todo el colectivo implicado en el procedimiento).

En la tabla 29 se puede apreciar que las conciliaciones sin avenencia y las intentadas sin efecto forman el grueso de las conciliaciones individuales y colectivas (55% y 81%, respectivamente, en 1998). En consecuencia,

Tabla 29 – Evolución de las conciliaciones individuales y colectivas por tipo de resolución y de las mediaciones. 1994-1998

	1994	1995	1996	1997	1998 (*)
Conciliaciones individuales					
Total	**591.076**	**515.504**	**463.779**	**433.620**	**245.778**
Con avenencia	211.563	190.454	173.749	161.431	98.102
Sin avenencia	127.974	118.835	105.228	103.427	57.099
Intentada sin efecto	223.757	180.204	161.423	146.511	78.789
Otras	27.782	26.011	23.379	22.251	11.788
Conciliaciones colectivas					
Total	**1.637**	**1.704**	**1.804**	**1.799**	**1.092**
Con avenencia	126	128	152	171	101
Sin avenencia	1.095	1.133	1.229	1.162	718
Intentada sin efecto	273	298	292	298	168
Otras	143	145	131	168	105
Mediaciones	**177**	**140**	**136**	**126**	**68**

(*) Datos hasta julio.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

éstas constituirán el núcleo de procedencia de las posteriores demandas en los Juzgados de lo Social. Resulta llamativa la evolución decreciente que han sufrido las conciliaciones individuales, probablemente fruto de su ineficacia.

La mediación es el instrumento o medio de solución de conflictos colectivos de trabajo, por el que el mediador trata de acercar posiciones u ofrecer soluciones a las partes en conflicto, las cuales pueden o no aceptar las recomendaciones del mediador. Las mediaciones, en la misma línea que las conciliaciones individuales, han experimentado un descenso a lo largo de los últimos años.

A pesar de que no tenemos datos sobre la realidad de la mediación familiar en España, es evidente que su importancia es creciente. La Generalitat de Cataluña ha anunciado la redacción de una ley que cree la figura del mediador familiar, dotándole de estatuto jurídico y de facultades en el arbitrio de conflictos familiares de todo tipo. La oleada de malos tratos a mujeres ha conducido, asimismo, a la propuesta de creación de un cuerpo de 11.000 mediadores, surgidos de las asociaciones de vecinos[88], con el objetivo de acercar la solución de los problemas a las víctimas, evitar los inconvenientes de la litigiosidad judicial y crear vías alternativas para mejorar la situación. El plan cuenta con el apoyo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Ministerio de Interior, después del éxito de la experiencia de colaboración entre la asociación de vecinos de Entrevías (Madrid) y la llamada policía de proximidad.

1.3 El jurado

La introducción del jurado en nuestro país, prevista en la Constitución de 1978 y llevada a efecto por medio de la Ley Orgánica 5/1995 de 22 de mayo, ha consagrado la participación directa de la sociedad en la Administración de Justicia. Puede afirmarse que la introducción de este nuevo procedimiento coincide con los problemas y dificultades de la Administración de Justicia afrontados por los profesionales del Derecho en los últimos años. Ello se traduce, en el caso del jurado, en el desarrollo de un nuevo mecanismo que va más allá de lo procesal para constituir un auténtico instrumento de participación ciudadana[89].

En junio de 1996, un estudio mostraba[90] que dos de cada tres españoles eran favorables o muy favorables a la creación del jurado. Y una signi-

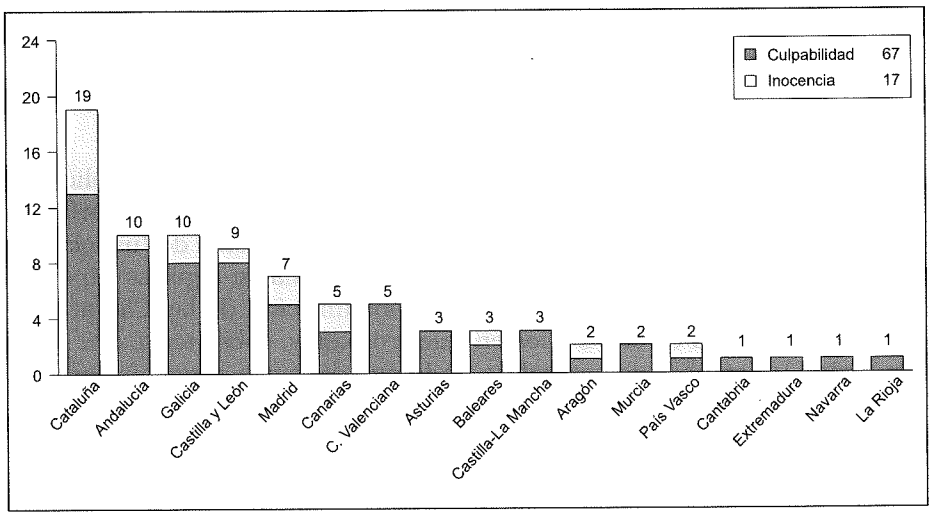
---

[88] *El País*, 15 de octubre de 1998.

[89] Casanovas, P. y Poblet, M., «Facing the Jury in Spain. Discourse and Culture from a Prosecutor's Eyes», *Sociology of law and legal policy. Annual Meeting of the Research Committee on Sociology of Law*, Amberes, 1998.

[90] CIS, Estudio 2.217, 1996.

Gráfico 8 – Casos sometidos al fallo del jurado por tipo de resolución y comunidades autónomas. 1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Consejo General del Poder Judicial.

ficativa mayoría afirmaba estar de acuerdo con la frase: «Un jurado compuesto por personas con mayor contacto con el hombre de la calle y los problemas de la sociedad está normalmente en mejores condiciones que los jueces profesionales para tomar decisiones justas». Pero a pesar de ello, predominaban claramente los españoles a los que no les gustaría formar parte de un jurado.

Como constata el propio Consejo General del Poder Judicial, los casos que finalmente son sometidos al veredicto del jurado son filtrados por los fiscales y abogados. En el gráfico 8 se advierte la escasa implantación de esta forma de administrar justicia. En 1997, los jurados en España fallaron únicamente 84 causas.

1.4 Algunas conclusiones

Los datos hasta aquí expuestos permiten establecer unas primeras conclusiones sobre las vías alternativas a la resolución de conflictos y la participación social en la Administración de Justicia:

— Una clara diferencia entre asuntos sometidos a arbitraje internacional y nacional.

— La «falta de cultura social arbitral» o «el hecho de que la sociedad no haya asumido su libertad y no confíe en sí misma» o que «al final la crisis de la justicia es a la vez causa de potenciación y desencanto del arbi-

traje»[91], pese a las leyes existentes al efecto (Ley 22/1987 de Propiedad Intelectual, Ley 33/1984 de Seguros Privados, Ley 16/1987 de Transportes Terrestres, Ley 26/1984 de Defensa de Consumidores y Usuarios[92]).

— La disociación entre percepción ciudadana positiva de la institución del jurado y la poca predisposición a participar en el mismo.

Pero, en realidad, probablemente debe buscarse otro tipo de explicaciones para ese paradójico escaso uso de la mediación social de conflictos como alternativa a la crisis constatada de la Administración de Justicia. Sin pretender una explicación general, pueden formularse algunas hipótesis que apuntan a que el proceso de internacionalización de las Cámaras de Comercio está aún en sus inicios en nuestro país y, sobre todo, que se ha producido un cambio de naturaleza de lo que debemos entender por «Derecho» y «Justicia». De hecho, muchas empresas de servicios jurídicos –algunos bufetes y consultorías técnicas– cumplen funciones judiciales, por encima y por debajo del «umbral de litigiosidad»[93]. Por encima, en actividades empresariales y, sobre todo, de carácter financiero. Por debajo, en la subcontratación de «*lumpen*-abogados» o «jóvenes licenciados» para efectuar el trabajo de recuperar lo irrecuperable en los Tribunales de Justicia. Al mismo tiempo, el mercado de abogados no puede absorber su creciente número si no es creando demanda mediante lo que podemos denominar el «uso simbólico de los tribunales» o la también llamada «administración de la crisis de la Administración de Justicia». Pactos, conciliaciones y mediaciones, son efectuadas no en solitario, sino mediante una red local de «colaboradores» que permiten facturar a comisión. Estos colaboradores son de dos tipos: técnicos especializados (como los economistas o expertos en Derecho Financiero) y abogados de especialidades distintas. Lo importante es no dejar un solo caso, conservando al mismo tiempo al cliente.

Salvo en el Derecho de Familia, es constatable la indiferencia general de los profesionales de la abogacía –sobre todo de los más jóvenes– por los procedimientos alternativos a la justicia estatal (arbitraje y mediación), ya que es precisamente la crisis de la justicia la que amplía el margen de negociación a tres bandas –letrado de la parte contraria, fiscal y juez– en ma-

---

[91] Calvo Sánchez, M. C., «El proceso penal y sus alternativas: el procedimiento arbitral», *Cuadernos de Derecho Judicial*, n. 27, 1995, p. 220.

[92] En 1995, el Estudio 2.186 del CIS sobre sanidad y consumo indicaba que, pese al conocimiento manifestado por parte de los encuestados de las diferentes instituciones de arbitraje y consumo en nuestro país (un 67% afirmaba conocer la existencia de las OMICs, un 64% la del Instituto Nacional de Consumo, un 49% alguna asociación de consumidores y usuarios y un 25% las Juntas Arbitrales de Consumo), el 91% de los encuestados afirmaba no haber utilizado nunca sus servicios y el 84% uno había presentado ninguna reclamación en la compra de un producto o ante la insatisfacción de un servicio.

[93] Ramos Méndez, F., «El umbral económico de la litigiosidad», *Justicia 96. Revista de Derecho Procesal*, n. 1, 1996.

terias tanto penales como civiles. Pero se entiende también así el uso simbólico de la justicia estatal frente al cliente: interesa un «margen de negociación» entre profesionales, no una participación en la misma del propio cliente.

No hay duda de que un cambio al «Derecho simbólico» supone una mayor apertura de las instituciones a la «sociedad civil». Pero el riesgo estriba en que la construcción jurídica del sujeto de derecho ya no deriva de ningún pacto o acuerdo constitucional que le asigna en abstracto derechos fundamentales y deberes que cumplir, sino que depende enteramente de su posición dentro de las organizaciones sociales. Hay ciudadanos «de segunda», que no tienen más remedio que acudir a los tribunales por la vía ordinaria a través del mercado jurídico para solucionar sus conflictos, y ciudadanos «de primera», que pueden gozar de los beneficios de un pluralismo jurídico basado en las nuevas dimensiones jurídicas de las empresas internacionales de asesores fiscales, contables, gestores y entidades financieras.

2. Políticas urbanas: el partenariado público-privado ante los nuevos desafíos

2.1 Retos de las nuevas condiciones de desarrollo económico y social

Tradicionalmente, el desarrollo de las ciudades y territorios españoles se ha caracterizado tanto por la falta de poderes y competencias de los municipios como por la ausencia de visión a largo plazo y de integración entre las diferentes políticas públicas. Como consecuencia de estas carencias, las ciudades no han contado con los instrumentos y recursos adecuados para asumir un papel proactivo ante las transformaciones económicas, sociales y tecnológicas que les afectan. Este hecho les ha obligado a sufrir los efectos negativos de estas transformaciones, sin poder aprovechar sus oportunidades.

Durante la última década se ha registrado una aceleración de los cambios que afectan a las ciudades y entornos metropolitanos, especialmente en los siguientes ámbitos:

— La liberalización económica derivada de la integración de España en la Unión Europea y del imparable proceso de globalización ha forzado la reestructuración de industrias tradicionales, como la siderurgia, la construcción naval, el sector textil, la química o la automoción, con gran importancia en ciudades como Barcelona, Bilbao, Gijón, Vigo y Tarrasa. Esta reestructuración provoca un aumento del desempleo estructural y favorece procesos de dualización social.

— La sustitución de la sociedad industrial por la nueva sociedad de la información ofrece inmejorables oportunidades a las ciudades para concentrar actividades empresariales relacionadas con la generación y difusión de la innovación y del conocimiento. Como consecuencia de ello, se intensifica la competencia entre las ciudades para posicionarse como centros de servicios avanzados para las empresas. En este sentido, cabe destacar los esfuerzos desarrollados por Barcelona para impulsar el sector de las telecomunicaciones tras el traslado a esta ciudad de la sede de Retevisión. Con un objetivo similar, Bilbao persigue desarrollar el sector de la ingeniería de *software*, aprovechando la ubicación del Instituto Europeo de Software. En el ámbito de las infraestructuras, esta apuesta de las ciudades por los servicios avanzados se concreta en el auge de los parques tecnológicos en ciudades y áreas metropolitanas como Madrid (Tres Cantos), Barcelona (Vallès), Bilbao (Zamudio), Sevilla (Cartuja 93), Málaga, Valencia (Paterna), Valladolid (Boecillo), Oviedo (Llanera) y Ourense.

— El rápido aumento del tiempo y presupuesto que las personas dedican al ocio potencia el desarrollo del turismo urbano. A fin de atraer a este tipo de turismo, las principales ciudades realizan un gran esfuerzo inversor en infraestructuras y eventos culturales y deportivos de rango nacional e internacional, continuación de las construidas en la década de los años ochenta para satisfacer la demanda interna de servicios públicos y alcanzar estándares europeos. En cuanto a la inversión en infraestructuras de centralidad cultural, cabe destacar iniciativas como el Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona (MACBA), el Museo Guggenheim de Bilbao o la Ciudad de las Ciencias de Valencia.

— Debido a la creciente importancia del transporte desde el punto de vista de la renta y el empleo, las ciudades compiten para ejercer como centros logísticos y de distribución nacional e internacional. Con este objetivo, en la presente década se están realizando cuantiosas inversiones en infraestructuras portuarias, aeroportuarias y ferroviarias de alta velocidad, financiadas en parte por los Fondos Estructurales y de Cohesión de la Unión Europea. En este sentido, destacan los proyectos de ampliación y Zonas de Actividades Logísticas de los puertos de Barcelona, Bilbao y Valencia, del puerto seco de Madrid (Coslada), la renovación de los aeropuertos de Madrid, Barcelona, Sevilla y Bilbao, así como las conexiones ferroviarias de alta velocidad Madrid-Sevilla y Madrid-Barcelona.

Ante estos retos derivados de la creciente incertidumbre y complejidad de su entorno y de las dinámicas urbanas internas, y ante la coincidencia temporal de nuevas iniciativas y proyectos y la falta de confianza en los instrumentos de planificación global y comprehensiva típicos de los años sesenta, a finales de la década de los años ochenta, ciudades como Barcelona, Bilbao, Cádiz y Madrid comienzan a aplicar herramientas de reflexión estratégica que venían siendo utilizadas con éxito en el ámbito empresarial. Mediante estas herramientas se perseguía implicar a los principales acto-

res de la ciudad en el diseño de una visión de futuro que aportara coherencia a los diferentes proyectos de inversión y facilitara su rentabilidad en términos económicos y sociales, marcando, de alguna manera, horizontes de futuro para la ciudad y su entorno.

2.2 Valor del liderazgo social

En muchos casos se ha relacionado la capacidad de desarrollo de las ciudades con las ventajas competitivas de fuertes inversiones asociadas a infraestructuras avanzadas de comunicaciones, parques tecnológicos o concentración de empresas de un mismo sector avanzado (*clusters*). Y no es extraño observar como muchos planes estratégicos adoptan recomendaciones y políticas encaminadas a este objetivo. Sin embargo, experiencias de desarrollo urbano como las de Sevilla, Génova o Buffalo parecen indicar que estas ventajas competitivas son un requisito necesario pero no suficiente para mejorar decisivamente la competitividad económica de las ciudades. A pesar de la intensa inversión realizada en infraestructuras económicas, tecnológicas y culturales, estas ciudades no han logrado las mejoras sustanciales esperadas y tampoco los niveles sostenidos en sus índices de renta y bienestar.

Estas experiencias, junto con la dificultad de otras ciudades y territorios para poder afrontar inversiones tan cuantiosas, han contribuido a orientar la reflexión estratégica urbana y territorial en una nueva dirección, caracterizada por el mayor énfasis en la creación o aprovechamiento del capital social necesario para rentabilizar las inversiones en capital físico y humano. De acuerdo con estos planteamientos, las ventajas competitivas deberían ir acompañadas de lo que podríamos denominar «ventaja colaborativa», definida como el conjunto de beneficios derivados de la cooperación permanente entre los actores de la comunidad. De ahí la importancia de diseñar objetivos que contemplen de forma primordial la colaboración público-privada, algo que no es mayoritario. En ninguno de los 24 planes estratégicos que hemos analizado la cooperación público-privada es un objetivo general y sólo en cinco está entre los temas mencionados en las líneas estratégicas. En diez de ellos aparece entre las acciones en que se desglosan las líneas estratégicas y en nueve ni siquiera se considera.

Con este fin, en el diseño de algunos planes estratégicos se da prioridad a la participación activa de representantes de las diferentes Administraciones Públicas, empresas y organizaciones del tercer sector que operan en la ciudad. Así, una vez definido el plan estratégico, se promueve la implicación de todos estos actores en el impulso y seguimiento de éste, constituyendo para ello, en algunos casos, partenariados estratégicos con personalidad jurídica independiente, como la Asociación Bilbao Metrópoli-30, la

Associació Pla Estratègic Barcelona 2000, la Fundación CIEDES (Málaga), la Asociación Ebrópolis (Zaragoza) o la Fundación Provigo (cuadro 6).

Los líderes cívicos desempeñan un papel fundamental en la creación de la ventaja colaborativa. Éstos, procedentes del ámbito político, empresarial o del tercer sector, aportan a los partenariados estratégicos un intenso espíritu emprendedor, su compromiso a largo plazo y su capacidad de integrar a actores con intereses muy diversos en un mismo proyecto. En definitiva, la principal característica de estos líderes cívicos consiste en su habilidad para alcanzar los objetivos individuales de su organización a través de la consecución de metas colectivas, compartidas por otras entidades. La aparición de liderazgos cívicos resulta más sencilla en aquellos partenariados estratégicos cuyos líderes políticos han resistido la tentación de monopolizarlos y en los que los líderes civiles han evitado utilizarlos como plataformas para la consecución de ambiciones políticas.

Pero, como ya se ha comentado anteriormente, un objetivo –y al mismo tiempo un requisito– fundamental de los planes y partenariados estratégicos de las ciudades consiste en disponer y aumentar su *stock* de capital social. El análisis de las principales experiencias españolas indica que el éxito y la evolución de los partenariados estratégicos dependen directamente del nivel de capital social preexistente en la zona. En este sentido, se observa una distribución territorial poco equilibrada de los partenariados estratégicos. La mayor parte de las experiencias más avanzadas proceden de Cataluña y el País Vasco, comunidades autónomas con niveles relativamente altos de prosperidad y con una larga tradición de instituciones culturales, educativas, económicas y sociales lideradas por la sociedad civil. Por el contrario, resulta difícil encontrar este tipo de experiencias en ám-

Cuadro 6 – Situación jurídica de los partenariados estratégicos

Con personalidad jurídica	Sin personalidad jurídica
Barcelona – Associació Pla Estratègic Barcelona 2000	Álava
Bilbao – Bilbao Metrópoli-30	Alcobendas
Gijón – Consejo de Desarrollo Local	Cádiz
Guipúzcoa – Foro XXI	Córdoba
Madrid – Promadrid	Cuenca
Málaga – Fundación CIEDES	Elche
Osona – Associació Pla Estratègic Osona XXI	Girona
Rubí – Associació Pla Estratègic de Rubí	Granollers
Valencia – Provalencia – Asociación Plan Estratégico 2015	Jerez Mataró
Vigo – Fundación Provigo	Tarragona
Vilafranca del Penedès – Fundació Pro Penedès	Tarrasa
Zaragoza – Asociación Ebrópolis	Valladolid

bitos territoriales con un desarrollo económico inferior y con sociedades civiles más desvertebradas. En estos casos, la escasez de capital social puede compensarse haciendo emerger sus propias potencialidades tradicionales en el mercado global y, sobre todo, a partir de la necesidad urgente de colaboración entre los actores públicos y privados para superar las graves crisis estructurales de su base económica. En este contexto han de situarse los planes y partenariados estratégicos de El Ferrol, Gijón y Vigo.

2.3 *Las variables locales como factor determinante*

La capacidad de generar dinámicas compartidas entre los diversos sectores implicados en procesos estratégicos de ciudad y metrópolis requiere perspectivas de trabajo que rehuyan el protagonismo en exclusiva de un sector, sin que ello implique falta de liderazgo. La construcción de espacios y responsabilidades públicas compartidas aparece como un requisito previo fundamental.

Pero las experiencias analizadas indican que es importante contar con hechos que sirvan de catalizador de esfuerzos y que activen la riqueza del entramado social ya existente. Existen tres tipos de situaciones que, sin ser excluyentes, han potenciado la aparición de lo que hemos denominado partenariados estratégicos:

1. Una crisis de la estructura económica tradicional, con la consiguiente pérdida de empleos y fenómenos de exclusión social. Las iniciativas resultantes pueden tener como finalidad principal, además de los objetivos convencionales de incremento de la calidad de vida de los ciudadanos, la recuperación económica y la generación de empleo (Bilbao, Vigo y Gijón).

2. Un evento internacional importante puede constituir un elemento dinamizador de nuevos proyectos y puede originar un estado de ánimo propicio para la promoción de iniciativas ciudadanas. Aquí se encuadrarían los partenariados estratégicos desarrollados en Barcelona para los Juegos Olímpicos, en Sevilla para la Exposición Universal o en Madrid, Santiago de Compostela y Salamanca para la Capitalidad Cultural Europea.

3. Transformaciones en la escala territorial como consecuencia de procesos de metropolización y de cooperación transfonteriza. Así, por ejemplo, los planes estratégicos de Guipúzcoa, Málaga y Vigo prestan especial atención a las oportunidades derivadas de la formación de «eurorregiones» (San Sebastián-Bayona, Vigo-Norte de Portugal) o los nuevos ejes económicos basados en la colaboración con áreas vecinas en desarrollo (Málaga-Norte de Marruecos). Asimismo, un creciente número de ciudades, como Alcobendas y Mataró, definen sus factores de competitividad estratégica a partir de su inserción en áreas y regiones metropolitanas.

De la realidad analizada se desprende la importancia del liderazgo local, que no por casualidad ha sido esencialmente de matriz política. En general, el lanzamiento de los partenariados estratégicos ha partido de la iniciativa de líderes políticos que presiden ayuntamientos, comarcas y diputaciones provinciales. Concretamente, la mayor parte de los partenariados han sido impulsados por alcaldes con un sólido liderazgo político y reconocimiento ciudadano, como Pasqual Maragall en Barcelona y Vicente Álvarez Areces en Gijón. En la práctica, las Administraciones y los entes públicos constituyen una parte muy importante del partenariado y tienen un elevado peso específico en éste (tabla 30), incluso cuando la iniciativa no es pública.

Por el contrario, existen escasas experiencias en las que el liderazgo inicial sea predominantemente civil. En estos casos, como los de Vigo y Tarragona, los líderes civiles proceden de las Cámaras de Comercio y asociaciones empresariales locales. Excepcionalmente, el plan estratégico de Bilbao fue impulsado inicialmente por líderes políticos y posteriormente se

Tabla 30 – Actores participantes en los partenariados estratégicos. 1998

	Total	Instituciones públicas		Empresas		Tercer sector		Partidos políticos y sindicatos	
		Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Alcobendas	345	153	**44**	70	20	122	35	–	–
Barcelona	11	5	**46**	2	18	2	18	2	18
Bilbao	133	36	27	52	**39**	45	34	0	0
Cádiz	177	33	19	39	22	77	**43**	28	16
Córdoba	8	1	12	2	25	1	12	4	**50**
Cuenca	14	5	36	3	21	0	0	6	**43**
Elche	186	16	9	98	**52**	65	35	7	4
Gijón	15	3	20	6	**40**	1	7	5	33
Guipúzcoa	34	6	18	7	20	17	**50**	4	12
Girona	9	2	22	2	22	3	**33**	2	22
Granollers	14	2	14	2	14	7	**50**	3	22
Málaga	11	2	18	3	27	4	**36**	2	18
Mataró (*)	97	15	16	32	**33**	23	24	13	13
Osona	37	22	**59**	2	5	5	13	8	22
Rubí	15	3	20	3	20	3	20	6	**40**
Tarrasa	8	2	25	2	25	1	13	3	**37**
Valladolid	9	1	11	2	22	4	**44**	2	22
Vigo	10	3	30	3	30	1	10	3	30
Zaragoza	67	27	**40**	21	31	13	20	6	9

(*) Participan 14 personas a título individual, que suponen el 14% del total.
Fuente: Bilbao Metrópoli-30, 1998.

incorporaron líderes civiles, vinculados directamente a empresas individuales, como Iberdrola, Banco Bilbao Vizcaya (BBV) y Bilbao Bizkaia Kutxa (BBK). La implicación de los líderes empresariales es tan intensa que el propio partenariado estratégico (Bilbao Metrópoli-30) es presidido por un empresario, José Antonio Garrido, vicepresidente de Iberdrola.

En consonancia con el liderazgo ejercido por los alcaldes, los ayuntamientos han participado muy activamente en el diseño y ejecución de la mayor parte de los planes estratégicos de las ciudades. En aquellos planes de ámbito metropolitano, como en Barcelona, Bilbao, Vigo y Zaragoza, también participan, junto con el ayuntamiento del municipio central, otros ayuntamientos o las mismas entidades metropolitanas, en el caso de que existan. En los planes estratégicos liderados por los ayuntamientos se observa una escasa o nula participación de las Administraciones autonómicas y provinciales, un déficit achacable a la falta de costumbre de entender y trabajar en lo que se ha denominado «gestión de redes». Así, en ciudades como Barcelona, Gijón y Valladolid este hecho se ha debido a una cierta monopolización del plan estratégico por parte del ayuntamiento y a la dificultad de integrar a otra Administración de diferente signo político que actúa sobre un territorio más amplio. Los partenariados estratégicos que han conseguido sobrevivir a cambios políticos en el ayuntamiento, como la Asociación Ebrópolis (Zaragoza) y la Fundación CIEDES (Málaga), han mostrado una mayor capacidad para integrar en sus proyectos a Administraciones autonómicas o, al menos, provinciales.

Respecto al sector no público, destaca la escasa presencia de empresas y organizaciones del tercer sector, especialmente a título individual, en los partenariados estratégicos, a pesar de que en muchos casos se cite como importante su implicación. Desde este punto de vista, la búsqueda de la participación de la sociedad civil se convierte en un objetivo más nominal que real. Este fenómeno es el punto débil de los partenariados estratégicos españoles, comparados con los de otros países de la OCDE. En Estados Unidos, por ejemplo, las diferentes generaciones de partenariados estratégicos de ciudades han contado con una intensa participación de empresas privadas y fundaciones de fines sociales y culturales. Éste ha sido el caso de prestigiosos partenariados en Pittsburgh (Allegheny Conference on Community Development), Baltimore (Greater Baltimore Committee), Cleveland (Cleveland Tomorrow) o Silicon Valley (Silicon Valley Network). Los mayores éxitos de estos partenariados estratégicos se han conseguido en aquellas ciudades en las que el sector público era suficientemente autónomo de los intereses económicos a corto plazo y el sector privado estaba comprometido con el desarrollo económico local. Dicho modelo ha sido posteriormente exportado a Europa, fundamentalmente a través del Reino Unido. En España, la tradicional desvertebración de la sociedad civil y la debilidad del Estado han dificultado el desarrollo de partenariados estratégicos con una activa participación civil.

En muchas ciudades españolas, como Córdoba y Gijón, la participación de la sociedad civil se ha reducido a la de las Cámaras de Comercio y las confederaciones locales de empresarios. Si bien estas organizaciones pueden favorecer la implicación de las empresas en los partenariados estratégicos, carecen normalmente de capacidad para comprometer a las principales empresas de la zona a la hora de adoptar decisiones estratégicas. En la distribución territorial de los partenariados estratégicos (tabla 31) se observa, además, una mayor participación empresarial en aquellas zonas, como Cataluña y el País Vasco, que se han visto menos afectadas por la creciente centralización de los núcleos de decisiones económicas en Madrid.

Respecto a la participación del tercer sector, aquellas ciudades y territorios con intensa tradición asociativa, como Guipúzcoa, han logrado implicar a un porcentaje mayor de organizaciones sin ánimo de lucro. Dado que gran parte de estas organizaciones trabajan en el ámbito social y cultural, aquellos planes estratégicos, como los de Valladolid y Bilbao, que prestan especial atención a estos ámbitos han conseguido, al menos desde el punto de vista cuantitativo, una implicación más intensa del tercer sector. En cambio, es elevada la participación de partidos políticos y sindica-

Tabla 31 – Planes estratégicos por comunidades autónomas. 1998

	Nº de planes	Lugares de aplicación
Andalucía	8	Cádiz, Córdoba, Sevilla, Jerez de la Frontera, Málaga, Écija, Sanlúcar de Barrameda, Chiclana
Aragón	1	Zaragoza
Asturias	2	Gijón, Avilés
Baleares	2	Calviá, Alcúdia
Canarias	2	Tenerife, Las Palmas
Cantabria	1	Santander
Castilla-La Mancha	1	Cuenca
Castilla y León	2	Segovia, Valladolid
Cataluña	12	Barcelona, Girona, Tarragona, Granollers, Mataró, Mollet, Osona, Rubí, Sitges, Santa. Coloma de Gramanet, Tarrasa, Vilafranca del Penedés
C. Valenciana	3	Alicante, Elche, Valencia
Extremadura		
Galicia	2	Vigo, Ferrol
Madrid	2	Madrid, Alcobendas
Murcia	1	Murcia
Navarra	1	Tudela
País Vasco	7	Álava, Bilbao, Éibar, Galdakao, Guipúzcoa, Sopelana, Bakio
La Rioja	1	Calahorra
Total	**48**	

Fuente: Bilbao Metrópoli-30, 1998.

tos en aquellos partenariados estratégicos, como los de Córdoba y Cuenca, con intensa presencia de instituciones públicas y escasa participación de organizaciones del tercer sector.

3. Procesos decisionales: ¿de la opacidad al *lobbying*?

¿Continúan siendo las decisiones públicas un coto cerrado de políticos y técnicos de las diversas Administraciones? ¿Los ciudadanos sólo influyen en ellas a través de su derecho al voto? ¿Hemos de considerar contrario a los intereses generales y moralmente sancionable la práctica de la mediación y representación de intereses específicos? La sociedad, y los grupos y entidades en que se organiza, ha tratado de influir siempre en las decisiones públicas que le afectan. Los medios han ido variando, pero no ha cambiado su existencia. Pretendemos adentrarnos en esas relaciones sociedad-grupos-instituciones públicas de una manera tranquila que nos permita conocer un poco más un mundo del que todos conocemos su existencia pero del que poco se escribe.

3.1 La actividad de lobby y su evolución en España

El análisis que se presenta a continuación tiene un doble objetivo. Por un lado, describir los fenómenos políticos, económicos y sociales que explican el desarrollo del *lobby* en España y, por otro, analizar cómo se ha transformado esta actividad y sus protagonistas en los últimos 20 años. No cabe duda de que la elaboración de un estudio de estas características presenta dificultades, tanto por tratarse de una realidad escasamente analizada como por lo que implica de opacidad. Estamos ante una actividad que no está regulada en España y sobre la que no se dispone de información registrada. Pero lo cierto es que constatamos a diario como las empresas, organizaciones, entidades, asociaciones y los propios Gobiernos ejercen influencia, ya sea utilizando recursos propios o recurriendo a profesionales que se dedican exclusivamente a la mediación de intereses.

Según las definiciones al uso, el *lobbysta* es la persona que actúa en nombre de un grupo de interés con la finalidad de influir en la votación de una legislación o en las decisiones de los responsables gubernamentales. Es decir, una persona que ejerce el papel de mediador de intereses. En este sector de actividad profesional, tomando como referencia los aspectos que caracterizan esta práctica en Europa, se detectan distintas empresas que ofrecen servicios especializados de *lobby*. Por un lado, proliferan los despachos de abogados que se ocupan principalmente de mediar en los asuntos legislativos. Por otro lado, las firmas de *lobby* o consultorías que tienen

una orientación más política y ofrecen una oferta más especializada en contactos personales. Por último, compiten en este mercado las empresas de relaciones públicas que, a través de una rama especializada que pone en contacto al cliente con la Administración (denominada *Public Affairs* o *Corporate Affairs*), ofrecen servicios de *lobby* que se complementan con campañas dirigidas a los medios de comunicación. Todas ellas se disputan generalmente el fichaje de ex ministros, ex parlamentarios, ex funcionarios o periodistas, cuando éstos no cuentan con despacho propio. El acceso a información privilegiada, la adquisición de conocimientos y la red de contactos y amistades establecida durante su paso por la Administración les permite colarse en los meandros administrativos, políticos y mediáticos más inaccesibles con el fin de orientar las actividades legislativas, las decisiones públicas y la opinión pública en la dirección más favorable a los intereses que representan.

La forma del *lobby* puede ser muy variada en función del objetivo que persiga. Se puede diferenciar entre el *lobby* directo (reuniones formales o informales, conversaciones telefónicas, elaboración de informes técnicos, correspondencia, presentaciones formales de las empresas, organizaciones o asociaciones) y el *lobby* indirecto (alianzas temporales entre colectivos y empresas para ejercer mayor presión, campañas de correspondencia, campañas de prensa para trasladar debates a la opinión pública haciendo intervenir a líderes de opinión, procedimientos legales y judiciales, campañas publicitarias, movimientos de protesta, contribuciones financieras a campañas políticas o partidos políticos). En cualquier caso, interesa destacar que el *lobby* es cada vez más una actividad que se programa de forma estratégica y que pasa a formar parte de la actividad diaria de las empresas, organizaciones y grupos sociales que establecen contacto con el entorno político.

Es cada vez menos habitual que los grupos mantengan contactos esporádicos con los responsables públicos cuando hay una decisión que afecta a un interés específico. Cada vez se extiende más la necesidad de aparecer como actores que tienen algo que decir y que participan en el proceso de formación e implementación de las políticas de manera continua y sistemática. Y esa continuidad genera vínculos de confianza, de influencia y de colaboración estables.

La actividad de influencia, el *lobby*, se configura como un proceso más abierto y transparente en aquellos países en los que se manifiesta una sociedad civil fuerte, en la que actúan a la vez numerosos grupos de interés y en la que existe una tradición pluralista en el escenario político. Esto explica que el *lobby* se haya desarrollado más en los países de tradición anglosajona –sobre todo en Estados Unidos y Reino Unido–, en los que el pluralismo y la defensa de los intereses privados y colectivos han formado parte de la cultura política de sus sociedades.

El *lobby* –tal y como se considera en este análisis– tiene poca tradición en la cultura política española. Las relaciones entre élites económicas y sociales y poder político se han ejercido tradicionalmente de otra manera, a través de vías mucho más opacas e inclusivas. El desarrollo reciente de esta actividad en España es consecuencia de las transformaciones que han afectado al volumen y complejidad de la intervención pública y que han contribuido a aumentar el potencial para la acción política de la sociedad. Las relaciones que el entramado de grupos, empresas y organizaciones diversas que conforman la sociedad civil han establecido con el entorno socioeconómico y político para la defensa de sus intereses han adquirido una creciente importancia en los nuevos escenarios de decisión.

Las transformaciones apuntadas y la aparición de nuevas formas de mediación de intereses contribuyen a que a finales de los años ochenta se detecte en España un cambio en la cultura de relación de los grupos con el sistema político. A partir de entonces se incrementa notablemente el número de intereses que, mediante mecanismos de presión, participan en los asuntos públicos. Se puede afirmar que, en este sentido, hay una «apertura» y una mayor participación en el sistema político. El hecho de que la sociedad civil española haya sido históricamente débil y fragmentada también contribuye a explicar por qué el *lobby* se desarrolla tardíamente en nuestro país.

En los primeros años de la transición democrática, la necesidad de fortalecer el sistema de partidos condujo a cuasimonopolizar los mecanismos de participación política y a hacer muy difícil la presencia autónoma de la sociedad y de sus grupos en la arena político-institucional. Las élites políticas tendieron a reproducir tradiciones ampliamente consolidadas en la historia política española como la opacidad y el secretismo en las negociaciones para alcanzar pactos y compromisos, la monopolización de la actividad política por parte de las cúpulas dirigentes de los partidos o la tendencia a «privatizar» el discurso político. Los asuntos públicos conflictivos se dirimían en ámbitos sustraídos a la indispensable transparencia y publicidad. Se consolidó un sistema de participación muy controlado desde las cúpulas dirigentes de los partidos. Se desarrollaron y reforzaron las relaciones clientelares como una mezcla de política de partido y de administración ante una sociedad que concebía mayoritariamente su relación con la política desde una posición de lejanía, desconcierto e impotencia[94].

La política aparece como un ámbito en el que sólo se puede intervenir de forma esporádica a través del voto. A lo largo de la década de los años ochenta se extiende entre los ciudadanos una posición de impotencia y crítica ante las escasas posibilidades de influencia que ofrece el sistema polí-

---

[94] Morán, M. L. y Benedicto, J., *La cultura política de los españoles. Un ensayo de interpretación*, CIS, Madrid, 1995.

tico. Como han señalado diversos análisis de cultura política, la sociedad española se asienta en una sólida tradición de antipoliticismo, que se traduce en desmovilización política e ideológica, y que se percibe en las actitudes de desconfianza y recelo que expresan los ciudadanos hacia la labor de los políticos y la capacidad del sistema político de atender sus demandas y necesidades.

La pobreza de la vida asociativa de la sociedad española, la herencia desmovilizadora de la cultura política franquista, la deficiente socialización del nuevo régimen democrático y las características de la transición política se han identificado como las principales causas que explican esta realidad. Pero este escenario empieza a transformarse profundamente a finales de los años ochenta, consolidada ya la democracia y a partir de los cambios apuntados.

No podemos dejar de referirnos en este contexto a la progresiva pérdida del monopolio en la intermediación de intereses de los partidos políticos, porque paralelamente a este proceso se multiplican los actores que son admitidos como interlocutores en los procesos de formación e implementación de las políticas. Canalizar y solucionar los problemas sólo a través de los partidos políticos se convierte en un ejercicio cada vez más difícil. La actividad política tiende a funcionar a partir de enfrentamientos más sectoriales, menos generales, que afectan a problemas específicos, sobre los que no es posible operar con unos parámetros de partido. Esto facilita la organización progresiva de los grupos en defensa de sus intereses. Los partidos políticos en España representan un papel crucial en la fase de determinación de las élites de gobierno y ejercen un cierto control sobre la actividad de los Gobiernos –bien como partidos gobernantes o como oposición–. Pero en el campo más sustantivo –el de las políticas concretas–, su protagonismo se ve reducido en beneficio de otros actores. Los grupos de interés pasan a tratar directamente con las diversas Administraciones, tienen acceso directo a los líderes políticos y a los altos cargos de la Administración o acceden al escenario político a través de diversos mecanismos de influencia.

Cabe señalar que esta progresiva apertura no ha significado un arrinconamiento de las formas tradicionales de ejercer influencia. Como señala Víctor Pérez Díaz[95], el Estado democrático ha continuado desarrollando elementos patrimoniales que se han traducido en ciertas conductas de apropiación de recursos del Estado por parte de grupos particulares (oligarquías o partidos, funcionarios, coaliciones entre agentes públicos y privados), en la gestión opaca de los presupuestos públicos, en la actuación a través de medidas discrecionales que han supuesto un aumento de las actuaciones pactadas entre las fuerzas políticas o en un tejer y destejer de re-

[95] Pérez Díaz, V., *España puesta a prueba 1976-1996*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.

laciones clientelares. Una generación de profesionales de la política (responsables de los partidos, altos funcionarios y hombres de negocios), acostumbrada a normas muy laxas de funcionamiento, convierte la colisión de intereses privados y públicos en prácticas corruptas, evidenciando la debilidad del propio sistema político. Los escándalos políticos y financieros de los años noventa sacan a la luz la dudosa naturaleza de los tratos que han tenido lugar entre el *stablishment* empresarial y financiero y la clase política. Esto evidencia, de nuevo, la necesidad de regular por ley en España la actuación de los grupos de interés.

3.2 Nuevos escenarios en los procesos decisionales

Actualmente nadie puede poner en duda que la gran cantidad de actuaciones que desarrollan los distintos niveles de gobierno influyen directamente en las actividades y en los intereses de los grupos que conforman nuestra sociedad. En general, a todas las empresas y organizaciones les afecta la actividad política, bien sea a través de legislaciones y regulaciones, de actuaciones administrativas o de medidas financieras y económicas. El gasto público total sobre el PIB se ha duplicado en 25 años, pasando del 23% en 1970 al 46% en 1996[96]. A los efectos de nuestro análisis interesa destacar que esta creciente intervención del Estado ha tenido efectos inmediatos en un mayor desarrollo de la actividad de presión. Una ocupación a la que recurren cada vez más grupos de interés y que se ejerce en distintos escenarios en función de las estructuras y las arenas propias que desarrolla cada política pública.

Por otro lado, han aparecido, desde la instauración de la democracia, nuevos escenarios de negociación política, consecuencia de la puesta en marcha de dos dinámicas simultáneas de gran alcance político que han tenido lugar en España y que, en buena medida, han influido en el desarrollo del *lobby*. Nos referimos a la europeización y la territorialización, entendidas como procesos de gobierno hacia la Unión Europea y hacia las comunidades autónomas y los municipios. En efecto, la integración europea cambia el lugar de las decisiones y el tipo de poder y los nuevos centros de decisión reflejan una mayor complejidad institucional. Hay más actores actuando en uno, varios o todos los niveles de decisión al mismo tiempo y se manifiesta una profunda revisión de las formas tradicionales de operar. La distinta naturaleza de los procesos y las estructuras de decisión comunitarias –entre las que destacan una mayor apertura del proceso, el carácter multinacional y el peso de las élites políticas nacionales– crean un entorno poco estable y multidimensional. A diferencia de las agendas nacionales, la dificultad estriba en la ausencia de un único centro de deci-

[96] Véase Fundación Encuentro. CECS, «Con esta Administración, ¿podremos sostenernos en Europa?», *Informe España 1997*, 1998, p. 296.

sión y en el hecho de que todos los Estados miembros y los respectivos intereses configuran un escenario en el que se genera incertidumbre y competencia en la determinación de las políticas.

El desarrollo de la Unión Europea no puede entenderse si no se considera el papel que los principales intereses han jugado en este proceso. Estudios recientes[97] estiman en 3.000 los grupos de interés que tratan de ejercer influencia en las políticas y decisiones comunitarias (500 grupos son federaciones europeas e internacionales) y en alrededor de 10.000 las personas que trabajan en la representación de intereses en el ámbito europeo. Estos datos han permitido establecer una proporción de aproximadamente un representante de grupos de interés por cada funcionario de la Comisión (si se excluyen los traductores y el personal de oficina). El *lobby* en Bruselas es una actividad perfectamente respetable y necesaria para el proceso político de la comunidad europea. Podemos apuntar, en este sentido, la doble influencia que la integración europea tiene en el desarrollo del *lobby* en España. Por un lado, introduce nuevas lógicas de actuación y, por el otro, configura modelos de referencia a través de la actividad de los grupos internacionales habituados a estas prácticas. Ante este escenario, los grupos de interés españoles se ven lanzados a construir alianzas y negociar compromisos.

Desde mediados de los años ochenta se ha incrementado notablemente el número de oficinas de *lobbystas* profesionales, consultores financieros y firmas de abogados con sede en Bruselas. En la actualidad, alrededor de 300 firmas se dedican a esta actividad. Algunos estudios[98] demuestran la preferencia de las instituciones europeas por tratar directamente con los grupos de interés sin intermediarios, dado que los *lobbystas* profesionales están excesivamente especializados, lo que los inhabilita para tratar con los representantes comunitarios de otras cuestiones que afectan al grupo que representan.

En España, la influencia comunitaria se ha traducido en la necesidad de los grupos de actuar de forma efectiva en Bruselas. Para ello, han tenido que coordinar sus estrategias en el ámbito nacional y comunitario, construir alianzas con sus socios europeos e intentar presionar en las agendas políticas de los distintos niveles de gobierno. Las propias Administraciones han impulsado organizaciones que practican el *lobby* en el ámbito europeo para influir en el proceso de decisión comunitario. Y, en este contexto, ha sido creciente la importancia adquirida por los Gobiernos regionales y locales ante el impacto de las políticas y los programas comunitarios en sus

---

[97] Véase un extenso y riguroso análisis sobre los grupos de interés en Europa de Greenwood, J., *Representing interests in the European Union*, Macmillan Press, Londres, 1996.

[98] Greenwood, J., *op. cit.*

intereses. Como señala J. M. Molins[99], esta realidad ha creado una situación paradójica. Se admite la actividad de presión de nuestras Administraciones en el ámbito comunitario y, en cambio, existe resistencia a admitir, en contra de la evidencia, el hecho de que los grupos de interés en España lleven a cabo –algunos de manera esporádica e informal, pero otros sistemática y profesionalmente– actividades diversas con el fin de influenciar en las diferentes Administraciones Públicas.

Asimismo, hemos de considerar el impacto que ha tenido la consolidación del Estado autonómico y la progresiva descentralización de competencias y de gasto público en los niveles de gobierno regionales y locales en la forma en que los grupos de interés tratan de influir y presionar en procesos decisionales cada vez más complejos. Si en 1975 el Gobierno central se hacía cargo del 91% del gasto público y los Gobiernos locales gestionaban el 9% restante, en 1996 el reparto del gasto público por niveles de administración era el siguiente: Gobierno central (58%), Gobiernos autonómicos (29%) y Gobiernos locales (13%)[100].

Este indicador nos da una medida del peso relevante que adquieren las Administraciones autonómicas y locales en el proceso de formación e implementación de políticas en España. El *lobby*, en estos escenarios en los que inevitablemente surge el conflicto entre niveles administrativos, tiene la ventaja de poder actuar de forma unitaria en distintos niveles de gobierno, aprovechando las ventajas de una actuación homogénea en un entorno público dividido y muchas veces enfrentado.

Las relaciones entre los decisores y los grupos de interés pasan a basarse en el intercambio de recursos. Los Gobiernos ofrecen a los grupos la oportunidad de influir en la definición de las políticas mientras que éstos aportan al Gobierno conocimiento, asesoramiento técnico, información y garantías para la implementación de las políticas. Todos estos recursos son necesarios para asegurar el funcionamiento efectivo de la legislación y de las políticas públicas.

3.3 *Una realidad aún contradictoria*

Como ya hemos mencionado, los años ochenta significan la puesta en marcha de procesos políticos tan relevantes como el desarrollo del Estado de las Autonomías y la entrada de España en la Comunidad Económica Europea. Por otro lado, se inician políticas de gran alcance (reconversión industrial, reformas educativa y sanitaria, protección social, etc.). La coinci-

[99] Molins, J. M., *Los grupos de interés en España*, Papeles de la Fundación, n. 7, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, 1994.

[100] Véase Fundación Encuentro. CECS, «Con esta Administración, ¿podremos sostenernos en Europa?, *op. cit.*, 1998, p. 296.

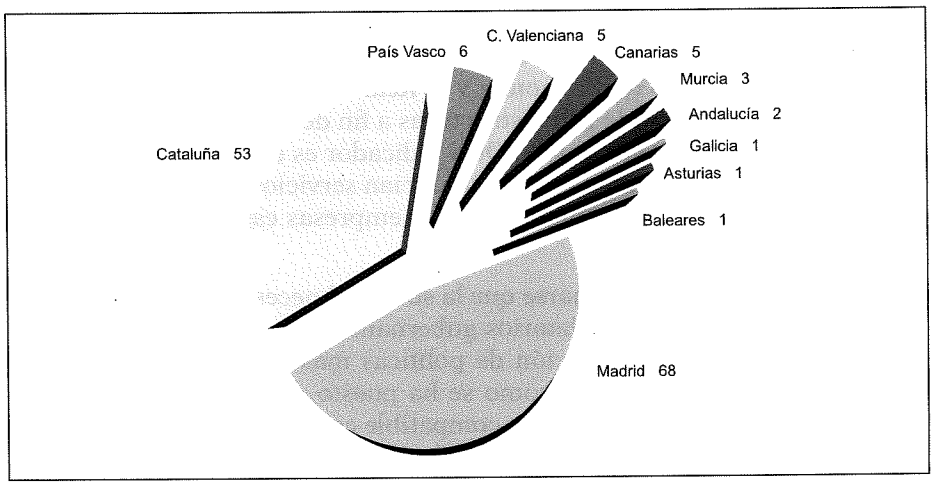
dencia de todo ello con una situación política de mayoría absoluta del partido socialista provocará la progresiva debilitación del Parlamento como arena de la política pública y la ampliación de los centros de decisión política. El juego de presiones y el entrecruzamiento de intereses cambia de escenario. Es en el ámbito del Gobierno central donde se forja el equilibrio de fuerzas, presiones e intereses entre Parlamento, burocracia administrativa, grupos de interés y partidos políticos. Asimismo, los órganos superiores de la Administración (secretarios de Estado, subsecretarios, secretarios generales, directores generales, gabinetes ministeriales) intervienen y representan un papel relevante en el proceso de selección y filtro de las decisiones a tomar relativas a la actuación e intervención de los poderes públicos.

Ante la mayor disponibilidad de recursos, el *lobby* es utilizado por las empresas multinacionales de sectores fuertemente regulados (industria química y farmacéutica, alimentación, automóviles, transportes o grandes superficies), que mantienen una relación directa y permanente con el poder. Aparecen en la escena nuevos grupos sociales, ONGs, asociaciones diversas, nuevos movimientos sociales que fragmentan progresivamente la sociedad civil y que recurren a la práctica del *lobby*. Mayoritariamente, son grupos que forman parte de estructuras internacionales.

El desarrollo del *lobby* en esta etapa se traduce en un aumento de las empresas que se dedican a esta actividad. Son numerosos los ex miembros de las diversas Administraciones (políticos, altos funcionarios y parlamentarios) que abren despachos de abogados y de consultoría. Los despachos de abogados adquieren mayor importancia en este terreno, ya que a través de ellos las empresas mantienen conexiones indirectas con la Administración. Paralelamente, las empresas de relaciones públicas españolas –que nacen en la década de los años setenta– empiezan a ofrecer la intermediación de intereses. Abren oficinas en España empresas multinacionales de relaciones públicas y de *lobby* (Hill & Knowlton, Burson-Marsteller) y se expanden las empresas españolas con más tradición, algunas pasando a formar parte de grupos internacionales (S.A.E. de Relaciones Públicas, Atkinson & Asociados, ACH y Asociados, Comunicación Empresarial, Issues, Poweraxle, Sanchís & Asociados o Ulled y Asociados). Estas empresas tienen sus oficinas mayoritariamente en Madrid y Barcelona, siendo la capital vasca la tercera ciudad en la que se concentra este tipo de servicios (gráfico 9).

El *lobby* es una actividad más frecuente en las comunidades autónomas con mayor tradición de autogobierno y peso económico más específico (Cataluña y el País Vasco), en las que la organización de intereses está más estructurada y la sociedad civil es más fuerte. Por otro lado, el *lobby* es una práctica habitual de las grandes empresas internacionales, que irrumpieron en estos escenarios interesadas por las oportunidades que ofrecían las

Gráfico 9 – Empresas de relaciones públicas por comunidades autónomas. 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de *Guía de los medios de comunicación de España*, 1995.

transformaciones urbanas que se desarrollaron en las grandes ciudades al calor de los acontecimientos que se organizaron en 1992. No es casualidad que fuera a finales de esta etapa cuando el grupo parlamentario del CDS promovió un proyecto de ley para regular la actividad de los grupos de interés, que fue públicamente apoyado por las empresas de relaciones públicas que se dedicaban a la mediación de intereses.

Al mismo tiempo, casi todas las comunidades autónomas, con el fin de asegurar su presencia y la defensa de sus intereses, han abierto oficinas en Bruselas. En 1996, Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Canarias, Murcia, Navarra, País Vasco y la Comunidad Valenciana contaban con representación propia. Pero también destaca la presencia de empresas y otros grupos de interés. En 1990 había 189 grupos de interés españoles que ejercían influencia en Bruselas[101]. El 70% tenía su sede en Madrid y el 30% restante se repartía geográficamente de la siguiente forma: 34 grupos en Barcelona, 4 en la provincia de Barcelona (grupos textiles), 10 con sede en el País Vasco, 3 en Valencia, 2 en Asturias, 1 en Navarra, 1 en Andalucía y 1 en Zaragoza.

En los últimos años el ejercicio del *lobby* se ha ido normalizando. Buena prueba de ello es la proliferación de titulares en prensa escrita que recogen sin tapujos esta actividad. Unos pocos ejemplos pueden ilustrar esta

[101] Melich, A., «Problématique centre-périphérie en Espagne: intégration des groupes catalans à la CE», en Sidjanski, D. y Ayberk, V. (dir.), *L'Europe du Sud dans la Communauté européenne. Analyse comparative des groups d'intérêt et de leur insertion dans le réseau communitaire*, Publications de L'Institut Universitaire d'Etudes Européennes, Ginebra, 1990.

afirmación: «El mayor *lobby* del mundo presiona para que se legalicen en España los grupos de interés», «Las aseguradoras presionan a CiU para que cambie la reforma del IRPF del PP» o «La Cámara de Barcelona, Fomento del Trabajo, el Círculo de Economía y el Real Automóvil Club de Cataluña crean el Grupo Técnico de Infraestructuras a fin de actuar como *lobby* para desbloquear obras necesarias»[102]. Otro indicador es el número creciente de empresas de relaciones públicas que anuncian servicios específicos de *lobby* en España, siendo en la actualidad 10 las empresas especializadas en esta actividad[103].

En definitiva, puede afirmarse que la sociedad necesita al Gobierno para tomar decisiones y los mandatarios gubernamentales necesitan a la sociedad para facilitar la formulación de políticas más efectivas y que funcionen. La actividad de presión, como se ha puesto de manifiesto en las democracias occidentales, no sólo es compatible con el gobierno democrático y representativo sino que favorece el debate político. Pero es necesario clarificar las reglas del juego.

A pesar de que en España los grupos de interés y las propias instancias de gobierno recurren cada vez más al *lobby*, esta actividad no se ha regulado legalmente. Algo similar ocurre en Francia, Italia o Portugal, donde tampoco han prosperado legislaciones en este sentido. Sin embargo, la mayoría de países de nuestro entorno (Reino Unido, Alemania, Holanda o Estados Unidos) ha acordado dotar de *status* legal a esta actividad. Este hecho contribuye a mantener en la ambigüedad y en el claroscuro una actividad que se encuentra en ocasiones en la frontera de las conductas penalmente tipificadas como delitos. Actividades genéricamente consideradas como «tráfico de influencias» dificultan la separación entre actividad de presión de las prácticas corruptas u otras actividades irregulares y penalizadas legalmente.

Las relaciones entre los grupos de interés y las Administraciones Públicas tienen lugar a menudo en un escenario poco transparente y al margen de la opinión pública, lo que otorga un mayor margen de autonomía a ambas partes. La aprobación de una legislación sobre la actividad de los grupos de interés iría de la mano de la regulación de los mecanismos más habituales para normalizar este tipo de actividades. Habitualmente este tipo de leyes crea dos instrumentos: un registro público que identifica a las empresas o profesionales individuales que se dedican al *lobby* y un código deontológico que regula la profesión.

Esta legislación debería reconocer la necesidad de hacer más públicos y transparentes los contactos entre los grupos de interés y la Administración

---

[102] *El País*, 30 de diciembre de 1992; *El País*, 30 de marzo de 1998; *El País*, 14 de junio de 1998.

[103] Hollis Europe, *Directory of European Public Relations & PR Networks*, 1996.

como garantía última del funcionamiento del sistema y de asunción de responsabilidades colectivas. Esto contribuiría a considerar la actividad de presión como expresión de la actuación de los grupos que representan la pluralidad de intereses sociales y políticos presentes en nuestra sociedad. Las ambigüedades y contradicciones de la legislación actual provocan que se mantengan las tradicionales barreras al acceso de los grupos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, mientras que, paradójicamente, las propias Administraciones solicitan la colaboración de los grupos de interés para el desarrollo de las políticas públicas.

La regulación y reconocimiento de la actividad de presión suscita recelos en algunos sectores. Así se explica que no prosperasen los intentos de regular la actividad de los grupos de interés (proposición no de ley que en diciembre de 1992 presentó el grupo parlamentario del CDS ante el Congreso de los Diputados). No cabe duda de que el reconocimiento legal y la regulación de la actividad de los grupos de interés es una tarea pendiente de nuestra democracia que debe encararse con firmeza y seguridad porque está en juego la capacidad del sistema de actuar de forma más plural y abierta.

4. Intento de balance

En este último apartado nos hemos ocupado de tres ámbitos en los que tradicionalmente la presencia de la sociedad se ha visto como contraproducente o distorsionadora (expresión de intereses específicos en colisión con unos genéricos intereses generales). Se consideraba que la Administración de Justicia, el desarrollo de las ciudades o los procesos de decisión de las instituciones públicas debían protegerse frente a la posible invasión o contaminación de intereses particulares o excesivamente específicos. La realidad aquí reflejada nos dice que existen procesos de cambio significativos. Las dinámicas de partenariado, de asunción de responsabilidades de los espacios públicos (justicia, urbanismo y desarrollo y decisiones normativas) por parte de intereses mercantiles, pero también por grupos, entidades y personas que representan al llamado tercer sector –la iniciativa social– son muy significativas. Todo ello vuelve a poner de relieve algo que venimos considerando a lo largo de estas páginas: hay síntomas que nos indican un mayor protagonismo de lo social en la resolución de los problemas de convivencia colectivos y en la articulación de intereses.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

1. En los últimos años, desde diversos países y desde enfoques distintos, se ha ido poniendo de relieve que aquellas sociedades que cuentan con tradiciones más sólidas de asociacionismo en tareas colectivas, que han sabido mantener sentimientos de comunidad y pautas de reciprocidad entre sus individuos y que siempre han entendido lo público como un terreno secularizado –compartido entre instituciones representativas y entidades cívicas– están mejor preparadas para afrontar los retos del cambio de siglo. Retos relacionados con problemas que requieren perspectivas de actuación que no pueden ser abordadas sólo desde la capacidad de acción de los poderes públicos (sostenibilidad, cambio en las pautas de consumo, nueva concepción del desarrollo; dualización, marginación; multiculturalidad; sobrecarga de poderes públicos y límites en la presión fiscal; gobierno de las macrociudades...), ni tampoco contando sólo con los mecanismos del mercado. Ante todo ello, aquellas colectividades que mantienen lazos de confianza, que entienden los problemas colectivos como responsabilidad de cada uno y no sólo de los poderes institucionales, que aceptan el partenariado público-privado no sólo como una alternativa de gestión, sino como una forma natural de abordar las tareas públicas, son las que mejor están afrontando los graves dilemas actuales: los vacíos o dilemas que genera la nueva situación de gobierno multinivel y de pérdida de protagonismo de los Estados-nación, la crisis del Estado de Bienestar, las insuficiencias del mercado y sus secuelas de individualismo mercantilizado o la reconversión de la fuerza de trabajo. En cambio, son las que más fácilmente pueden introducir o reforzar vías de respuesta desde la perspectiva comunitaria y de cohesión social en educación, sanidad o servicios personales.

2. España no es, en este sentido, un país que cuente con tradiciones y con desarrollos históricos que vayan en esa línea. La España contemporánea se forjó sobre un zócalo de desconfianza y aislamiento entre la esfera pública (entendida siempre como espacio de unos pocos que sólo se preocupaban de sus intereses) y la esfera privada (muy vinculada al ámbito familiar y de amistades más cercanas, que aseguraban amparo y que canalizaban adscripciones externas). Lo público no ha sido visto como un terreno de todos, sino como un espacio del que poco puede esperarse. Pero, dada la debilidad de la propia sociedad y su frágil desarrollo, es asimismo interpretado como la fuente de todo tipo de prebendas y privilegios, si se tienen los contactos o se construyen las dependencias que lo permitan. No ha sido ajeno a ello ni la propia conveniencia de los ocupantes secularmente autoritarios de las esferas de poder ni la fuerte tradición cultural-religiosa del país, que ha coadyuvado a la cultura adscriptiva y de poca confianza en la iniciativa autónoma para abrirse camino. Como resultado final, tenemos un país (con significativas diferencias entre sus diversos territorios y cultu-

ras) que llega a finales de siglo abordando su modernización democrática, sin que se haya consolidado nunca un espacio público entendido como algo de todos, en el que todos estamos llamados a poner en juego nuestras responsabilidades y recursos, sea individualmente, sea de forma conjunta en asociaciones o entidades cívicas.

3. Los años que llevamos de democracia no han significado grandes cambios en esa situación. Por un lado, la tradición y la fortaleza de las fuerzas conservadoras procedía de la *quasi* natural ocupación de las esferas de poder, con la única salvedad de articular sus objetivos e intereses con las necesidades y prerrogativas de una tecnocracia administrativa que ha ido consolidándose en las esferas gubernamentales, con la voluntad siempre de proteger un mercado demasiado débil para abrirse a la libre competencia. Por otro lado, desde la izquierda, con una relación con el poder político en España siempre marginal y episódica, se ha entendido el ejercicio de responsabilidades públicas (en coherencia con la tradición ilustrada) como la vía privilegiada de transformación social y, por tanto, tampoco se ha hecho nunca énfasis en desarrollar un espacio público autónomo y un protagonismo social que no fuera meramente adscriptivo y vehículo de adhesiones (las limitaciones que el pacto entre partidos supuso al ejercicio de instrumentos de democracia directa o el papel tradicionalmente marginal de los ayuntamientos son otros elementos a considerar). Sin minusvalorar la introducción y consolidación entre nosotros de las reglas de juego democráticas (hecho excepcionalmente nuevo en nuestra tradición), desde la perspectiva analítica aquí abordada, constatamos más continuidades que rupturas en la forma de ejercer el poder político y en la forma de entender las relaciones entre los protagonistas de las responsabilidades públicas y aquellos sólo llamados a legitimar o justificar las acciones emprendidas en beneficio de «todos».

4. La situación en este final de siglo no permite el puro continuismo. Los Estados-nación viven momentos de dislocación de sus espacios tradicionales de poder, tanto en procesos de integración supraestatal como en procesos de devolución y de reforzamiento de los poderes subestatales y locales. El desarrollo económico vive momentos de gran volatilidad e inestabilidad al haberse basado en respuestas estrictamente mercantiles a los retos planteados y plegarse a dinámicas financieras con gran movilidad de capitales, ante las que sólo cabe generar o consolidar tendencias que muestren o refuercen la naturaleza de aquellos vínculos económicos y sociales que generen confianza, predictibilidad y certidumbre. No es casual que, en esa línea, muchos países busquen fórmulas de combinar la iniciativa y la responsabilidad del sector público y del sector privado como palanca que asegure desarrollo económico y cohesión social y que muestre hacia el exterior la fortaleza de los vínculos comunitarios. Partenariados, subsidariedad, comunidades de desarrollo local, empresas mixtas, cogestión de servicios o de bienes públicos, mecanismos de intermediación y de resolución

de conflictos en los que se combine la presencia de lo público y de lo privado son manifestaciones de ello que encontramos aquí y allá y que muestran la asunción de responsabilidades colectivas más allá del estatuto de cada uno. Evidentemente, aquellos países, aquellas colectividades con más base social organizada, con más tradición y densidad de vinculación público-privada, serán aquellos que más naturalmente usarán esas alternativas y demostrarán a los potenciales inversores, observadores, líneas de conducta que aseguran certeza y generan confianza.

5. Nuestra hipótesis es que, dada la situación española, es importante generar mecanismos que desarrollen rutinas y espacios de colaboración público-privada en muchos ámbitos de actuación, sin que ello implique difuminación de responsabilidades, sino delimitación de las mismas. Y para ello es importante fortalecer las instituciones locales y apuntalar y reforzar la realidad asociativa española, desde una forma de entender el ejercicio de las responsabilidades públicas que debería ser más de fuerza habilitadora que jerárquica, más responsable de la política que de la gestión, más capaz de integrar y canalizar que de protagonizar, controlar y manipular. Y para ello hemos querido mostrar algunas pinceladas de la realidad social española en las que se observan tanto las carencias como –y eso es lo significativo– las potencialidades de lo que ahora existe o que empieza a florecer. El repaso de lo visto nos confirma que hay muchos asideros en los que apoyarse para avanzar en procesos de desarrollo del país que refuercen las capacidades de autonomía, de asunción de responsabilidades de los espacios públicos, para ir superando las tradiciones de dependencia y de consideración de lo público como algo ajeno.

Parte Tercera

CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Capítulo I

INSERCIÓN SOCIOLABORAL DE LA MUJER

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Un cambio estructural aún no asimilado

Los últimos quince años han visto afirmarse la participación de las mujeres en el mundo laboral. La tasa de actividad femenina ha aumentado ininterrumpidamente, incluso en períodos de estancamiento o recesión económica, a diferencia de lo ocurrido en la segunda mitad de los setenta y en la primera mitad de los ochenta. La crisis económica y el paro no son ya factores que condicionen significativamente esta incorporación. También en este aspecto, con retraso, vamos asumiendo comportamientos plenamente europeos, aunque todavía nos queda un largo camino por recorrer para lograr la equiparación.

Las mujeres están en el mercado laboral para quedarse; no se trata de una simple escala en un viaje a otra parte. La mujer quiere trabajar y necesita trabajar fuera del hogar. En la sociedad actual, el trabajo fuera del hogar, la profesión, se ha convertido en un instrumento básico en la construcción de su identidad; la mujer ya no se define exclusivamente por los *roles* de madre y esposa. En el trabajo extradoméstico busca la independencia económica y la autonomía, la capacidad de decidir por ella misma. La minusvaloración del trabajo doméstico y la situación de dependencia real –sin contar los cada vez más frecuentes episodios de malos tratos– que viven muchas mujeres alimentan los deseos de «salir de la casa». Los derechos de ciudadanía y el reconocimiento social sólo se alcanzan plenamente a través del empleo. El acceso a la educación ha modificado radicalmente las expectativas y la autopercepción de la mujer. Estos y otros factores están en la base del deseo de las mujeres de tener un empleo, que se manifiesta en ese aumento constante e incondicionado del número de activas, es decir, del número de mujeres que expresan su voluntad de trabajar fuera del hogar.

Pero el trabajo extradoméstico de la mujer no es sólo un deseo; en muchos casos se trata también de una necesidad. Vivir con un mínimo de calidad de vida exige cada vez más recursos económicos. La constante ampliación de lo que socialmente entendemos por necesidades básicas, cada vez más mercantilizadas, hace necesarios dos sueldos, sobre todo cuando se tiene o se quiere tener hijos. Por otro lado, la incertidumbre y la inseguridad laboral, la posibilidad de quedarse en el paro, aumenta la importancia de que ambos cónyuges tengan un empleo.

Este fenómeno de incorporación amplia e ininterrumpida de la mujer al mercado de trabajo puede considerarse ya un movimiento irreversible, un

cambio estructural que afecta no sólo a la identidad y a las funciones de las mujeres, sino también a la estructura y organización de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, son pocos los ámbitos de la sociedad que han hecho verdaderos esfuerzos para adaptarse a esta nueva situación, para integrar las consecuencias de un cambio semejante.

En la medida en que se trata de un cambio aún no asimilado, es un cambio perturbador, que se manifiesta en la aparición de desajustes y contradicciones, cuyas consecuencias más negativas suelen recaer en las mujeres. Un ámbito donde se manifiesta claramente esa inadecuación es la familia. La incorporación de la mujer al mercado laboral debería ir acompañada de modificaciones en el modelo social dominante, sustentado en el reparto de tareas entre el hombre y la mujer. La mujer, aunque trabaje fuera del hogar y aporte tantos o más recursos económicos que el varón, sigue cargando con la mayor parte del trabajo doméstico, lo que las provoca tensiones, estrés y agotamiento por la doble jornada. La persistencia de los estereotipos de género en las funciones laborales y familiares, estrechamente relacionados, pone de manifiesto la necesidad de un cambio en los comportamientos y actitudes, especialmente de los hombres. No es socialmente asumible que el lógico y natural deseo de las mujeres de trabajar fuera del hogar tenga un coste físico, psíquico y emocional tan elevado para ellas.

2. Un modelo masculino de empleo y de empresa

Más aún que en la familia, en la empresa aparece con claridad esa falta de respuesta o adecuación a un cambio tan fundamental como el acceso de la mujer al mercado de trabajo y sus consecuencias. La empresa ha hecho muy pocos esfuerzos no sólo para responder a las peculiaridades de la trabajadora como mujer, sino también para aprovechar en su funcionamiento las características específicas de ésta.

La insensibilidad de la empresa a la presencia de la mujer se manifiesta, en primer lugar, en la hegemonía prácticamente absoluta del viejo modelo de jornada completa y empleo a lo largo de toda la vida, un modelo netamente masculino difícilmente compatible con las interrupciones laborales ligadas a la maternidad y con el adecuado cumplimiento de las responsabilidades de la vida familiar. Las mujeres son las que sufren en mayor medida la tiranía del tiempo de trabajo, que considera inferiores y residuales los otros tiempos de la vida. La sociedad está organizada en torno al hombre, con horarios masculinos. El escaso desarrollo del empleo a tiempo parcial en nuestro país es una manifestación clara de la preponderancia del tiempo de trabajo «productivo» y de las consecuencias laborales de la minusvaloración del resto de los tiempos y de las dimensiones de la vida de las personas. En la organización laboral del trabajo, la adaptación

a las necesidades de las personas es un aspecto absolutamente secundario. Las mujeres son las principales perjudicadas por esta falta de sensibilidad, pues sobre ellas sigue recayendo la mayoría de las responsabilidades familiares. Las empresas deben empezar a aceptar que sus empleados también tienen una vida privada. Donde fuera posible, deberían permitir que sus empleados –tanto mujeres como hombres– trabajaran en horarios más flexibles.

En lo que se refiere a la valoración profesional, la empresa desconfía de la mujer como trabajadora; no sabe si cuenta con su lealtad absoluta. La mujer en el trabajo parece menos ambiciosa, menos dispuesta a la dedicación exclusiva y excluyente, y la maternidad aparece como una amenaza para la empresa. Por eso la discrimina en condiciones laborales, en salarios, en promoción profesional: las mujeres sufren una mayor precariedad laboral, tienen una escasa representación en los puestos de responsabilidad y mejor remunerados; a igual trabajo reciben salarios más bajos. Resulta difícil entender que las empresas sean insensibles al hecho de que las mujeres, con más años de escolarización y con mejor aprovechamiento de su período de formación, están igual o mejor preparadas que los hombres para incorporarse al mercado laboral. En la medida en que las mujeres van teniendo cada vez mayor capacidad de consumir y de hacerlo autónomamente, las empresas tendrán que ser receptivas a las demandas de este grupo económicamente emergente.

Hemos optado, en el mejor de los casos, por no estorbar o aceptar que la mujer asuma masculinamente los *roles* laborales en un concepto de igualdad que resulta discriminatorio. Facilitar la inserción sociolaboral de la mujer, tanto como facilitar su acceso a los puestos de trabajo, es ir «feminizando» –o haciendo sensibles a las condiciones y necesidades de la mujer– las estructuras laborales. Mujer y empresa no pueden seguir apareciendo como mundos antagónicos. Las empresas deben tener una mayor sensibilidad hacia los aspectos no estrictamente productivos del trabajador. Lo que contrata una empresa no son operarios, sino personas, y la contribución de la persona a la sociedad y al desarrollo social no se agota en su dimensión productiva. De igual manera que las empresas computan los costes indirectos deberían computar los beneficios indirectos que se derivan de una atención a la mujer como mujer. Lo que ocurre es que esos beneficios no cotizan en bolsa, no son inmediatamente perceptibles –en una mirada de muy corto alcance– como valor para el accionista.

Pero la manifestación más clara de esa difícil relación entre mujer y empresa la tenemos en la tasa de paro. El considerado por la mayoría de los españoles como el principal problema de nuestro país afecta de una manera mucho más directa a las mujeres: la tasa de paro femenina duplica a la masculina y en los últimos años la diferencia, lejos de disminuir, tiende a aumentar. El paro se está convirtiendo en un fenómeno femenino en nues-

tro país. La carga de desencanto y frustración que el paro provoca entre las mujeres, que sienten que los grandes esfuerzos formativos y personales que han realizado resultan infructuosos en muchos casos, no debería ser asumida por parte de la sociedad como algo inevitable y, en el fondo, menos perturbador que el paro masculino.

3. Hombres y mujeres en la encrucijada

Las mujeres, en general, viven conflictivamente su incorporación al mercado laboral. «No existe un modelo aspiracional para la mujer que trabaja con la misma potencia que el modelo-madre, o el modelo mujer-ama de casa. [...] En este aspecto, puede hablarse de contradicciones profundas para las mujeres que trabajan, al no poder interiorizar un modelo estructurado en torno a una imagen netamente definida. La percepción de sus propios valores, sus actitudes ante el trabajo, denotan este conflicto»[1].

El conflicto se plantea básicamente entre maternidad y trabajo, o mejor, entre los modelos dominantes de maternidad y trabajo. En la división de tareas y papeles entre el hombre y la mujer, maternidad y trabajo se han identificado como dos ámbitos de poder claramente repartido: el poder emocional o de los afectos y el poder económico y social. La organización de las sociedades industriales ha conducido a una visión exclusiva y excluyente que no se producía tan radicalmente en las sociedades rurales.

El resultado hasta ahora han sido dos situaciones con potenciales graves consecuencias sociales: el descenso brusco de la natalidad y la penalización de la maternidad como un aspecto esencial de su realización como mujeres. Aunque ha cambiado el significado social de la maternidad, que va pasando de ser el aspecto fundamental y justificador de la vida de una mujer a ser algo importante pero no único, no es admisible que el triunfo o el reconocimiento laboral de la mujer se base en la renuncia de otros aspectos básicos de sí misma. La solución que la sociedad debe dar a las mujeres en esta situación no puede ser una disyuntiva excluyente, porque en cualquiera de los dos casos está perdiendo unas energías valiosísimas: las de su propia reproducción y las derivadas de la especificidad enriquecedora del trabajo de las mujeres.

La solución a estas contradicciones y conflictos no depende únicamente de las mujeres. Los hombres deberían sentir también como suyo ese conflicto entre vida familiar y vida laboral. Según Jáuregui, Egea y De la

---

[1] Alberdi, I. y Escario, P., «Vida privada y trabajo», *Mujer e igualdad de oportunidades en el empleo*, Instituto de la Mujer, 1989, p. 72.

Puerta[2], uno de los grandes retos sociales de nuestro tiempo es conseguir un terreno intermedio que permita a las mujeres ser trabajadoras y madres; creemos que la formulación de ese reto es incompleta, ya que ese terreno intermedio debería, además, promover y permitir que los hombres sean trabajadores y padres. Familia y trabajo son reconocidos reiteradamente por los españoles –tanto hombres como mujeres– en las encuestas como los dos aspectos más importantes de la vida; no es admisible que se tengan que vivir como contradictorios.

Es necesaria una organización del trabajo y de la empresa más plural, más flexible, más compleja, que dé respuesta a las demandas cada vez más diferenciadas por parte de los ciudadanos, de los trabajadores, de las personas. No deberíamos asumir acríticamente que una miope lógica económica productivista condicione de manera radical la vida, el tiempo y las posibilidades de felicidad y realización de las personas. Y es necesario también replantear el reparto de las funciones familiares. El tema de la mujer y el trabajo es una de las grandes pruebas para valorar la apuesta por un desarrollo social y humano que exige algo más que retórica y medidas de apoyo. La prueba definitiva del crecimiento de una sociedad no puede ser el aumento del PIB y de la renta per cápita, sino la capacidad de responder a las aspiraciones legítimas de las personas que la forman.

---

[2] Jáuregui, R., Egea, F. y Puerta, J. de la, *El tiempo que vivimos y el reparto del trabajo*, Paidós, Barcelona, 1998.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

El fenómeno de la incorporación de un gran número de mujeres al mercado de trabajo se inicia en los países desarrollados en los años sesenta. ¿Qué había cambiado respecto a décadas anteriores para que comenzara y se consolidara un proceso de tan amplias dimensiones y con tan importantes repercusiones en los más diversos ámbitos de la vida de las personas?

En primer lugar, se registran importantes cambios en el sistema productivo y económico que favorecen la participación laboral de las mujeres. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

— La terciarización de la economía y la contracción del empleo industrial, tradicionalmente masculino.

— Los grandes avances tecnológicos, que reducen la importancia de las diferencias físicas en las condiciones de trabajo y de empleo.

— La emergencia, ligada a las evoluciones técnicas, de nuevos empleos, menos marcados en términos de imagen sexuada que los empleos tradicionales.

— El paso de una economía con un importante componente de autoconsumo y centrada en las necesidades básicas a una economía mercantilizada y de consumo creadora de nuevas necesidades.

La amplia y sostenida expansión de la economía planteaba unas necesidades de mano de obra que no eran cubiertas por los hombres y ofrecía cada vez más puestos de trabajo que podían ser desempeñados en iguales o incluso mejores condiciones por las mujeres. Buena parte del crecimiento económico de ese período se basó en la implantación y desarrollo del denominado Estado de Bienestar, que supuso la multiplicación de la oferta de empleos en servicios como la sanidad, la educación y la asistencia social, en los que la mujer partía con la ventaja de que se trataba de la externalización de tareas a las que tradicionalmente se había dedicado.

Pero esta externalización exigía una profesionalización de los servicios a la que las mujeres pudieron hacer frente gracias a la consolidación del proceso de extensión, ampliación y universalización de la educación obligatoria tras la Segunda Guerra Mundial. La educación se convierte en uno de los derechos básicos de todo ciudadano de un Estado social de derecho. Junto a ello, desde el ámbito económico se acepta con entusiasmo la teoría del capital humano, que hace hincapié en la formación de los trabajadores como pilar básico del desarrollo.

El mayor nivel formativo supuso una auténtica revolución de las expectativas de las mujeres, que éstas sólo pudieron estructurar cuando los avances científicos y sanitarios permitieron un seguro y eficaz control de la natalidad a través de los métodos anticonceptivos. La mujer podía ya decidir

cuántos hijos quería tener y en qué momento, lo que le confería la posibilidad de planificar su vida de manera que trabajo y familia no fueran mundos difícilmente compatibles.

Ese mismo mayor nivel formativo ayuda a romper el rígido monolitismo de una moral que exalta las virtudes de la familia tradicional, de la que la mujer, como esposa y madre, es centro y garante. Dentro de la misma religión se operan cambios en este sentido. Empiezan a ser aceptados socialmente nuevos modelos de familia que plantean nuevas necesidades y nuevas funciones a las mujeres. Las rupturas matrimoniales, cada vez más frecuentes, ponen de manifiesto la situación de dependencia económica en la que se encuentra la mujer en la familia tradicional y la necesidad de prevenirse frente a ellas.

Desde la cultura llegan también nuevas propuestas de realización personal que enfatizan los valores del consumo y del disfrute. Los medios de comunicación adquieren un protagonismo creciente y se constituyen en transmisores ubicuos de esos nuevos valores y modelos que se extienden por todo el planeta. Satisfacer las nuevas necesidades asociadas a esos valores y modelos, alcanzar y mantener un mínimo nivel de vida, exige cada vez mayores recursos económicos, cuya fuente habitual es el trabajo extradoméstico.

En el ámbito político, la lucha por la igualdad de hombres y mujeres ya había cosechado importantes éxitos en el reconocimiento del derecho al voto de las mujeres y en la progresiva implantación del Estado social de derecho, que suponía la extensión de esa igualdad en lo que se refiere a los derechos sociales o derechos de ciudadanía. Pero es precisamente a través de la interiorización de esos derechos cuando se descubre la importancia del empleo para su realización plena: en nuestra sociedad sólo a través del empleo se alcanza y se vive plenamente la condición de ciudadano.

1. Capacidad transformadora de la voluntad

Al analizar la inserción social de la mujer en el mercado de trabajo, la primera variable que se debe considerar es la actividad. No sólo porque es la que engloba a las otras dos –ocupación y paro–, sino porque es la que refleja con mayor nitidez los cambios sociales básicos que están en la raíz de la decisión de las mujeres de nuestro tiempo de participar en el mercado de trabajo. Lo básico es que una mujer decida que quiere trabajar fuera del hogar; si consigue o no encontrar un trabajo y las características del mismo son elementos muy importantes, pero lo radical es que esa mujer se entienda a sí misma como sujeto capaz de decidir que la actividad fuera del hogar es un elemento básico en su proyecto vital. La tasa de actividad es

un indicio privilegiado de las transformaciones de todo tipo –económicas, sociales, demográficas, técnicas, psicológicas...– que actúan como contexto que modula esa decisión.

1.1 Datos de una revolución lenta pero inexorable

A lo largo de todo el siglo XX la incorporación de la mujer al mercado laboral en los países europeos había seguido fielmente las fluctuaciones del crecimiento económico. En los períodos de aumento de la producción, con empresas intensivas en mano de obra poco cualificada, la demanda de trabajo suplementario era satisfecha en gran parte por las mujeres. La misma dependencia de estos empleos respecto a la demanda generada por una coyuntura económica favorable explicaba que el cambio de ciclo supusiese la consiguiente desaparición de esos puestos de trabajo y el abandono del mercado laboral de las mujeres que habían ocupado dichos empleos. De este modo, la población activa femenina era considerada como una fuerza laboral secundaria o complementaria: «El colectivo femenino se comportaría como un fondo de reserva que garantizaría el abastecimiento de fuerza de trabajo para lograr el ajuste en ese mercado»[3].

Este esquema, evidente a lo largo del siglo, comenzó a debilitarse en la década de los setenta. En la crisis económica de la segunda mitad de dicha década aparecen manifestaciones de una creciente autonomía de la tasa de actividad femenina en relación con el ciclo económico y la oferta de trabajo. En los países más avanzados de Europa esta crisis económica es el escenario del punto de inflexión o del cambio estructural en el comportamiento laboral de las mujeres: la tasa de actividad femenina siguió creciendo con fuerza durante los años duros de estancamiento y de aumento del paro.

En nuestro país, como podemos apreciar en la tabla 1, la crisis económica de esa década volvió a saldarse con una reducción de la participación laboral de las mujeres: la tasa de actividad femenina desciende ininterrumpidamente entre 1976 y 1981. Hay que esperar casi 20 años, a la crisis de 1991-1994, para constatar un cambio estructural similar en España. Al igual que ocurrió en otros países europeos en la mitad de los setenta, en dichos años de estancamiento y de aumento muy notable del paro crece de manera sostenida la tasa de actividad femenina. Hasta en 1993, el único ejercicio en muchos años en el que disminuyó el PIB, la tasa de actividad femenina registró un aumento de casi un punto.

Este desfase temporal es el que explica que, después de más de una década de nuestro ingreso en la CEE, de multitud de cambios que han trans-

[3] Espina, A., *Empleo, democracia y relaciones industriales en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, p. 120.

Tabla 1 – Evolución de la tasa de actividad según sexo, de la tasa de paro femenina y del PIB real. 1976-1994

	Tasa de actividad femenina	Tasa de actividad masculina	Tasa de paro femenina	% variación PIB
1976	33,8	87,2	4,8	3,30
1977	33,0	85,8	5,5	2,84
1978	32,7	84,5	7,9	1,46
1979	32,6	83,1	9,6	0,04
1980	32,2	82,3	12,7	1,30
1981	31,8	82,2	15,8	–0,18
1991	41,2	76,0	23,5	2,27
1992	42,0	74,8	25,3	0,69
1993	42,8	74,5	28,9	–1,16
1994	44,1	74,0	31,2	2,22

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Statistiques rétrospectives 1960-1994*, París, 1996; OCDE, *Statistiques de la population active 1972-1992*, París, 1994; INE, *Contabilidad nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986*, 1992; e INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie contable 1991-1996*, 1997.

formado radicalmente la realidad de nuestro país, nos encontremos con estadísticas como las de la tabla 2. La tasa de actividad femenina en los países nórdicos está por encima del 70% y la diferencia con la tasa de activi-

Tabla 2 – Evolución de la tasa de actividad según sexo en la Unión Europea. 1960-1994

	1960		1974		1987		1991		1994	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Alemania	94,4	49,2	88,5	50,6	82,5	54,5	81,8	61,2	80,8	61,8
Austria	92,0	52,1	85,9	52,8	81,1	53,0	80,5	56,3	81,0	62,1
Bélgica	85,5	36,4	83,1	42,4	73,0	50,6	72,8	53,2	72,5	51,6
Dinamarca	99,5	43,5	89,9	63,2	88,2	76,8	88,5	78,9	84,2	73,8
España	99,5	26,0	90,8	33,0	78,1	37,4	76,4	41,2	74,0	44,1
Finlandia	91,4	65,6	80,4	65,5	81,4	72,9	79,6	71,8	77,1	69,9
Francia	94,6	46,6	85,1	50,6	75,6	55,5	75,3	58,2	75,9	59,1
Grecia	91,8	41,6	82,5	32,6	76,0	41,7	73,9	40,8	74,8	44,4
Holanda	97,8	26,2	84,2	29,7	79,0	48,8	80,3	54,5	79,1	57,4
Irlanda	99,0	34,8	91,1	34,2	84,3	38,5	81,9	39,9	89,1	43,9
Italia	95,3	39,6	84,7	34,1	79,0	43,4	79,7	46,2	76,9	43,4
Luxemburgo	91,3	32,6	92,2	37,3	87,0	45,7	93,3	50,0	93,5	51,1
Portugal	104,4	19,9	96,1	51,2	84,6	57,4	84,9	62,6	81,1	62,2
Reino Unido	99,1	46,1	91,8	54,3	87,3	62,4	86,2	65,4	83,3	65,6
Suecia	98,5	50,1	88,5	64,9	83,9	79,4	83,9	79,5	78,1	74,4
UE	**96,1**	**42,1**	**87,7**	**45,6**	**80,7**	**52,5**	**80,2**	**56,3**	**78,6**	**56,6**

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

dad masculina es pequeña. Estamos acostumbrados a medir nuestra discordancia respecto a los países más desarrollados en función de variables económicas y a cifrarlo en 10 o 15 años. Sin embargo, en lo que se refiere al trabajo extradoméstico de la mujer, escenario privilegiado y ámbito operativo de importantes cambios sociales, la distancia que aún nos separa de esos países e incluso de otros «más cercanos», como Francia o Alemania, se nos antoja mucho mayor.

En la tasa de actividad femenina (en el grupo de 15 a 64 años), compartimos los últimos puestos junto con Italia, Grecia e Irlanda. No es fácil establecer los factores que expliquen la tasa de actividad femenina de los distintos países. Es cierto que el nivel de desarrollo económico parece constituir un criterio bastante claro, pero casos como el de Italia y, sobre todo, Portugal muestran la insuficiencia de esta variable. Un análisis más exhaustivo no podría obviar aspectos tales como el grado de desarrollo de las políticas del Estado de Bienestar, la evolución del modelo de familia, la influencia de las creencias religiosas y hasta la oferta y las condiciones del empleo a tiempo parcial[4].

También ocupamos las últimas posiciones en lo que se refiere a la diferencia en la tasa de actividad entre hombres y mujeres. A pesar de los avances de la tasa de actividad femenina en los últimos años y el paralelo descenso de la masculina, la diferencia en 1994 seguía siendo de 30 puntos, lejos de la media europea (22 puntos) y a gran distancia de países como Suecia o Dinamarca.

La tabla 2 no nos aporta solamente datos un tanto desalentadores respecto a la participación laboral femenina en nuestro país. También nos permite comprobar que en la década de los noventa España es uno de los países en los que se registra un mayor incremento: casi un punto por año. Este proceso continuará y se intensificará en los próximos años, a medida que las generaciones de menos de 45 años, todas con altos porcentajes de participación laboral femenina, próximos a los del resto de los países de la Unión Europea, vayan elevando la tasa de actividad de los grupos de mayor edad[5]. Gracias a ello se irá recortando la diferencia con el resto de los países, en los que se registra en general un estancamiento –e incluso un retroceso en alguno de ellos– de la tasa de actividad de las mujeres.

---

[4] Véase Eurostat, *Statistiques en bref. Population et conditions sociales*, 1/1997, donde se afirma que existe una correlación positiva entre la tasa de actividad y el porcentaje de empleo a tiempo parcial entre las mujeres de 15 a 64 años. En el mismo sentido, en el estudio de Blanes, A., Gil, F. y Pérez, J., *Población y actividad en España: evolución y perspectivas*, La Caixa, Barcelona, 1996, p. 209, se afirma: «Los países del norte, que son los que tienen una mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo, son, al mismo tiempo, los que presentan unos porcentajes más bajos de ocupación femenina a tiempo completo».

[5] En el citado estudio de La Caixa puede encontrarse una proyección de la tasa de actividad femenina en el año 2026.

Nos encontramos, en resumen, ante una de las manifestaciones más claras de la profunda transformación de nuestro país en las últimas décadas y de su acercamiento a los comportamientos de los países de nuestro entorno. Este fenómeno de incorporación y permanencia de la mujer en el mercado laboral, por su amplitud y su constancia, aparece como un movimiento irreversible llamado a modificar muy sustancialmente no sólo el *status* de las mujeres, sino la estructura y la organización de la sociedad en su conjunto.

1.2 Cambian las condiciones objetivas

¿Qué es lo que ha cambiado en la realidad social, económica y hasta política de nuestro país para que un número cada vez mayor de mujeres acceda y permanezca en el mercado de trabajo incluso en períodos de crisis económica? ¿Qué es lo que ha ocurrido para que estemos hablando de un cambio estructural de largo alcance en la realidad de nuestro país que nos acerca a la situación de los países de nuestro entorno? Para responder a estas preguntas, vamos a analizar en detalle las variables relevantes en la decisión de las mujeres de incorporarse, mantenerse o salir del mercado de trabajo y que están, por tanto, en la base de esos cambios.

Siguiendo un esquema ya tradicional, vamos a dividir el análisis en dos partes. La primera la dedicaremos al estudio de las denominadas variables objetivas, aquellas que podemos medir a través de instrumentos estadísticos: edad, estado civil, nivel de estudios, número de hijos, etc. La *Encuesta de Población Activa* (EPA) será nuestra principal fuente de datos. En la segunda parte abordaremos el estudio de las variables subjetivas. A través de datos de opinión, intentaremos acercarnos al ámbito de los valores, los intereses, las motivaciones, las expectativas que actúan como condicionantes de la decisión de las mujeres de participar en el mercado laboral. Nuestra principal fuente de datos será en este caso el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), que ha prestado desde siempre una gran atención a los temas relacionados con la situación laboral y específicamente a la de las mujeres. Haremos también referencia a los estereotipos sociales respecto al reparto de tareas entre el hombre y la mujer y a la integración de esta última en el trabajo extradoméstico.

Ruptura generacional

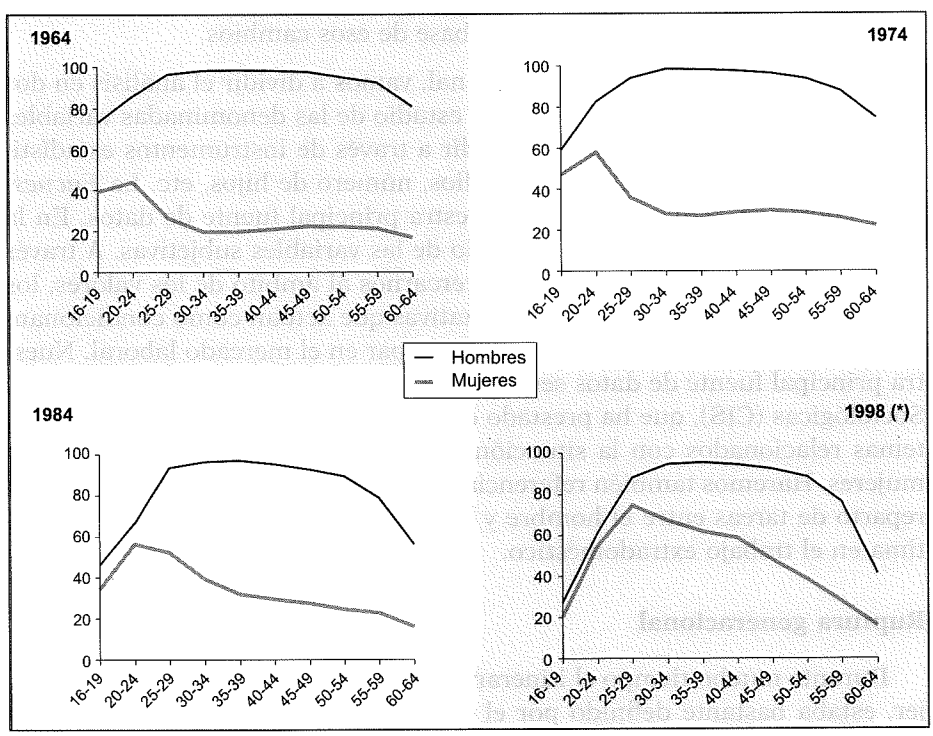
Durante mucho tiempo el itinerario vital de una persona, hombre o mujer, estaba bastante definido por el que habían seguido sus padres o sus abuelos. Hace ya bastante años que se rompió esa continuidad generacional. Los cambios a los que hicimos referencia al comienzo de este capítu-

lo, la celeridad con la que se han impuesto en nuestra vida cotidiana, han acabado por transformar nuestros modos de pensar, de actuar, de vivir.

En lo que se refiere al trabajo, esas transformaciones han afectado de manera muy distinta a hombres y mujeres. Entre los primeros, los cambios han sido superficiales y han dejado intacto el esquema tradicional. Independientemente de que trabaje en algo distinto y en otras condiciones, la trayectoria vital de un hombre joven de hoy presenta todavía una gran continuidad con la de su padre. No podemos decir lo mismo de las mujeres. La trayectoria vital y sobre todo las expectativas de una mujer de 35 años no tienen nada que ver con las de su madre de 60. Esto no significa que sean dos mundos separados; todo lo contrario, las jóvenes han hecho realidad los deseos que sus madres les han transmitido.

En el gráfico 1 se puede apreciar que la curva por grupos de edad de la participación laboral masculina apenas ha cambiado en los últimos 40 años; mantiene la forma de U invertida, cada vez más pronunciada. La curva correspondiente a las mujeres va pasando de una forma en M a la de U invertida característica de los varones. El empuje igualador de las nuevas

Gráfico 1 – Evolución de la tasa de actividad de hombres y mujeres por grupos de edad. 1964-1998



(*) Datos del segundo trimestre.

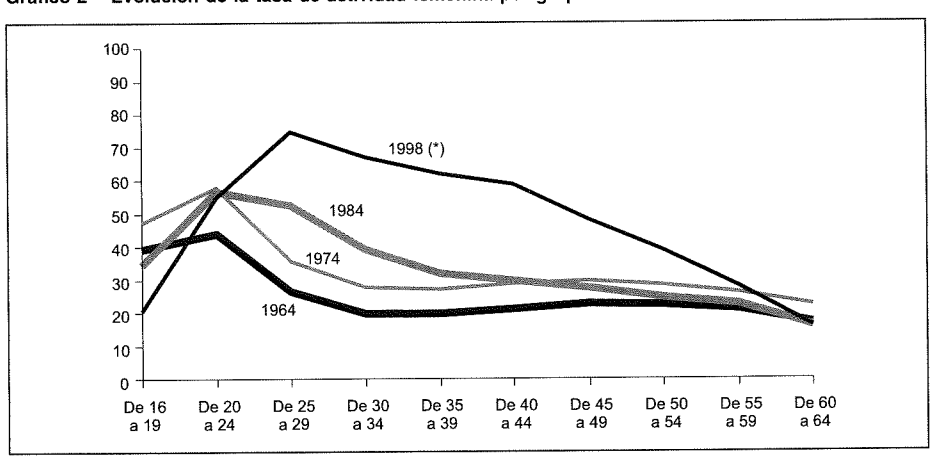
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

generaciones se manifiesta con claridad en los últimos años: si hasta 1984 era a partir de los 25 años cuando se producía una divergencia manifiesta y de grandes proporciones entre hombres y mujeres en su proceso de participación laboral, en 1998 dicha divergencia no empieza a manifestarse hasta los 30 años y con una menor intensidad.

La trayectoria en la participación laboral de las mujeres jóvenes cada vez se irá pareciendo más a la de los varones de su edad que a la de sus madres. En la medida en que va desapareciendo la división de las funciones en razón del sexo y que los comportamientos individuales no se ven constreñidos por ella se marcan más las diferencias en función de la edad. La rapidez con la que se ha ido imponiendo en la sociedad española una participación laboral de la mujer intensa y continuada ha contribuido a la coincidencia temporal de generaciones muy diferenciadas en este aspecto, ya que las mujeres de mayor edad se encuentran mayoritariamente fuera del mercado laboral.

En el gráfico 2 hemos reunido y superpuesto las tasas de actividad femenina por grupos de edad en los cuatro años considerados en el gráfico 1. Esto nos permite captar con mayor detalle las distintas variaciones, cuya visión conjunta muestra el cambio en la forma de la curva que acabamos de señalar. Las curvas correspondientes a 1964 y 1974 muestran un paralelismo total: altas tasas de actividad en las edades iniciales y un pronunciado descenso a partir de los 25 años, manteniéndose en niveles muy bajos hasta el final. La única diferencia es que en 1974, en casi todos los grupos de edad, la tasa de actividad supera en unos 10 puntos a la de 1964. La curva correspondiente a 1984 apunta como novedades una reducción de la tasa de actividad entre las mujeres más jóvenes y un descenso mucho

Gráfico 2 – Evolución de la tasa de actividad femenina por grupos de edad. 1964-1998



(*) Datos del segundo trimestre.

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

más lento a partir de los 25 años. La verdadera ruptura del modelo se pone de manifiesto en la curva de 1998. La incorporación laboral de la mujer antes de los 20 años se reduce muy sustancialmente y crece de forma espectacular a partir de dicha edad hasta alcanzar su punto más alto en el grupo de 25 a 29 años, con una tasa muy cercana al 80%. La reducción a partir de los 30 años es suave hasta los 44 años, edad en la que aún se sitúa por encima del 60%, casi 30 puntos más que la tasa del resto de los años analizados. Esta última apreciación es muy importante, ya que significa que las mujeres que en 1984 tenían entre 20 y 29 años mantenían su tasa de actividad en 1998 y las que tenían entre 30 y 34 años la habían incluso aumentado.

En su ya clásico estudio *Las dos biografías de la mujer en España*[6], sobre mujer y trabajo, Luis Garrido habla de una doble biografía laboral de la mujer española: la de aquellas que en 1991 tenían hasta 40 años y la de las que tenían más de 40 años. Sumados los siete años transcurridos desde entonces, podemos observar en el gráfico que estamos comentando que es a partir del grupo de 45 a 49 años cuando el descenso en la participación laboral femenina se hace más pronunciado y baja del 60%. De este modo, si continúa este proceso de permanencia mayoritaria de las mujeres nacidas después de 1950 en el mercado de trabajo, en 10 o 15 años asistiremos a una atenuación considerable de las diferencias generacionales, lo que nos acercará a los países de nuestro entorno, en los que las tasas de actividad femenina en los grupos centrales –de 25 a 54 años– apenas muestran variaciones. La tendencia, por tanto, es a que un número cada vez mayor de mujeres entre en el mercado de trabajo y a que permanezca en él a lo largo de su vida laboral. En un futuro no muy lejano que una mujer tenga 30 o 50 años no discriminará demasiado a efectos de la probabilidad de participar en el mercado de trabajo.

Matrimonio: primera puerta de salida del mercado laboral

No hace tantos años que las mujeres dejaban sus estudios y su trabajo al casarse. Su carrera más importante era precisamente el matrimonio, un buen matrimonio a ser posible. Apenas se discutían las prioridades vitales. Lo establecido era que se retirara y se convirtiera en dueña y señora de su hogar.

Del mismo modo que podemos reconocer ese modelo de mujer en las generaciones de más de 50 años, nos resultaría chocante y hasta casi anecdótico escuchar a una mujer joven un planteamiento similar. Las jóvenes de hoy no entienden el trabajo como un estadio transitorio antes de llegar al matrimonio; trabajo y familia no aparecen como dos aspectos contradictorios o incompatibles. Y sin embargo, la realidad sigue siendo que la

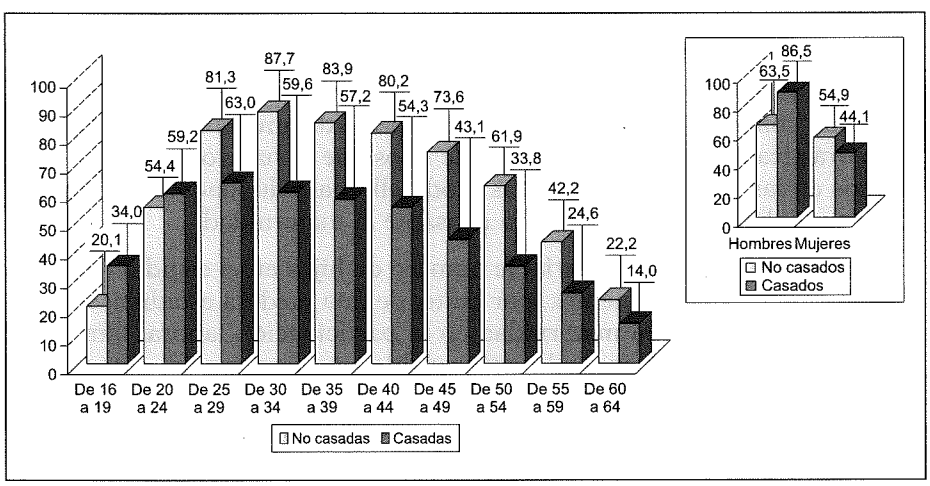
[6] Garrido, L. J., *Las dos biografías de la mujer en España*, Instituto de la Mujer, 1992.

tasa de actividad de las mujeres casadas es inferior a la de las no casadas también entre las mujeres jóvenes. Aunque en el conjunto de la población femenina la diferencia en la tasa de actividad entre las mujeres casadas y no casadas es de 10 puntos, la desagregación por grupos de edad muestra diferencias muy sustanciales.

Como podemos apreciar en el gráfico 3, sólo en los dos primeros grupos de edad considerados –de 16 a 19 y de 20 a 24 años– la tasa de actividad de las mujeres casadas es mayor. Algo lógico si se tiene en cuenta que se trata de edades en las que el nivel de escolarización es muy alto y que los matrimonios jóvenes suelen conllevar el abandono de los estudios y la necesidad de buscar un empleo para aportar ingresos al hogar. Entre los 25 y los 59 años cambia radicalmente la situación y las diferencias a favor de las mujeres no casadas se mantienen entre los 20 y los 30 puntos. Por tanto, para muchas mujeres jóvenes la entrada en el matrimonio coincide con su salida del mercado laboral. La diferencia respecto a unas décadas antes es que ahora se trata de una retirada no deseada. Casi todas esas mujeres desearían seguir en el mercado laboral, pero no les «compensa».

El matrimonio en nuestro país suele producirse cuando la pareja tiene asegurada mínimamente su situación financiera. Casarse supone asumir las tareas de mantenimiento de un hogar, que hasta entonces no se tenían, puesto que la mayoría de los jóvenes españoles vive en casa de sus padres hasta inmediatamente antes de casarse. En el reparto de las funciones familiares, la mujer ha asumido tradicionalmente dichas tareas del hogar. Además, hay mujeres que tienen un trabajo tan precario o con una remuneración tan baja –las mujeres, sobre todo las jóvenes, sufren en mayor

Gráfico 3 – Tasa de actividad femenina por estado civil y grupos de edad. 1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundo trimestre, 1998.

medida que los hombres la temporalidad en el empleo y reciben salarios más bajos– que no les compensa seguir trabajando, pues el coste de oportunidad –lo que dejan de hacer por seguir trabajando– es superior al que están dispuestas a asumir.

Este análisis de racionalidad económica no consigue ocultar la clara asimetría entre el hombre y la mujer. Empieza ya a ser relativamente frecuente encontrar parejas en las que la mujer disfruta de mejores condiciones laborales que el varón. Bajo el mismo esquema de racionalidad económica cabría esperar que fuera el varón el que se plantease dejar el mercado de trabajo para hacerse cargo de las tareas de mantenimiento del hogar cuando el coste alternativo de las mismas fuera superior a su sueldo. Simplemente formular esta posibilidad produce extrañeza.

Hay también muchas mujeres casadas contadas como inactivas que estarían dispuestas e incluso desearían trabajar si se les ofrecieran unas condiciones que les permitieran compatibilizar ambas ocupaciones. Son activas latentes, que no están impelidas social y culturalmente a autodefinirse como tales.

No obstante, son cada vez menos las mujeres que abandonan el mercado de trabajo cuando se casan. Aun cuando no sea rentable trabajar, las mujeres casadas prefieren no dejar el empleo, dada la escasez de éste y las enormes dificultades de volver a encontrar otro. El resultado es el aumento de la doble jornada entre las mujeres.

El momento crítico: la maternidad

Si hace unas décadas la entrada al matrimonio suponía el abandono del mercado de trabajo, en gran parte se debía a que solía transcurrir muy poco tiempo entre el casamiento y el nacimiento del primer hijo. El cambio del modelo de familia, la extensión del uso de los métodos anticonceptivos y el deseo de las mujeres de trabajar fuera del hogar y consolidar su carrera laboral han contribuido a la separación temporal de ambos acontecimientos y a la drástica reducción del número de hijos que se ha producido en nuestro país en las dos últimas décadas. Todo ello ha redundado en un menor abandono laboral de las mujeres a causa de la maternidad.

La EPA no introduce la variable número de hijos en el estudio de la población activa. No disponemos, por tanto, de una medida estadística directa de la influencia de la maternidad en la participación laboral femenina. Resulta llamativa la ausencia de esta variable, que sí es considerada por los institutos de estadística de otros países como Francia. Hemos de acudir, en consecuencia, a medidas indirectas, fundamentalmente al estado civil. Aunque es verdad que en nuestro país matrimonio y maternidad mantienen una fuerte correlación, también lo es que son ya bastantes los hijos habidos fuera del matrimonio (40.293 en 1995, un 11% del total), porcentaje

que irá aumentando si seguimos el proceso ya experimentado por otros países, como los países escandinavos y Francia, donde más de la mitad de los niños nacen fuera del matrimonio.

Como pudimos apreciar en el gráfico 2, en todos los años considerados (1964, 1974, 1984 y 1998), la tasa de actividad femenina empieza a descender en los grupos de edad de 25 a 29 y de 30 a 34, período normal para la maternidad. Con todo, se observan dos diferencias importantes en la evolución: en 1974 el descenso se produce antes y es muy pronunciado; se pasa de una tasa de actividad de casi el 60% entre las mujeres de 20 a 24 años a menos del 30% entre las de 30 a 34. En 1998 la tasa máxima de actividad corresponde al grupo de 25 a 29 años (más de un 75%) y apenas desciende 10 puntos en el grupo siguiente, para mantenerse prácticamente en el mismo nivel hasta el grupo de 40 a 44 años. El desplazamiento en el grupo de edad que marca el punto de inflexión es producto del retraso en la edad de contraer matrimonio y en la de tener el primer hijo (27,7 años en 1995 frente a 25,1 en 1975).

Aunque el nacimiento del primer hijo marca cada vez menos el momento del declive en la participación laboral femenina, el número de hijos sí que es un factor determinante de dicha participación. A medida que aumenta el número de hijos, disminuye correlativamente la tasa de actividad de las mujeres.

La atención de los hijos pequeños es una ocupación muy intensiva en tiempo que no se puede compatibilizar fácilmente con el trabajo extradoméstico. Cuando ambas ocupaciones se compaginan, los costes económicos y afectivos son muy elevados. La maternidad es una experiencia vital tan fundamental para la mujer que el tiempo «robado» a esa ocupación se vive con tensión, con complejo de culpa. El hecho de que maternidad y participación laboral sean decisiones cada vez menos antagónicas no elimina, en consecuencia, el conflicto vital que suele plantear a muchas mujeres, sea cual sea la decisión adoptada. Este dilema entre maternidad y trabajo, que en nuestro país se ha saldado hasta ahora con una reducción espectacular de la tasa de natalidad hasta situarnos en el nivel más bajo de todo el mundo, es probablemente uno de los problemas sociales de mayor calado. No es fácil de aceptar en una sociedad que se considera desarrollada que una decisión vital tan importante como la maternidad esté sujeta a penalizaciones o desventajas laborales y, en consecuencia, sociales.

En la influencia de la maternidad sobre la situación laboral de la mujer son fundamentales una adecuada regulación de la excedencia por maternidad y el apoyo económico y de servicios del Estado a la familia. Respecto a la regulación de la excedencia por maternidad, se han producido grandes avances en los últimos años; no se puede decir lo mismo, sin embargo, de las ayudas económicas y de servicios. En el capítulo V de este mismo Informe analizamos la política familiar en nuestro país, comparándola con la

de nuestros socios de la Unión Europea. Pero quizá el mayor escollo que haya que superar sea el de la imagen social que asocia la maternidad con un mayor absentismo y con un rendimiento mucho más condicionado por factores ajenos al trabajo como tal. A efectos laborales, con mucha frecuencia, la empresa –lo reconozca o no– considera la maternidad una limitación, una discapacidad.

La educación transforma las actitudes y los comportamientos laborales

En el *IV Informe FOESSA*[7] se recogen los resultados de dos encuestas realizadas en 1978 y 1980 en las que se preguntaba a las mujeres por los obstáculos principales para la igualdad entre el hombre y la mujer. En ambas, ocupa el primer lugar la poca preparación de la mujer, pero mientras en la encuesta de 1978 la diferencia respecto al segundo obstáculo (el machismo del español) era mínima, en 1980 se destaca ampliamente. Se agudiza, por tanto, la conciencia de que el verdadero instrumento del cambio hacia la igualdad en todos los ámbitos es la formación.

Como señalábamos en nuestro *Informe España 1996*: «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»[8].

Probablemente, ninguna de las variables consideradas hasta ahora discrimina tanto a la hora de predecir la situación de actividad o inactividad de la mujer como la formación. De hecho, las grandes diferencias que también se registran en función de la edad y que llevaron a Luis Garrido a establecer la doble biografía laboral de la mujer española reflejan fundamentalmente la gran disparidad de nivel formativo entre las generaciones nacidas antes y después de 1950. Como podemos apreciar en el gráfico 4, la tasa de actividad de las mujeres analfabetas o sin estudios no tiene parangón con la de los grupos de mayor nivel de formación. La tasa de actividad de las mujeres sin estudios (12%) o con estudios primarios (25,3%) se ve multiplicada en el caso de las mujeres con estudios universitarios de segundo ciclo (83,6%). Son dos mundos distintos.

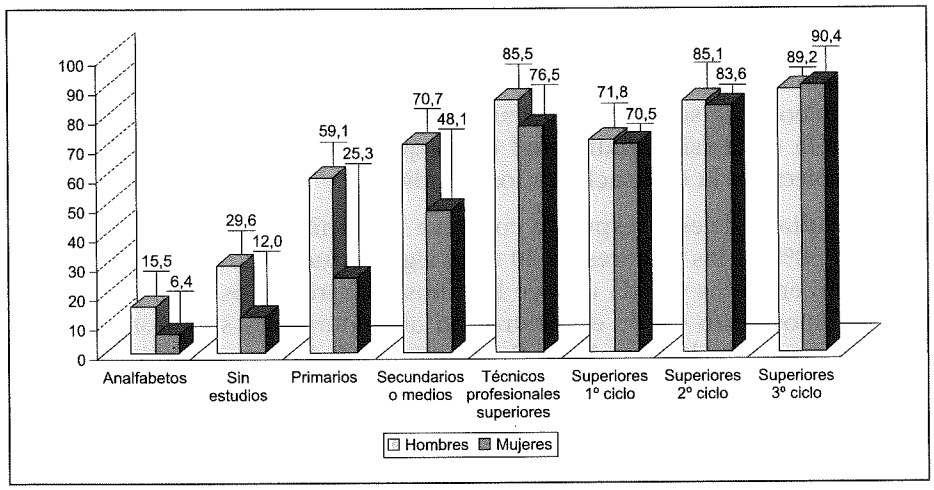
El aumento del nivel formativo de las mujeres no sólo supone el incremento correlativo de su tasa de actividad, sino también la reducción del di-

---

[7] Fundación FOESSA, *Informe sociológico sobre el cambio social en España 1975-1983*, Editorial Euramérica, Madrid, 1983.

[8] Fundación Encuentro. CECS, «Nuevo empleo y desarrollo humano», *Informe España 1996*, 1997, p. 110.

Gráfico 4 – Tasa de actividad por sexo y por nivel de estudios terminados. 1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundo trimestre, 1998.

ferencial con respecto a los hombres. El comportamiento laboral de las mujeres con estudios profesionales o superiores se acerca mucho más al de los hombres que el de las mujeres con un nivel de estudios bajo o medio. La tasa de actividad femenina es incluso más alta que la masculina en el grupo de estudios superiores de tercer ciclo. Un alto nivel de estudios constituye, por tanto, un poderoso instrumento de igualación en los comportamientos laborales de hombres y mujeres. Una mujer que estudia como mínimo hasta los 23 años difícilmente está dispuesta a que desaparezca de su horizonte vital el trabajo fuera del hogar. Podrá sufrir el paro, condiciones laborales discriminatorias, dificultades para poder desarrollar como le gustaría otros aspectos básicos de su condición de mujer... No obstante, su participación en el mercado laboral es una opción vital, una decisión prácticamente irreversible, porque en ella está comprometida algo que ha dejado de ser accesorio o subsidiario y que se ha convertido en un aspecto esencial de su autopercepción como mujer.

Pero no se trata sólo de un instrumento de equiparación de posibilidades laborales. Es también una respuesta a las necesidades del sistema productivo, que demanda cada vez más trabajos cualificados, los cuales además están mejor pagados y están menos expuestos a desaparecer en períodos de crisis. Para acceder a ellos, es necesario tener un nivel formativo elevado. No se trata, por tanto, sólo de conseguir un puesto de trabajo, sino de optar a una inserción laboral en las mejores condiciones de remuneración y seguridad posibles. Este último aspecto es de gran importancia, dadas las circunstancias que acompañaron al empleo femenino en la crisis económica que se extendió entre la mitad de los setenta y la mitad de los

ochenta. «Las jóvenes de la crisis crecieron en la evidencia de la obligada abnegación a la que conducían las familias numerosas y en la intuición de que la falta de preparación educativa era una de las causas de la indeseable posición laboral de sus esforzadas madres. La posterior expulsión de esos empleos que se produjo durante la crisis confirmó esas sospechas y propició la dimensión individual de lo que sería más adelante una respuesta colectiva: la dedicación a los estudios»[9].

El resultado de esta respuesta colectiva se manifiesta con claridad en las aulas: el 60% de las mujeres de 20 años sigue estudiando y la tasa de escolarización en todos y cada uno de los años comprendidos en el período de 16 a 29 años –esto es, de enseñanza no obligatoria– es superior entre las mujeres que entre los hombres. En la universidad hace ya bastantes años que son mayoría las mujeres. Esta mayor participación femenina en el sistema educativo se complementa con un mejor rendimiento académico. Según un estudio realizado entre los licenciados que acabaron su carrera en la Universidad Autónoma de Madrid en 1995[10], las mujeres tardan una media de 5,2 años en lograr el título, mientras que en el caso de los varones asciende a 5,6.

La correlación entre nivel de estudios superior y participación laboral entre las mujeres es tan fuerte que reduce de manera sustancial el poder discriminador del resto de las variables objetivas que hemos considerado hasta ahora. Para homogeneizar el ámbito de análisis vamos a considerar únicamente las mujeres comprendidas entre 25 y 49 años. Entre las de 50 años y más las diferencias por nivel de estudios son también importantes, pero el grupo de las universitarias es muy pequeño en números absolutos y la influencia de factores generacionales es muy fuerte. En los grupos de edad de menos de 25 años la distorsión se produce porque en esas edades la mayoría de las universitarias sigue estudiando y, por tanto, su nivel de participación laboral queda muy afectado. Además, es en estos grupos de edad donde las variables estado civil y maternidad son plenamente operativas.

Por lo que se refiere a las diferencias por edad dentro de cada nivel de estudios, podemos apreciar en la tabla 3 que las más bajas se registran precisamente entre las mujeres con estudios universitarios; a partir de los 30 años la tasa de actividad se mantiene en torno al 90%, con variaciones que no superan los ocho puntos.

Con esos altísimos porcentajes de participación laboral de las mujeres con estudios universitarios en todos los grupos de edad considerados, el margen de variación que queda en función de otras variables es muy pequeño. Así se pone de manifiesto al considerar el estado civil (gráfico 5). La

[9] Garrido, L. J., *op. cit.*, p. 88.

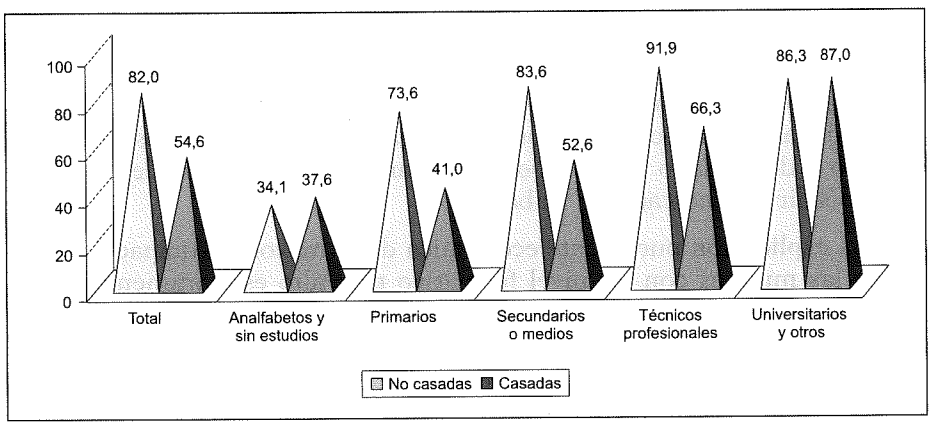
[10] Sáez, F., «El mercado de trabajo de los licenciados universitarios», *Economistas*, n. 77, 1998.

Tabla 3 – Tasa de actividad por estudios terminados de las mujeres de 25 a 49 años. 1998

	Total	Analfabetos	Sin estudios	Primarios	Secundarios o medios	Técnicos profesionales superiores	Superiores 1er ciclo	Superiores 2º ciclo	Superiores 3er ciclo
De 25 a 29	74,59	16,60	40,96	66,07	71,34	87,63	78,36	82,67	46,96
De 30 a 34	67,13	17,83	49,11	51,10	61,51	76,57	89,59	91,09	100,00
De 35 a 39	61,97	33,31	43,14	47,23	59,95	74,97	88,58	88,53	96,03
De 40 a 44	58,58	27,76	42,13	47,83	60,63	71,82	90,28	89,11	92,85
De 45 a 49	48,08	31,56	31,23	37,71	55,31	72,15	87,61	86,96	100,00

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundo trimestre, 1998.

Gráfico 5 – Tasa de actividad femenina por estudios terminados y estado civil de las mujeres de 25 a 49 años. 1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundo trimestre, 1998.

diferencia en la tasa de actividad de las mujeres universitarias casadas y no casadas no llega a un punto. Las diferencias con otros grupos son más pronunciadas. Mientras que las no casadas con estudios medios y profesionales tienen tasas de participación parecidas –e incluso superiores– a las de las universitarias, la importante caída de las tasas de actividad de las casadas en los dos primeros grupos las distancia notablemente del comportamiento de las últimas. El matrimonio apenas modifica la decisión de las mujeres con estudios universitarios de participar en el mercado de trabajo.

Para concretar la influencia de la maternidad en la vida laboral vamos a desagregar los datos correspondientes a las casadas del gráfico anterior (tabla 4). Como ya dijimos antes, aunque en nuestro país cada vez nacen más niños fuera del matrimonio, todavía la correlación matrimonio/maternidad es muy fuerte. En el período considerado (25 a 49 años) es donde se concentran los nacimientos y cuando la crianza de los hijos presenta mayores dificultades de compatibilización. La maternidad apenas interfiere en

Tabla 4 – Tasa de actividad de las mujeres casadas por estudios terminados y grupos de edad. 1998

	Total	Analfabetos y sin estudios	Primarios	Secundarios o medios (excepto técnicos-profesionales medios)	Técnicos profesionales (grados medio y superior)	Universitarios y otros
De 25 a 29	62,96	47,38	54,58	57,63	71,55	82,78
De 30 a 34	59,61	44,38	44,98	51,50	67,03	88,82
De 35 a 39	57,17	42,75	44,29	53,09	63,04	86,52
De 40 a 44	54,27	42,27	43,50	53,79	68,30	88,52
De 45 a 49	43,09	30,76	33,90	46,95	60,70	85,25

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundo trimestre, 1998.

la decisión de las mujeres con estudios universitarios: en el grupo de 30 a 34 años aumenta la tasa de actividad femenina y en el de 35 a 39 el descenso es de poco más de dos puntos. Este comportamiento es perfectamente lógico, ya que a mayor formación corresponde en general un empleo más seguro y un mejor sueldo. Resulta más ventajoso económicamente seguir trabajando o buscando un puesto de trabajo y contratar un servicio doméstico o de cuidado de los hijos en horario no escolar que dejar de trabajar o salir del mercado de trabajo.

Una explicación puramente económica de la mayor participación laboral de las mujeres con un nivel formativo más alto es claramente insuficiente para poder justificar los resultados de la tabla 5. Incluso con tres hijos, la tasa de actividad de las mujeres españolas se sitúa por encima del 70% y supera el 80% cuando ninguno de los tres tiene menos de tres años. En el resto de los grupos, la tasa de actividad de las mujeres que tienen tres hijos y uno de ellos es menor de tres años, en el mejor de los casos, llega a la mitad de la correspondiente a las mujeres con estudios universitarios. Además, la caída media en el paso de dos a tres hijos cuando uno de ellos tiene menos de tres años es de casi 20 puntos en el resto de los grupos, frente a los 10 puntos de las mujeres con estudios universitarios.

Tabla 5 – Tasa de actividad de las mujeres casadas (o emparejadas) menores de 46 años, atendiendo a su nivel de estudios, número de hijos conviviendo en el hogar y edad menor o mayor de 3 años del menor de los hijos. 1995

	Menos que Primarios		Primarios		Formación Profesional		Secundarios		Universitarios	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
1 hijo	15	44	50	53	63	69	62	69	81	89
2 hijos	36	38	34	44	56	61	59	59	82	87
3 hijos	18	38	27	39	36	58	36	51	72	81
4 o más hijos	16	36	26	38	–	63	43	38	66	74

Notas: La tasa de actividad se ha calculado en relación con el número de mujeres de cada categoría considerada. A: con al menos un hijo menor de tres años. B: sin hijos menores de tres años.

Fuente: Meil, G., *La postmodernización de la familia española*, Acento, Madrid, 1998 (en prensa).

La imagen que transmiten estos datos es la de una resistencia casi numantina de las mujeres universitarias a abandonar el mercado de trabajo, sean cuales sean sus circunstancias personales, sociales y laborales. Han venido para quedarse y no están dispuestas a renunciar a una experiencia que consideran fundamental en su proyecto de vida.

La mujer rural, entre la realidad y el deseo

La participación laboral femenina –como ya dijimos– está estrechamente unida a los procesos de modernización social y económica; es, de hecho, una de sus manifestaciones más relevantes. Quizás por ello se tiende a pensar que en el hábitat rural la tasa de actividad femenina debe ser claramente inferior a la de las zonas urbanas. En la medida en que la actividad productiva predominante en las zonas rurales es la agricultura y la ganadería en régimen de explotación familiar, el concepto de actividad femenina pierde claramente sus contornos. Muchas mujeres que participan habitualmente como ayuda familiar en las tareas agrícolas o ganaderas preguntadas por su situación laboral responderían con el clásico «sus labores», que las catalogaría estadísticamente como inactivas.

Como la EPA no aporta datos laborales desagregados por hábitat o por tamaño poblacional, nos vemos obligados también en este caso a recurrir a medidas indirectas. Para analizar la influencia del hábitat en el nivel de participación laboral de la mujer, hemos recogido en el indicador 1.5.25 del Anexo Estadístico la tasa de actividad femenina, el porcentaje de población que vive en municipios de menos de 1.000 habitantes y el de población activa en el sector agrario en todas las provincias españolas. Intentaremos comprobar en qué medida un mayor porcentaje de población rural y de activos en la agricultura se correlaciona con una menor tasa de actividad femenina.

Respecto al porcentaje de población rural, en términos generales puede decirse que las provincias que presentan bajos índices de ruralidad tienen tasas de actividad más altas que las que presentan altos índices de ruralidad. Todas las provincias en las que la tasa de actividad femenina baja del 30% están situadas en comunidades autónomas con una importante presencia de mundo rural: Castilla y León y Castilla-La Mancha; y entre ellas se encuentran las provincias con mayor porcentaje de población en municipios de menos de 1.000 habitantes. Sin embargo, Lugo y Ourense, dos provincias con un componente rural muy fuerte –aunque no se refleje en el porcentaje de población en municipios de menos de 1.000 habitantes– están entre las provincias con una tasa de actividad femenina más alta.

Por lo que se refiere al peso de la agricultura, es cierto también que en las provincias con una tasa de actividad femenina más baja el porcentaje de activos que se dedica a la agricultura es claramente superior a la media. Sin embargo, no es posible en este aspecto establecer una mínima correla-

ción general. De nuevo las provincias gallegas rompen todo esquema al ostentar a la vez altos porcentajes de activos agrarios y altas tasas de actividad femenina. Almería, Lleida, Huelva, Granada y Córdoba son también ejemplos de provincias con un porcentaje alto de población activa en la agricultura y con tasas de actividad femenina en el estrato medio-alto. No podemos dejar de reconocer, sin embargo, que bajo el mismo concepto de agricultura se agrupan culturas y realidades productivas tan diversas como las de la agricultura intensiva y altamente competitiva de provincias como Almería, Huelva o Lleida, con una estructura empresarial consolidada y buenas perspectivas de futuro, el minifundismo agrícola y ganadero de la cornisa cantábrica o la languideciente y subvencionada explotación cerealista castellana.

Es precisamente la imagen de los pequeños pueblos y de la agricultura del interior peninsular la que actúa como referente de lo rural. En nuestro *Informe España 1997*[11] y en el libro *Recuperación de lo rural*[12] pusimos de manifiesto que hoy ya no podemos considerar a estos pueblos como reductos atrasados en lo social y en lo económico y ajenos a los cambios que se están produciendo en nuestro país. Las mujeres de los pueblos también desean trabajar fuera del hogar, pero la oferta de empleo en el medio rural es muy pequeña. «Conforme la oferta de empleos salariales se hace más restringida y en la medida en que las explotaciones familiares van relegando a la mujer a las actividades estrictamente domésticas, ya sea por escaso dimensionamiento o por procesos de mecanización de las tareas agrícolas, disminuye la posibilidad de integración laboral reconocida»[13]. Las que no quieren quedar atrapadas en ese mundo de escasas posibilidades laborales se van a estudiar fuera y no vuelven o abandonan el pueblo y se aventuran a buscar un empleo en la ciudad. Son sus mismos padres los que machaconamente les repiten que en el pueblo no hay futuro. Muchas de las que se quedan acaban aceptando su condición secular de «amas de casa». «La mujer madura (38-50) que ya ha decidido, por matrimonio, trabajo o circunstancias familiares, quedarse en el pueblo, tiene mucho tiempo libre. Tiende a dejar el trabajo del campo. Empieza a preocuparse más de sí misma (cultivo del cuerpo, actividades culturales y formativas). Su gran inquietud es el futuro de sus hijos. Canaliza su insatisfacción personal en la educación de los que todavía requieren su atención [...], pero todavía su papel principal es el de ama de casa, con muchos de los rasgos tradicionales»[14].

[11] Fundación Encuentro. CECS, «Lo rural: agonía de un mundo distinto cada vez más cercano», *Informe España 1997*, 1998, p. 3-45.

[12] Martín Patino, J. M., Blanco, A., Vílchez, L. F., Maté, V., Juárez, R., Barbero, J. L. y Chueca, A., *Recuperación de lo rural*, Estudios de la Fundación Encuentro/Caja España, Madrid, 1998.

[13] Camarero, L. A., Sampedro, M. R. y Vicente-Mazariegos, J. I., *Mujer y ruralidad. El círculo quebrado*, Instituto de la Mujer, 1991, p. 50.

[14] Martín Patino, J. M. *et al.*, *op. cit.*, p. 59.

1.3 Lenta transformación de los valores, las actitudes y los estereotipos

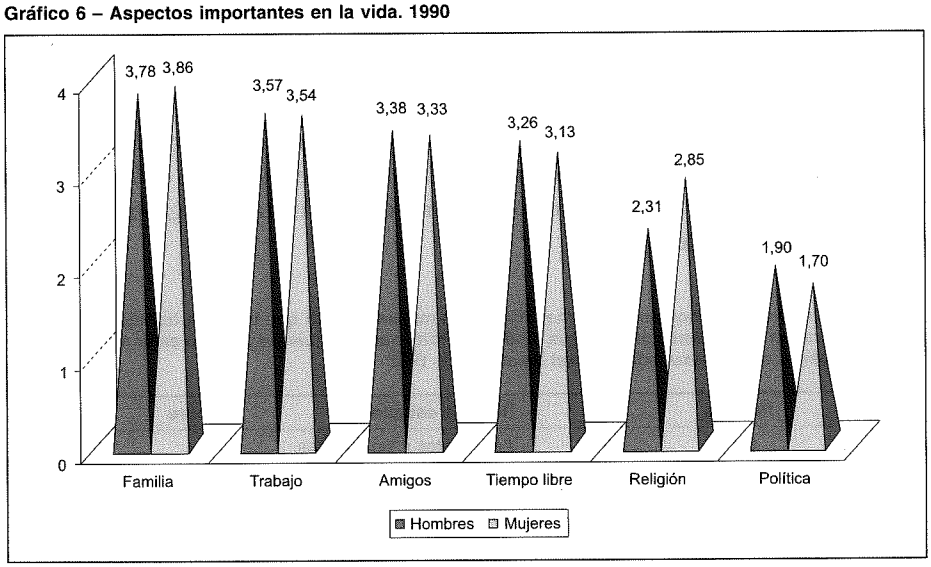
Junto a las variables objetivas que acabamos de analizar, existen otro tipo de factores mucho más difícilmente mensurables, pero que ejercen también una influencia significativa en la decisión de las mujeres de participar en el mercado laboral. Son variables que tienen que ver con los estereotipos, los valores, las actitudes, las mentalidades vigentes en una sociedad, en las personas y grupos que la componen, y que son relevantes o explican en parte su «actuación» laboral.

Para analizar estas variables subjetivas o latentes nos vamos a valer de algunos estudios e investigaciones sobre actitudes, valores y estereotipos en relación con el trabajo de las mujeres, buscando, donde sea posible, las diferencias por género, edad y nivel de estudios. También utilizaremos los resultados de un estudio cualitativo *ad hoc* que hemos realizado en la Fundación Encuentro, donde se han analizado las motivaciones, los problemas, las expectativas y las demandas de la mujer en relación con su inserción sociolaboral.

Un mismo esquema de valores

Familia y trabajo, en ese orden, son los dos aspectos a los que los españoles conceden mayor importancia en sus vidas (gráfico 6). Los datos de

Gráfico 6 – Aspectos importantes en la vida. 1990



Nota: Media obtenida asignando los siguientes valores: 4 (muy importante), 3 (bastante importante), 2 (no muy importante), 1 (nada importante).

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Andrés Orizo, F., *Los nuevos valores de los españoles. España en la encuesta europea de valores*, Fundación Santa María, Madrid, 1991.

este gráfico resultan demasiado esquemáticos o genéricos, pero tienen la virtud de poner de manifiesto que la valoración del trabajo es prácticamente igual para ambos sexos. Aunque se viva de manera diferente y por más que en muchos casos tenga un significado claramente distinto, que hombres y mujeres valoren prácticamente por igual el trabajo es un dato altamente significativo de los importantes cambios que han acaecido en nuestro país en las últimas décadas. En el estudio cualitativo que hemos realizado, para la práctica totalidad de las entrevistadas, incluso para las que por su edad o formación estuvieron orientadas a ser sólo amas de casa, el trabajo fuera de casa es una dimensión no discutible de la mujer. El trabajo extradoméstico ha entrado a formar parte de los aspectos esenciales en la vida de una mujer, compartiendo el protagonismo con las funciones de madre y esposa que tradicionalmente se le han asignado.

¿Por qué es tan importante –y cada vez más– para las mujeres el trabajo extradoméstico? ¿Qué ha cambiado respecto a lo que ocurría hace 40 o 50 años no sólo en nuestro país sino en prácticamente todos los países occidentales?

No sólo por dinero

Al examinar los resultados del Estudio 2.233 del CIS, dedicado al análisis de las actitudes ante el trabajo extradoméstico de la mujer, un primer dato resulta especialmente llamativo: el 82% de las mujeres manifiesta estar muy de acuerdo o de acuerdo con la afirmación «quieran o no, hoy en día, la mayoría de las mujeres tienen que tener un trabajo remunerado para colaborar en el mantenimiento de sus familias» (tabla 6). Dicho de otro modo, para cuatro de cada cinco mujeres trabajar no es una opción, es una necesidad; una necesidad económica. El hecho de que casi el 74% de los hombres piense de igual manera confirma que se trata de algo más que de una necesidad subjetiva.

Tabla 6 – «Quieran o no, hoy en día, la mayoría de las mujeres tienen que tener un trabajo remunerado para colaborar en el mantenimiento de sus familias». Porcentaje de quienes afirman estar muy de acuerdo o de acuerdo según sexo, edad y nivel de estudios. 1997

Edad	Hombre	Mujer	Nivel de estudios	Hombre	Mujer
18-24	67,1	80,5	Analfabetos y sin estudios	70,4	72,4
25-34	77,7	84,6	Primarios	76,7	82,6
35-44	74,3	86,8	Técnicos profesionales	73,9	87,1
45-54	76,0	83,5	Secundarios o medios	63,6	82,8
55-64	76,0	83,7	Universitarios	75,4	78,5
Total	**73,9**	**82,0**	**Total**	**73,9**	**82,0**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.233, 1997.

En pocas décadas, hemos pasado de una sociedad básicamente de autoconsumo a una sociedad de consumo de masas que ha modificado sustancialmente el concepto de necesidad. Lo necesario para vivir se define socialmente y no resulta muy operativo plantear que, remitiéndonos a la experiencia de otros tiempos, se puede «vivir con mucho menos». Empezamos a hablar de calidad de vida y el estándar a partir del cual la medimos va modificándose e incorporando contenidos –y gastos– nuevos que amplían el concepto de lo necesario para vivir.

Y no se trata sólo de que aumente el catálogo de los productos y servicios que consumimos, sino de que aspectos auténticamente básicos como la crianza y educación de los hijos o la vivienda llevan aparejados cuantiosos gastos que hay que sufragar. Así, son muchas las parejas que necesitan la aportación económica de ambos cónyuges para poder «llegar a fin de mes»; en otros casos, disponer de dos sueldos es lo que establece la diferencia entre «ir tirando» y «vivir confortablemente».

En este contexto de análisis del trabajo femenino desde un punto de vista puramente económico, de presupuesto familiar, no podemos olvidar que vivimos aún en una situación marcada por el riesgo y la aprensión del paro y la incertidumbre en relación con los sistemas de pensiones y de protección al desempleo, en la cual el empleo femenino ofrece a la familia un factor de seguridad nada despreciable y representa una especie de *rol* de aseguramiento frente a la adversidad. Esta visión del trabajo extradoméstico femenino como fuente de ingresos suplementarios para equilibrar el presupuesto familiar o permitir una mejora del nivel de vida familiar, aunque predominante aún, empieza a resquebrajarse hasta por su propia base crematística. Son ya bastantes las familias españolas en las que el sueldo de referencia, por seguridad y en ocasiones también por cuantía, es el de la mujer.

Con todo, las razones económicas no son las únicas que empujan a las mujeres a trabajar fuera del hogar. Como podemos apreciar en la tabla 7, más del 50% de los encuestados manifestaron que les encantaría tener un

Tabla 7 – «Me encantaría tener un trabajo remunerado, incluso si no necesitara el dinero». Porcentaje de quienes afirman estar muy de acuerdo o de acuerdo según sexo, edad y nivel de estudios. 1997

Edad	Hombre	Mujer	Nivel de estudios	Hombre	Mujer
18-24	59,2	65,2	Analfabetos y sin estudios	50,7	45,0
25-34	58,7	63,7	Primarios	54,8	52,1
35-44	59,4	57,8	Técnicos profesionales	58,8	65,0
45-54	56,7	58,8	Secundarios o medios	61,3	65,1
55-64	57,1	45,2	Universitarios	62,5	67,1
Total	**57,7**	**54,8**	**Total**	**57,7**	**54,8**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.235, 1997.

trabajo remunerado, incluso si no necesitaran el dinero. Es decir, más de la mitad –tanto hombres como mujeres– buscan en el trabajo algo más que obtener un salario. Aunque se entienda mayoritariamente como una fuente de ingresos, el trabajo representa otro tipo de contenidos: relación con los compañeros, participación en un proyecto, reconocimiento social..., aspectos todos ellos que tienen valor en sí mismos y que son capaces de cualificar al trabajo extradoméstico como algo enriquecedor de la experiencia vital de las personas.

Por edades, mientras que entre los hombres las variaciones son mínimas, entre las mujeres las diferencias llegan hasta los 20 puntos. En el caso de estas últimas se marcan claramente tres grupos: las jóvenes –de 18 a 34 años–, las de mediana edad (35 a 54) y las mayores (55 a 64). Los porcentajes de los dos grupos extremos reflejan las lógicas diferencias de socialización y de horizonte vital. Lo más significativo, con todo, es la persistencia de altos porcentajes entre las mujeres de edades intermedias. En este grupo se concentran las mujeres que vivieron el cambio laboral de los años sesenta y setenta y se vieron expulsadas de sus empleos en la crisis de la década 1975-1985. Muchas de ellas volvieron al hogar y se dedicaron a la crianza de los hijos y al cuidado de su familia. Pero el creciente equipamiento de los hogares y el menor número de hijos liberaron mucho tiempo y muchas energías que no encontraron cauce satisfactorio y que acabaron generando un profundo sentimiento de frustración. A diferencia de anteriores generaciones de mujeres, muchas habían «conocido» el mundo del trabajo y bastantes compañeras suyas siguieron trabajando. En este contexto se vive con mayor agudeza la insatisfacción ante un modo de vida que consideran monótono, ante un verdadero trabajo que no se valora; es frecuente la sensación de vacío, de insignificancia, de falta de identidad. La mujer siente que su mundo es pequeño, frente a las posibilidades de conocimientos y experiencias del hombre y de las mujeres que trabajan. Además, el ama de casa carece de autonomía financiera, lo que la coloca en una clara situación de dependencia. El trabajo fuera del hogar aparece así en estas edades como una puerta abierta a un mundo más amplio en el que aumentan las posibilidades de enriquecimiento personal, de autoestima y de construcción de una identidad propia.

Por lo que se refiere al nivel formativo, se comprueba que a mayor nivel de estudios, mayor grado de acuerdo con la proposición considerada. La correlación con la edad es clara, en la medida en que los jóvenes son los que mayoritariamente han podido acceder a una escolarización prolongada. Es interesante también destacar que a partir de los estudios secundarios, el porcentaje de mujeres que se muestra de acuerdo es claramente superior al de los hombres. Las mujeres formadas muestran un claro deseo de participar en el mercado laboral, aun cuando no tengan necesidad de hacerlo. Los mismos estudios han supuesto un enriquecimiento vital que tiene en el trabajo uno de sus ámbitos naturales de continuidad en

cuanto que en él se auna la rentabilización económica del tiempo dedicado a la formación y la rentabilización personal de poner en práctica los conocimientos y las destrezas adquiridas.

Como resumen de lo dicho hasta ahora respecto a la valoración del trabajo extradoméstico, podemos afirmar que «el trabajo femenino ya no aparece como un remedio para salir del paso sino como una exigencia individual e identitaria, una condición para realizarse en la existencia, un medio de afirmación de uno mismo [...]. En nuestras sociedades, el trabajo profesional de las mujeres se ha autonomizado en gran medida de la vida familiar, se ha convertido en un valor, un instrumento de realización personal, una actividad reivindicada y no sufrida»[15].

La reivindicación de sí misma

Entramos así en el núcleo más profundo y en la respuesta última a la pregunta de por qué, a diferencia de otros tiempos, las mujeres se han lanzado con un ímpetu y una determinación desconocidos al mercado laboral. El trabajo profesional se ha convertido en un instrumento de realización personal. Pero, ¿qué se entiende por realización personal? Realizarse como persona en nuestra sociedad nos remite, entre otros, a los conceptos de individuo y de sujeto.

Individuo es aquel ser que puede ser percibido separadamente, como una unidad que puede estar con otras y entre otras pero que se define por sí misma, tiene entidad propia, se pertenece. Las mujeres entienden perfectamente una frase tan abstracta, porque durante mucho tiempo no han dejado de ser «la... de»; su vida ha estado sometida al genitivo. Esa definición de la mujer siempre en referencia a algo o a alguien distinto de ella misma encubre una clara situación de dependencia afectiva, económica y social de la que las mujeres de hoy quieren escapar. Aprecian cada vez más el valor de la independencia. Independencia no como separación, sino como autonomía, capacidad de decidir sobre su propia vida.

En nuestra sociedad, esa independencia se encuentra enormemente condicionada por la disponibilidad de recursos económicos. No se trata tanto de tenerlos cuanto de obtenerlos: las amas de casa tienen dinero y lo gastan con mayor o menor libertad, pero no es «su» dinero; son económicamente dependientes. Esta subordinación se pone de manifiesto con toda su crudeza en los casos de mujeres maltratadas incapaces de romper con esa situación por no disponer de ingresos propios, o en la incertidumbre o angustia de las mujeres separadas con hijos pendientes de que su ex marido les pase la pensión asignada.

---

[15] Lipovetsky, G., *La troisième femme. Permanence et revolution du fémenin*, Gallimard, París, 1997, p. 221.

Todos estos factores tienen una influencia muy importante en el hecho de que casi un 70% de las mujeres considere que es imprescindible tener un trabajo fuera de casa para poder ser independiente (tabla 8). Lo importante no es ser independiente, sino «poder» serlo. No reclaman tanto una separación de ingresos y gastos como evitar una condena. Las diferencias por grupos de edad apenas son significativas hasta los 55 años; a partir de esa edad desciende claramente el porcentaje de mujeres que manifiestan estar de acuerdo con esa opinión. Las diferencias por nivel de estudios no son grandes entre aquellas mujeres que tienen algún nivel de estudios; sí lo son respecto al grupo de analfabetas y sin estudios, que básicamente coincide con las mujeres de mayor edad.

En todos los grupos los porcentajes de acuerdo de los hombres son inferiores a los de las mujeres. Resulta especialmente llamativo el bajo porcentaje de los hombres de 18 a 24 años y la aún apreciable diferencia entre los que tienen estudios universitarios, de quienes cabría esperar opiniones más coincidentes con las de las mujeres de su mismo nivel educativo. Esto es un índice del arraigo social de algunas actitudes recelosas del coprotagonismo que las mujeres empiezan a ejercer en un papel tradicionalmente masculino y que algunos hombres entienden como amenaza a su propia identidad.

Pero el trabajo extradoméstico no es sólo ni principalmente para muchas mujeres un instrumento que les permite ser percibidas y percibirse como individuos, como seres autónomos con una vida propia y con una capacidad de elegir no limitada por su condición sexual. A través del trabajo pueden manifestarse como sujetos, como actores de su propia vida. En un contexto de cambios profundos en las estructuras familiares –tradicional ámbito de realización de la mujer–, la actividad laboral gana cada vez más protagonismo en la construcción de su identidad.

Si en la condición de individuo la mujer intenta hacerse visible socialmente como un ser independiente, autónomo, en la condición de sujeto manifiesta su voluntad de escribir su propia historia y ser juzgada por ella,

Tabla 8 – «Para una mujer es imprescincible tener un trabajo fuera de casa para poder ser independiente». Porcentaje de quienes afirman estar muy de acuerdo o de acuerdo según sexo, edad y nivel de estudios. 1997

Edad	Hombre	Mujer	Nivel de estudios	Hombre	Mujer
18-24	50,5	73,0	Analfabetos y sin estudios	46,3	51,4
25-34	62,5	73,4	Primarios	57,7	68,7
35-44	59,7	72,2	Técnicos profesionales	57,7	79,7
45-54	62,8	70,7	Secundarios o medios	56,9	72,8
55-64	54,3	64,8	Universitarios	64,0	71,0
Total	**57,2**	**68,2**	**Total**	**57,2**	**68,2**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.233, 1997.

de crear y descubrir su propia identidad. En el deseo de ser sujeto late el rechazo a una identidad impuesta desde fuera, desde unos *roles* predeterminados y a los que se invoca como dados por naturaleza.

La importancia creciente del trabajo extradoméstico en la vida de las mujeres españolas no significa que éstas lo hayan absolutizado o que el resto de las dimensiones tradicionales de la mujer –su condición de madre y esposa– hayan sufrido menoscabo. Un 40% de las mujeres está de acuerdo con la afirmación de que una mujer sólo llega a realizarse por medio del trabajo (tabla 9). La formulación de la frase resulta un tanto ambigua y propicia interpretaciones diversas. De ahí que un 40% pueda considerarse un porcentaje muy alto o todavía corto.

Sin embargo, lo más interesante de la tabla es la comparación de los datos de los grupos conformados a partir de las distintas variables. En primer lugar, el porcentaje de acuerdo entre los hombres es superior en más de cuatro puntos al de las mujeres. Es un resultado lógico, dada la clara división de *roles* entre el hombre y la mujer que aún persiste en nuestra sociedad. Por grupos de edad, podemos observar la gran influencia de las variables biográficas: los más jóvenes de ambos sexos comparten un grado de acuerdo con la proposición por debajo de la media; sin embargo, en los dos grupos posteriores (de 25 a 34 y de 35 a 44 años) las opiniones de ambos sexos empiezan a divergir claramente. Nada extraño, por otra parte, ya que se trata de las edades propias de la maternidad y de la crianza de los hijos pequeños, en las que la implicación de la mujer suele ser mucho mayor. En el siguiente grupo de edad (de 45 a 54 años) aumenta notablemente el porcentaje de las mujeres que está de acuerdo con la proposición hasta igualar casi al de los hombres. Es precisamente esa edad en la que las mujeres, tras haberse ocupado intensamente de los hijos y la familia, se encuentran menos absorbidas por las tareas domésticas y familiares y necesitan recuperar o potenciar otros ámbitos de enriquecimiento personal y social.

Al analizar los resultados por nivel formativo, las diferencias se acentúan, especialmente en el caso de las mujeres. En ambos sexos, los por-

Tabla 9 – «Una persona sólo llega a realizarse por medio del trabajo». Porcentaje de quienes afirman estar muy de acuerdo o de acuerdo según sexo, edad y nivel de estudios. 1997

Edad	Hombre	Mujer	Nivel de estudios	Hombre	Mujer
18-24	38,2	38,0	Analfabetos y sin estudios	55,3	47,2
25-34	35,7	33,7	Primarios	47,6	41,2
35-44	41,0	33,0	Técnicos profesionales	39,8	36,7
45-54	46,7	44,7	Secundarios o medios	37,7	38,1
55-64	54,5	47,3	Universitarios	36,0	28,5
Total	**44,6**	**40,1**	**Total**	**44,6**	**40,1**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.235, 1997.

centajes de acuerdo disminuyen a medida que aumenta el nivel de estudios. Un mayor nivel formativo suele implicar una experiencia vital y unas expectativas mucho más amplias y diversificadas que limitan en buena medida las valoraciones maximalistas: la vida se puede vivir de muchas maneras; los ámbitos de realización personal son múltiples y no excluyentes. Los estudios medios vuelven a marcar claramente la diferencia. Pero lo más llamativo es la importante bajada que se registra entre las mujeres universitarias y la distancia que en ese grupo se establece con los hombres. A la explicación anterior quizá habría que añadirle algunos otros elementos: en primer lugar, las mujeres con formación universitaria sufren en menor medida que el resto los problemas del empleo y del paro, por lo cual no viven tanto la falta de trabajo sino sus servidumbres; y, en segundo lugar, precisamente por su mayor implicación en el mercado laboral, la maternidad, normalmente tardía, se convierte en una decisión más «grave», más consciente, en cierto sentido, más deseada y valorada.

La alargada sombra de los estereotipos

Es difícil hoy en día encontrar a alguna persona que se manifieste en contra de la igualdad laboral del hombre y la mujer. Como señalamos al comienzo de este estudio, son más de 100 años de luchas, conquistas y aceptaciones institucionales. Sin embargo, este igualitarismo abstracto queda bastante en entredicho cuando se analizan las imágenes y representaciones sociales relacionadas con la familia y el trabajo, precisamente aquellos aspectos considerados por los españoles y los europeos los más importantes de sus vidas. Existen sutiles mecanismos socioculturales que, a través de las actitudes y las conductas ligadas a los estereotipos de género, dificultan la realización efectiva de esa igualdad proclamada.

Algunos autores se muestran muy escépticos respecto a la capacidad explicativa de aspectos como las mentalidades, las representaciones y construcciones sociales, las teorías implícitas o las normas subjetivas en relación con la participación laboral femenina y las condiciones de la misma. No obstante, parece cada vez más aceptado que dichas mentalidades, representaciones o estereotipos funcionan como moduladores de la decisión de la mujer de incorporarse al mercado de trabajo o de abandonarlo.

Los estereotipos son concepciones simplificadas y comúnmente aceptadas por un grupo sobre un personaje, un aspecto de la estructura social o un determinado programa social. En lo que se refiere a las funciones o *roles* de los hombres y las mujeres refleja la nítida separación tradicional de dedicación a la familia y al trabajo extradoméstico, profundizada en las sociedades industriales. «Las orientaciones de los hombres hacia el trabajo suelen ser enfocadas desde el prisma del *Job Model*, desde el que se asume que el trabajo constituye la clave explicativa central de las actitudes y comportamientos laborales y no laborales de la gente. Mientras que, por el con-

trario, las de las mujeres tienden a serlo desde el *Gender Model*, por el que se explican las actitudes y las conductas atendiendo fundamentalmente a las características personales y a las circunstancias familiares. Desde esta óptica, los hombres acaban siendo percibidos (de acuerdo con los estereotipos de género) como ganadores del sustento, que pueden o no estar casados; en tanto que las mujeres lo son como esposas de trabajadores, que pueden o no estar empleadas. El ejercicio profesional aparece como un *rol* central para aquéllos y sólo como periférico, eventual y complementario –en la medida en que además resulte compatible con otras funciones supuestamente principales– para éstas»[16].

Desde este punto de vista, el trabajo extradoméstico de la mujer se considera menos importante que el del marido; se trata, en todo caso, de un complemento o apoyo al ingreso principal, que es el del marido. El ámbito profesional es el espacio de realización propio del hombre, no de la mujer, quien lo encuentra en la familia y en la maternidad. Por eso la mujer ha de abandonar su trabajo si éste supone un obstáculo en la carrera profesional de su marido o limitar su propia carrera profesional para «no estar por encima» de él. La dedicación a la familia, para la que la mujer está mejor preparada que el hombre, no debe quedar condicionada por los intereses laborales de la mujer; la movilidad geográfica o funcional de la mujer y sus oportunidades de promoción laboral deben quedar supeditadas al cumplimiento de sus funciones como esposa y como madre.

Para el análisis de los estereotipos de género, nos vamos a servir de una investigación no publicada del Instituto de la Mujer, *Estereotipos sexuales, usos del tiempo, transmisión de la igualdad de género a través de la educación y actitudes igualitarias*[17], donde se estudian en función de distintas variables y con una perspectiva temporal que nos permite medir su evolución. A partir de un análisis factorial, se determinaron dos ámbitos claramente definidos: el primero tiene que ver con el reparto de tareas en la familia, la maternidad como principal fuente de sentido para la mujer y la virtud que exige su función de guía moral; el segundo enfatiza los aspectos «perversos» de una actividad «no natural», como es el trabajo extradoméstico de la mujer. Al primero se le denominó «estereotipia de *rol* familiar» y al segundo «estereotipia de *rol* laboral». Se utilizaron nueve ítems (cuadro 2) respecto a los cuales los entrevistados tenían que manifestar su grado de acuerdo en función de una escala que iba del 1 (totalmente de acuerdo) al 5 (totalmente en desacuerdo).

---

[16] Batista, J. M., Blanch, J. M. y Artés, M., *Actitudes y calidad de vida*, Instituto de la Mujer, 1992, p. 7 (no publicado).

[17] Esta investigación ha tenido dos momentos de aplicación –en 1993 y 1996–, en cada uno de los cuales se realizaron 1.254 entrevistas entre la población de 18 y más años, de ambos sexos, residente en todo el territorio nacional.

Cuadro 2 – Ítems para medir la estereotipia de género

Ítems correspondientes a la estereotipia de *rol* familiar

- Es mejor que una mujer intente lograr seguridad animando a su marido en el trabajo que ponerse delante de él en su propia carrera.
- Si un niño o una niña está enfermo/a y ambos padres están trabajando debe ser generalmente la madre la que pida permiso en el trabajo para cuidarle.
- Considero bastante más desagradable que una mujer diga tacos y palabras malsonantes que el que los diga un hombre.
- Es más importante para una mujer que para un hombre el llegar virgen al matrimonio.
- Es natural que hombres y mujeres desempeñen tareas diferentes.
- La maternidad es la mayor fuente de satisfacción que una mujer puede tener.

Ítems correspondientes a la estereotipia de *rol* laboral

- Cuando un porcentaje elevado de mujeres comienza a acceder a una profesión, ésta tiende a perder prestigio social.
- La mujer que se limita a su profesión tiende a adoptar rasgos y comportamientos masculinos.
- En el trabajo las mujeres no suelen tener ideas originales porque están demasiado preocupadas por su seguridad laboral.

Fuente: Instituto de la Mujer, *Estereotipos sexuales, usos del tiempo, transmisión de la igualdad de género a través de la educación y actitudes igualitarias* (no publicado).

En el estudio se midió el efecto de siete variables: sexo, edad, ingresos, estudios terminados, hábitat, estado civil y situación laboral. En ambas estereotipias, tres de esas variables generan diferencias significativas: los estudios terminados, la edad y el sexo. La fortaleza de los estereotipos aumenta con la edad y es mayor entre los hombres que entre las mujeres; guarda una relación inversa, en cambio, respecto al nivel de estudios. También es interesante señalar que existe mayor estereotipia de *rol* familiar en los municipios con menos de 10.000 habitantes.

La tabla 10, en la que se comparan los datos de 1993 y de 1996, muestra que la estereotipia decrece, tanto en la muestra global como en la de hombres y la de mujeres. También se comprueba en esta tabla que sigue siendo mayor la estereotipia de *rol* familiar que la de *rol* laboral. Es decir,

Tabla 10 – Evolución en la estereotipia de *rol* según sexo. 1993-1996

	Total			Mujeres			Hombres		
	1993	1996	Variación absoluta 93-96	1993	1996	Variación absoluta 93-96	1993	1996	Variación absoluta 93-96
Estereotipia de *rol:* escala total	2,96	2,77	–0,19	2,86	2,70	–0,16	3,05	2,85	–0,20
Estereotipia de *rol* familiar	3,37	3,20	–0,17	3,28	3,16	–0,12	3,37	3,23	–0,14
Estereotipia de *rol* laboral	2,17	1,94	–0,23	2,08	1,80	–0,28	2,27	2,08	–0,19

Nota: Se ha utilizado como medida una escala de 1 a 5. Mayores puntuaciones en la escala implican mayor estereotipia.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Instituto de la Mujer, *Estereotipos sexuales, usos del tiempo, transmisión de la igualdad de género a través de la educación y actitudes igualitarias* (no publicado).

sigue siendo más fuerte la resistencia a la igualación del reparto de tareas dentro de la familia y en lo que tiene que ver fundamentalmente con el cuidado y educación de los hijos que a la aceptación del trabajo extradoméstico como un ámbito natural para la mujer y en el cual puede rendir tanto y ser tan competitiva como el hombre. Éste es un fenómeno común en todos los países de nuestro entorno: «El creciente consenso entre las mujeres y hombres eurooccidentales en torno a la igualdad de género en la esfera pública coexiste con una fuerte resistencia al cambio en las actitudes relativas a los roles familiares de las mujeres [...] ven con buenos ojos la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, siempre que no haya hijos pequeños de por medio. En tal caso, la mayoría se muestra contraria al empleo fuera del hogar de las madres de hijos en edad preescolar, aceptándose –como mal menor– el trabajo a tiempo parcial»[18]. Por último, las diferencias entre hombres y mujeres son mayores en la estereotipia de *rol* laboral que en la de *rol* familiar, lo cual indica que todavía está arraigada entre las mujeres la idea de su mayor protagonismo en la maternidad y en el hogar –en el cuidado y educación de los hijos–.

El estudio cualitativo que hemos realizado confirma e ilustra la persistencia de los estereotipos de género que estamos comentando. Respecto al estereotipo de *rol* laboral, es altamente significativo que las mujeres expresen que su trabajo fuera del hogar se considera como un proyecto propio y no de la pareja. Aunque hay excepciones, en la mayoría de los casos la mujer no se siente acompañada por su pareja en su trayectoria profesional. Pocos hombres anteponen el desarrollo profesional de su mujer al suyo propio, mientras la situación contraria es la predominante. Así tenemos que mientras el «proyecto profesional» del hombre acaba siendo un «proyecto familiar», el de la mujer es singular, suyo en exclusiva, aunque encuentre (en los casos más favorables) comprensión y ayudas puntuales. El implícito que aquí funciona es que el proyecto principal de la mujer tiene que ver más con lo afectivo que con lo profesional.

Por otro lado, en la definición de sí misma que la mujer hace predominan claramente los *roles* familiares y educativos y tiende a «explicarse» e «interpretarse» ante los demás preponderantemente en clave afectiva, porque así se siente íntimamente, así se vivencia. Aquí encontramos una diferencia con el hombre, pues mientras éste se define ante los demás por la situación sociolaboral, la mujer lo hace por y desde la situación afectiva. No olvida evidentemente que también es médico o empleada, pero tiende a globalizar sus *roles* y a sumarlos en una perspectiva unificadora en la que predominan los afectos.

---

[18] Batista, J. M., Blanch, J. M. y Artés, M., *op. cit.*, p. 7.

Uso del tiempo

La manifestación más evidente de la influencia y persistencia del estereotipo referente al reparto de las tareas familiares lo encontramos en los datos que se obtienen del estudio del uso del tiempo de hombres y mujeres. Como podemos apreciar en la tabla 11, en la que se recogen las diferencias en el uso del tiempo según sexo de la población española de 18 y más años, las mayores diferencias entre hombres y mujeres se registran en el trabajo doméstico: las mujeres dedican el triple de tiempo que los hombres a las tareas de mantenimiento del hogar y de atención a la familia. La desagregación de este ítem nos permite comprobar que es en los trabajos de la casa (limpiar, lavar la ropa, planchar, hacer las camas, fregar...) donde existe un mayor desequilibrio, seguido del cuidado de la familia; a ambas ocupaciones dedican las mujeres, en promedio, más de seis horas y media al día, frente a una hora y diez minutos, aproximadamente, que dedican los hombres.

Se puede argumentar que esas diferencias están marcadas precisamente por el alto número de mujeres que en nuestro país aún se dedican en exclusiva al trabajo doméstico. Sin embargo, la desagregación de hombres y mujeres en función de que estén ocupados o no, es decir, de que trabajen o no fuera del hogar (tabla 12) nos muestra que las mujeres ocupadas siguen dedicando el triple de tiempo que los varones ocupados al trabajo doméstico. La jornada media en un día laboral de las mujeres que tienen un empleo es de seis horas y media diarias; si a este tiempo le sumamos las cuatro horas y media de trabajo doméstico, nos encontramos con una jornada total de 11 horas, dos más que los varones en iguales condiciones.

Tabla 11 – Distribución de las diferencias en el uso del tiempo según sexo. Media diaria en horas. 1993

	Mujeres	Hombres
Necesidades personales	10,13	10,59
Trabajo remunerado	1,02	3,37
Educación	0,61	0,86
Tiempo libre	8,00	9,27
Trabajo doméstico:	8,03	2,51
Trabajo de la casa	*4,77*	*0,47*
Mantenimiento	*0,48*	*0,72*
Cuidado de la familia	*1,70*	*0,71*
Compras	*0,79*	*0,35*
Servicios	*0,29*	*0,26*

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Álvaro Page, M., «Diferencias, en el uso del tiempo, entre varones y mujeres y otros grupos sociales», *REIS*, n. 74, 1996.

Tabla 12 – Usos del tiempo a lo largo de la semana, según sexo y situación laboral. 1996

	Varones ocupados	Varones no ocupados	Mujeres ocupadas	Mujeres no ocupadas
Trabajo profesional				
– Día laboral	7 h 36'	1 h 45'	6 h 29'	52'
– Sábado	3 h 59'	57'	3 h 20'	25'
– Domingo	1 h 23'	35'	1 h 43'	18'
Trabajo doméstico				
– Día laboral	1 h 28'	1 h 57'	4 h 26'	7 h 20'
– Sábado	2 h 48'	2 h 3'	5 h 41'	8 h 14'
– Domingo	1 h 56'	1 h 12'	4 h 15'	5 h 44'
Ocio				
– Día laboral	3 h 19'	4 h 28'	2 h 15'	3 h 25'
– Sábado	5 h 18'	6 h 15'	4 h 36'	4 h 27'
– Domingo	5 h 1'	5 h 20'	3 h 40'	4 h 6'
Descanso				
– Día laboral	7 h 52'	9 h 2'	7 h 22'	8 h 8'
– Sábado	8 h 29'	9 h 40'	8 h 4'	8 h 19'
– Domingo	9 h 7'	9 h 38'	8 h 40'	8 h 46'

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIRES, *El uso del tiempo*, 1996.

Estas cifras son el reflejo claro de la famosa doble jornada de las mujeres ocupadas y la raíz del estrés y la tensión que frecuentemente manifiestan. No podemos olvidar, además, que en los presupuestos temporales no se contabiliza el esfuerzo mental que supone prever las actividades de los hijos, planificar el tiempo, preparar los desplazamientos, pensar en las comidas, las compras, las gestiones, actividades todas que suelen recaer en las mujeres. Las mujeres entrevistadas en nuestro estudio cualitativo destacaron la falta de tiempo como uno de sus principales problemas. Esto implica, por un lado, que literalmente no tienen tiempo para todo lo que quisieran hacer –ese «no llegar a todo», que a veces se convierte en «no llegar a nada bien»– y, por otro, que no tienen tiempo específicamente para el descanso personal y para el ocio, para su intimidad, para ella. El resultado es una mujer sin vida propia. Y por carecer de vida propia, acaban resintiéndose las relaciones interpersonales, las familiares y las de amistad.

Es cierto que entre los varones jóvenes parece haber una mayor disposición a colaborar con la mujer en las tareas domésticas y a entrar en un proceso de debate y negociación en la pareja bien diferente de la aceptación de las normas de reparto de las tareas en la pareja recibidas de la tradición. La realidad, sin embargo, sigue siendo que la participación de los varones es puntual y de carácter auxiliar, nunca como responsable princi-

pal o, al menos, como corresponsable; sobre las mujeres recae el peso físico y mental del trabajo doméstico.

¿Por qué persiste un desequilibrio tan grande entre hombres y mujeres, incluso en las generaciones más jóvenes? ¿Se puede interpretar como una simple persistencia de un desequilibrio entre sexos que manifiesta el poder social de los hombres? No se puede negar que en muchos casos esta adscripción de la mujer a las tareas del hogar y del cuidado de la familia se trata de una imposición externa, en la medida en que no es el resultado de una opción libre de las mujeres, sino la manifestación de un reparto socialmente establecido de las tareas familiares entre hombres y mujeres. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar otros aspectos importantes y que explicarían ciertas «resistencias» de un buen número de mujeres a admitir una mayor colaboración de sus cónyuges en las tareas domésticas. «Si el lugar preeminente de las mujeres en los *roles* familiares se mantiene no es solamente en razón de las fuerzas culturales y de las actitudes irresponsables masculinas, es también en razón de las dimensiones de sentido, de poder, de autonomía que acompañan a las funciones maternales [...]. Las tareas del hogar son la ocasión de constituir territorios identitarios y personales, de imponer sus criterios, sus formas particulares de pensar y actuar, de hacer valer su concepción de la organización doméstica, de lo apropiado, del orden, de la alimentación o de la decoración»[19].

Del estudio cualitativo que hemos realizado se desprende que la mujer se resiste sobre todo a cambiar *roles* afectivos que considera como parcela propia. Sigue sintiéndose «alma de la casa», responsable y con una enorme capacidad de influencia sobre el bienestar afectivo, emocional y moral del resto de los miembros de la familia, lo que le proporciona un innegable poder sobre los sentimientos. La preocupación por los hijos es sentida como uno de los espacios propios y casi exclusivos de la mujer. Ésta se queja de que los hombres no coeducan realmente, sino que, en el mejor de los casos, colaboran en la educación; lamenta que no haya un papel común padre-madre en la educación de los hijos y en las funciones familiares. Pero, a la vez, se trata de una parcela que la mujer no parece dispuesta a ceder.

La mujer trabajadora, casada y con hijos se rebela ante lo que considera injusto, como es «cargar con muchos pesos», desempeñar diversos *roles* que, en su opinión, debieran estar compartidos, pero, al mismo tiempo, se marca metas diversas en unos casos y en casi todos no renuncia a parcelas vividas como propias. La consecuencia es el agotamiento, el estrés, el desbordamiento. Le resulta difícil hacer la síntesis de elementos contrarios o difíciles de ensamblar en sus opciones vitales; no sabe o no quiere delegar determinadas funciones. Pero independientemente de que quiera o sepa ha-

[19] Lipovetsky, G., *op. cit.*, p. 256-257.

cer esa síntesis, compaginarlo todo en la práctica es muy complicado, porque una cosa son las prioridades afectivas de la mujer –las que están en su mundo de valores, en sus *roles* implícitos y explícitos más o menos asumidos– y otra cosa las prioridades efectivas –las que se ve forzada a tener en cuenta en cada momento y en las que con demasiada frecuencia no encuentra suficientes apoyos personales o institucionales–.

2. Cuando el deseo se hace realidad... a medias

Si la evolución de la tasa de actividad femenina es el índice más claro de la revolución social experimentada por la mujer en las últimas décadas, el análisis de la ocupación nos permite valorar el rendimiento o el éxito de esa decisión mayoritaria de las mujeres españolas. El acceso de la mujer a un puesto de trabajo es lo que hace operativa esa decisión en el resto de los actores sociales. Tener un empleo es lo que modifica de manera sustancial la vida de una mujer, de su familia y de su entorno vital.

El término «ocupada» quizá no sea el más feliz para caracterizar el trabajo remunerado de la mujer. No es menor la «ocupación» de esas más de seis millones de mujeres españolas que se dedican en exclusiva a las «tareas del hogar». Antes de entrar en el análisis de la ocupación femenina, queremos dejar constancia de la enorme importancia económica y social del trabajo doméstico. En el estudio sobre el trabajo del ama de casa realizado por el CSIC y dirigido por M. Ángeles Durán se tipifican hasta 33 actividades distintas y se calcula su aportación económica en términos de contabilidad nacional en un 123% del PIB. Pero no es menor su importancia en términos de bienestar y de calidad de vida percibida de las personas. El reconocimiento del trabajo doméstico es, por tanto, un tema de enorme trascendencia social que pone en cuestión opciones fundamentales de una sociedad, como la definición de su bienestar o la libre elección vital de las personas y de su futuro.

2.1 Aprendiendo de la dura experiencia

En 1968 trabajaban en España 9.165.400 hombres y 2.967.600 mujeres. En 1974, tras seis años de alto crecimiento económico, se alcanzó la cifra de 9.036.800 ocupados y 3.885.000 ocupadas. La llegada de la crisis a partir de 1975 se cebó con las trabajadoras. Especialmente duro resultó para ellas 1975: durante ese año 225.000 mujeres españolas perdieron su empleo, un 5,6% del total de ocupadas. En ese mismo año, el empleo masculino descendió en 125.000 trabajadores, un 1,4%. En el período de recuperación 1985-1990 cambiaron las tornas: el número de ocupados aumentó

en 971.800 y el de ocupadas en 981.900; en porcentaje, las diferencias se amplían considerablemente: 13% para los hombres y 31% para las mujeres.

Este espectacular salto adelante del empleo femenino se produce en un contexto laboral radicalmente distinto al del período 1968-1974. Entonces, en situación de pleno empleo, las mujeres no competían con los hombres por los puestos de trabajo; más bien ocupaban aquellos que no podían ser satisfechos por la mano de obra masculina o que tenían un carácter netamente femenino. Durante la segunda mitad de los años ochenta, sin embargo, la tasa de paro superaba el 20% y, en consecuencia, los puestos de trabajo eran un bien escaso por el que competían hombres y mujeres.

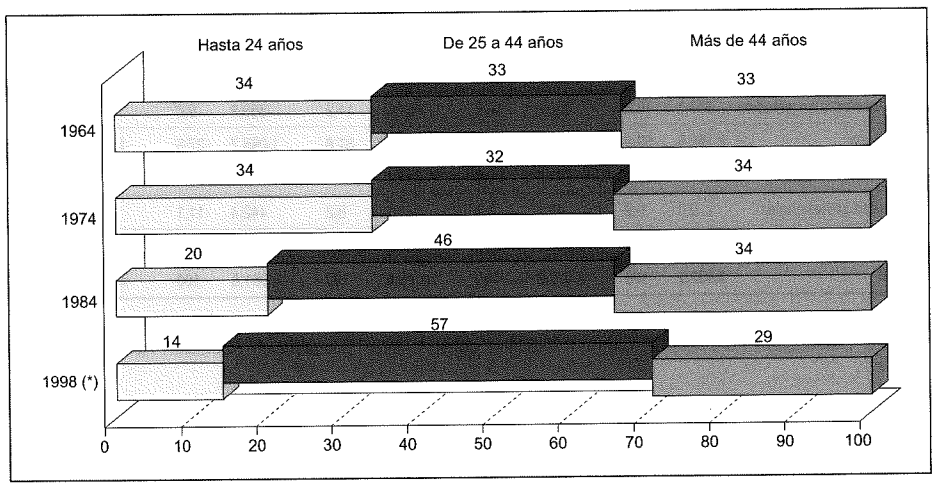
Pero el verdadero cambio estructural en la evolución del empleo femenino se constata de nuevo en el período de profunda crisis de 1991-1993. En esos tres años se pierden 855.200 empleos masculinos, un 10%, mientras que las mujeres ocupadas se reducen en sólo 124.200, un 3%. El cambio respecto a la crisis anterior es meridiano: no sólo el empleo femenino desciende mucho menos que el masculino, sino que en el primer año de crisis, 1991, frente a un descenso de 93.000 ocupados, las mujeres con empleo aumentan en más de 32.000. Nada que ver, por tanto, con lo ocurrido en 1975. Las razones de esta situación hay que buscarlas en el hecho de que la citada crisis afectó sobre todo al sector industrial y a la construcción –con una presencia muy exigua de empleo femenino– y a la mayor calidad de dicho empleo femenino. Respecto a este segundo aspecto, hay que señalar que en la segunda mitad de los años ochenta el empleo femenino aumentó considerablemente –como veremos más adelante– en la Administración y en el sector de servicios públicos, sobre todo en educación, sanidad y asistencia social.

Precisamente por un proceso igual, pero de sentido inverso, en la época de crecimiento económico en la que estamos inmersos, el aumento de la ocupación es mayor entre los hombres. El protagonismo del sector industrial y de la construcción en la reciente reactivación económica, así como la ralentización de la oferta de empleo público, están en la base de este cambio.

Jóvenes y bien preparadas

Las grandes fluctuaciones que acabamos de relatar en el epígrafe anterior han acabado por modificar de manera sustancial la composición y las características del grupo de mujeres que trabajan fuera del hogar. En este sentido, resulta especialmente significativa la radiografía por grupos de edad del empleo femenino a lo largo de las tres últimas décadas (gráfico 7). Hasta 1974 el empleo femenino se distribuía uniformemente a lo largo del ciclo vital: en un período de pleno empleo, con una oferta no cubierta de

Gráfico 7 – Distribución de las mujeres ocupadas por grupos de edad. En porcentaje. 1964-1998



(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

puestos de trabajo, mujeres de todas las edades se incorporaron al mercado laboral. A ello contribuyó también el que se tratara, en la mayor parte de los casos, de puestos de trabajo que exigían escasa o nula cualificación académica, con lo cual no se establecía una barrera de entrada para muchas mujeres, sobre todo de cierta edad, que no habían podido alcanzar una titulación académica más allá de los estudios básicos.

Los datos de 1984 empiezan ya a marcar la evolución hacia la distribución actual. Desciende considerablemente la proporción de mujeres trabajadoras de hasta 24 años, aumenta significativamente la de las de 25 a 44 y se mantiene la de las de más de 44. El descenso de las de hasta 24 años se explica por la propia dificultad para encontrar trabajo en una época de aumento del paro y de destrucción de empleo, por la prolongación de los estudios, como respuesta a esa dificultad y a la experiencia vivida en esa década de la mayor vulnerabilidad de los empleos de menor cualificación, y por el aumento de la edad mínima para empezar a trabajar de 14 a 16 años.

En 1998, casi un 60% de las mujeres que trabajan fuera del hogar tiene entre 25 y 44 años, se reduce aún más el porcentaje de las de hasta 24 años y baja un poco el de las de más de 44 años. La bajada de las de hasta 24 años se debe al éxito laboral de su estrategia formativa a lo largo de la segunda mitad de los ochenta y la primera de los noventa. La prolongación de los estudios aparece como una condición casi necesaria para conseguir un empleo con una mínima seguridad y calidad. A ello se añade la mayor dificultad de las mujeres más jóvenes respecto a los hombres para encontrar empleo, lo que se manifiesta en una tasa de paro muy superior. El fac-

Tabla 13 – Evolución de las mujeres ocupadas según el nivel de estudios terminados. Valores absolutos en miles y porcentaje. 1976-1998

	1976		1984		1990		1993		1998 (*)	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Analfabetos y sin estudios	677,1	18,8	450,6	14,7	455,5	11,2	358,8	9,0	242,5	5,2
Primarios	2.152,9	59,8	1.419,3	46,2	1.288,7	31,8	1.095,7	27,5	1.005,9	21,6
Secundarios o medios	565,3	15,7	791,4	25,8	1.311,1	32,4	1.334,8	33,5	1.676,7	36,0
Técnicos profesionales	9,0	0,2	41,7	1,4	331,1	8,2	442,4	11,1	634,8	13,6
Universitarios y otros	198,2	5,5	369,9	12,0	663,2	16,4	749,9	18,8	1.103,7	23,7
Total	**3.602,5**	**100**	**3.072,9**	**100**	**4.049,6**	**100**	**3.981,6**	**100**	**4.663,6**	**100**

(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

tor formativo está igualmente en la base del aumento del porcentaje de mujeres ocupadas de 25 a 44 años: un alto nivel educativo se ha convertido en el tique de entrada a una oferta de empleos más cualificados en la industria y en los servicios y, sobre todo, en el sector público.

La importancia de la formación que hemos destacado al analizar la distribución del empleo femenino por grupos de edad y el valor estratégico que las mujeres le han concedido se reflejan muy nítidamente en los datos de la tabla 13. En 1976, el 79% de las mujeres ocupadas tenía como máximo estudios primarios, porcentaje que se redujo hasta el 27% en 1998. En el extremo contrario, el 5,5% de las ocupadas tenía estudios universitarios en 1976, frente a un 24% en 1998.

A la vista de estos datos no es exagerado afirmar que estamos hablando de un cambio estructural en lo que se refiere a las características de las mujeres españolas que trabajan fuera del hogar. Las trabajadoras de 1998 tienen poco que ver con las de 1976. Ya no responden a esa imagen de mano de obra de reserva, supletoria o poco especializada. Constituyen un capital fundamental de la economía española y de su capacidad competitiva.

¿Cada vez más iguales?

Los datos que acabamos de comentar en el epígrafe anterior, especialmente los referidos a los últimos años, dan pie al optimismo. La importancia y calidad del empleo de las mujeres crece día a día y éstas van conquistando poco a poco el espacio que les corresponde. Pero cuando se analizan las cifras relativas, cuando se contextualizan los datos absolutos, los resultados van restando entusiasmo y añadiendo cautela a las valoraciones de este proceso.

Así, al analizar las tasas de ocupación (tabla 14), dos hechos llaman la atención: en primer lugar, y a pesar del notable aumento del número de

Tabla 14 – Evolución de las tasas de ocupación por sexo y grupos de edad. 1974-1998

	Hasta 24 años		De 25 a 44 años		De 45 a 64 años		Total	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1974	65,01	48,58	95,37	29,07	87,69	26,46	84,74	32,70
1984	30,34	22,23	79,90	31,73	69,93	21,33	63,50	25,45
1990	40,58	28,80	85,63	41,99	70,52	23,03	69,15	31,98
1993	29,64	22,56	76,71	42,32	65,39	23,68	61,28	31,02
1998 (*)	33,40	22,72	81,16	48,48	68,62	27,91	65,70	35,49

(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

mujeres empleadas en las últimas décadas, su tasa de ocupación supera en muy poco el nivel de 1974; y en segundo lugar, la tasa de ocupación masculina casi duplica aún la femenina. La igualdad en el empleo entre hombres y mujeres aparece como un horizonte todavía muy lejano. Aunque el primer hecho pueda resultar descorazonador, sería injusto pensar que no se ha avanzado. Hoy podemos afirmar que están puestas bastantes de las condiciones de posibilidad para un avance real y sostenible hacia la igualdad en la participación en el empleo.

Algunas de esas condiciones de posibilidad se descubren al desagregar los datos y comprobar que existe una realidad muy diferenciada y unas corrientes de fondo que están llamadas a transformar notablemente la realidad laboral de las mujeres españolas. La división por grupos de edad nos muestra dinámicas muy distintas. En el grupo de hasta 24 años, lo más destacable es que desde 1984 no sólo no ha disminuido el diferencial en la tasa de ocupación entre hombres y mujeres sino que ha aumentado. Especialmente llamativos son los datos referentes al último período de crecimiento económico: entre 1993 y 1998 la tasa de ocupación masculina de este grupo de edad ha aumentado en casi cuatro puntos, mientras que la femenina apenas se ha movido.

Una evolución contraria se observa en el grupo de 25 a 44 años. En apenas 14 años, desde 1984 hasta 1998, se ha reducido en 15 puntos la diferencia en la tasa de ocupación de hombres y mujeres. Actualmente, casi una de cada dos mujeres españolas con una edad comprendida entre 25 y 44 años –período en el que se concentran el nacimiento y la crianza de los hijos– trabaja; en 1984 era una de cada tres. Por otra parte, este proceso de reducción es constante y ni siquiera se invierte en momentos de crisis, que sí afectan, y de manera considerable, a los hombres de la misma edad.

En el grupo de 45 a 64 años, las variaciones son pequeñas: la tasa de ocupación femenina apenas sufrió modificación entre 1984 y 1993. No obstante, el aumento significativo que se registra en el período 1993-1998

Tabla 15 – Evolución de los ocupados y tasas de ocupación por nivel de estudios, sexo y grupos de edad. Valores absolutos en miles. 1987-1998

	De 25 a 34 años				De 35 a 44			
	Absoluto		Tasa de ocupación		Absoluto		Tasa de ocupación	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1987								
Analfabetos y sin estudios	65,5	29,4	53,0	19,4	171,3	78,3	66,6	21,9
Primarios	738,9	270,5	79,5	28,1	1.130,2	339,1	87,3	24,3
Medios	800,1	395,5	81,3	45,4	422,2	155,7	93,3	41,5
Universitarios	253,8	228,8	70,1	61,6	214,4	110,6	95,0	72,3
Total	**1.858,3**	**924,2**	**77,4**	**39,2**	**1.938,1**	**683,7**	**86,9**	**30,0**
1998								
Analfabetos y sin estudios	30,3	11,9	41,39	18,89	69,9	39,6	58,35	25,45
Primarios	264,9	105,5	72,18	35,47	609,8	295,1	81,35	34,77
Medios	1.517,3	835,0	80,35	48,36	1.208,4	605,4	88,35	46,39
Universitarios	347,8	438,1	70,98	63,60	378,2	348,7	94,91	78,91
Total	**2.160,3**	**1.390,5**	**76,65**	**50,10**	**2.266,3**	**1.288,8**	**85,99**	**46,85**

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

anuncia un incremento constante a medida que vayan pasando a engrosar ese grupo las cohortes del anterior.

Para hacer un análisis más detallado del grupo donde se concentra más de la mitad del empleo femenino, disponemos de los datos correspondientes a los grupos de 25 a 34 años y de 35 a 44 por nivel de estudios y referidos a los años 1987 y 1998 (tabla 15).

En el grupo de 25 a 34 años son ya pocos los jóvenes de ambos sexos que siguen estudiando. Por tanto, se trata en principio de grupos homogéneos en lo que se refiere a situaciones difícilmente compatibles con el trabajo, al menos en nuestro país. Alguna influencia puede tener la realización del servicio militar en el caso de los jóvenes, pero, en general, podemos decir que se trata de un grupo de edad en el que los condicionantes de ese tipo respecto al mercado laboral son homologables. La diferencia en la tasa de ocupación de hombres y mujeres en este grupo se ha reducido en 12 puntos: de 38 a 26. Por nivel de estudios, si prescindimos de los analfabetos y sin estudios, vemos que la diferencia entre hombres y mujeres se reduce a medida que aumenta el nivel de estudios.

En el grupo de 35 a 44 años la diferencia entre hombres y mujeres se redujo aún más que en el grupo anterior; no obstante, todavía es de alrededor de 40 puntos. También aquí las diferencias disminuyen a medida que aumenta el nivel de estudios y aunque la diferencia entre hombres y mujeres con estudios universitarios es mayor que en el grupo anterior se ha reducido mucho más: siete puntos. Pero lo más significativo es que casi ocho

de cada diez mujeres con título universitario entre 35 y 44 años tienen un empleo.

La contrapartida a este éxito laboral de las mujeres más cualificadas está en el estancamiento y hasta retroceso de las tasas de ocupación femenina en los grupos correspondientes a los estudios medios y profesionales. Cabría, como hipótesis, reformular hacia el futuro la tesis de Luis Garrido sobre una doble biografía laboral de la mujer en función de la edad a una doble biografía en función del nivel de estudios.

Europa, un largo camino por andar

Si la tasa de ocupación actúa como principio de realidad que matiza los logros de la mujer en el ámbito del empleo, la perspectiva europea cercena de raíz toda tentación de complacencia con el camino andado y nos sitúa ante el reto de la convergencia en un aspecto tan básico del desarrollo social y económico.

La tasa de ocupación femenina en nuestro país es la más baja de la Unión Europea; está aún 17 puntos por debajo de la media comunitaria y a una distancia sideral de la de los países del Norte de Europa (tabla 16). No obstante, hace ya años que la tasa de ocupación femenina de estos paí-

Tabla 16 – Tasa de ocupación por sexo en la Unión Europea. 1997

	Mujeres	Hombres	Diferencia
Alemania	53,6	69,8	16,2
Austria	59,5	80,4	20,9
Bélgica	47,0	67,5	20,5
Dinamarca	71,1	83,9	12,8
España	33,9	63,5	29,6
Finlandia	60,8	66,9	6,1
Francia	52,7	67,7	15,0
Grecia	40,1	74,8	34,7
Holanda	54,9	78,1	23,2
Irlanda	45,3	70,2	24,9
Italia	36,7	66,2	29,5
Luxemburgo	46,5	75,6	29,1
Portugal	58,6	77,2	18,6
Reino Unido	63,9	77,7	13,8
Suecia	67,7	71,2	3,5
UE-15	**50,5**	**70,5**	**20,0**

Nota: La tasa de ocupación se define como el porcentaje de ocupados de 16 a 64 años sobre la población de esta misma edad.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *Employment in Europe 1998*, Luxemburgo, 1998.

ses no avanza, mientras que la tasa de las españolas crece ininterrumpidamente y es lógico que lo haga con un ritmo mayor en el futuro inmediato. No podemos olvidar que en nuestro país hemos vivido en los últimos años la entrada en la edad laboral de las generaciones del *baby-boom*, que ha coincidido con un período de crisis económica que se ha cebado en el empleo juvenil femenino. La menor presión demográfica y el aumento del empleo en los últimos años contribuirán a una mejora sensible de su tasa de ocupación. Al mismo tiempo, irán abandonando la edad laboral las generaciones de mayor edad, aquellas que registran bajas tasas de ocupación.

Respecto a la diferencia entre hombres y mujeres, España presenta también uno de los datos más desfavorables (29,6 puntos). La perspectiva europea, sin embargo, actúa en este aspecto como esperanza y acicate. La realidad de los países europeos que nos preceden en el desarrollo de todo este tipo de procesos sociales –sobre todo los países nórdicos– muestra que se tiende a un acercamiento grande, aunque todavía la diferencia media en la Unión Europea se sitúa en 20 puntos.

Así pues, como en tantos otros aspectos, nos encontramos en medio de un largo camino que nos acerca a la estructura laboral europea. El acompasamiento de nuestros ciclos económicos y demográficos a los de nuestros socios asegura un recorte sustancial de las diferencias, pero son insuficientes para llegar a la equiparación. Para ello, entre otras cosas, es necesario superar los obstáculos que la sociedad y la empresa siguen imponiendo a la compatibilización de trabajo y maternidad y la insuficiente sensibilidad política en este aspecto.

Una vez enmarcado el empleo de las mujeres en nuestro país en sus dimensiones cuantitativas, hemos de acercar la lente del análisis desde distintas perspectivas para descubrir las diferentes texturas y cromatismos de esa realidad. Con demasiada frecuencia quedamos prendidos en el hechizo de los grandes números, de las grandes tendencias, de los horizontes y los retos y no hacemos el esfuerzo de romper ese envoltorio aparentemente uniforme y compacto tras el cual se esconde un mundo lleno de diferencias y de contrastes, y no pocas veces de discriminaciones cuando se trata de personas.

2.2 *La voluntad dirigida*

Un catálogo descompensado y sin grandes variaciones

El primer acercamiento a ese análisis más cualitativo del empleo femenino nos remite a lo que podemos denominar el espacio laboral de la mujer, es decir, los ámbitos económicos en los que desarrolla su actividad. Las diferencias de género han tenido casi siempre una traducción simbólica espacial, de manera que el espacio del hombre y el de la mujer aparecían ní-

tidamente separados o acotados. Respecto al trabajo, la casa y la empresa actuaban como referentes básicos de esa separación. Una vez que la mujer empieza a romper ese límite doméstico, hay que estudiar dónde y por qué ha encontrado hueco o espacio en el mundo laboral.

En datos absolutos, en el segundo trimestre de 1998, 3.762.400 (81%) mujeres trabajaban en el sector servicios, 593.700 (13%) en la industria, 258.800 (5%) en la agricultura y la pesca y 48.800 (1%) en la construcción. La situación actual contrasta notablemente con la de 1964, año en el que se registraba un reparto mucho más equilibrado entre el sector agrícola (29%), el sector de la industria y la construcción (29%) y el de servicios (42%). Todavía en 1976 una de cada cuatro mujeres trabajaba en la industria y una de cada cinco en la agricultura. En los últimos 20 años se ha producido un trasvase masivo hacia el sector servicios. La mecanización de las tareas agrícolas y la profunda crisis industrial de la década 1975-1985 explican el descenso de estos sectores, pero el mayor peso de este desplazamiento recae en la propia terciarización de la economía, en la progresiva aparición de mayores demandas de servicios por parte de las empresas y de los particulares.

La distribución del empleo femenino en la industria no ha variado sustancialmente desde 1964. Hoy como entonces, casi la mitad de las mujeres que trabajan en este sector lo hacen en dos únicas ramas: en la industria textil y de la confección (157.100) y en la industria agroalimentaria (127.800). Las estadísticas no recogen, sin embargo, el importante número de personas –la mayor parte mujeres– que trabajan en la economía sumergida en el primero de estos subsectores y en el del calzado. Desgraciadamente, con frecuencia son los accidentes laborales los que sacan a la luz una realidad que constituye uno de los principales ámbitos de discriminación laboral de la mujer. Incluso socialmente parece haber mayor tolerancia y comprensión hacia este trabajo irregular de la mujer, la única alternativa laboral de muchas de ellas.

Esta infrarrepresentación de la mujer en la industria es quizá la manifestación más palpable del mantenimiento de ciertos estereotipos laborales que sitúan en clara desventaja a la mujer frente al hombre. Se ha argumentado que la mayor parte de los trabajos típicos de la industria se adaptan mejor a las características de los hombres. La realidad muestra que son muy pocos –y cada vez menos– los empleos que, sobre todo por el esfuerzo físico que exigen, pueden catalogarse como específicos de hombres. La ausencia de mujeres en las cadenas de montaje u otro tipo de empleos responde más a las barreras visibles e invisibles que se levantan como consecuencia del mantenimiento –no siempre desinteresado– de unos estereotipos laborales que a una preferencia más marcada de las mujeres por actividades del sector servicios. Es más fácil que una mujer estudie medicina o secretariado que ingeniería o matricería, cuando, en el primer caso,

se va a aceptar y demandar su presencia laboral en esos ámbitos y, en el segundo, va a tener que luchar contra una imagen y unos prejuicios que se van a concretar en una oferta mucho más restringida de trabajo y en una exigencia mayor.

El espectacular aumento de la presencia femenina en el sector servicios en los últimos años no significa que haya cambiado mucho el «menú» de actividades productivas donde las mujeres pueden escoger. De las 3.762.400 mujeres ocupadas en el sector servicios en 1998, casi 1.275.600 trabajan en el comercio y la hostelería, 1.299.200 lo hacen en Administración Pública, educación y actividades sanitarias y de servicios sociales y casi 774.800 están ocupadas en «otras actividades empresariales» –349.800, mayoritariamente en contratas de limpieza y mantenimiento–, «servicios personales» –peluquerías, tintorerías...– y «personal doméstico». Estas ocho ramas de actividad emplean a 3.349.600 mujeres, el 89% de las ocupadas en el sector servicios, por lo que también en este sector podemos hablar de una fuerte concentración del empleo femenino en unas pocas actividades, algunas de ellas «característicamente» femeninas.

A la luz de estos datos, cabe preguntarse, en esa lenta evolución hacia una presencia de las mujeres en los ámbitos de actividad no característicamente femeninos, cuánto hay de preferencia voluntaria y cuánto de respuesta lógica al diferente grado de dificultad de acceso ligado al sexo. La percepción es que en el ámbito laboral la distribución de hombres y mujeres sigue sometida a una nítida separación de espacios casi exclusivos y a veces excluyentes.

Sin niveles intermedios

El análisis del empleo por sectores de actividad tiene una clara limitación: su rígida y estática distribución no da cuenta de los profundos cambios organizativos que se han producido en las empresas en los últimos años y que afectan de manera sustancial a la clasificación del empleo. En este sentido, la tendencia creciente a la externalización de servicios por parte de las empresas y su consiguiente subcontratación aparece estadísticamente como un descenso del empleo en el sector industrial y un aumento en el de servicios, cuando a efectos de actividad laboral apenas hay variación. De ahí que la clasificación por sectores resulte insuficiente para conocer el tipo de empleos que están desarrollando las mujeres. Para ese propósito, es mucho más adecuado el análisis de las ocupaciones.

Como ya señalamos en el apartado anterior, la profesión se va imponiendo como un elemento definidor de la identidad social. En la sociedad actual la percepción y la autopercepción social de las personas va en buena medida ligada a la profesión que desempeñen. Aunque gane tanto o más un fontanero que un técnico intelectual o de gestión empresarial, la ima-

gen y consideración social del primero sigue siendo claramente inferior a la del segundo. Por medio del trabajo, las mujeres están buscando el reconocimiento que tantas veces se les ha negado.

El cambio que se produjo en la Clasificación Nacional de Ocupaciones en 1993 nos impide retrotraer el análisis más allá de 1994. Sin embargo, creemos que tiene sentido analizar la evolución en este breve período de cuatro años. La tabla 17 nos ofrece una panorámica general de la evolución de las ocupaciones. Al comparar los datos de los hombres y las mujeres, comprobamos que el aumento relativo de la ocupación femenina es mayor que el de los hombres en seis de los nueve grupos considerados[20]. Destacan sobremanera los grupos 2 y 3, con aumentos relativos muy notables. Entre ambos grupos, suman un aumento absoluto de más de 378.600 ocupadas en cuatro años, casi 9.000 más que en el caso de los hombres.

El 24% de las mujeres que trabajan en 1998 lo hacen en ocupaciones de los dos primeros grupos, frente al 18% en el caso de los hombres. Esta tendencia al aumento del empleo femenino en este tipo de ocupaciones que exigen una alta cualificación académica es más acentuada que en el caso de los hombres, pues, en 1994, dicho porcentaje entre las mujeres era del

Tabla 17 – Evolución de los ocupados por sexo y ocupación. Valores absolutos en miles y porcentaje de variación. 1994-1998

	Hombres			Mujeres		
	1994	1998	% de variación 94/98	1994	1998	% de variación 94/98
1. Dirección de empresas y de la Administración Pública	648,6	756,0	16,6	314,2	364,3	15,9
2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	626,3	765,2	22,2	535,5	749,9	40,0
3. Técnicos y profesionales de apoyo	504,6	735,4	45,7	260,5	424,7	63,0
4. Empleados de tipo administrativo	599,7	543,4	–9,4	685,9	708,4	3,3
5. Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio	777,9	807,9	3,9	837,6	990,4	18,2
6. Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	611,7	564,6	–7,7	197,9	178,5	–9,8
7. Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería. Excepto operadores	1.936,4	2.077,4	7,3	214,6	174,6	–18,6
8. Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	1.079,5	1.177,1	9,0	173,5	196,7	13,4
9. Trabajadores no cualificados	922,8	1.005,8	9,0	764,8	875,1	14,4
0. Fuerzas Armadas	35,5	64,1	80,6	0,1	1,0	900,0
Total	**7.743,0**	**8.496,9**	**9,7**	**3.984,6**	**4.663,6**	**17,0**

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

[20] Por sus peculiaridades y la presencia casi testimonial de mujeres, en nuestro análisis no tomamos en consideración el grupo 0, Fuerzas Armadas.

21% y entre los hombres del 16%. La contrapartida está en las ocupaciones que no precisan cualificación: en ellas trabajan el 19% de las mujeres ocupadas, porcentaje muy superior al de los hombres (12%). La presencia de mujeres en puestos de trabajo cualificados en la industria manufacturera, además de ser casi simbólica, se reduce a pasos agigantados.

El resultado pone de manifiesto una vez más la polarización creciente del empleo femenino: aumenta considerablemente el número de mujeres colocadas en puestos de trabajo de alta cualificación, en general seguros y bien remunerados, pero también lo hace el número de las que trabajan en empleos que no requieren cualificación y que están sometidas a condiciones laborales menos ventajosas y, con frecuencia, manifiestamente precarias. A estas últimas podríamos añadir buena parte de las ocupadas en el grupo 5 (trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio).

Al considerar en conjunto y de manera agregada los dos primeros grupos, perdemos muchos datos de interés, algunos de los cuales «corrigen» y matizan considerablemente las posibles conclusiones. Por ello, y por su relevancia social en relación con las diferencias de género, vamos a hacer a continuación un análisis desagregado de ambos grupos.

En el grupo 1, «Dirección de empresas y de la Administración Pública», el número de hombres duplica ampliamente al de mujeres. Se trata, en teoría, de la cúspide del empleo y de la carrera profesional. Decimos en teoría, porque al escuchar o leer ese ítem lo asociamos inmediatamente con altos cargos de la Administración y con directivos y empresarios. Pensamos, por tanto, en puestos de trabajo de alta cualificación, con un elevado prestigio social y unos ingresos muy por encima de la media. La desagregación de los datos (indicador 1.5.26 del Anexo Estadístico) nos permite comprobar que en este grupo están incluidos la gerencia de empresas con menos de 10 trabajadores y, sobre todo, la gerencia de empresas sin asalariados, que en muy pocos casos responderán a las tres características que acabamos de señalar para este tipo de ocupaciones. En el caso de las mujeres, la gerencia de empresas sin asalariados de la hostelería y el comercio supone el 62% del total de ese grupo de directivos y empresarios, el doble que en el caso de los hombres. No son precisamente esos pequeños negocios la cúspide del éxito económico y social.

Donde verdaderamente se concentran los puestos directivos y dirigentes es en el apartado A («Dirección de la Administración Pública y de empresas de 10 o más asalariados») y ahí las diferencias a favor de los hombres no son de 2 a 1 sino de 6 a 1. En los cargos directivos de la Administración y en algunos cuerpos, como el judicial, las diferencias, además de ser menos pronunciadas, se están reduciendo. En la dirección de empresas, la preponderancia masculina es aplastante, aunque, como dato positivo o consolador, se puede destacar que el aumento porcentual de las mujeres en el

período considerado (1994-1998) es mayor (42%) que el de los hombres (24%).

El mayor grado de excelencia formativa alcanzada por las mujeres les está permitiendo conquistar pequeños espacios de este olimpo laboral, pero tropiezan con demasiada frecuencia con prejuicios muy arraigados acerca de las cualidades propias del directivo y con la desconfianza constante en lo que se refiere a la dedicación casi exclusiva o preponderante a la empresa. Estas formas de pensar y estos sentimientos, que muchas veces no se verbalizan ni se reconocen, van construyendo lo que se ha dado en llamar un «techo de cristal», que actúa como freno a la presencia femenina en estos ámbitos. Con ello, la empresa y las organizaciones están perdiendo una fuente importante de recursos. No están aprovechando el potencial de las mujeres. Pero todavía hay otra pérdida más sutil: un estilo de dirección más acorde con las necesidades de la sociedad del siglo XXI. Cuando ingresan en una empresa, las mujeres se ven obligadas a asumir una cultura de trabajo masculina, basada en la competencia, la exigencia y el control, y a renunciar a su estilo específico de hacer, más relacional y creativo. Al margen del esfuerzo que les puede suponer a ellas, esto significa un empobrecimiento para la empresa.

La situación de desventaja de las mujeres que acabamos de constatar en el grupo 1 cambia notablemente en el grupo 2, «Técnicos y profesionales científicos e intelectuales», que corresponde a ocupaciones de alta cualificación y que exigen titulación universitaria. En este grupo muy pronto las mujeres superarán en número a los varones, en un proceso difícilmente reversible. Sin embargo, también aquí la desagregación de los datos (indicador 1.5.27 del Anexo Estadístico) nos ofrece contrastes muy significativos y claramente correctores o restrictivos de interpretaciones triunfalistas respecto a la presencia laboral de la mujer en este tipo de ocupaciones.

De las 750.000 mujeres de este grupo, 571.800 –es decir, casi ocho de cada diez– trabajan en el ámbito de la educación o en el de la sanidad. En el caso de los hombres, dicho porcentaje no llega al 50%. La contrapartida está en el grupo de ciencias físicas, químicas, matemáticas e ingenierías, donde las diferencias son casi de 10 a 1 y de 5 a 1 a favor de los hombres en el caso de las ocupaciones ligadas a títulos de primer ciclo y de segundo ciclo universitario, respectivamente. Aunque el crecimiento relativo de las mujeres es muy superior, la distancia es tan grande que la equiparación tardará en llegar.

Respecto al futuro, se prevé una fuerte demanda de trabajo en sectores de alta tecnología aplicada (relacionados con las ingenierías superior y técnica), donde la presencia de las mujeres es aún minoritaria. Con ello se abre un nuevo escenario y un nuevo reto de adaptación de las mujeres a las condiciones del mercado laboral. La dificultad de este envite radica en que se trata de ámbitos en los que la presencia femenina en las carreras uni-

versitarias correspondientes es todavía claramente inferior –aunque se camina con rapidez hacia la equiparación– y en que se trata de sectores de prestigio social y de poder, que los hombres defienden como uno de los últimos reductos de su supremacía. A todo ello hay que añadir que se trata de profesiones que se desarrollan mayoritariamente en la industria, un sector –como hemos visto– bastante «refractario» a la presencia de la mujer fuera de las actividades administrativas o de servicios.

Empleo público: el atractivo de la seguridad y la imparcialidad

En los dos grupos de ocupaciones que acabamos de analizar –sobre todo en el segundo–, los mayores aumentos del empleo femenino se concentran en ocupaciones con marcado protagonismo del sector público. Son muchas las posibilidades de que los docentes de nuestros hijos o el personal que nos cuide en un hospital sean mujeres. Y también es muy probable que si acudimos a una oficina de la Administración nos atienda una funcionaria. El empleo público va teniendo cada vez más rostro de mujer.

Los datos recogen fielmente este proceso. De los 1.186.000 asalariados públicos que había en 1974, 903.500 eran hombres y sólo 282.500 mujeres; es decir, un 74% eran hombres y un 26% mujeres. En 1998 había 2.229.000 asalariados públicos; 1.196.100 hombres (54%) y 1.032.900 mujeres (46%). Dicho de otro modo: de los 1.043.000 empleos públicos creados en el período 1974-1998, 292.600 fueron ocupados por hombres y 750.400 por mujeres. Es fácil, por tanto, ese desplazamiento en la identificación de este grupo laboral, mucho más si la referencia que tenemos es la de los incorporados en los últimos años. La importancia del empleo público entre las mujeres se acrecienta aún más si consideramos que, del aumento de 1.482.300 asalariadas que se registró en el período de análisis (1974-1998), 731.900 eran asalariadas del sector privado y 750.400 del sector público (tabla 18).

Estos datos nos remiten a dos preguntas: ¿por qué las mujeres han optado en una proporción tan alta por el empleo público? y ¿por qué han tenido tanto éxito en esa apuesta?

Tabla 18 – Evolución de los asalariados por sexo y sector de trabajo. En miles de personas. 1974-1998

	1974		1984		1993		1998 (*)	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Asalariados	6.563,3	2.232,2	5.260,6	2.017,4	5.638,1	2.981,4	6.400,6	3.714,5
Sector público	903,5	282,5	1.197,7	540,1	1.217,4	890,3	1.196,1	1.032,9
Sector privado	5.659,8	1.949,7	4.062,9	1.477,3	4.420,7	2.091,1	5.204,5	2.681,6

(*) Datos del segundo trimestre.

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

Respecto a la primera pregunta, resulta lógico que, tras la experiencia de la crisis de los años setenta que ya hemos comentado, las mujeres buscaran puestos de trabajo menos sujetos a los vaivenes de las coyunturas económicas, más seguros. Otra razón de peso en la opción mayoritaria de las mujeres por el empleo público es que en éste la maternidad y la crianza de los hijos no está «penalizada» en cuanto a seguridad y desarrollo profesional. Permite compatibilizar con mayor facilidad su realización como mujer y como madre. Probablemente, las posibilidades objetivas de promoción profesional no son muchas en la Administración o en el empleo público (educación, sanidad...), pero la realidad muestra que en la empresa privada existen muchas barreras, a veces invisibles, que también la limitan. Por otro lado, para las mujeres el empleo público tiene la ventaja de disponer de un sistema de acceso imparcial. Es un obstáculo menos, y no poco importante, que tienen que superar en su inserción laboral. En la empresa privada, generalmente, en igualdad de condiciones de cualificación, capacidad, etc., contratan a un hombre. Por eso las mujeres tienen que ser mejores y demostrarlo día a día. En la Administración, salvo en los cargos de libre designación, la igualdad de oportunidades y condiciones parece garantizada. Por último, el carácter social de su comportamiento hace que muchas de ellas escojan como opción profesional trabajos de servicio social (educación, sanidad, asistencia...), encuadrados fundamentalmente en el sector público.

En cuanto al éxito de las mujeres en el empleo público, es achacable, en primer lugar, al aumento espectacular en su nivel formativo y a la ventaja que están adquiriendo en este ámbito frente a los hombres. También hay que señalar la importante presencia en el empleo público de ocupaciones relacionadas con la educación, la salud y los servicios sociales, identificadas tradicionalmente con el sexo femenino. Pero no se puede olvidar que son ocupaciones, incluso las de más alto nivel, que se han hecho menos atractivas para los hombres: el ascenso en la carrera profesional suele ser corto y difícil, la remuneración que ofrecen ya no es «competitiva», la competencia se ha intensificado notablemente y algunos entienden que la presencia cada vez mayor de mujeres es manifestación y hasta causa de la pérdida de prestigio social de estas profesiones, que, además, presentan la dificultad añadida de tener que dedicar un tiempo largo y sacrificado a la preparación de oposiciones.

Ese éxito laboral también queda matizado cuando se descubre que no ha habido una evolución similar en la distribución por sexo de los niveles más altos de la Administración. En 1992, el 19% de los funcionarios con nivel del 28 al 30 eran mujeres; en 1997, dicho porcentaje había aumentado sólo cuatro puntos, hasta el 23%. Los datos respecto al total de cada grupo son mucho menos favorables para las mujeres: un 1,4% de las funcionarias tenía niveles del 28 al 30 en 1992, porcentaje que se elevó al 2% en 1997; entre los hombres, pasó del 4,6% al 5,6% en el mismo período. Se

puede achacar la persistencia de estas diferencias a la relativamente reciente incorporación masiva de la mujer al empleo público, pero no hay que minusvalorar el hecho de que, en muchas ocasiones, el acceso a esos niveles se produce a través de puestos de libre designación, en los cuales entran en juego algo más que las capacidades, conocimientos y experiencia puramente profesionales.

Por otro lado, no parece arriesgado afirmar que la edad dorada del empleo público ha terminado; probablemente, queda margen de crecimiento en sanidad y en algunos servicios sociales, pero mucho menor en educación. El control del déficit público y los procesos de reforma de las Administraciones son frenos a la expansión del personal que trabaja en este ámbito. Las políticas de crecimiento del empleo público como medida contracíclica en períodos de crisis son ampliamente cuestionadas. Las mujeres se ven abocadas a centrar sus esfuerzos en el sector privado. Cuentan a su favor con una experiencia ya prolongada, que ha echado por tierra multitud de tópicos discriminantes respecto a la motivación, actitudes y rendimiento en el trabajo. El hecho de que en el período 1993-1998 las asalariadas del sector público aumentaron un 16%, mientras que las del sector privado lo hicieron en un 28%, puede anunciar un cambio de tendencia muy interesante.

2.3 *En los mismos empleos, pero de diferente manera*

No basta con saber cuántas y dónde están ocupadas las mujeres españolas. En el proceso de inserción de la mujer en el mundo laboral, importa analizar también las condiciones en las que se produce ese acceso, para detectar la evolución de la desigualdad respecto a los hombres y la adaptación de la oferta de puestos de trabajo a la mayor complejidad del curso vital de las mujeres y a su condición de mujer, madre y esposa.

De colaboradoras a protagonistas de su trabajo

Una primera aproximación es la que se refiere a la situación profesional de las mujeres ocupadas. Bajo este concepto se recoge la información relativa a los trabajadores en función de que éstos trabajen por cuenta ajena –como asalariados– o por cuenta propia –como empresarios sin asalariados/autónomos, miembros de cooperativa, ayuda familiar o empleadores–. La situación profesional constituye un índice privilegiado para analizar desde un punto de vista social el modo y los condicionantes de la entrada de las personas en el mundo del trabajo y el desarrollo e implicaciones de su actividad laboral.

Para homogeneizar la serie, en la tabla 19 hemos agrupado bajo un término ya en desuso en la estadística laboral –«empleados de producción do-

Tabla 19 – Evolución del empleo en las formas de producción por sexo. En miles de personas. 1974-1998

	1974		1984		1993		1998 (*)	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Empleados de producción doméstica	2.251,6	1.334,5	1.942,3	981,4	1.636,6	895,5	1.542,3	799,5
Empleadores	352,3	36,0	325,6	33,5	450,6	89,0	545,4	135,1
Asalariados	6.563,3	2.232,2	5.260,6	2.017,4	5.638,1	2.981,5	6.400,6	3.714,6
Tasa de salarización	71,6	62,0	69,9	66,5	72,8	74,9	75,3	79,7
Ocupados	9.167,2	3.602,7	7.528,5	3.032,3	7.741,8	3.981,7	8.497,0	4.663,6

(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

méstica»– a los que trabajan en régimen de ayuda familiar, a los empresarios sin asalariados y a los miembros de cooperativas. Se aprecia, en primer lugar, un descenso ininterrumpido de este grupo, tanto entre los hombres como entre las mujeres. En el caso de estas últimas, este proceso tiene una significación especial en lo que se refiere a su inserción en el mercado laboral.

Tradicionalmente, la integración laboral de la mujer se realizaba a través de la ayuda familiar. A lo largo de muchos siglos el trabajo de la mujer ha sido de gran importancia en la marcha de los negocios de artesanos, comerciantes y agricultores. La venta de los productos y la administración de los pequeños negocios eran actividades frecuentemente realizadas por mujeres. El advenimiento de la industrialización y la individualización de los procesos económicos y otros procesos sociales que ya comentamos en el apartado anterior, dieron como resultado que la situación profesional de la mujer en ese contexto se percibiera y se viviera en muchos casos como una situación de dependencia o de clara inferioridad y sin el reconocimiento social y la protección legal que merecía.

Desde esta perspectiva, podemos entender el descenso de las empleadas de producción doméstica como un proceso hacia una inserción más equilibrada, más regulada, más independiente y más justa de la mujer en el mercado de trabajo. El trabajo por cuenta ajena, con un salario, hace «visible» la actividad laboral de la mujer; le confiere una materialidad social que no se reconoce en la misma medida a las empleadas de producción doméstica. Pareciera que éstas no fueran verdaderas profesionales del trabajo. Y a efectos de protección sociolaboral ciertamente no lo son.

La lógica contrapartida a este descenso de las empleadas de producción doméstica es el aumento de las asalariadas. Entre 1974 y 1998 aumentó en 1.482.300 el número de asalariadas, lo que contribuyó a que la tasa de salarización pasara de un 62% a un 80% en el mismo período. Esta tasa es ya claramente superior a la de los hombres. La salarización supone para

muchas mujeres un cambio sustancial en la valoración del trabajo. Además de la materialización o visibilización que antes indicábamos, el salario conlleva un reconocimiento social, aunque sólo sea como expresión de la capacidad teórica de decisión sobre ese dinero o como capacidad de compra. Los fabricantes y los publicitarios han entendido perfectamente la trascendencia de este cambio de la mujer hacia su consolidación como consumidor independiente y cada vez con más recursos.

Sigue habiendo muy pocas empleadoras. Su ausencia casi total de las páginas de economía de los medios de comunicación es un claro índice de este déficit. Según la EPA, en 1998 había en nuestro país 135.100 empresarias con asalariados, no llega a un 3% del total de ocupadas; en el mismo año había 545.400 hombres, un 6% de los ocupados. Este desfase probablemente está lejos de equilibrarse, pero el aumento entre las mujeres en las últimas décadas ha sido muy notable: las 36.000 empleadoras que había en 1974 casi se han cuadruplicado en 1998. Es el grupo que registra un mayor incremento porcentual.

Según el Estudio 2.135 del CIS, los hombres prefieren en mayor medida que las mujeres ser un trabajador por cuenta propia: 59% para aquéllos y 49% para éstas. Por tanto, en las preferencias las diferencias son menores que en los datos reales. Por decirlo de otra forma, las diferencias entre hombres y mujeres son mayores en la realidad que en el deseo. Esta descompensación anuncia la continuidad e intensificación de ese proceso de acercamiento, en este ámbito, entre ambos sexos. El deseo de las mujeres, sus preferencias, tiene un enorme potencial transformador de la realidad, aunque las dificultades son muchas y más aún en la actividad empresarial. Es un mundo que se identifica con la agresividad, con la capacidad de liderazgo entendida muchas veces como autoridad y firme determinación, con la dedicación casi exclusiva al trabajo y con la asimilación entre éxito empresarial y éxito personal. Son todos ellos aspectos que parecen no encajar demasiado con un «perfil femenino». Sin embargo, la misma evolución de la empresa y del contexto empresarial parece anunciar una mayor cotización de actitudes tradicionalmente relacionadas con la mujer: la constancia, el principio de realidad en la ecuación riesgo/seguridad, la capacidad de relacionarse y relacionar, la capacidad de delegar.

Negociar desde la debilidad

El progresivo abandono de las mujeres del modo de producción doméstica no ha supuesto que haya desaparecido la consideración del trabajo de la mujer por parte de algunos empresarios como un trabajo de inferior categoría. La subsidiaridad y dependencia propias de la ayuda familiar se han manifestado en la relación contractual bajo la forma de la precariedad laboral. Para medirla, se suele tener en cuenta la proporción de contratos de duración definida o temporal. No se trata sólo de que su duración sea más

o menos corta y que su finalización aboque de nuevo a la difícil situación del paro ni de que conlleven una menor protección social, sino de que otorga una clara preponderancia al poder del empresario sobre el del trabajador que puede transformarse en arbitrariedad. Frente a esas situaciones, las mujeres aparecen más indefensas. El miedo a perder el empleo, a que no les renueven el contrato, actúa como un inhibidor más fuerte en su caso, en la medida en que les resulta mucho más difícil que a un hombre encontrar un empleo.

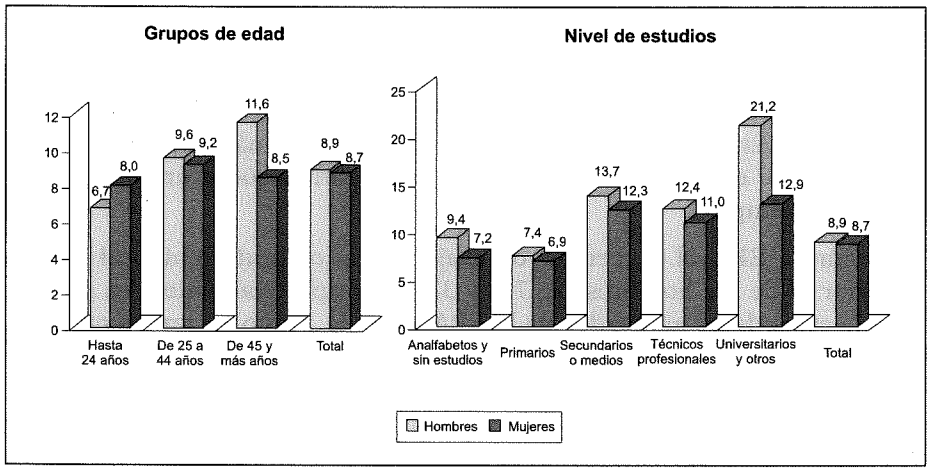
Según la EPA, el porcentaje de mujeres con contrato temporal es algo superior al de los hombres (35,7% y 32,4%, respectivamente). La globalidad de estos datos agregados de la EPA esconde, como en tantos otros casos, una casuística de desigualdad manifiesta entre hombres y mujeres. Las cifras de contratación anual del Inem nos permiten, a modo de microscopio, acercarnos a una realidad donde los trazos gruesos y uniformes de la realidad descrita por la EPA se descomponen en múltiples tonalidades y en trayectorias muy diferentes.

Respecto a la duración, el 31% de los contratos temporales que firmaron los hombres en 1998 fueron por un mes o menos; en el caso de las mujeres, dicho porcentaje se elevó hasta un 41% (indicador 1.5.28 del Anexo Estadístico). Si sumamos los de uno a tres meses, nos encontramos que superan el 56%, 12 puntos más que los hombres. Esto implica, en el mejor de los casos, una notable rotación en el empleo. Valgan como ejemplo los frecuentes cambios de las cajeras de los supermercados e hipermercados, de las dependientas de comercio, de los servicios de información, etc.

En la distribución por grupos de edad (gráfico 8), se aprecia que en el porcentaje de contratos indefinidos las mujeres superan a los hombres en el grupo de hasta 24 años y quedan por detrás en los otros dos grupos, especialmente en el de 45 y más años; las mujeres de esa edad que consiguen un empleo sufren una mayor discriminación respecto a los hombres en las condiciones de contratación. Por nivel de estudios, lo que más llama la atención es la enorme diferencia entre hombres y mujeres con estudios universitarios: mientras el 21,2% de los contratos firmados por aquéllos en 1998 fueron indefinidos, las mujeres se quedaron en un 12,9%. A esta mayor precariedad laboral se une, además, el hecho de que, entre los titulados universitarios españoles con empleo, las mujeres sufren también en mayor proporción que los hombres el subempleo: el 34% de las ocupadas con titulación universitaria en nuestro país están subempleadas, frente al 27% en el caso de los hombres.

El acuerdo firmado entre sindicatos, patronal y Ministerio de Trabajo en mayo de 1997 no ha contribuido a mejorar la situación de las mujeres en este aspecto. Del total de contratos indefinidos que se han acogido a esta nueva regulación, el 67% ha correspondido a hombres y el 33% a mujeres,

Gráfico 8 – Contratos indefinidos por grupos de edad y nivel de estudios. En porcentaje. 1998



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

a pesar de que las mujeres representaban el 45% del colectivo susceptible de beneficiarse de dicho acuerdo.

El trabajo a tiempo parcial debe ser una alternativa real

Es cierto que muchos –probablemente la mayoría– de los contratos a tiempo parcial pueden considerarse contratos precarios. De hecho, según las estadísticas del Inem, el 93,8% de los contratos a tiempo parcial firmados en 1998 han sido contratos de duración determinada. Sin embargo, sería conveniente que tuviéramos claro y aceptáramos que, al menos en teoría, trabajar a jornada parcial no tiene por qué suponer una rebaja en la calidad y estabilidad del empleo ni tampoco una menor motivación laboral de la persona que elige voluntariamente ese tipo de jornada. El trabajo a tiempo parcial está muy extendido en países con un alto desarrollo económico y social y muchos analistas establecen una estrecha relación entre ambos procesos. La creciente complejidad y diversificación de las situaciones y demandas económicas y sociales plantean la necesidad de una diversificación y enriquecimiento similar de la oferta laboral. Desde esta perspectiva debemos analizar e interpretar los datos del empleo a tiempo parcial, un tipo de empleo mayoritariamente femenino.

En el conjunto de los empleados españoles, la presencia del trabajo a tiempo parcial es casi testimonial: sólo un 8%, poco más de un millón de empleados. La distancia con respecto a los países de nuestro entorno es muy grande; la media de la Unión Europea está en el 17%, pero en algunos países supera ampliamente el 20%. No es tan grande la diferencia en cuanto a la distribución entre hombres y mujeres de este tipo de contratos: en

el conjunto de la Unión Europea, el 81% de los ocupados a tiempo parcial son mujeres; en nuestro país ese porcentaje se reduce al 75% (indicador 1.5.29 del Anexo Estadístico).

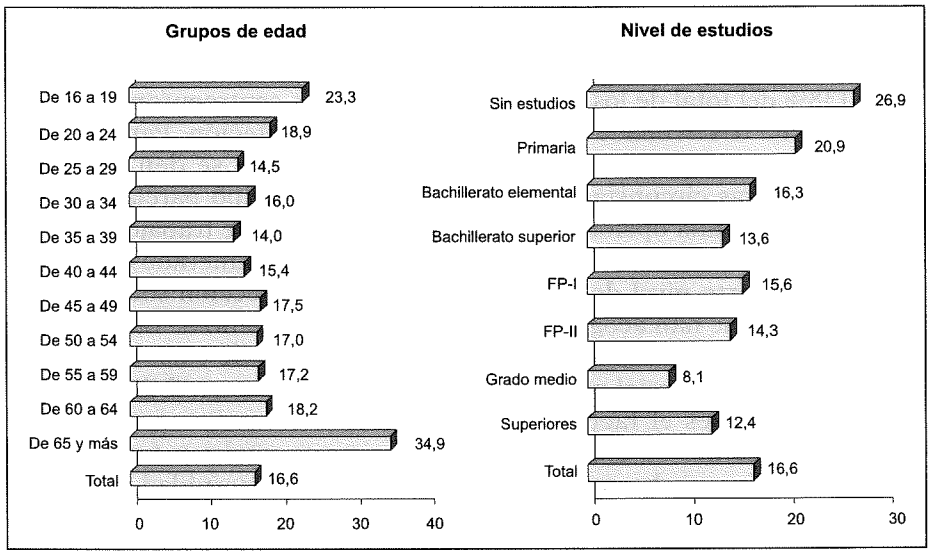
Al hablar de empleo a tiempo parcial, la referencia ineludible es Holanda (38% del total de los ocupados). En este país centroeuropeo es donde más se ha desarrollado esta modalidad de contratación. Para la configuración de un modelo semejante es necesario que se den, como en Holanda, ciertas circunstancias: que el trabajo a tiempo parcial sea fundamentalmente una opción voluntaria y que este tipo de trabajos sean suficientemente estables, de larga duración y bien remunerados, para garantizar un cierto nivel de vida y una adecuada protección social. A este tipo de trabajo se han acogido no sólo mujeres, sino también bastantes jóvenes varones (aunque también en Holanda casi tres de cada cuatro empleados a tiempo parcial son mujeres). El deseo de compatibilizar maternidad y trabajo es el factor determinante de esta mayor presencia de mujeres. El intento de dar respuesta a un aspecto vital tan fundamental para la mujer y para la sociedad entera como es la maternidad y el cuidado de los hijos, a través de la posibilidad de acogerse en buenas condiciones a este tipo de empleo, es una muestra de la madurez y desarrollo de la sociedad holandesa.

También un buen número de mujeres españolas desearía poder compatibilizar mejor su trabajo y las tareas ligadas a la maternidad y al cuidado de los hijos por medio del empleo a tiempo parcial. Según una encuesta del CIS, a la pregunta por la preferencia de trabajar a tiempo parcial o a tiempo completo, un 28% de las mujeres manifestó preferir una jornada a tiempo parcial. En las edades propias de la maternidad, dicho porcentaje asciende hasta casi un 35%. Frente a este deseo de un número apreciable de mujeres españolas de tener un empleo a tiempo parcial, ¿cuál es la realidad?

En primer lugar, hay que decir que la oferta de puestos de trabajo a tiempo parcial es escasa, poco diversificada y poco adaptada a la situación vital de la mujer. Teóricamente, para satisfacer los deseos de ese 28% de mujeres que desearía trabajar a tiempo parcial tendría que haber 1.277.000 empleadas en esas condiciones, medio millón más de las que realmente hay.

Por otro lado, casi el 70% de las mujeres empleadas a tiempo parcial se concentran en la hostelería, los servicios empresariales (fundamentalmente de limpieza), la educación y, sobre todo, el personal doméstico y el comercio (indicador 1.5.30 del Anexo Estadístico). Precisamente por estar encuadradas en esas ramas de actividad, las tasas de parcialidad son mucho mayores entre las mujeres sin estudios o con estudios primarios que entre el resto: 27% y 21%, respectivamente, frente a un 12% entre las que tienen estudios superiores (gráfico 9). Por último, por grupos de edad, las tasas de

Gráfico 9 – Mujeres ocupadas con jornada a tiempo parcial por grupos de edad y nivel de estudios. En porcentaje. 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Consejo Económico y Social, *El trabajo a tiempo parcial*, Informe 4/1996.

parcialidad son mayores entre las jóvenes y entre las mayores, precisamente los grupos que, según los datos de la encuesta del CIS, en menor medida desearían tener ese tipo de empleo[21].

Este cuadro poco satisfactorio de la oferta de empleo a tiempo parcial se completa con el hecho de que la gran mayoría de las mujeres con contrato a jornada parcial manifieste que ha accedido a ese tipo de empleo porque no ha podido conseguir otro. Según los datos de la EPA referentes a las causas por las cuales se trabaja a tiempo parcial, sólo el 14% de las mujeres cita como motivo las obligaciones familiares o no querer trabajo de jornada completa. La disparidad de este porcentaje respecto al 28% de mujeres que, según la encuesta del CIS, desearían tener un trabajo de este tipo hay que buscarla en las características de los trabajos a tiempo parcial que se ofertan. La protección social que ofrecen es claramente insuficiente, cuando no prácticamente inexistente[22].

---

[21] Para un estudio detallado del trabajo a tiempo parcial en España puede consultarse *El trabajo a tiempo parcial,* Informe 4/1996 del Consejo Económico y Social.

[22] Los trabajadores a tiempo parcial con jornadas inferiores a 12 horas semanales o 48 mensuales no tienen cubiertas las contingencias por las que no cotizan: jubilación, desempleo, invalidez y viudedad no derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, prestación por hijo a cargo y asistencia sanitaria derivada de accidente no laboral o enfermedad.

En el contexto de las incertidumbres ligadas a la vida laboral, a la vida familiar y a las prestaciones socioeconómicas características del Estado de Bienestar (pensiones, servicios sociales, guarderías, etc.), dicho déficit de protección social mediatiza enormemente la opción de las mujeres por un empleo a tiempo parcial. Éstas prefieren sufrir la tensión de una doble jornada agotadora y hasta el sentimiento de culpa por no poder dedicar todo el tiempo que quisieran a ser «buenas madres» o «buenas esposas» a arriesgarse a quedar en condiciones manifiestamente precarias o con la incertidumbre de si pasados los años de crianza de los hijos van a poder encontrar un puesto de trabajo semejante al que tenían antes. Todavía está mal visto en las empresas españolas solicitar este tipo de jornada; se entiende como una falta de interés por el trabajo. Esta disyuntiva perversa se acentúa a medida que aumenta el nivel profesional y de remuneración de las ocupaciones.

Sería necesaria una revalorización social del trabajo a tiempo parcial. Es fundamental desligar el concepto de trabajo a tiempo parcial del de empleo precario. La reciente aprobación por parte de los sindicatos y de la Administración de una nueva regulación del trabajo a tiempo parcial en nuestro país, con claras mejoras en lo que se refiere a protección social y definición de la jornada, es un paso positivo en esa dirección. Sin embargo, la retirada de la CEOE de la firma del pacto sobre el nuevo contrato a tiempo parcial, por desacuerdo con algunos de los puntos de la nueva regulación, augura un futuro difícil e incierto a este nuevo contrato. El compromiso de las empresas es básico, tanto para conseguir una mayor oferta de este tipo de trabajos como para que se reconozca la maternidad, el cuidado de los hijos, la propia elección de la mujer, no como un obstáculo y una cuestión personal, sino como un asunto con una importante dimensión social.

Salarios: la suma de todas las desventajas

Muchas de las desventajas laborales de las mujeres que hemos ido analizando en este segundo apartado convergen en la materialización monetaria del trabajo: el salario. Por ello, el salario no es la simple contraprestación neutra de un trabajo realizado; en el salario se reflejan el mayor subempleo femenino, su menor presencia en los trabajos con mayor prestigio social y remuneración, la participación más alta de las mujeres en el empleo temporal y a tiempo parcial... Y se hace presente también algo que cuesta reconocer: todavía está muy arraigada la tendencia y la práctica real de pagar menos a las mujeres que a los hombres por el mismo trabajo. Por tanto, el salario constituye un indicador privilegiado de la evolución de la situación laboral de la mujer y del progreso o retroceso en la igualdad de géneros.

El instrumento más fiable del que disponemos para llevar a cabo una investigación en el ámbito de los salarios es la *Encuesta de Estructura Sala-*

rial 1995[23]. Cada trabajador español cobra de media al año 3.032.100 pesetas y una trabajadora, 2.036.100; en términos relativos, el salario medio de las mujeres es un 33% inferior al de los hombres. En un estudio de Eurostat sobre los salarios en cuatro países de la Unión Europea (Suecia, Francia, Reino Unido y España)[24], se han recalculado los salarios de las mujeres para aislar efectos estructurales como los que acabamos de señalar. El resultado para nuestro país ha sido que la diferencia salarial media entre hombres y mujeres, con un nivel formativo semejante, que trabajan en el mismo empleo y sector es del 22% a favor de los hombres. La diferencia sigue siendo, en consecuencia, muy notable.

En el mismo estudio de Eurostat se comprueba que las diferencias salariales entre hombres y mujeres en España son claramente superiores a las que se registran en Suecia, pero están parejas, e incluso por debajo, de las de Francia y el Reino Unido. Este dato no constituye ciertamente ningún consuelo, pero indica que, al menos en este aspecto, el retraso respecto a países con una estructura laboral parecida se va recuperando con mayor rapidez.

Por nivel de estudios (tabla 20), las mayores diferencias entre hombres y mujeres se dan entre las personas sin estudios y con educación primaria y las personas con estudios universitarios. En el caso de los universitarios, probablemente sea otra manifestación más del mayor subempleo universi-

Tabla 20 – Ganancia por trabajador y año por nivel de estudios y sexo. En miles de pesetas. 1995

	Hombres	Mujeres	% de variación
Sin estudios y educación primaria	2.610,3	1.514,6	–41,98
Educación primaria completa	2.511,2	1.671,0	–33,46
Educación General Básica	2.296,0	1.572,3	–31,52
Bachillerato	3.717,2	2.544,1	–31,56
Formación Profesional de grado medio	3.003,0	1.898,6	–36,78
Formación Profesional de grado superior	3.330,1	2.142,8	–35,65
Diplomados universitarios o equivalente	4.771,1	2.702,3	–43,36
Licenciados, ingenieros superiores, doctores	6.131,7	3.646,9	–40,52

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Estructura Salarial 1995*, 1997.

[23] Esta encuesta se realiza en todos los países de la Unión Europea con una periodicidad cuatrienal. En nuestro país hasta ahora el INE sólo ha realizado una: la *Encuesta de Estructural Salarial 1995*. Se hizo entre trabajadores por cuenta ajena que prestan sus servicios en centros de cotización de 10 o más asalariados en los sectores de la industria, la construcción, el comercio, la hostelería, los transportes y comunicaciones, la intermediación financiera, las actividades inmobiliarias y de alquiler y los servicios empresariales; quedan, por tanto, excluidas la agricultura, la Administración Pública, la sanidad, la educación y algunas otras actividades de menor peso en la economía.

[24] Eurostat, *Statistiques en bref/Population et conditions sociales*, 15/1997.

tario femenino y, sobre todo, de la escasa y aún reciente presencia de mujeres en puestos directivos de las empresas, donde se concentran los salarios más altos.

Las diferencias salariales por nivel de estudios entre hombres y mujeres tienen su reflejo en las diferencias por ocupaciones (indicador 1.5.31 del Anexo Estadístico). Prescindiendo de las ocupaciones relacionadas con la industria, donde la presencia de mujeres es casi testimonial, las mayores diferencias se producen en los extremos de la escala: los puestos directivos y los de trabajadores no cualificados. En este último grupo destacan los trabajadores no cualificados en servicios y los dependientes de comercio y asimilados. En el primer caso, el alto número de mujeres en las contratas de limpieza, muchas de ellas con jornada parcial, puede explicar esas diferencias; entre los dependientes de comercio, con condiciones laborales similares, aparece una situación de manifiesta desventaja salarial a igual trabajo.

Como dato positivo, podemos destacar el hecho de que las menores diferencias se registran en ocupaciones (profesionales de nivel superior, profesionales de nivel medio y técnicos y profesionales de apoyo) en las que el avance del empleo femenino es constante en los últimos años. Pero esta mejora nos vuelve a enfrentar con la realidad evidente de una segmentación o dualización cada vez mayor del empleo femenino y de las condiciones del mismo.

3. Al borde del desencanto

3.1 El paro se feminiza

La evolución de la actividad y del empleo femenino que hemos analizado en los dos apartados anteriores nos muestra un acelerado proceso de cambio. Al hablar de la inserción laboral de la mujer pensamos en ese cambio de mentalidad prácticamente general que se manifiesta en el deseo de construir su propia identidad a partir de uno de sus pilares básicos como es el trabajo extradoméstico o en la presencia cada vez mayor de mujeres en una buena parte de los puestos de trabajo. Pero en esa inserción laboral hay también mucho de frustración, de ilusiones rotas, de infravaloración de las dificultades de conservar o de conseguir un empleo.

Se puede argumentar que la ocupación de las mujeres ha crecido más y a mayor velocidad que la de los hombres. Es cierto, pero no ha progresado lo suficiente para poder absorber sus bolsas de desempleo. A primera vista, con una población activa femenina en crecimiento, que posee niveles de instrucción académica similares a los de los hombres, con políticas que promueven la igualdad de oportunidades, es fácil pensar que los problemas

para obtener un trabajo remunerado son los mismos para todos. No hay razones para tal optimismo: más activas y más ocupadas, pero también más desempleadas. Para los hombres, el paro también ha aumentado, es evidente, pero en menor proporción.

Como podemos apreciar en la tabla 21, en los últimos 20 años la tasa de paro masculina se ha duplicado, mientras que la tasa de paro femenina se ha multiplicado por tres. En valores absolutos, en 1978 el paro masculino doblaba prácticamente al femenino; sin embargo, a partir de 1990 hay más mujeres en paro que hombres. Estos datos reflejan con claridad que una parte importante de las mujeres que han accedido al mercado de trabajo en los últimos años está desempleada. La diferencia respecto a otros tiempos –ya lo dijimos en el primer apartado– es que ante la dificultad o imposibilidad de encontrar un empleo las mujeres no optan ya por abandonar el mercado de trabajo, sino que permanecen en él como desempleadas. Independientemente de que busquen con mayor o menor intensidad un empleo, de que vivan con mayor o menor angustia semejante situación o de que consideren más o menos fundamental para su vida encontrar un trabajo, el hecho de permanecer en el mercado de trabajo es toda una declaración de intenciones acerca de su deseo y voluntad, acerca de la implantación definitiva de un nuevo modelo de mujer.

La concreción de ese deseo y voluntad encuentra su manifestación más clara en los datos de paro del período 1985-1990. Como vimos al analizar la evolución de la ocupación, ése fue el período de mayor crecimiento del empleo femenino. Pues bien, mientras el paro masculino se redujo en casi 750.000 personas, el femenino aumentó en más de 200.000. Esta coincidencia de intenso aumento del empleo e incremento del paro es algo más que el resultado de una coyuntura económica favorable. Es en ese momento cuando cristalizan muchos de los cambios demográficos, educativos

Tabla 21 – Evolución de los parados y de la tasa de paro, según sexo. 1978-1998

	Hombres		Mujeres		Total	
	Absoluto	Tasa de paro	Absoluto	Tasa de paro	Absoluto	Tasa de paro
1978	659.220	7,14	335.060	8,88	994.280	7,65
1980	1.086.980	11,74	538.110	14,15	1.625.090	12,44
1985	1.897.610	20,01	1.063.860	25,43	2.961.470	21,67
1990	1.157.590	11,91	1.266.730	23,83	2.424.320	16,11
1995	1.750.890	18,11	1.828.460	30,22	3.579.350	22,77
1998 (*)	1.375.970	13,94	1.693.990	26,64	3.069.960	18,91
Variación absoluta 78/98	716.750		1.358.930		2.075.680	
% de variación 78/98	108,73		405,58		208,76	

(*) Datos del segundo trimestre.

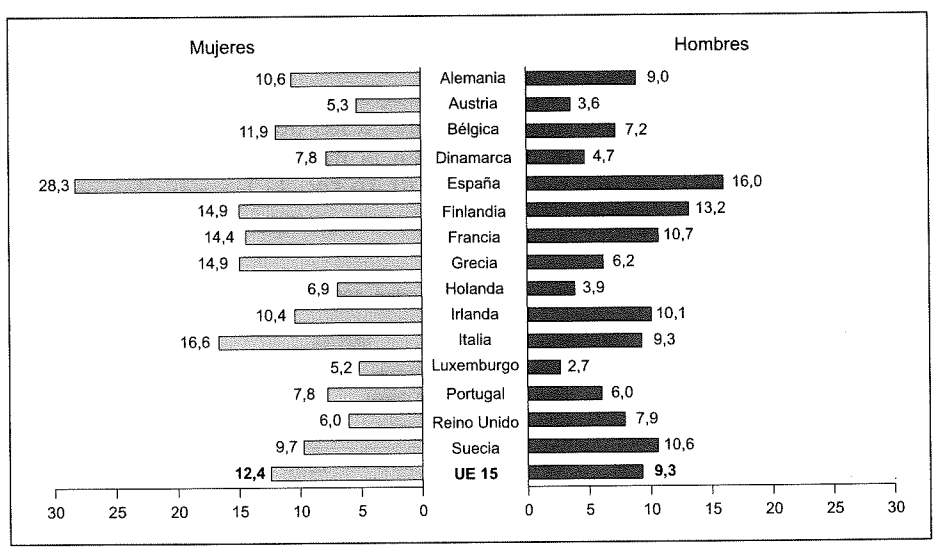
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

y sociales que alumbran definitivamente un modelo de mujer que hace del trabajo extradoméstico una dimensión fundamental de su vida.

Una de las cosas que más llama la atención en la tabla 21 es el hecho de que en el período 1995-1998 el número de parados varones haya descendido en casi 375.000, mientras que en el caso de las mujeres ese descenso haya sido de menos de la mitad (135.000). De este modo, las mujeres paradas han pasado en apenas cuatro años de suponer el 51% del total de parados al 55%. Al igual que vimos con el empleo, estos últimos años, claramente positivos para el paro, han favorecido en mucha mayor medida a los hombres que a las mujeres. A diferencia de lo ocurrido en la segunda mitad de los años ochenta, donde el proceso más llamativo o característico fue la progresiva feminización del empleo, en este período de crecimiento de la segunda mitad de los noventa el fenómeno más característico parece ser el de la feminización del desempleo.

El hecho de que la incorporación de la mujer al mercado laboral en España se haya producido con mucha celeridad y de forma masiva en las generaciones más jóvenes, aun siendo cierto, no debería utilizarse como justificación de una situación de manifiesta desventaja para las mujeres y no debería ocultar que las mujeres siguen sufriendo un trato discriminatorio respecto a los hombres en el mercado laboral. Desaparecidos en muchos casos las características «masculinas» de numerosos trabajos, la ocupación de los mismos debería guiarse por criterios de competencia. Pero lo cierto es que bajo otros criterios poco objetivos –como el tan indefinido de ade-

Gráfico 10 – Tasa de paro por sexo en la Unión Europea. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *Employment in Europe 1998*, Luxemburgo, 1998.

cuación–, se siguen colando multitud de actitudes de infravaloración y sospecha sobre el trabajo de las mujeres que acaban manifestándose en un paro más elevado.

Si la comparación con los parados varones es desesperanzadora, el contraste con el resto de los países europeos resulta un tanto deprimente (gráfico 10). Mientras que el paro masculino español no llega a duplicar la media, el paro femenino la multiplica prácticamente por 2,3. Además, la diferencia entre la tasa de paro masculina y la femenina es, con mucho, la mayor: 12 puntos. Por tanto, si por una diferencia media de menos de tres puntos, la Unión Europea considera a las mujeres como un grupo –junto con los jóvenes, los parados de larga duración...– que requiere una atención especial, ¿qué cabría hacer en nuestro país?

Se puede aducir que las cifras de paro femenino españolas no son reales, que hay muchas mujeres trabajando en la economía sumergida y en el servicio doméstico no legalizado. Sin embargo, por muy abultadas y reales que sean esas cifras, la realidad laboral de las mujeres no se ve sustancialmente modificada y debemos calificar de completamente inaceptable esta situación. La convergencia en este aspecto es mucho más que una meta de desarrollo económico; es un auténtico test de desarrollo social, de construcción de una sociedad más equilibrada y más justa.

Diferencias menores e irreales

La persistencia de la desigualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral se muestra con toda claridad en los datos de la tabla 22. En el grupo de los más jóvenes (hasta 24 años), con niveles formativos equivalentes –e incluso superiores entre las mujeres– y sin condicionamientos de otro tipo –hijos, cuidado de personas mayores o con discapacidad...– las tasas de paro femenino son muy superiores a las del masculino. Esta mayor tasa de paro encuentra su correlato en la mayor dificultad de las mujeres para encontrar su primer empleo. El 19,5% de los parados varones (268.900) buscan su primer empleo, porcentaje que se eleva al 27,4%

Tabla 22 – Parados y tasa de paro por sexo y grupos de edad. 1998

	Hombres		Mujeres		Total	
	Absoluto (en miles)	Tasa de paro	Absoluto (en miles)	Tasa de paro	Absoluto (en miles)	Tasa de paro
Hasta 24 años	419,7	29,47	499,1	43,56	918,8	35,75
De 25 a 44 años	657,8	12,94	947,4	26,12	1.605,2	18,43
De 45 y más años	298,4	8,87	247,5	15,61	545,9	11,03
Total	**1.375,9**	**13,94**	**1.694,0**	**26,65**	**3.069,9**	**18,91**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundo trimestre, 1998.

(464.400) en el caso de las mujeres. Parece evidente que semejante desfase no puede ser imputado en su totalidad a una errónea elección del perfil formativo y profesional por parte de las mujeres. Hay otros elementos menos objetivos que condicionan esta mayor dificultad de las mujeres para encontrar un primer empleo.

La mejora en el grupo de 25 a 44 años es debida a que se trata del período en el que las tituladas universitarias entran de lleno en el mercado laboral, con mejores opciones para conseguir un empleo. Pero no podemos olvidar que se trata de una etapa en la que, sobre todo por causa de la maternidad, no pocas mujeres abandonan el mercado laboral, como comprobamos en el primer apartado. No obstante, hay que destacar que la diferencia negativa respecto a los varones se mantiene alrededor de los 14 puntos, lo que significa que la mejor preparación y competencia sirve como mucho para evitar que aumenten las desventajas.

El mínimo que marca la tasa de paro femenina entre las mujeres de 45 y más años está relacionado con los factores generacionales a los que ya hicimos referencia. Bastantes de las mujeres de ese grupo de edad nunca entraron en el mercado laboral y muchas de las que sí lo hicieron, al perder o dejar su trabajo, pasaron no a una situación de paro sino de inactividad. Este comportamiento nos permite hablar de un paro latente entre las mujeres de más edad: no se identifican como paradas, pero desearían tener un empleo. No obstante, esta inferior tasa de paro de las mujeres de más edad tiene otras variables explicativas también relevantes, como el hecho de que muchas mujeres empleadas trabajen en actividades y sectores –como la Administración y los servicios públicos– que han sufrido en menor medida el azote del paro.

En los dos apartados anteriores hemos visto la notable influencia del nivel de estudios en la situación laboral de las mujeres. Las cifras de paro muestran alguna peculiaridad a este respecto. Mientras que en la población activa y en la ocupada el nivel de estudios de las enseñanzas medias y técnico-profesionales marcaba un claro punto de inflexión, en el caso del paro dicha inflexión sólo se produce en el caso de los estudios universitarios (tabla 23). En el resto de los estudios, las tasas de paro no sufren variaciones significativas y se mantienen, en general, alrededor del 30%. Aunque parece evidente que los estudios universitarios, con un 19% de paro, tampoco suponen ningún seguro contra el desempleo. En este sentido, no deja de ser curioso que los mayores desequilibrios relativos entre hombres y mujeres se produzcan en los estudios profesionales y en los universitarios.

No cabe la menor duda de que educación, formación profesional, empleo y vida laboral están vinculados. Basta recordar que, según la Comisión Europea, el 50% de los parados en Europa no tiene ninguna cualificación y que tener una cualificación antigua, desactualizada o carecer de práctica profesional significa empobrecer las posibilidades de inserción laboral. Sin embargo, el hecho de que las mujeres paradas tengan mejor nivel formati-

Tabla 23 – Parados y tasa de paro por sexo y nivel de estudios. 1998

	Hombres		Mujeres		Total	
	Absoluto (en miles)	Tasa de paro	Absoluto (en miles)	Tasa de paro	Absoluto (en miles)	Tasa de paro
Analfabetos	9,9	20,63	17,0	32,57	26,9	26,85
Sin estudios	110,0	20,89	85,8	29,26	195,8	23,88
Primarios	376,5	13,28	322,0	24,25	698,5	16,78
Secundarios o medios	673,0	15,28	870,4	30,34	1.543,4	21,22
Técnicos profesionales superiores	84,0	11,46	136,2	30,32	220,2	18,63
Universitarios y otros	122,7	9,25	262,6	19,22	385,3	14,31
Total	**1.376,1**	**13,94**	**1.694,0**	**26,65**	**3.070,1**	**18,92**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundo trimestre, 1998.

vo que los hombres –el 36% de los parados tiene como mucho estudios primarios, porcentaje que se reduce al 25% entre las mujeres– no se traduce en avances relativos en su situación laboral.

Después de un período prolongado de desempleo, no sólo se pierden habilidades o conocimientos técnicos, sino también las pautas de comportamiento que conlleva el desempeño de una ocupación. La relación es directa: mayor tiempo en desempleo, mayor necesidad de un reciclaje integral de actualización y de renovación de hábitos de trabajo que logre una adaptación efectiva a los requerimientos de los empleadores. Las mujeres están haciendo un gran esfuerzo en este sentido, pero chocan con una realidad laboral muy poco sensible o que no valora en su justa medida este esfuerzo y sus resultados en términos de aptitud y actitud profesional.

3.2 *El largo camino hacia el desánimo*

El paro no sólo afecta a más mujeres que a hombres, sino que lo hace con más intensidad. El paro de larga duración –aquellos desempleados que permanecen en esta situación un año o más– también es superior en las mujeres. En términos generales, las mujeres padecen períodos más prolongados de desempleo: en situación de paro de larga duración se encuentra el 58,3% de las mujeres paradas (988.300), frente al 47,3% de los varones (650.600).

Con todo, quizá el dato más llamativo es que el 34% de las 1.229.600 mujeres en paro que han trabajado antes (417.600) dejaron su último empleo hace tres años o más, casi el doble que los 221.900 varones en iguales circunstancias (20%). Así pues, las mujeres que pierden su empleo tienen muchas más dificultades que los hombres para volver a recuperarlo. Alrededor de la mitad de las mujeres en paro de 35 y más años que han traba-

jado antes llevan tres años o más en esta situación, lo que significa que difícilmente volverán a encontrar un empleo. En el caso de los hombres es a partir de los 50 cuando las dificultades empiezan a ser llamativas. No parece demasiado aventurado relacionar esta mayor dificultad a partir de los 35 años con la maternidad y con el hecho de que un número importante de las mujeres en paro que antes han trabajado lo hayan hecho en los grupos «servicios de restauración y personales», «servicios de protección y seguridad», «dependientes de comercio y asimilados» y «administrativos», donde existe una alta rotación en el empleo, horarios complicados y bajos salarios y donde se privilegia la presencia de trabajadoras jóvenes.

Ciertamente el paro en cualquier circunstancia es una situación negativa, pero es evidente que no es lo mismo llevar en paro algunos meses que llevar años; el potencial destructivo y desilusionante de un largo período en el que no se puede normalizar la vida como ciudadano y como persona deja profundas huellas de desánimo, frustración e infravaloración. Pero este aspecto común a hombres y mujeres se complica en el caso de estas últimas cuando después de años de formación común, de discursos de igualdad, se tropieza con la dura realidad de tener que enfrentarse a mayores dificultades por el simple hecho de ser mujer.

No se trata de especular sobre el grado de desventaja real que se deriva de estas situaciones, pero el fracaso y la no aceptación repetida, al margen de subjetividades, produce desmotivación. De ahí que también las mujeres se manifiesten como las más afectadas por el desánimo. La EPA define como desanimadas a aquellas personas en situación de inactividad que no buscan empleo porque creen que no lo van a encontrar, tanto si lo han intentado como si no. De las 57.500 personas desanimadas, 12.800 son varones y 44.700 mujeres; de éstas, 37.000 son casadas y 35.900 tienen entre 25 y 54 años.

En el fondo, se sigue pensando que la significación del trabajo –y de la falta de éste– no es igual para los hombres que para las mujeres. Sigue latente el estereotipo del reparto de las tareas entre hombre y mujer, de tal manera que para la mujer el trabajo extradoméstico sería en realidad una ocupación secundaria frente a su principal función de madre y esposa. Desde este punto de vista, el paro aparece como una situación menos dramática y urgente para la mujer que para el hombre. Esto acaba justificando la situación de desventaja en el mundo laboral que sufren las mujeres.

3.3 Escasos resultados de las políticas de apoyo

Las desventajas que hemos analizado son el motivo por el cual las mujeres han pasado a ser consideradas como uno de los colectivos con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo, junto a los jóvenes,

los mayores de 54 años, los parados de larga duración y los discapacitados. A estos grupos se dirigen muchas de las acciones acordadas en la Cumbre de Luxemburgo de 1997, dado que en la mayoría de los países de la Unión Europea estos colectivos son los más difíciles de insertar o reinsertar. Entre las cuatro grandes líneas de acción –denominados pilares– aprobadas en dicha cumbre, se incluye una destinada a reforzar la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Dentro del IV Pilar existen tres directrices –números 16, 17 y 18– que tratan de «combatir la discriminación entre hombres y mujeres», «conciliar la vida laboral con la vida familiar» y «facilitar la reincorporación al trabajo». Se insta a los Estados miembros a que tomen las medidas precisas para reducir la desigualdad entre las tasas de desempleo de hombres y mujeres, incrementar la tasa de ocupación de las mismas, facilitar el acceso a servicios de guardería y asistencia y facilitar especial atención tanto a hombres como a mujeres para favorecer su incorporación a la vida activa tras una ausencia, suprimiendo las barreras que dificultan su reincorporación.

No parece que se aporten demasiadas novedades en el texto; son las mismas declaraciones que se vienen planteando desde muchos años atrás. Es evidente que depende de la voluntad de los países el que cambie el ritmo y la efectividad de las actuaciones. En lo que nos afecta directamente, el *Plan de Acción para el Empleo del Reino de España 1998* establece una serie de medidas, de las que se han seleccionado aquellas que en principio parecen más interesantes:

— «Coste cero», que consiste en eximir del pago de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social a las empresas que realicen contratos a jóvenes o parados de larga duración para sustituir a trabajadoras o trabajadores durante el período de baja por maternidad o adopción.

— Introducción del principio de igual retribución por trabajo de igual valor, modificando para ello el artículo 28 del Estatuto de los Trabajadores.

— Formación de un número mayor de mujeres en profesiones y ocupaciones que constituyan nuevos yacimientos de empleo y nuevas tecnologías.

— Información y tutoría para la creación de empresas y puesta en marcha de proyectos empresariales que sean llevados a cabo por mujeres.

— Potenciación de las ayudas financieras existentes para mujeres emprendedoras que hayan iniciado una actividad empresarial.

Estas acciones, que pretenden facilitar la inserción profesional y la permanencia en el mercado de trabajo, sin restarles importancia, no suavizan demasiado el grado de dificultad que hay que salvar para encontrar un empleo, máxime si se tiene en cuenta que la actividad de las mujeres está en pleno desarrollo debido a que su tasa de actividad es bastante más baja que

la de los países de nuestro entorno, por lo que aún cabe esperar que las incorporaciones a la vida activa sigan aumentando. El único factor de corrección que puede reducir en parte el número de activas es el descenso en los flujos de entrada de los jóvenes en los próximos años como consecuencia de la baja natalidad.

Son muchas las políticas puestas en marcha destinadas a apoyar a las mujeres en paro, pero serán siempre insuficientes mientras la empresa y los empresarios sigan pensando que contratar a una mujer trae más problemas que contratar a un hombre y se sigan manteniendo muchos de los prejuicios que acompañan a la actividad laboral de las mujeres[25]. Que las modificaciones legales en materia de igualdad no son aplicadas en todos los casos es sabido, pero hay que añadir, además, que la discriminación en esta materia suele ejercerse de manera invisible.

Por último, en lo que se refiere a la búsqueda de alternativas al trabajo por cuenta ajena o asalariado, no son demasiadas las mujeres –ni los hombres– que estarían dispuestas a crear una empresa o establecerse por su cuenta como autoempleadas. La ascensión del desempleo, que en otros países ha servido para desarrollar el carácter emprendedor, no parece que haya fomentado la creación de empresas o el establecimiento por cuenta propia.

En este contexto se inscribe la Iniciativa NOW (Nuevas Oportunidades para las Mujeres) de la Unión Europea, que se propone contribuir a que las mujeres se beneficien, en igualdad de condiciones, de los efectos positivos que se esperan del crecimiento económico y del desarrollo tecnológico, teniendo en cuenta las dificultades estructurales específicas que éstas sufren en el mercado de trabajo. Las acciones comprendidas en el programa NOW tienen dos finalidades: a) revalorizar y promover la cualificación de las mujeres a fin de que éstas puedan crear sus propias empresas y cooperativas; y b) contribuir a la reinserción de las mujeres dentro del mercado regular de trabajo, con el fin de evitar una agravación de las situaciones de exclusión del mercado laboral y de precarización del empleo femenino. Se financia con recursos del Fondo Social Europeo.

Al amparo de esta iniciativa se han desarrollado varios programas[26], cuya evaluación cualitativa muestra un notable grado de satisfacción entre sus participantes[27]. No obstante, las mujeres siguen mostrando en general

---

[25] Son relativamente frecuentes las noticias sobre mujeres que han sido despedidas después de volver a la empresa tras una baja por maternidad o al quedar embarazadas. Aunque en algunos casos los Juzgados de lo Social obligan a las empresas a readmitirlas, a veces vuelven a ser despedidas aduciendo diversos motivos. La imagen resultante es que se puede ganar ante la justicia, pero al final se pierde el empleo y se hace mucho más difícil encontrar otro.

[26] Véase *Síntesis de resultados de la evaluación del II Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1993-1995)*, Instituto de la Mujer, Madrid, 1997, p. 18-19.

[27] *Ibídem*, p. 55.

una escasa disposición a asumir el riesgo que comporta crear una empresa o constituirse en independiente. Los motivos quizás habría que buscarlos, incluso cuando el proyecto presenta una buena viabilidad empresarial, en la dificultad de obtener financiación, la responsabilidad derivada de la toma de decisiones, la pérdida de seguros sociales y en una cultura basada en la seguridad. La mayoría, por lo tanto, busca trabajos asalariados y, a ser posible, de jornada completa. Los empleos a tiempo parcial se aceptan si no hay otra posibilidad, ya que son escasas las personas que prefieren en primera opción, obtener una colocación con este tipo de jornada.

Todas las medidas de apoyo a la inserción laboral de la mujer resultarán insuficientes –y en último término frustrantes– mientras no se modifique el contexto en el que pretenden insertarse, mientras no cambie la cultura de la empresa. Esa transformación, o más bien ampliación, de los fines de la empresa –uno de los objetivos reconocidos y explícitos del programa NOW–, sólo será plenamente operativa cuando las mujeres adquieran el protagonismo económico, social y político que les corresponde. El camino está iniciado, pero –como hemos visto a lo largo de este estudio– aún queda mucho trecho y no carente de dificultades.

Capítulo II

TURISMO: UN SECTOR EN LENTA TRANSFORMACIÓN

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Un sector insuficientemente considerado

El turismo es un sector básico de la economía española por sus aportaciones a la renta, al empleo y a la balanza de pagos. Al mismo tiempo, los impactos que genera en el ámbito social, cultural y medioambiental lo convierten en un sector que reclama la atención especial de los poderes públicos. Sin embargo, no parece tener la consideración que le corresponde si lo comparamos con otras actividades que, aun disponiendo de un menor peso en el conjunto de nuestra economía, son más prioritarias para los poderes públicos.

La actividad turística ha sido considerada durante muchos años como una excepcional fuente de divisas en nuestro país y como un magnífico instrumento para equilibrar nuestra deficitaria balanza de pagos. No obstante, las políticas emprendidas durante las primeras décadas del desarrollismo turístico no han abordado la actividad desde una concepción integral.

El turismo es una realidad poliédrica que debe ser analizada desde perspectivas diversas. Se deben tener presentes los aspectos medioambientales, sociales y culturales que acompañan al turismo y no únicamente cuestiones de carácter económico. Éstas, sin duda, son fundamentales y han contribuido decisivamente al desarrollo de nuestro país, pero pueden conducir al establecimiento de políticas miopes, que midan los resultados actuales en función de los ingresos y del número de turistas, sin tener en cuenta los impactos negativos que la actividad genera y que a medio y largo plazo están suponiendo el agotamiento y la pérdida de competitividad de numerosos destinos de la geografía española.

A esta situación ha contribuido también una clara conciencia colectiva de que el turismo en España ha funcionado bien a lo largo de estas décadas: familias ocupando masivamente las playas con la llegada del buen tiempo, extranjeros en busca del sol y del mar, grandes cifras de visitantes y de ingresos que batían récords año tras año. Éstas han sido durante años las imágenes y la información que han proporcionado los medios de comunicación sobre la importancia del turismo en nuestro país. Y también son las que han calado en una gran parte de la clase política.

Las cosas parecen estar cambiando. La política turística ha experimentado un importante salto cualitativo, que tiene en cuenta la multidimensionalidad de esta actividad y los retos a los que se enfrentan las empresas

y los destinos. Es evidente que durante este período se ha producido un cambio espectacular. Se han mejorado las infraestructuras y los equipamientos. Se ha diversificado progresivamente la oferta turística española (auge del turismo rural, nacimiento de nuevos productos como la España Verde, la Ruta de la Plata, la revitalización del Camino de Santiago, el crecimiento del turismo urbano y cultural en ciudades como Barcelona, Bilbao, Madrid, Sevilla, Toledo, Salamanca, Santiago, etc.). El concepto de desarrollo sostenible se ha convertido «formalmente» en un principio orientador de la política y la planificación turísticas. Se han realizado importantes esfuerzos de colaboración y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y entre los distintos departamentos administrativos para intentar optimizar los recursos públicos destinados al desarrollo de esta actividad.

Sin embargo, los resultados son desiguales. Siguen produciéndose desarrollos incontrolados en determinadas zonas del litoral, principalmente por las presiones del sector inmobiliario, que hace prevalecer sus intereses. Los representantes empresariales, especialmente los de la restauración, critican la escasa atención que les prestan las Administraciones y reclaman un mayor apoyo para la mejora de la calidad y la competitividad de sus empresas.

En definitiva, se constata una actuación pública que ha actualizado los mensajes, ha dado algún paso hacia delante, pero no deja de ser una política de buenas intenciones adecuadamente orquestadas, con grandes objetivos y estrategias de carácter general, pero con ausencia de planes operativos que cuenten con los recursos económicos necesarios para la consecución de objetivos concretos.

2. Información estadística escasa y dispersa

El crecimiento que en las últimas décadas ha experimentado la actividad turística y el peso que ha adquirido en el conjunto de la economía no ha sido lo suficientemente poderoso como para conseguir un mayor y más riguroso análisis de su realidad. No existe un sistema estadístico que proporcione información completa, actualizada y comparable sobre la demanda, la oferta y sus principales impactos, especialmente los de carácter económico.

Los diferentes planes y programas estadísticos han centrado más su atención en los sectores de la agricultura y la industria, en detrimento del sector servicios. A pesar de la fuerza con la que ha crecido en las últimas décadas, éste se ha visto claramente desfavorecido y «olvidado» frente a

sectores primarios, a los que se les otorgaba una mayor capacidad de transmisión hacia el resto de la economía[1].

El turismo, como actividad encuadrada en el sector de los servicios, se ha visto afectado por la precariedad en los estudios y fuentes estadísticas. A ello han contribuido otros aspectos como la heterogeneidad de su oferta, la atomización de su sector empresarial, o las fluctuaciones que provoca la estacionalidad. Y no hay que olvidar los problemas de carácter metodológico a la hora de obtener determinada información.

Hemos querido señalar esta situación para advertir al lector de la dificultad de realizar estudios a partir de la información estadística disponible. De ahí que hayamos tenido que recurrir en numerosas ocasiones a una gran diversidad de estudios, realizados principalmente por las propias asociaciones empresariales y por algunos organismos públicos, que no guardan relación entre sí y cuyos datos deben ser tenidos en cuenta con la correspondiente cautela, atendiendo al ámbito de su estudio y a la metodología utilizada.

No obstante, esta situación de precariedad ha obligado a diferentes organismos nacionales e internacionales[2] a incrementar sus esfuerzos con el objetivo de crear instrumentos metodológicos que proporcionen una información estadística suficiente para satisfacer las demandas de los agentes implicados en la actividad (empresas, Estados y Administraciones regionales y locales).

En España durante esta década se han realizado importantes trabajos dirigidos desde el Instituto de Estudios Turísticos, como *Las tablas input-output de la economía española. TIOT 92*, de las que se están extrayendo interesantes resultados y conclusiones que se extienden más allá del tiempo de los datos de referencia de su elaboración. Es también necesario destacar la información derivada de la encuesta de movimientos en fronteras (FRONTUR) y de movimientos turísticos de los españoles (FAMILITUR), que permiten medir los flujos de los desplazamientos turísticos que se realizan en nuestro país. Y destacan especialmente los estudios que están llevándose a cabo con el objeto de crear un sistema de indicadores estadísticos para el análisis de la economía del turismo que cuantifique los impactos de la actividad turística en la economía de nuestro país (SINTUR).

---

[1] Estas consideraciones han sido manifestadas por diversos investigadores al referirse a las fuentes estadísticas disponibles para analizar la actividad turística. Hay que destacar, por hacer una valoración global de la situación, las formuladas por Manuel Figuerola y Antonio Martínez López en sendos trabajos en torno a *Las tablas input-output de la economía española. TIOT 92*, publicados por el Instituto de Estudios Turísticos.

[2] En España, el Instituto de Estudios Turísticos y el Instituto Nacional de Estadística; en el ámbito internacional, la Organización Mundial del Turismo y la Comisión de Turismo de la OCDE.

No obstante, aunque las expectativas son favorables, el presente sigue plagado de lagunas. Existe una gran dificultad a la hora de recopilar la información necesaria para la realización de estudios e investigaciones y una gran diversidad de fuentes de información que responden a instrumentos metodológicos diferentes y que limitan enormemente las posibilidades de establecer cualquier tipo de comparación entre los trabajos realizados.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Importancia económica del turismo

Durante las cuatro últimas décadas hemos asistido a una expansión sin precedentes de la actividad turística. La industria del turismo ha visto crecer su peso en el conjunto de la economía mundial. El progresivo incremento en los movimientos turísticos, así como los principales indicadores económicos, muestran claramente el peso creciente que está alcanzando esta actividad.

Los datos ofrecidos por la Organización Mundial del Turismo (OMT)[3] ratifican que los movimientos turísticos han experimentado un aumento espectacular en las últimas décadas. Se ha pasado de los 25 millones de desplazamientos que tenían lugar en 1950 a los más de 600 millones que se produjeron durante 1997, con una tasa media de crecimiento anual del 7,1%. Del mismo modo, pero con una tasa media de crecimiento todavía mayor (12,2% anual), los ingresos han sobrepasado los 440.000[4] millones de dólares estadounidenses, con unos ingresos de partida de 2.100 millones de dólares en valores corrientes de 1950.

Las previsiones para los próximos años siguen las mismas pautas, aunque con tasas de crecimiento inferiores, en torno al 4,3% de tasa media anual. Se estima que los desplazamientos anuales en el 2020 podrían alcanzar los 1.600 millones, lo que desde el punto de vista de los ingresos supondrá que se puedan superar los dos billones de dólares, con una tasa media de crecimiento anual del 6,7%.

Estas cifras, ya de por sí significativas, sólo representan una parte de los movimientos turísticos que se realizan globalmente. No recogen los datos del turismo interno[5], que, aunque no existen a escala mundial, aportaría cifras superiores a las anteriores.

El turismo se ha convertido en una de las principales actividades económicas en el ámbito internacional. Según datos del World Travel and Tourism Council (WTTC), su contribución al PIB mundial está en torno al 10,7%, aporta 3,3 billones (millones de millones) de dólares y emplea a más de 261 millones de personas (10,5% del empleo mundial).

---

[3] Organización Mundial del Turismo (OMT), *Turismo panorama 2020. Nuevas previsiones de la Organización Mundial del Turismo*, Madrid, 1998.

[4] Esta cifra, siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, no incluye el gasto por transporte internacional.

[5] Residentes de un país que viajan únicamente dentro de ese territorio.

Los factores que han contribuido a esta evolución son diversos. De un lado, los extraordinarios avances tecnológicos han introducido cambios espectaculares en los sistemas de transporte, especialmente en la aviación, donde se ha incrementado la seguridad y la capacidad para desplazar pasajeros a cualquier parte del mundo en cuestión de horas. La liberalización del transporte aéreo ha permitido que los precios de este medio de locomoción, tradicionalmente muy elevados, estén al alcance de un colectivo de personas cada vez mayor. A esto hay que añadir la mejora en los equipamientos e infraestructuras del transporte terrestre, autovías y autopistas, trenes de alta velocidad, vehículos más seguros y confortables, que han favorecido considerablemente el incremento de los movimientos turísticos.

Debemos destacar también los factores sociales. Conquistas sociales básicas como las vacaciones remuneradas de los trabajadores han permitido la incorporación al turismo de importantes sectores de asalariados. También la reducción de la edad de jubilación, junto con la elevación de la esperanza de vida y la extensión de las pensiones, han hecho posible que la denominada tercera edad, que dispone de recursos suficientes y del tiempo necesario para viajar durante cualquier época del año, se haya convertido en uno de los segmentos de mercado más codiciado por los operadores del sector, especialmente por su contribución a la desestacionalización de los destinos.

Otros factores, como los cambios culturales que han dado lugar a una población con mejores niveles de educación y mayores inquietudes por conocer nuevos países y culturas, la búsqueda de nuevos destinos, de vivir nuevas experiencias, etc., han impulsado también de forma significativa este importante desarrollo de la actividad turística.

En este marco de referencia, Europa es un claro paradigma de lo que ha significado la evolución de este sector en las últimas décadas. Ocupa una posición privilegiada que la sitúa a la cabeza a escala mundial, con

Tabla 1 – Evolución de las llegadas y los ingresos por turismo en Europa. 1988-1997

	Llegadas (en millones)		Ingresos (en miles de millones de dólares)	
	Absoluto	% de variación	Absoluto	% de variación
1988	240,5		111,3	
1990	282,2	17,34	147,4	32,43
1992	301,9	6,98	165,9	12,55
1994	330,6	9,51	178,4	7,53
1995	333,9	1,00	206,5	15,75
1997	360,8	8,06	218,0	5,57

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Organización Mundial del Turismo, *Turismo panorama 2020. Nuevas previsiones de la Organización Mundial del Turismo*, Madrid, 1998.

una cuota de mercado del 58,8% respecto al número de llegadas mundiales y del 49,2% en cuanto a la cantidad de ingresos por turismo; lejos queda su más importante rival, el continente americano, con cuotas del 19,5% y del 27,2%, respectivamente. El número de llegadas que se registraron en Europa a lo largo de 1997 fue de 360,8 millones y los ingresos por turismo alcanzaron los 218.000 millones de dólares, con un incremento medio interanual del 4,6% con relación a las llegadas y del 7,8% respecto a los ingresos desde 1988 (tabla 1).

Los países europeos copan también las primeras posiciones en cuanto a gasto turístico internacional[6]. Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, Austria y Holanda se encuentran entre los ocho países que más gastan en salidas turísticas. La proximidad de España a estos países ha sido una de las principales razones que le ha permitido situarse en la posición de liderazgo mundial que viene ostentando en los últimos años. Tengamos en cuenta que el 93% de los turistas que nos visitan son europeos[7].

1.1 Un sector clave en la economía española

En este contexto que acabamos de describir, España se ha convertido en uno de los principales países receptores de turismo. En 1997 ocupó la tercera posición en cuanto al número de llegadas de turistas internacionales (43,4 millones) y la cuarta en cuanto a ingresos (26.595 millones de dólares)[8]. Si tenemos en cuenta que los gastos representan 4.919 millones de dólares, el saldo favorable es de 21.676 millones de dólares. Esto ha permitido a nuestro país apoyarse en este sector para reducir el déficit de su balanza comercial.

En cuanto a las aportaciones de la actividad turística al PIB y al empleo, las cifras varían en función de la fuente. Si tomamos como referencia el estudio realizado por el Instituto de Estudios Turísticos y la Escuela Oficial de Turismo[9] a partir del modelo obtenido de la Tabla Intersectorial de Turismo de 1992, la contribución total de la actividad turística al PIB alcanzaba los 8,4 billones de pesetas en 1997, un 10,7% (gráfico 1), y su impacto sobre el empleo se elevaba a 1.173.000 puestos de trabajo, un 9,5% de la población ocupada.

Su evolución a lo largo de esta década ha mantenido un comportamiento alcista, tanto desde el punto de vista de los movimientos turísticos como del consumo. Se ha producido un crecimiento progresivo del núme-

---

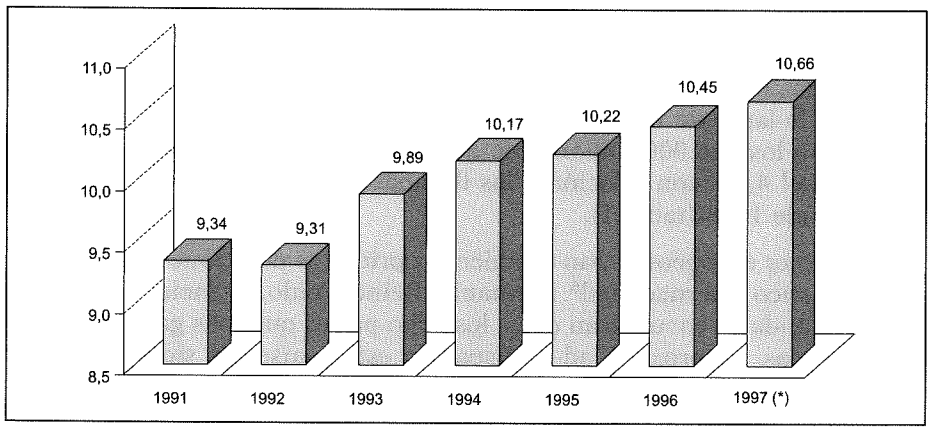
[6] OMT, *Tourism Market Trends. 1998 Edition. Europe*, 1998.

[7] Instituto de Estudios Turísticos, *El turismo en España durante 1997: rasgos básicos*, 1998.

[8] OMT, *ibídem*, 1998.

[9] Instituto de Estudios Turísticos (IET) y Escuela Oficial de Turismo (EOT), «El sector turístico en la economía española», *Información Comercial Española*, n. 768, 1998.

Gráfico 1 – Evolución de las contribuciones del turismo a la formación del PIB. En porcentaje. 1991-1997

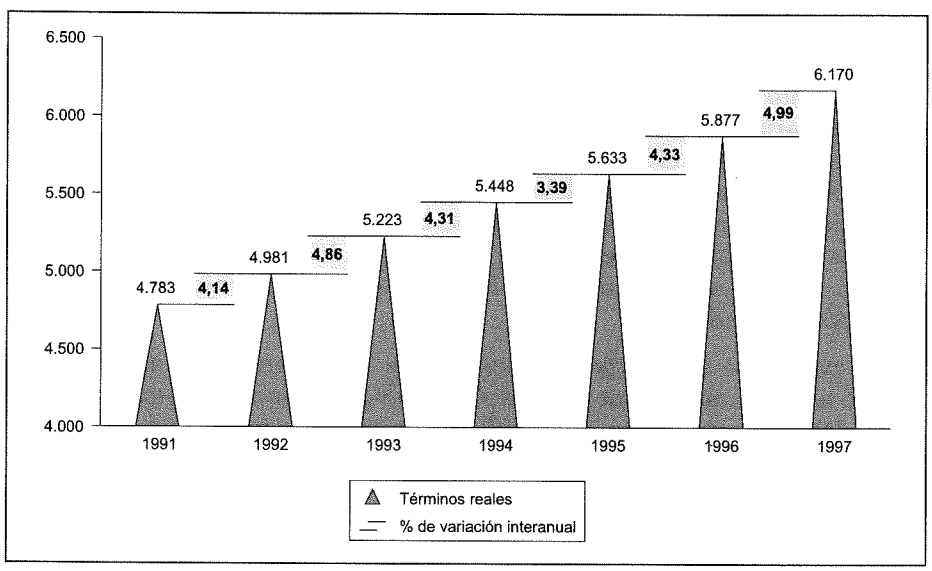


(*) Datos provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Instituto de Estudios Turísticos y Escuela Oficial de Turismo, «El sector turístico en la economía española», *Información Comercial Española*, n. 768, 1998.

ro de llegadas internacionales y del movimiento turístico de los residentes en el interior del país. Esto ha repercutido favorablemente en el número de pernoctaciones en establecimientos hoteleros, que ha ido batiendo récords año tras año. También se ha notado en el comportamiento del con-

Gráfico 2 – Evolución del consumo turístico. Términos reales en miles de millones de pesetas y en porcentaje de variación interanual. 1991-1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Instituto de Estudios Turísticos y Escuela Oficial de Turismo, «El sector turístico en la economía española», *Información Comercial Española*, n. 768, 1998.

sumo turístico[10], que ha experimentado a lo largo de esta década (gráfico 2) un incremento interanual medio del 4,8%[11].

Estos datos han permitido a la clase política hablar del turismo como la panacea del desarrollo económico y social de gran parte de los pueblos y regiones de España, que ven en la actividad turística un importante instrumento para salir de la situación de declive y de crisis económica en la que se encuentran, fundamentalmente las zonas rurales.

Sin embargo, la magnitud de estas cifras no puede conducirnos a un exceso de triunfalismo. Hay que analizar cómo se ha producido esta evolución desde una perspectiva que, más allá del necesario análisis económico, tenga presente su carácter interdisciplinar y nos permita analizar también los aspectos sociales, culturales y ambientales de este desarrollo. No hay que olvidar los graves perjuicios que se pueden producir si no se trabaja con una correcta planificación y bajo la tutela de un adecuado marco normativo.

1.2 No es oro todo lo que reluce

Es necesario reflexionar sobre el modelo de desarrollo imperante a lo largo de las últimas décadas, especialmente en las zonas del litoral mediterráneo y en Canarias, donde en numerosas ocasiones el «fundamentalismo» turístico, guiado generalmente de la mano de determinados intereses inmobiliarios, ha impulsado el auge de numerosas regiones costeras, lo que ha generado, junto a un aparente crecimiento económico, un importante deterioro medioambiental que pone en peligro la sostenibilidad de la propia actividad turística en estos territorios.

Sin menospreciar los beneficios económicos que este desarrollo ha producido, es preciso detenernos sobre algunas prácticas abusivas que han provocado impactos altamente negativos en nuestro entorno, especialmente asociados al turismo de masas, cuyos costes tradicionalmente no han sido incorporados en los balances económicos. Esto nos lleva a cuestionar abiertamente los buenos resultados de algunos destinos.

Los principales impactos se constatan en la saturación del espacio físico (número de personas, infraestructuras, vehículos, edificios, etc.), en la erosión de las playas, la sobreexplotación de acuíferos, la pérdida de ecosistemas de gran valor, la contaminación de las aguas, los ruidos y el deterioro paisajístico, entre otros. Algunos de estos problemas presentan una

---

[10] Por consumo turístico se entiende el consumo de bienes y servicios que realizan anualmente todos los turistas –tanto residentes como no residentes en España– en el interior del territorio español.

[11] IET y EOT, *op. cit.*, 1998.

difícil solución al actuar un mismo recurso como atractivo y como soporte propio de la actividad. Es el caso de las playas, donde ya se aprecian grandes retrocesos del perfil, que merman sustancialmente la superficie útil, amenazando el mar en algunos lugares incluso la integridad de las edificaciones. Las medidas para paliar estos problemas son excesivamente costosas y poco efectivas en el medio y largo plazo.

Otra de las cuestiones más preocupantes en relación con el desarrollo turístico es el recurso del agua, factor limitador del crecimiento de la actividad debido a su escasez en ciertas áreas de la geografía española. El agua, además de ser un elemento fundamental para atender la demanda lúdica de ciertas regiones, debe llegar en buenas condiciones de abastecimiento a un elevado número de turistas. Esto provoca en ocasiones conflictos entre las poblaciones de las comunidades donantes, generalmente en una situación económica menos ventajosa que los destinos turísticos que la reciben.

Hay que tener presente que estos efectos no solamente influyen negativamente en la calidad de vida de los habitantes de estas zonas objeto de un progresivo deterioro, sino que amenazan directamente al mantenimiento de la actividad turística en estos lugares, que ven disminuir paulatinamente la afluencia de visitantes. Ello conlleva una reducción de su competitividad como destinos turísticos, con un producto que apenas tiene salida en el mercado, salvo estrategias basadas en precios excesivamente bajos que agravan más la situación, por cuanto significan escasos márgenes de beneficio, carencia de recursos para invertir en modernización y calidad y segmentos de demanda con mayores niveles de «riesgo y siniestralidad». En definitiva, un círculo vicioso de progresivo declive del que es imposible salir.

Probablemente estos impactos podían haberse evitado si este desarrollo hubiera tenido lugar a partir de una correcta planificación y con la salvaguarda de un marco normativo adecuado que velara por la preservación del entorno ambiental y por la sostenibilidad de este crecimiento. No obstante, esto no debe dejar espacio para el lamento, sino servir de pauta para evitar futuros desarrollos que puedan conducir a situaciones como éstas y trabajar en recuperar aquellas zonas que hayan resultado más degradadas.

2. Rasgos de la actividad turística

2.1 Progresiva segmentación y mayor experiencia del consumidor

Desde la perspectiva de la demanda, el sector turístico lo conforman todas aquellas actividades y servicios orientados a satisfacer las necesidades

del turista. De ahí que para orientar la oferta resulte fundamental conocer cuáles son las principales características del turista de hoy y qué es lo que está buscando.

A lo largo de la última década asistimos a una importante transformación que afecta al conjunto de los mercados. La mundialización de la economía, la progresiva liberalización del comercio internacional, las innovaciones tecnológicas, la revolución en los sistemas de información y en las telecomunicaciones han incrementado los intercambios de todo tipo, intensificando las relaciones entre los países y aumentado de forma espectacular el número de desplazamientos a escala mundial.

Las transformaciones que están teniendo lugar en el mercado laboral y las políticas de reparto de empleo apuntan hacia una progresiva reducción de la jornada laboral. En Francia ya se trabaja en la implantación de la jornada semanal de 35 horas y los trabajadores del resto de los países europeos se están movilizando para iniciar procesos similares en sus respectivos países.

El turista actual no es como el de hace unos años. El denominado turismo de masas, que ha caracterizado la segunda mitad de nuestro siglo y que ha convertido al turismo en una de las principales actividades económicas a escala mundial, está dando paso a un nuevo momento turístico. El viajero que compraba paquetes estandarizados, a bajo coste, para visitar destinos indiferenciados, generalmente de «sol y playa», que progresivamente se iban masificando, comienza a dar síntomas de agotamiento. El nuevo turista se caracteriza por:

— **Experiencia viajera**. La expansión del turismo de masas permitió a millones de personas acceder al mundo de los viajes. Así, las personas que han visitado numerosos destinos han ido conformando un criterio más selectivo a la hora de comprar viajes y de valorar los servicios que reciben. Es un turista más exigente, para el que la relación calidad-precio se convierte en un elemento clave en su decisión de compra.

— **Diversidad de gustos y preferencias**. El turista actual orienta sus vacaciones no únicamente al descanso o a conocer nuevos lugares, sino también a la práctica de sus aficiones, que pueden ser de lo más variado: los deportes, el cuidado del cuerpo y la salud, el contacto con la naturaleza, el conocimiento de culturas diferentes o las más diversas formas de ocio (acontecimientos, espectáculos, parques temáticos, etc.)[12]. También el turismo de negocios, ferias, convenciones y congresos está experimentando

[12] A pesar de la diversidad en los gustos y en las preferencias de los turistas y el auge de nuevos mercados, conviene tener presente que el mercado de «sol y playa» en nuestro país todavía mantiene una cuota de mercado de tres cuartas partes del conjunto de la demanda europea.

un crecimiento sin precedentes y se destaca como uno de los mercados más rentables, con claros signos de fortalecer la tendencia ascendente en la que se encuentra.

— **Preocupación por el entorno**. Los valores medioambientales han calado profundamente en la conciencia de los turistas y ejercen una influencia cada vez mayor en la elección del destino. Se exigen entornos físicamente limpios, espacios medioambientales no degradados que conserven sus atractivos naturales, lugares en los que la cultura y sus costumbres sigan vivas. Los destinos turísticos que pretendan mantenerse en el mercado deben basar su desarrollo en la preservación de su patrimonio y de su entorno ambiental y paisajístico.

— **Fragmentación de los períodos vacacionales**. El disfrute de las vacaciones en un período completo de 30 días, que generalmente coincidía con los meses de julio y, fundamentalmente, agosto, que producía incluso la paralización del país, está dando paso a un nuevo modelo que permite al trabajador disfrutar de períodos de vacaciones más cortos repartidos a lo largo de todo el año. Esta circunstancia es significativa porque puede contribuir a romper con la estacionalidad.

Todos estos aspectos que caracterizan la actual demanda son determinantes a la hora de elaborar las estrategias de desarrollo en el marco de la oferta, que deberá responder a estas nuevas circunstancias, con destinos, establecimientos y servicios adaptados a las expectativas de los turistas.

Esta situación representa nuevas oportunidades para numerosos destinos de nuestra geografía, algunos de los cuales (especialmente «destinos maduros») han emprendido importantes procesos de redefinición de su producto con mejoras importantes en el tradicional turismo de «sol y playa» y con procesos de diversificación de su oferta. Otras zonas, sobre todo en el interior, que apenas habían tenido que ver con el turismo, descubren en los nuevos productos demandados (ecoturismo, turismo rural, de aventura, deportivo, cultural, etc.) oportunidades de desarrollo en las que nunca hubieran podido pensar.

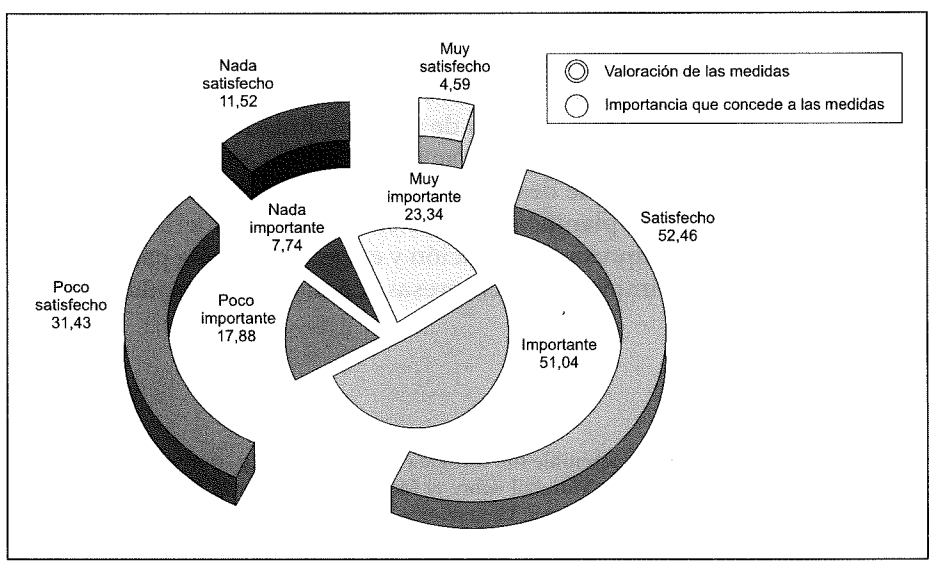
Las circunstancias descritas colocan al sector frente a nuevos retos. Su superación será determinante para la supervivencia de numerosos destinos. Los diferentes sectores que conforman la actividad turística deberán adoptar unas estrategias de producto y comercialización adecuadas para ser competitivos en este nuevo entorno.

2.2 La sostenibilidad como principio orientador

En los últimos años ha surgido una mayor sensibilidad hacia los problemas medioambientales en la población y también en los Gobiernos. El

cambio experimentado en la conciencia colectiva ha sido espectacular. Desde la perspectiva de la demanda turística se ha generado un destacado sentimiento de valoración del entorno, de los recursos, del paisaje, de las tradiciones, del medio rural, etc., especialmente entre los residentes en zonas urbanas. Los *urbanitas* buscan espacios naturales libres de la aglomeración y la contaminación que invaden las grandes ciudades. Prefieren emplear su tiempo libre en sentir la naturaleza, empaparse de la cultura y las costumbres de las gentes que habitan las zonas rurales, vivir experiencias repletas de autenticidad, con el sabor de lo tradicional. Para este tipo de turista la preservación del paisaje rural, el patrimonio cultural y el medio natural son aspectos esenciales en la elección de un destino turístico. También desde la oferta, las empresas han mostrado una especial preocupación por los aspectos ambientales, que se refleja en la incorporación de medidas que pretenden reducir los impactos ambientales de su actividad, así como en la importancia que le otorgan al papel de las Administraciones en la preservación del medio ambiente. En la encuesta realizada por la Fundación Encuentro –cuyos principales resultados se recogen en el capítulo III de este Informe–, un 74,4% de los empresarios del sector turístico valora las medidas adoptadas por las Administraciones Públicas respecto al medio ambiente como «importantes o muy importantes», aunque conviene señalar que sólo un 57,1% está «satisfecho o muy satisfecho» con dichas medidas (gráfico 3).

Gráfico 3 – Valoración de los empresarios de las medidas adoptadas por las administraciones en materia de medio ambiente



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

El concepto de desarrollo sostenible se ha extendido a lo largo del planeta desde que en 1987 fuera acuñado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo[13]. Con este término se entiende el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras. Las estrategias de desarrollo de todos los Gobiernos tienen presente los criterios derivados de este principio fundamental, como se ha puesto de manifiesto en todos los encuentros de carácter internacional que están teniendo lugar en los últimos años y en los que el desarrollo sostenible es el eje central. Fruto de estos trabajos son numerosas recomendaciones, que se han traducido en iniciativas concretas, programas de preservación de zonas naturales, de recuperación de espacios degradados, directivas, leyes y reglamentos que persiguen garantizar un desarrollo sostenible.

En el ámbito del turismo, resulta básico mantener un desarrollo que tenga presente la aplicación de este principio fundamental, a la vista de los negativos impactos ambientales que ha generado el modelo de desarrollo de las últimas décadas. Con este objetivo han venido desarrollándose desde principios de los años noventa numerosos encuentros promovidos por las Administraciones Públicas, que han contado con la participación de empresarios, profesionales, investigadores y responsables públicos, para debatir sobre estas cuestiones y establecer estrategias comunes que impulsen en nuestro país un desarrollo turístico sostenible[14]. Estos encuentros han contribuido a extender la conciencia colectiva entre los agentes que intervienen en el desarrollo turístico, tanto públicos como privados. Y aunque todavía escasas, son cada vez más numerosas las iniciativas que desde ambos sectores están llevándose a cabo.

La sostenibilidad como principio orientador del desarrollo turístico debe conseguir que el turismo sea un factor de conservación y puesta en valor de los recursos naturales y culturales de una comunidad, así como un instrumento para la protección y conservación del medio ambiente. Esto hace necesario que los modelos de desarrollo que están siendo implantados respondan a una adecuada planificación que sobrepasa las meras estrategias individuales de cada empresa o institución y exige una amplia participación de todos los agentes implicados (empresas, ciudadanos y poderes públicos).

---

[13] La expresión desarrollo sostenible fue recogida en el documento *Nuestro Futuro Común 1987*, elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo a instancia de la Asamblea General de Naciones Unidas, que se conoce como «Informe Bruntland», nombre de la ex primera ministra noruega que presidió la Comisión.

[14] Algunos ejemplos sobre turismo sostenible han sido los encuentros en Calviá, Lanzarote y Bilbao.

2.3 *Una oferta heterogénea*

En la actividad turística, el producto es fruto de una experiencia que necesita ser vivida. La percepción que una persona tenga de haber consumido un determinado servicio turístico dependerá de múltiples factores: las características físicas del establecimiento, el trato del personal, el entorno social en el que transcurra su experiencia, los elementos subjetivos que puedan tener lugar en el proceso del consumo, etc. El turista forma parte del proceso de producción; el tiempo, el espacio y las circunstancias que en esos momentos tengan lugar conformarán esa experiencia. Estas circunstancias le otorgan una especial singularidad que lo convierten en un producto único y diferente.

La heterogeneidad es una característica básica del servicio turístico, ya que la experiencia no va a tener un valor universal ni va a poder ser extrapolada. Aunque nos refiramos a un mismo servicio, no podemos garantizar una experiencia idéntica, puesto que las circunstancias pueden variar (cambios en el clima, en el personal, elementos externos diferentes, etc.) y el resultado final es distinto para cada consumidor[15].

Pero la heterogeneidad que caracteriza a la actividad turística viene también determinada por la extensa y variada gama de productos que conforman su oferta. Así se pone de manifiesto en el concepto de turismo adoptado por la OMT: «El turismo comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocio y otros motivos»[16]. Por lo tanto, las actividades turísticas serán aquéllas que van dirigidas al consumo de los turistas y que están claramente definidas desde la perspectiva de la demanda, abarcando un amplio abanico de ofertas que engloban desde los tradicionales establecimientos de alojamiento y restauración hasta todo tipo de bienes y servicios dirigidos a satisfacer las necesidades del turista.

Las principales actividades turísticas se relacionan principalmente con el alojamiento, la alimentación, el ocio y la cultura, las atracciones, los transportes, las agencias de viajes, las visitas guiadas, los *souvenirs* y una extensa lista de actividades que, en mayor o menor medida, guardan rela-

---

[15] Es en este mismo sentido en el que Kotler describe la heterogeneidad como una de las características del servicio en la mercadotecnia dirigida a la hospitalidad y al turismo (Véase Kotler, F., Bowen, J. y Makens, J., *Mercadotecnia en Hotelería y Turismo*, Ed. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A., México).

[16] Este concepto está recogido en las recomendaciones sobre estadísticas de turismo adoptadas por la Conferencia Internacional sobre Estadísticas de Viaje y Turismo que se celebró en Ottawa en 1991 y aprobadas en 1993 por la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas.

ción con el turismo: proveedores de hoteles y restaurantes, alquiler de vehículos, seguros de viajes, mapas y libros de viajes, estaciones de servicio, centros comerciales, servicios bancarios, etc. En definitiva, un extenso entramado de actividades económicas cuyo análisis deviene imposible en un estudio de estas características.

2.4 *La estacionalidad como límite al desarrollo del sector*

La concentración en el tiempo y en el espacio ha sido uno de los elementos característicos de la actividad turística en nuestro país, especialmente en relación con el turismo de masas de «sol y playa», típico del litoral español. Esta fuerte estacionalidad ha venido motivada, desde el lado de la oferta, por las condiciones climatológicas y por la incapacidad de determinados destinos para detectar nuevos segmentos de mercado y explotar recursos potenciales con los que crear una oferta turística capaz de proporcionar servicios durante todo el año y poder ser comercializada adecuadamente.

Sin embargo, la estacionalidad no es *per se* un fenómeno de la oferta sino que está determinada fundamentalmente por las características de la demanda, por cuestiones de carácter social –como las vacaciones laborales y escolares–, la creación de hábitos vacacionales asociados a un período concreto del año o la excesiva dependencia de algunos destinos respecto a determinados segmentos de mercado.

Según los datos proporcionados por FRONTUR, el número de entradas de turistas a nuestro país en 1997 se situó en 43.302.690, de las cuales 21 millones se produjeron entre los meses de junio y septiembre. En cuanto al turismo interno, según la estadística FAMILITUR, del total de los viajes que se realizaron entre enero y agosto, el 34,4% correspondió al mes de agosto. Esta circunstancia –que todos hemos padecido en algún período vacacional de nuestras vidas y que en los destinos españoles tiene su punto álgido durante los meses de julio y agosto– genera importantes impactos en el medio ambiente, en la población y en el conjunto de empresas cuya actividad principal se orienta a la prestación de servicios al turista.

Los impactos medioambientales –cuyos graves efectos ya han sido mencionados– vienen acompañados de problemas de tráfico, contaminación, ruidos, producción de residuos (sólidos y líquidos), para los que no siempre se cuenta con la suficiente capacidad de tratamiento. Todo ello provoca una alteración en la vida cotidiana de los residentes, que experimentan molestias y problemas que deterioran su calidad de vida. Y pueden suscitar incluso un rechazo hacia los visitantes, a los que se les responsabiliza de los problemas generados, que en ocasiones produce tensiones entre ambos colectivos.

En cuanto a los efectos sobre las empresas, la estacionalidad de la demanda provoca que éstas tengan que obtener en pocos meses de funcionamiento los ingresos necesarios para hacer frente a los costes fijos del establecimiento, que en situaciones normales deberían distribuirse de forma equitativa a lo largo de todo el año. Por ello, si se pretende mantener el establecimiento abierto durante todo el año, las empresas deben asumir en ocasiones importantes costes de mantenimiento, con plantillas que pueden estar sobredimensionadas durante la temporada baja y que resultan claramente insuficientes en la temporada de máxima afluencia de visitantes. A esto hemos de unir los bajos niveles de inversión que se producen en los establecimientos, dadas las dificultades a las que se enfrentan para amortizar las inversiones que pudieran hacerse, lo que provoca un progresivo descenso en la calidad de los servicios y en su nivel de equipamiento.

Esta situación conduce a las empresas a cerrar durante la temporada baja, ante la imposibilidad de asumir los costes derivados del mantenimiento de la actividad. Se genera, en consecuencia, un problema de estacionalidad en la oferta de servicios turísticos que nos conduce inevitablemente a un proceso en espiral en el que la estacionalidad va adquiriendo mayor peso, lo que influye negativamente en el desarrollo de la actividad, produce una experiencia negativa en el turista[17] y reduce de forma progresiva la competitividad del destino turístico.

Con el objetivo de resolver estos problemas, el sector empresarial y las Administraciones Públicas han centrado sus esfuerzos en la búsqueda de soluciones que permitan romper con este círculo vicioso, convirtiendo la lucha contra la estacionalidad en un objetivo prioritario de la política turística. Un buen ejemplo lo encontramos en el importante crecimiento del turismo de tercera edad en España, promovido inicialmente por el Gobierno del Estado a través de los programas de vacaciones del IMSERSO. Esto ha significado la incorporación al turismo de un alto porcentaje de personas mayores, que carecían de experiencia turística y que han incluido el turismo en su agenda de actividades. Numerosos destinos españoles, como Benidorm, Calviá o Torremolinos, han sabido aprovechar esta situación. Han especializado su oferta fuera de la temporada de verano en este segmento de demanda, tanto en el mercado interno como en los principales mercados emisores europeos. Se ha roto así la estacionalidad y se han obtenido altos niveles de ocupación y de actividad durante todo el año.

---

[17] Si el turista visita el destino fuera de temporada, éste se encuentra sin apenas actividad, con un escaso nivel de servicios. Por el contrario, si lo hace durante la temporada alta, la situación es de total saturación, con todos los impactos negativos sobre la calidad de la estancia en el lugar a los que nos hemos referido.

2.5 *El desafío de la calidad*

Los principales análisis y diagnósticos que a lo largo de la ultima década han realizado el Estado, las comunidades autónomas, las asociaciones empresariales y los principales organismos internacionales, especialmente la OMT, han coincidido en las importantes transformaciones que están teniendo lugar en la actividad turística y que afectan tanto a la demanda como a la oferta.

Como poníamos de manifiesto al referirnos a la demanda, se ha producido un giro espectacular en las preferencias de los turistas, que han adquirido una mayor experiencia viajera y son más exigentes con la calidad de los servicios que reciben. Sopesan las características que afectan al conjunto del destino turístico al que viajan, especialmente las relacionadas con el entorno y con el medio ambiente; tienden a fraccionar las vacaciones; aparecen nuevas formas de utilización del tiempo libre, que están dando lugar a una gran variedad de productos específicos enmarcados en un nuevo planteamiento de turismo activo, en el que se multiplican las posibilidades en las que puede tener lugar la experiencia turística; y se extiende entre los turistas la exigencia de un servicio más personalizado y conforme a las exigencias de cada consumidor.

Al mismo tiempo, las innovaciones tecnológicas están transformando los procesos de producción, especialmente en el ámbito de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones. Los representantes empresariales reconocen la irrupción de profesionales de estas áreas en la actividad turística y destacan el papel clave que están desempeñando en la gestión del conjunto de la empresa.

Por otro lado, el incremento de la actividad turística a escala mundial y sus excelentes perspectivas de crecimiento están propiciando un espectacular aumento de la competencia, tanto en el ámbito internacional como nacional y regional. Cada día aparecen nuevos establecimientos, nuevos productos, empresas innovadoras y destinos emergentes que, a través de sistemas de gestión más sofisticados, con la utilización de las innovaciones tecnológicas en los sistemas de producción y en las comunicaciones, buscan un espacio en el mercado.

Por su parte, la mayor experiencia viajera del turista ha incrementado notablemente sus exigencias, demandando productos de mayor calidad. La calidad se convierte, por tanto, en un factor estratégico de primer orden para el logro de la competitividad. La calidad debe proporcionar al turista una experiencia que supere sus expectativas. Se trata de entender la calidad desde una perspectiva integral, que va más allá de la propia empresa o del servicio concreto que se presta al cliente y que debe alcanzar al conjunto de los elementos que conformarán su experiencia turística, desde la salida de su lugar de residencia hasta incluso después de su re-

greso. Desde esta perspectiva global, la calidad debe ser un instrumento de adaptación permanente a los cambios. Debe incidir sobre el conjunto de la organización, de los procesos de producción y comercialización, convirtiéndose en una herramienta de gestión integral de las empresas y los destinos.

La consecución de este objetivo de mejora de la calidad y la necesidad de adaptación al nuevo entorno exige a los agentes turísticos públicos y privados un compromiso conjunto dirigido a reforzar la identidad y singularidad de los productos, la incorporación de las innovaciones tecnológicas en los procesos de producción y en la comercialización, la mejora de la cualificación de los recursos humanos y el desarrollo de productos y planes de comercialización y comunicación dirigidos a segmentos específicos del mercado.

Los cambios a los que nos referimos están afectando por igual a todas las ramas de la actividad turística. Se manifiestan de manera específica en cada una de ellas, poniendo al descubierto las principales amenazas a las que se enfrentan y forzando a los diferentes subsectores a establecer estrategias diferenciadas para superarlas.

3. Descentralización autonómica y marginación municipal

Tal como hemos puesto de manifiesto en apartados anteriores, el espacio turístico, concebido como ámbito en el que acontece la actividad turística, trasciende los servicios o productos individuales que pueda demandar el turista. Los impactos de la actividad sobre el territorio, el carácter determinante del mismo en el devenir de la actividad, el mantenimiento de las garantías del turista como consumidor, la salvaguarda del bienestar de los residentes, etc., obligan a que el desarrollo turístico obedezca a una adecuada planificación, en cuyo proceso de elaboración y de ejecución deben participar activamente todos los agentes implicados.

En este proceso, los poderes públicos tienen una importante responsabilidad. Sobre ellos recae la mayor parte de las competencias que intervienen en la planificación y gestión de los destinos turísticos, en especial: la ordenación del territorio, la protección del medio ambiente, la preservación y valoración del patrimonio histórico y cultural, la provisión de las infraestructuras y los equipamientos públicos necesarios, la promoción del municipio, la comarca o la región, el fomento y apoyo a la competitividad empresarial, la formación y cualificación de los habitantes de sus respectivos territorios y un largo etcétera de cuestiones que inciden directamente en la planificación integral de un destino turístico.

Por ello, consideramos conveniente hacer una breve mención de lo que ha sido la política turística en España durante las dos últimas décadas. Ha estado marcada por la descentralización, la reforma del marco normativo de la actividad turística, el incremento de la colaboración público-privada, el auge de los planes de competitividad para los destinos y la industria turística y el desarrollo de productos relacionados con los mercados emergentes (turismo rural, cultural, deportivo, de naturaleza, ferias, convenciones y congresos, etc.).

Tras la Constitución y la creación del Estado de las Autonomías se produjo un extraordinario proceso de descentralización. A partir del artículo 149 de la Constitución, las comunidades autónomas fueron incorporando esta competencia en sus textos estatutarios básicos. Los resultados obtenidos en cada comunidad autónoma han sido diferentes en función de su mayor o menor preocupación por la materia, en paralelo a la intensidad de la actividad turística en los distintos territorios. De este modo, Cataluña, Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Andalucía se han situado a la cabeza en ese desarrollo competencial, con resultados más palpables durante la década de los años noventa. Este desarrollo competencial de las comunidades autónomas no ha estado exento de conflictos con el Estado, especialmente puestos de manifiesto en relación con la política turística y con las estrategias de promoción que han realizado de forma independiente las comunidades autónomas.

En este proceso podemos diferenciar dos grandes etapas: una primera, que se extendería a lo largo de los años ochenta, caracterizada por el proceso de transición hacia un modelo descentralizado, en el que comienzan a darse los primeros pasos en la gestión turística de las comunidades autónomas; y una segunda etapa, que transcurre en la presente década y en la que se vislumbran con claridad los esfuerzos y las políticas que desarrollan las Administraciones turísticas autonómicas y en la que la Administración estatal trabaja para encontrar un nuevo espacio que justifique su permanencia.

Este último período ha sido el más prolijo en materia de política turística, tanto desde la Administración estatal como desde las comunidades autónomas, que han sabido advertir a tiempo las amenazas que se ciernen sobre nuestro producto y han puesto en marcha planes y estrategias[18] para combatirlas y afrontar con éxito los retos de un nuevo desarrollo. Estos nuevos planes han influido poderosamente sobre los principales agentes

[18] Hay que mencionar el Plan FUTURES (Plan Marco de Competitividad del Turismo Español), promovido por la Administración estatal. También los planes autonómicos, como el Plan Día de Andalucía, el Libro Blanco del Turismo y el Plan Director de Espacios Turísticos de la Comunidad Valenciana, el Plan de Reforzamiento de la Ventaja Competitiva del Sector Turístico de Cataluña, así como diversos planes en Canarias, Baleares, País Vasco, etc.

implicados, que en la mayoría de los casos participaron activamente en su diseño y ejecución, y han impulsado la puesta en marcha de numerosas iniciativas, que están contribuyendo notablemente a la mejora de la calidad de la oferta y al incremento de la competitividad de las empresas y destinos españoles.

Conviene destacar la aparición durante esta etapa de poderosos instrumentos de participación y de colaboración pública-privada. El Consejo Promotor del Turismo, de ámbito estatal, ha desempeñado un importante papel en el diseño y desarrollo de programas de promoción y de apoyo a la competitividad de las empresas. En algunas comunidades autónomas los empresarios se han incorporado a los órganos rectores de la política turística. A escala local se han constituido numerosos patronatos y organismos mixtos responsables del desarrollo de iniciativas turísticas en los que la participación de los empresarios es elevada.

También se han incrementado los esfuerzos de cooperación entre las comunidades autónomas y el Estado y entre los diferentes departamentos de una misma Administración. En el primer caso, conviene mencionar la Conferencia Sectorial o la Mesa de Directores Generales, que ha supuesto un paso decisivo para evitar duplicidades, coordinar actuaciones e incrementar la colaboración entre autonomías. En relación con la necesaria colaboración entre los distintos ministerios o departamentos autonómicos involucrados en el desarrollo de la actividad turística, se han creado órganos como la Comisión Interministerial del Turismo en el ámbito estatal[19] o Comisiones Interdepartamentales de Turismo en algunas comunidades autónomas, que han intentado coordinar los programas y optimizar los recursos públicos.

En materia de ordenación y reglamentación de la actividad turística, ha tenido lugar una profunda transformación de la normativa existente, en muchos casos claramente obsoleta, siendo sustituida por nuevas reglamentaciones en cada comunidad autónoma. Estas nuevas reglamentaciones en ocasiones se han limitado a reproducir con pequeñas modificaciones las ya existentes. Sin embargo, otras comunidades autónomas han actualizado la normativa, con una clara vocación de mejora de la calidad de los establecimientos y de protección de los derechos del consumidor.

Nos encontramos, por tanto, ante una reforma del marco normativo del turismo desigual, que ha sido fuente de nuevos problemas, por cuanto coexisten normativas diversas para reglamentar un mismo sector en función del territorio en que esté ubicada la empresa o el establecimiento. Esto

---

[19] Esta Comisión Interministerial ha adoptado medidas tan significativas como la reducción del IVA en los hoteles de cinco estrellas, equiparándolos al resto del sector, o la introducción en la Reforma Laboral de 1994 de la jornada en cómputo anual en la regulación del contrato a tiempo parcial.

afecta principalmente a las empresas que disponen de establecimientos en diferentes comunidades autónomas y a las que pretenden ampliar su presencia a nuevas regiones. Incluso quienes simplemente pretendemos realizar estudios sobre los diferentes subsectores encontramos distintas clasificaciones que dificultan la realización de análisis comparados.

Hay que señalar también la marginación que han sufrido los municipios durante este período de referencia, en el que el conflicto competencial se ha centrado en el Estado y las comunidades autónomas. Éstas han querido reforzar su posición como nuevos protagonistas de la política turística, olvidándose del importante papel que representan los municipios como responsables directos de la gestión de los destinos en el ámbito local.

Tan sólo los destinos más sólidos (Marbella, Benidorm, Calviá, destinos culturales como Santiago, Toledo, Salamanca o ciudades como Barcelona, Madrid, Sevilla y Bilbao) han mantenido una participación activa durante esta etapa. Por ello, la consolidación del proceso de descentralización debe impulsar y reforzar el papel de los municipios en el desarrollo de la actividad turística. Los ayuntamientos influyen de manera decisiva en el producto turístico pues son los principales responsables de la planificación urbanística y los proveedores de servicios.

Esta nueva orientación de la política turística hacia el fortalecimiento del poder local en el desarrollo turístico de los destinos debe potenciar la cooperación intermunicipal, a través de instrumentos administrativos como mancomunidades, consorcios o nuevas fórmulas que contribuyan a alcanzar un mayor aprovechamiento de los recursos y oportunidades del conjunto de municipios que puedan conformar el destino. Los ayuntamientos han de participar más en la formulación, ejecución y desarrollo de la política turística, tanto en el ámbito estatal como, de manera especial, en el ámbito autonómico, enmarcando las acciones municipales en el contexto general de la política turística de las comunidades autónomas.

4. Aproximación a los principales subsectores

No podíamos concluir este capítulo sin hacer referencia, aunque sea a grandes rasgos, a las circunstancias que están marcando el desarrollo de las empresas turísticas. Tal como señalábamos, el turismo abarca una gran diversidad de actividades, algunas de las cuales están adquiriendo un peso creciente en las preferencias de los turistas, lo que genera importantes oportunidades desde el punto de vista de la oferta.

En este grupo podemos referirnos al auge que está experimentando el turismo rural. Esto ha permitido a numerosas autonomías, comarcas y municipios emprender procesos de desarrollo que están contribuyendo a la

creación de atractivos destinos. Esta nueva oferta ha generado grandes expectativas, por las posibilidades que el turismo presenta en determinadas zonas rurales y de montaña, que ven en esta actividad una solución que ponga fin al proceso de declive y depresión en el que se encuentran sumidas. Son numerosos los ejemplos en los que encontramos cifras de crecimiento significativas no sólo en la creación de oferta propiamente turística, sino también en otros sectores como el comercio, la artesanía, los productos agroalimentarios tradicionales y autóctonos, etc., que inciden directamente en la creación de empleo y en la generación de rentas. A ello han contribuido decididamente las numerosas ayudas, que provenientes fundamentalmente de la Unión Europea, se han destinado a la creación de nuevas ofertas en el interior[20].

La organización de actividades vinculadas a prácticas deportivas de todo tipo es también otra de las ofertas que despiertan un interés creciente en la demanda. Es el caso de los servicios de apoyo a la práctica de deportes náuticos (navegación a vela o a motor, *surfing*, esquí náutico, buceo, etc.), deportes de aventura (*rappel*, parapente, paracaidismo, *puenting*, *rafting* y senderismo). Estas actividades actúan como un dinamizador de la actividad turística en determinadas zonas que reúnen las condiciones para la práctica de estos deportes y ofrecen nuevas ocupaciones y oportunidades de empleo.

Otro de los sectores que conviene destacar es el de la oferta de entretenimiento. Son muchos los servicios dirigidos a satisfacer la demanda de ocio del turista. Sobresalen las importantes expectativas que los parques temáticos están generando en España, a la vista del éxito alcanzado en Estados Unidos. Los parques temáticos tienen su origen en los antiguos parques de atracciones fijos, pero parten de un concepto de atracción completamente distinto. Se trata de un conjunto integrado de atracciones y servicios a partir de un tema, que traslada al visitante a un mundo de fantasía en el que queda envuelto. El primer parque temático fue creado por Walt Disney en California en 1955. Como consecuencia del éxito conseguido, se inauguró un nuevo parque en Orlando (Florida) en 1971. Éste fue el comienzo de una nueva oferta que se extendería en pocos años por los cinco continentes y que tiene en el Estado de Florida su mayor exponente.

A pesar de la extensa tradición turística de España, los parques de ocio han tenido un peso insignificante en nuestra oferta turística. Se ha limitado a una modesta oferta de parques acuáticos –con una actividad reducida

---

[20] Un ejemplo de estas ayudas es el Programa LEADER, que, aunque no está específicamente destinado a la actividad turística sino al desarrollo rural, ha destinado la mayor parte de sus recursos a la creación de servicios y equipamientos relacionados con el turismo. Ha generado una inversión global en proyectos de turismo rural que, desde 1993 hasta el final de su vigencia en 1999, superará los 100.000 millones de pesetas.

a la temporada estival–, parques de atracciones –dirigidos principalmente a satisfacer la demanda de ocio de la población de la zona– y parques zoológicos de pequeñas dimensiones –pensados en la mayoría de los casos para un público procedente de las poblaciones vecinas–.

En 1996 funcionaban 29 parques temáticos en Europa, que recibieron 60 millones de visitas, cifra relativamente reducida si la comparamos con los 250 millones de visitas a parques temáticos y de atracciones que se producen en Estados Unidos anualmente. Este dato permite –a pesar de las diferencias de carácter social y cultural entre ambos continentes– predecir que existen importantes perspectivas de crecimiento de este sector en Europa. Esta hipótesis parece confirmada por los estudios realizados por diferentes empresas especializadas, dirigidos a analizar la viabilidad de nuevos proyectos de parques temáticos en España, porque nuestro país es un lugar idóneo para el desarrollo de este tipo de oferta.

La inauguración de Port Aventura en 1996 supuso el primer paso en este nuevo mercado. En el primer año de funcionamiento se convirtió en el tercer parque temático más visitado de Europa. En 1997 abrió sus puertas Isla Mágica en Sevilla y existen en estos momentos algunos proyectos en fase de estudio y otros ya en ejecución, ubicados en la Comunidad Valenciana, Madrid y Andalucía.

Por tanto, aparecen nuevos sectores que están adquiriendo un mayor peso en la oferta turística y que representan una futura fuente de desarrollo de la actividad, con un importante papel en la creación de empleo y en la aparición de nuevas ocupaciones relacionadas con el turismo.

En el presente Informe vamos a centrar nuestra atención en el sector de la hostelería, por ser el que representa la mayor parte de la producción y del empleo. Abordaremos el estudio de las empresas de alojamiento hotelero y los sectores de la restauración, incluyendo restaurantes, bares, cafeterías y empresas de comida rápida. Analizaremos también el sector de las agencias de viajes porque, aunque no forma parte propiamente de la oferta turística, representa un papel de primer orden como intermediario entre la demanda y la oferta y tradicionalmente se ha considerado como una de las principales actividades del turismo.

4.1 Alojamiento hotelero: máximo exponente de la oferta turística

De entre todas las actividades relacionadas con la actividad turística la hotelería es, sin lugar a dudas, la más característica de este importante sector. La OMT considera que un turista es el que se desplaza fuera de su lugar de residencia habitual al menos durante 24 horas. Esto exige, casi con seguridad, pasar una noche en un lugar fuera del hogar. Por ello, aun sien-

do numerosas las alternativas de que disponemos (casas de amigos y familiares, alquiler de apartamentos, etc.), probablemente esa noche transcurra en un establecimiento hotelero. El hotel tiene su razón de ser precisamente en la prestación de ese servicio de alojamiento, que difícilmente tendría lugar si no se produjeran desplazamientos. Esta clara dependencia de la hotelería respecto de la demanda turística ha sido puesta de manifiesto en *Las tablas input-output de la economía española. TIOT 92*, situándola en un 78% en el caso de los hoteles y en un 64% con relación a los hostales.

En cuanto a la estructura de las empresas que integran esta rama de actividad, podemos entresacar algunos datos del informe anual que elabora la Federación Española de Hoteles, realizado en 1996:

1. En 1996 había 13.824 establecimientos, de los cuales 5.516 eran hoteles y 8.308 hostales y pensiones. La capacidad de alojamiento total era de 1.137.036 camas (tabla 2). En relación con esta oferta de alojamiento, los hoteles representaban el 79,5%, con una capacidad media de 164 plazas. Los hostales y pensiones, que están viendo disminuir su peso relativo, suponían el 20,5% de las plazas totales, con una capacidad media de 28 plazas.

2. La producción de la hotelería en España alcanzó los 988.000 millones de pesetas en 1995, con una aportación al PIB del 1,4%. Su contribución al empleo se situó en 158.536 trabajadores, de los que 148.548 eran asalariados.

3. Los hoteles de tres y cuatro estrellas representaban el 56,7% de la oferta de plazas en 1996 y el 67,8% del total de la producción y el 57,3% del empleo en 1995. En ellos se produjo el 62,7% de las pernoctaciones realizadas en nuestro país a lo largo de 1995. En ese año se alcanzaron los mayores índices de ocupación, tanto por habitaciones como por camas.

Tabla 2 – Indicadores del sector hotelero por categoría de los establecimientos. En porcentaje. 1996

	Establecimientos	Camas	Pernoctaciones (1)	Trabajadores (1)	Producción (1)
Cinco estrellas	0,46	2,06	2,29	5,54	3,80
Cuatro estrellas	4,77	18,65	21,24	23,96	33,21
Tres estrellas	13,27	38,03	41,44	33,37	34,60
Dos estrellas	11,41	13,60	14,97	13,08	10,10
Una estrella	9,98	7,18	6,35	7,08	4,30
Hostales y pensiones	60,10	20,47	13,71	16,97	14,00
Total absoluto (2)	**13.824**	**1.137.036**	**174.231.658**	**158.536**	**988.000**

(1) Datos de 1995. (2) Valor de la producción en millones.

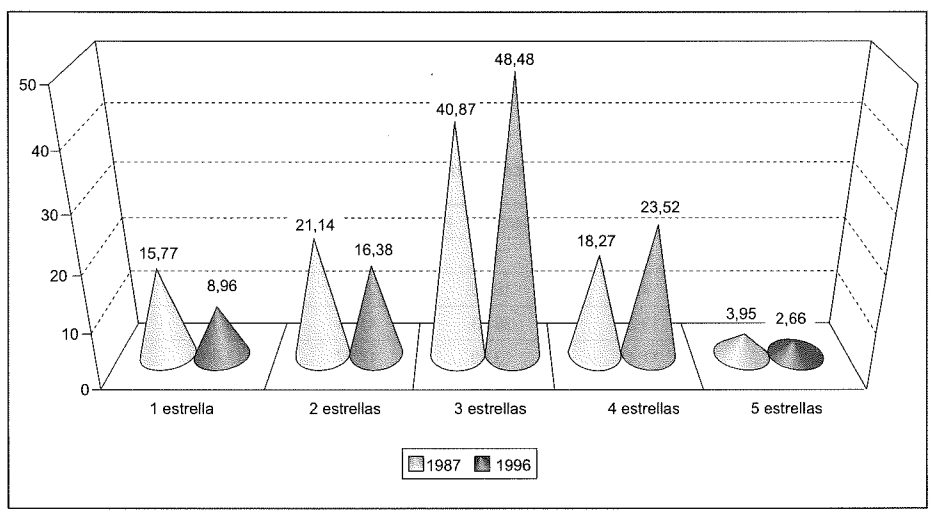
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Federación Española de Hoteles, *El sector hotelero en España 1996*, Madrid, 1996.

4. La oferta hotelera ha experimentado un espectacular incremento en los últimos 20 años, en especial durante la presente década, en la que se han creado más de 200.000 plazas, principalmente en los establecimientos de categoría media-alta. En las categorías inferiores el número tiende a disminuir. Esto supone un claro avance en la mejora global de nuestra oferta de alojamiento hotelero, acorde con las preferencias demostradas por los consumidores (gráfico 4).

5. La distribución geográfica de los establecimientos presentaba el siguiente esquema: el 43% se situaba en la zona del mediterráneo peninsular, Baleares y Canarias (excluidas las ciudades de Barcelona y Valencia), el 24% en las zonas del interior, el 18% en la cornisa cantábrica y el 15% en las grandes ciudades (Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Zaragoza y Bilbao).

Son también numerosos los indicadores que ponen de manifiesto el carácter estacional de la actividad hotelera en determinadas zonas de nuestra geografía. Si observamos los resultados que ofrece la encuesta de *Movimiento de viajeros en establecimientos hoteleros* publicada por el INE, en relación con el número anual de pernoctaciones, el 50% de ellas tiene lugar durante los meses de junio a septiembre. Determinadas zonas turísticas acusan más claramente esta estacionalidad, como es el caso de la Costa Brava, en la que el porcentaje de concentración de las pernoctaciones durante los meses de junio a septiembre se sitúa en el 69,1%. El resto de las zonas que recoge la encuesta del INE se mantiene entre el 48% y el 53%.

Gráfico 4 – Evolución del número de plazas hoteleras por categoría del establecimiento. En porcentaje. 1987-1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico 1997*, 1998.

Abundando en este tema, los resultados de la encuesta realizada por la Fundación Encuentro demuestran que en las zonas analizadas donde la estacionalidad es alta, el porcentaje de hoteles que se mantienen abiertos durante todo el año alcanza el 20,5% del conjunto (tabla 3).

Otro de los indicadores que evidencian esta situación de estacionalidad en la hotelería es el número de establecimientos abiertos. Según el *Directorio Central de Empresas (DIRCE)*, en enero de 1998 había 5.493 establecimientos abiertos, mientras que en agosto del mismo año eran 7.881, según la encuesta de *Movimiento de viajeros en establecimientos hoteleros* del INE.

También es importante resaltar la forma en que los procesos de transformación están afectando al sector de la hotelería. Principalmente se buscan fórmulas o instrumentos que permitan mejorar sus sistemas de producción y comercialización. La fragmentación del sector y el predominio de pequeñas y medianas empresas supone un obstáculo en la consecución de este objetivo, especialmente si tenemos en cuenta la fuerza que están adquiriendo los grandes grupos de gestión y las cadenas hoteleras. Con el fin de superar esta clara desventaja, en los últimos años se está produciendo un considerable aumento del número de establecimientos que buscan en la cooperación empresarial la solución a este problema. Inician procesos de concentración, incorporándose a cadenas y operando en éstas bajo la fórmula de franquicia, contratos de gestión o arrendamiento. Otra solución es la afiliación a asociaciones independientes que funcionan como auténticos grupos de gestión, en los que los asociados mantienen el control sobre su empresa y la asociación asume competencias en aspectos concretos de la gestión, fundamentalmente en compras y comercialización.

Según el informe *Las cadenas hoteleras en España 1997* de la Asociación de Cadenas Hoteleras Españolas, de un total de 5.744 establecimientos hoteleros (excluidos hostales y pensiones), 1.123 pertenecen a cadenas hoteleras (tabla 4), con una capacidad de acogida de 379.860 camas sobre un

Tabla 3 – Período de funcionamiento de los hoteles según las zonas. En porcentaje horizontal

	Menos de 3 meses	De 3 a 5 meses	De 6 a 8 meses	De 9 a 11 meses	Todo el año
Baja estacionalidad	–	4,62	9,23	10,77	75,38
Alta estacionalidad	4,11	13,70	56,16	5,48	20,55
Ciudades	–	0,71	1,42	1,42	96,45
Interior	–	–	–	–	100,00
Rural/Invierno	4,17	2,08	18,75	4,17	70,83
Total	**1,36**	**4,07**	**15,72**	**4,07**	**74,80**

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

Tabla 4 – Evolución del número de hoteles, habitaciones y camas de las cadenas hoteleras y de las asociaciones de hoteles independientes. 1993-1997

	1993			1995			1997		
	Hoteles	Habitaciones	Camas	Hoteles	Habitaciones	Camas	Hoteles	Habitaciones	Camas
Cadenas hoteleras									
5 estrellas	50	11.737	22.409	30	6.763	12.767	38	6.922	13.477
4 estrellas	287	50.667	99.282	316	56.839	108.797	381	67.676	134.517
3 estrellas	482	80.855	162.407	484	84.947	168.988	573	95.946	197.080
2 estrellas	122	16.271	34.260	72	11.719	23.493	108	10.550	20.832
1 estrella	49	6.281	12.653	39	6.776	13.315	23	6.853	13.954
Total	**990**	**165.811**	**331.011**	**941**	**167.044**	**327.360**	**1.123**	**187.947**	**379.860**
Asociaciones de hoteles independientes									
Hotusa Eurostar	285	24.898	49.836	311	29.388	52.899	500	39.947	91.876
Husa Service	–	–	–	95	6.984	12.571	106	7.750	12.400
GSM	52	6.818	12.826	51	7.059	12.706	58	7.145	13.358
Sercotel	–	–	–	36	4.137	8.000	48	5.031	9.314
HAI	24	3.662	6.872	34	4.155	8.310	34	4.321	8.927
Othels	–	–	–	19	1.131	2.036	19	1.131	2.036
Best Western España	59	5.781	11.614	18	1.465	2.735	23	1.907	3.814
GHISA	–	–	–	17	1.875	3.562	14	1.500	2.850
Centrhotel	–	–	–	16	793	1.421	169	850	1.650
Total	**420**	**41.159**	**81.148**	**597**	**56.987**	**104.240**	**971**	**69.582**	**146.225**
Total	**1.410**	**206.970**	**412.159**	**1.538**	**224.031**	**431.600**	**2.094**	**257.529**	**526.085**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Asociación de Cadenas Hoteleras Españolas, *Las cadenas hoteleras en España 1997*, Madrid, 1997; y *Anuario empresarial del turismo y economía*, 1998.

total de 928.155 (40,9%). Esta cifra se incrementa en 146.225 camas si se unen los hoteles incorporados a asociaciones independientes que operan como grupos de gestión. Suman un total de 526.085 camas, lo que representa el 56,7% de la capacidad total.

En esta tabla se comprueba también que se ha producido un significativo incremento en la capacidad de acogida de la oferta de alojamiento de las cadenas hoteleras y las asociaciones de hoteles independientes. Esto proporciona una idea de la intensidad de los procesos de concentración que bajo diferentes fórmulas están teniendo lugar en el sector. Llama la atención la fuerza creciente que están alcanzando las asociaciones de hoteles independientes, que en sólo cuatro años han incrementado su oferta de alojamiento en un 60%.

Por último, no hay que olvidar el salto a la internacionalización de algunas importantes empresas españolas, que están implantándose con fuerza en numerosos países. Tal como señala el informe de la Asociación de Cadenas Hoteleras Españolas son ya 14 las empresas que tienen presencia fuera de nuestras fronteras, con 232 hoteles repartidos en 33 países.

4.2 *Restaurantes, bares y cafeterías: un denso entramado de microempresas*

Otro de los servicios que tradicionalmente se liga a la demanda turística es el que se ocupa de proporcionar a los viajeros la comida y la bebida para su manutención. En este sentido, resulta evidente que quien se encuentra viajando por nuestro país fuera de su lugar de residencia con toda seguridad consumirá este tipo de servicios, aunque no estén únicamente destinados a ellos. A diferencia del alojamiento, su dependencia respecto de la demanda turística es notablemente inferior. Tal como muestran los resultados de las *TIOT 92*, apenas alcanza el 31% para los restaurantes y el 19% para los bares y cafeterías. Sin embargo, es un escaparate para los turistas, en el que necesariamente se detendrán y que contribuirá a conformar su experiencia turística en el destino.

La conciencia de la influencia cada vez mayor de estos establecimientos en la imagen global del destino ha motivado que en los últimos años se haya generado una mayor sensibilidad por parte de las Administraciones competentes en materia de turismo hacia este importante subsector, secularmente olvidado, incorporándolo de forma específica en sus planes de apoyo a la competitividad de las empresas turísticas. En algunas comunidades autónomas se ha subvencionado la inversión en mejoras de la calidad de sus establecimientos, tanto en capital físico como en humano.

La importancia de los sectores de la restauración en España ha sido puesta de manifiesto en un estudio realizado por la Federación Española de Restaurantes, Cafeterías y Bares, *Los sectores de la restauración en 1997*, del que podemos obtener algunos datos reveladores:

1. Se constata un extraordinario incremento en el número de establecimientos y en la oferta global de plazas en restaurantes, cafeterías y cafés-bares. Si tomamos como referencia el período 1975-1997, las cifras han evolucionado del siguiente modo: los restaurantes han triplicado prácticamente el número de establecimientos, que ha pasado de 21.536 a 60.582. En el caso de las cafeterías, los 4.945 establecimientos existentes en 1976 ascienden a 12.787 en 1997. En relación con el sector de cafés y bares, la cifra ha pasado de 109.597 a 229.215. Conviene tener presente que, a diferencia de lo sucedido en el sector hotelero, los incrementos más importantes se han producido en los establecimientos de menor categoría.

2. En lo referente a su localización geográfica, el 65,4% de los restaurantes se concentra en las provincias del litoral. Este porcentaje se eleva al 73% en el caso de las cafeterías y se reduce al 50,7% en bares y tabernas.

3. La producción en el sector de restaurantes alcanza los 2,27 billones de pesetas y se eleva a 6,74 billones en los sectores de cafeterías y cafés-bares.

Una característica común de los sectores de la restauración es la elevada atomización del tejido empresarial y la reducida dimensión de las empresas, como demuestra el escaso número de personas empleadas por empresa y la elevada presencia de trabajadores autónomos. Según la *Encuesta sobre la estructura de las empresas de restauración* publicada por el INE en 1997, con datos referidos a 1994, el 84% de las empresas del sector eran personas físicas y el 68% de las empresas obtenía un volumen anual de ingresos de explotación inferior a los 10 millones de pesetas, con una media de 2,78 trabajadores por empresa.

Respecto a la estacionalidad, su incidencia en los sectores de la restauración es más reducida. Así se refleja en los resultados del estudio que hemos realizado, pues el porcentaje de establecimientos que en estas zonas abren durante todo el año apenas alcanza el 51,2% del total de los restaurantes y el 65,1% de los bares y cafeterías (tabla 5).

La restauración también se ve afectada por las transformaciones en la actividad turística. De una parte, el incremento en la oferta de este tipo de establecimientos ha venido acompañado de cambios en la demanda relacionados con el aumento de las comidas fuera del hogar, por motivos profesionales, horarios laborales o compromisos sociales; nuevos hábitos alimenticios, comidas ligeras y menos tiempo para emplear en la comida; mayores exigencias de calidad en los productos y en el servicio, mayor diversidad en los gustos y preferencias de los consumidores. Y, paralelamente, están entrando en el mercado nuevos establecimientos que disponen de mayores recursos, un mayor *know-how* en la gestión de la producción, con una clara orientación hacia el cliente, que se agrupan en torno a cadenas o

Tabla 5 – Período de funcionamiento de los restaurantes según las zonas. En porcentaje horizontal

	Menos de 3 meses	De 3 a 5 meses	De 6 a 8 meses	De 8 a 11 meses	Todo el año
Restaurantes					
Baja estacionalidad	–	2,5	15,0	10,0	72,5
Alta estacionalidad	–	14,0	25,6	9,3	51,2
Ciudades	–	–	–	14,5	85,5
Turismo interior	–	–	–	12,5	87,5
Total	**–**	**3,6**	**8,8**	**11,9**	**75,6**
Bares y cafeterías					
Baja estacionalidad	–	6,5	4,3	4,3	84,8
Alta estacionalidad	2,3	4,7	25,6	2,3	65,1
Ciudades	–	–	1,6	13,1	85,2
Turismo interior	–	–	–	14,0	86,0
Total	**0,5**	**2,5**	**7,0**	**9,0**	**81,0**

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

franquicias que especializan sus productos y se dirigen a un mercado cada día más segmentado.

La adecuación permanente a estas nuevas tendencias de la demanda, la profesionalización de los recursos humanos, la mejora en la gestión y en los procesos de producción, así como una clara tendencia a la especialización de los establecimientos serán las pautas que van a marcar los próximos años de la restauración en España. Las nuevas modalidades de establecimientos de comida rápida, franquicias, restaurantes temáticos, etc., experimentarán un claro crecimiento[21].

4.3 Agencias de viajes: los tradicionales intermediarios entre el turista y el producto

Las agencias de viajes representan un servicio de extraordinario interés en el conjunto de la actividad turística, no tanto por el número de establecimientos, producción o empleos –que se sitúan muy por detrás de los subsectores a los que nos hemos referido–, sino fundamentalmente por su papel de intermediario en el proceso de comercialización de los servicios propiamente turísticos. Es el agente principal que establece la conexión entre la oferta y la demanda turísticas.

Existe escasa información sobre esta actividad. Las propias asociaciones empresariales han elaborado diversos estudios sobre las necesidades de formación y sobre las tendencias y estrategias del futuro desarrollo de las agencias de viajes. Los datos ofrecidos por la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pymes en 1998 elevan el número de agencias de viajes a 3.073, de las cuales 134 son mayoristas, 273 son mayoristas-minoristas y 2.666 son minoristas. El número de sucursales asciende a 3.746. Se observa también una importante concentración espacial. Andalucía, Baleares, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana concentran el 73,5% del total de las centrales de las agencias de viajes.

Los principales responsables de las asociaciones empresariales reconocen que los dos últimos años, 1997 y 1998, han arrojado buenos resultados para las agencias de viajes, que han visto aumentar su volumen de facturación gracias a un buen comportamiento de la demanda de viajes en nuestro país. Los problemas que destacan estos representantes empresariales continúan incidiendo en las guerras de precios, el intrusismo, la implantación del euro y la reducción de las comisiones por parte de los proveedores. En el fondo de estas cuestiones aparecen graves problemas que están relacionados con las transformaciones que están afectando al conjunto de

[21] Son especialmente interesantes las conclusiones del estudio realizado por la Federación Española de Restaurantes, Cafeterías y Bares, y elaborado por Consultur, *Oferta y Tendencias de la Restauración en España*, 1997.

la actividad turística. Éstos quedan claramente reflejados en los análisis y diagnósticos que están realizando las asociaciones empresariales e instituciones y que se manifiesta de múltiples maneras:

1. El incremento de la competencia a escala mundial hace necesaria la optimización de los recursos y la necesidad de reducir costes. Las nuevas tecnologías de la comunicación y la información ponen a disposición de los proveedores de servicios turísticos mecanismos alternativos para la comercialización de sus productos al margen de los intermediarios, con lo que se reducen los costes en este capítulo.

2. Nuevos agentes se introducen en la intermediación turística (centrales de reservas de los prestadores, clubes o asociaciones, cajeros automáticos expendedores de billetaje, venta por catálogo o por teléfono, grandes superficies, entidades financieras, quioscos multimedia, teletienda, etc.). Estos competidores utilizan estrategias de comercialización más agresivas, que suponen una clara amenaza al puro papel intermediador de las agencias de viajes.

3. Espectacular crecimiento de los procesos de integración empresarial, tanto de carácter vertical como horizontal. Un reducido número de grupos empresariales posee un gran poder en el mercado. Esto ha incrementado la competencia y la rivalidad en el sector[22].

4. En relación con la demanda, se experimenta un aumento progresivo en el consumo de viajes, que viene acompañado por una mayor experiencia viajera del consumidor, que incrementa el número de salidas, reduce su duración, exige más calidad y presenta una mayor diversidad en sus gustos y preferencias viajeras. Esta situación proporciona a las agencias una buena oportunidad para adecuar sus servicios, mediante estrategias de producto y de mercado claramente orientadas al cliente.

La forma en la que el sector aborda esta situación pone de manifiesto tendencias que cobrarán fuerza en los próximos años, como la continuación de los procesos de concentración, especialmente de carácter horizontal entre agencias minoristas, la extensión de las tecnologías de la información y de la comunicación en la gestión diaria de la empresa, la mejora de la profesionalización en el servicio y la progresiva especialización orientada a la demanda.

---

[22] Es interesante destacar el alto porcentaje de agencias que pertenecen a una cadena y que según los resultados del estudio que hemos elaborado se eleva al 54% de los establecimientos entrevistados. Del mismo modo, conviene tener presente que, según el informe *Desarrollo futuro de las agencias de viajes en España* elaborado por Line Staff Consulting, las 10 primeras agencias de viajes controlan el 40% de la facturación del sector.

Capítulo III

EMPLEO Y FORMACIÓN EN LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Atomización empresarial, precariedad laboral y baja cualificación

Las expectativas de crecimiento del turismo en el mundo son claramente positivas y lo sitúan a la cabeza del conjunto de sectores de la economía. Pero también es cierto que existe una mayor competencia internacional y que es fundamental para nuestras empresas y destinos establecer las condiciones óptimas para aprovechar las oportunidades de este crecimiento. Esto significa abordar con éxito los nuevos retos del mercado: la mejora de la calidad, la incorporación de las nuevas tecnologías, la innovación en los productos y en los procesos de producción, la segmentación, la investigación y la cualificación de los recursos humanos. En definitiva, hay que incrementar la competitividad.

La consecución de estos objetivos pasa necesariamente por disponer de trabajadores cualificados, capaces de proporcionar un buen servicio al cliente y de absorber adecuadamente los cambios que se están produciendo. Las empresas comienzan a comprender –y así lo ponen de manifiesto los responsables empresariales con los que nos hemos entrevistado– que el factor humano se ha convertido en un elemento estratégico de primer orden para incrementar la competitividad de las empresas y los destinos españoles. Es esencial contar con un marco de relaciones laborales que proporcione estabilidad en el empleo y un entorno de trabajo que permita un mayor nivel de identificación del trabajador con los objetivos de la empresa, que lo incentive y lo motive. También es primordial una cultura empresarial que valore la actividad que realizan los empleados, que incremente su consideración social y que invierta en la mejora de su cualificación profesional.

Sin embargo, este escenario no deja de ser un mero *desiderátum*. La investigación que hemos realizado en la Fundación Encuentro descubre un sector que, especialmente en la hostelería, muestra una realidad que dista mucho de alcanzar el objetivo perseguido, con tres grandes obstáculos para la competitividad:

1. **Atomización empresarial.** Especialmente en los sectores de la restauración, la media de trabajadores por establecimiento no llega a tres y más del 40% del total de trabajadores ocupados son autónomos. Este gran número de trabajadores por cuenta propia dirige sus negocios y trabaja en ellos en una gran parte de los casos con la ayuda familiar o con uno o dos trabajadores de apoyo. Estos empresarios han salido adelante a base de

gran esfuerzo personal y familiar y con buenas dosis de imaginación. Sin embargo, en la mayoría de los casos no poseen la cultura empresarial necesaria para abordar con éxito los retos a los que se enfrenta el sector.

2. Mercado laboral precario y malas condiciones laborales. Los resultados de la investigación describen un mercado laboral en el que la estabilidad en el empleo es menor que la del resto de los sectores, con un claro predominio de la contratación temporal[1].

En cuanto a las condiciones laborales, éstas son más desfavorables que en otros sectores: bajos salarios, largas jornadas de trabajo, horarios especiales (noches, fines de semana y festivos) y ocupaciones con una escasa consideración social, en las que aparecen connotaciones de servilismo frente al concepto de servicio. Estas situaciones producen una mayor rotación en el empleo, con un gran movimiento de trabajadores entre empresas e incluso un trasvase importante de trabajadores hacia otros sectores en busca de mejores condiciones laborales.

Estas circunstancias se agravan de forma especial en las zonas de litoral en las que existe una alta estacionalidad en la actividad turística, como es el caso de la Costa Brava, la Costa del Sol o Palma de Mallorca, en las que se observa una importante reducción del empleo en los meses fuera de temporada. El porcentaje de empleo estable en estas zonas es inferior al del resto de las zonas analizadas. Además, aumenta considerablemente la contratación temporal y la modalidad de fijo discontinuo[2].

Los puestos que en mayor medida se ven afectados por esta situación son aquellos que requieren una menor cualificación, pero no por ello son menos importantes si tenemos en cuenta que una gran parte de éstos conlleva una relación directa con el cliente e influye de forma decisiva en la calidad del servicio.

En cuanto a colectivos, son los jóvenes y las mujeres quienes resultan más perjudicados por esta situación. Para ellos el turismo representa una gran oportunidad de acceso al mercado laboral, pero a medio y largo plazo suelen ver frustrada cualquier posibilidad de mejorar sus condiciones laborales y buscan salidas hacia otros sectores de actividad.

3. Baja cualificación. Al tiempo que se reconoce la necesidad de mejorar la cualificación de los trabajadores como factor clave de competitividad, los empresarios siguen valorando más la experiencia que la formación

---

[1] Resulta llamativo que el mayor porcentaje de la contratación que realizan las empresas de trabajo temporal corresponda a la hostelería, que en 1997 supuso el 16,3% del total de los contratos de puesta a disposición realizados por este tipo de empresas.

[2] La modalidad de fijo discontinuo se enmarca dentro de los contratos a tiempo parcial. Aunque este tipo de contratación otorga un carácter estable a la relación laboral, ésta no garantiza períodos mínimos de trabajo e implica una mayor disponibilidad del trabajador con respecto a la empresa.

en los procesos de selección o promoción de sus empleados. Al mismo tiempo, muestran también un gran conformismo con la formación recibida por sus trabajadores, considerándola adecuada para las funciones que realizan. Aunque consideran que la formación es importante, no parecen percibirla como una necesidad para sus negocios. Les supone un gran esfuerzo desprenderse de un trabajador para que participe en una acción formativa.

Por otro lado, la oferta de formación continua no siempre responde a las necesidades del mercado. Esto provoca que quienes participan en los cursos no sepan obtener utilidades de la formación recibida y en numerosas ocasiones abandonen los programas sin llegar a finalizarlos. Las empresas no aciertan a identificar adecuadamente cuáles son las principales necesidades de formación de sus trabajadores, porque no conocen cuáles son sus propias deficiencias como empresa ni las del trabajador.

El modelo de formación profesional reglada de las dos últimas décadas ha fracasado estrepitosamente y la reforma emprendida a partir de la LOGSE, aunque introduce importantes cambios y mejoras, todavía no ha dado sus primeros resultados. Lo mismo ocurre en la formación superior en turismo, que hasta 1996 ha estado al margen de la universidad, sometida a un rígido plan de estudios que se había quedado completamente obsoleto, que no daba respuesta a las necesidades del sector y con escasas posibilidades de ser cursada en el ámbito de la enseñanza pública.

Por parte del trabajador, el interés por la formación es escaso. La principal motivación para participar en programas de cualificación es que sea útil para mejorar sus condiciones laborales. Y sabe de antemano, puesto que así lo percibe, que la empresa apenas tiene en cuenta esta circunstancia a la hora de establecer mejoras.

La consecuencia de todo ello es una baja cualificación de los recursos humanos en la hostelería. Los resultados de la Encuesta de Población Activa (EPA) muestran como los niveles de estudios de los trabajadores de esta actividad ocupan las últimas posiciones respecto al resto de los sectores económicos, únicamente por delante de la agricultura, la ganadería y la pesca y los empleados del hogar.

Estamos, por tanto, ante un sector con un difícil panorama en relación con la situación de los recursos humanos. Es evidente que los problemas descritos (precariedad, malas condiciones laborales, alta rotación en el empleo y baja cualificación de los recursos humanos) suponen graves barreras para lograr la competitividad. Superarlas debe ser el principal objetivo de las empresas.

Conviene advertir que estas situaciones desfavorables no afectan por igual al conjunto del empleo turístico. Inciden principalmente en la hostelería. Por ejemplo, las agencias de viajes –sector que también hemos analizado en nuestro estudio– tienen una situación claramente más ventajosa, con trabajado-

res con un alto nivel de estudios, con un menor grado de atomización empresarial que el de la hostelería y con mejores condiciones laborales.

Incluso dentro de la hostelería, las situaciones son dispares. Los sectores de la restauración son los que se sufren más los impactos de estas circunstancias y en los que las barreras para la competitividad son mayores. La hotelería, sin embargo, ha emprendido procesos de concentración en los últimos años a través de un mayor crecimiento de las cadenas hoteleras y de las asociaciones de hoteles independientes que actúan como grupos de gestión, los cuales disponen de una mayor capacidad para desarrollar políticas de recursos humanos y para afrontar con éxito los retos y transformaciones que experimenta esta industria.

2. Creando las condiciones para el crecimiento del empleo

Superar las barreras descritas y aprovechar las oportunidades generadas por las expectativas de crecimiento del sector, de modo que afecten positivamente a la creación de empleo, exige que los poderes públicos impulsen políticas integrales orientadas en una doble dirección: por una parte, a la mejora de las infraestructuras (transportes[3], comunicaciones, saneamiento, etc.), la preservación y valoración de los recursos ambientales y patrimoniales y el reforzamiento de la identidad cultural y de los rasgos diferenciadores de los pueblos y regiones de España; por otra, a crear las condiciones necesarias para mejorar la calidad y la competitividad de las empresas del sector.

Las empresas reivindican un marco de relaciones laborales más flexible, que contemple las especificidades de la actividad turística. La normativa actual sigue basada en las exigencias de un modelo industrial de organización del trabajo que poco tiene que ver con el sector servicios, y en especial con el turismo, donde se trabaja 24 horas los siete días de la semana, pero con diferentes grados de intensidad. En ese marco de flexibilidad, los representantes empresariales insisten en la importancia de modalidades contractuales como el tiempo parcial. Critican abiertamente la última regulación de este tipo de contrato, en cuyo acuerdo no han participado los empresarios. Se valora la ampliación de la cobertura social al trabajador, pero consideran que introduce mayores rigideces que afectan a la organización del trabajo en la empresa y que dificultarán su aplicación[4].

[3] Recientemente hemos podido comprobar los perjuicios ocasionados por la insuficiente capacidad del aeropuerto de Madrid. Los estrangulamientos en determinadas infraestructuras pueden suponer un importante freno al desarrollo de esta actividad.

[4] Según datos de Eurostat, España, junto con Grecia y Portugal, presentaba los porcentajes más bajos en la utilización de esta modalidad contractual en la hostelería en 1996. Sólo el 11% del total de la contratación laboral utilizó este tipo de contrato, frente al 55% de Holanda o el 51% de Reino Unido.

El abaratamiento de los despidos es otra de las demandas que con más insistencia reclaman las patronales, ya que consideran que contribuiría a generar una mayor confianza en el empresario e incrementaría la contratación indefinida. En esta línea de actuación, valoran las medidas introducidas en la reforma laboral de 1997, que han reducido las indemnizaciones por despido y han permitido un incremento en la contratación indefinida, que podría ser mayor si se hubiera llegado más lejos. No se trata de conseguir un despido libre pero sí de equipararnos en cuanto a los costes del despido al resto de los países de la Unión Europea.

Las empresas reivindican también mayores incentivos fiscales para la creación de empleo y para la inversión en modernización y en incorporación de nuevas tecnologías en la gestión y en los procesos de producción.

Por su parte, los sindicatos no plantean una oposición frontal a una mayor flexibilización, pero mantienen que no puede realizarse en contra del trabajador: han de evitarse los abusos y las arbitrariedades, el trabajador no puede estar disponible 24 horas al capricho del empresario, los derechos adquiridos no pueden ser conculcados y el abaratamiento de los despidos resulta difícil de asumir.

Es necesario encontrar fórmulas de equilibrio que permitan avanzar. Las últimas propuestas de la Unión Europea apuntan en esta dirección: flexibilizar el mercado, pero garantizando los derechos del trabajador e impidiendo que se produzcan abusos o arbitrariedades por parte de las empresas.

Son necesarias medidas de desburocratización administrativa en la creación de establecimientos para que se agilicen los trámites de su puesta en marcha. También es preciso mayor información y asesoramiento a quienes quieren iniciar negocios para, por una parte, facilitar la relación con la Administración y, por otra, aconsejarles en aspectos relacionados con la gestión.

Resulta indispensable promover una mayor cultura empresarial, incorporar fórmulas imaginativas en la gestión de los recursos humanos que incidan sobre la motivación del trabajador, que le identifiquen con la empresa, que le compensen determinadas condiciones laborales (horarios especiales en noches, festivos y fines de semana) y que consigan fidelizarle a la empresa.

La flexibilidad debe otorgar un mayor margen a la negociación colectiva en la determinación de las condiciones laborales. Es a través del diálogo social y especialmente en un ámbito próximo al que se desarrolla la actividad donde deben implantarse nuevas propuestas e iniciativas. Es de destacar el interés que la experimentación de este tipo de medidas puede tener en la empresa para evaluar y valorar las posibilidades de extensión de las mismas a ámbitos más amplios, pero fundamentalmente a escala local

y regional. Mediante este proceso se han iniciado en determinadas regiones de Europa algunas experiencias interesantes que están proporcionando buenos resultados. Sin embargo, esta posibilidad de negociar en ámbitos más locales no siempre es bien recibida desde las cúpulas patronales o sindicales, que temen ver mermada su capacidad de decisión y de influencia, con la consiguiente pérdida de poder y de presión.

Mientras tanto, los cambios se producen a gran velocidad. Las grandes empresas muestran su capacidad de adaptación; otros ven en la unión la posibilidad de mantenerse en el mercado y se integran en grandes empresas bajo las más diversas fórmulas de gestión, o se asocian mediante la creación de grupos de gestión que contribuyen de forma notable a la modernización y a la mejora de la gestión de los asociados. Esto ha generado una mayor concentración empresarial.

Las agencias de viajes y los hoteles ven con optimismo el futuro. Consideran que la actividad está incrementándose, que las empresas están mostrando capacidad de adaptación a los cambios, que las perspectivas de crecimiento en el ámbito mundial van a repercutir favorablemente en España, tanto en el crecimiento de la demanda interna como respecto a los mercados internacionales, y que esta situación va a influir positivamente sobre el empleo. Existe el convencimiento de que el empleo crecerá, aunque se producirán transformaciones en los puestos. Surgirán nuevas profesiones en la actividad turística, especialmente vinculadas a la informática y a las telecomunicaciones. Se incorporarán nuevas competencias profesionales en determinados puestos, lo que llevará a la reconversión de determinadas ocupaciones. Y se advierte, sobre todo, un importante crecimiento del empleo en relación con productos especializados que están en pleno auge (ecoturismo, turismo rural, de salud, deportivo, cultural, de negocios, etc.).

La reconversión de algunas de las ocupaciones existentes y la creación de nuevos empleos convierten a la formación en un instrumento fundamental para la adquisición por parte de los trabajadores de nuevas competencias profesionales, necesarias para adaptarse a las nuevas ocupaciones.

En el marco de la Unión Europea, la formación se ha convertido en el eje principal de las políticas para la creación de empleo. Se dedican importantes recursos económicos al desarrollo de todo tipo de programas de formación, de innovación pedagógica, de apoyo a la creación de infraestructuras y equipamientos para la formación en relación con todos los sectores de actividad. Se hace hincapié en el reconocimiento de cualificaciones en el ámbito comunitario, en la movilidad transnacional que facilita el conocimiento de idiomas, de la cultura y de los hábitos y modos de vida de quienes serán los futuros clientes. También se incide en la incorporación de sistemas de control de la calidad y de la eficiencia en las acciones formativas. Y se insiste de forma especial en reforzar la cooperación entre asociaciones empresariales e instituciones educativas para la mejora y la ac-

tualización permanente de la formación y para facilitar el apoyo en materia de cualificación a las pequeñas empresas.

En España la reforma del sistema educativo en turismo ha sentado las bases para que esto sea posible. Pero conviene insistir sobre todo en la exigencia de una mayor conexión entre el sistema educativo y la empresa. Tenemos dos grandes oportunidades. Por una parte, la que ofrecen los nuevos títulos profesionales de la familia de hostelería y turismo de la formación reglada. Y por otra, la que proporciona el nuevo modelo de gestión de los recursos destinados a la formación continua a través de la FORCEM, que pueden suponer una estrecha colaboración entre las empresas y los centros educativos, contribuyendo positivamente a la consecución de tres importantes objetivos:

— La mejora de los equipamientos de los centros de formación profesional.
— Un mayor conocimiento de la realidad empresarial y del mercado por parte de los docentes.
— La aproximación de las empresas al sistema educativo.

La experiencia de estos primeros años no parece que apunte en esta dirección. Algunos representantes empresariales consideran que este nuevo modelo encarna la mejor oportunidad para reforzar el papel del asociacionismo empresarial, ofreciendo la posibilidad a las asociaciones de poder proporcionar a sus asociados la formación necesaria para sus trabajadores como el instrumento más útil para la competitividad de las empresas. Sin embargo, reconocen que en la mayor parte de los casos la formación que se ha impartido en el marco de la FORCEM no ha contribuido a reforzar la deseada colaboración entre el sistema educativo y las empresas, sino que esta formación se ha realizado con la colaboración de consultoras, algunas creadas para la ocasión, sin ninguna experiencia ni especialización docente.

En cualquier caso, estamos ante un sector que ofrece interesantes oportunidades y que sin duda puede contribuir a la creación de empleo. La responsabilidad de aprovechar adecuadamente las posibilidades que nos brinda va a depender fundamentalmente de los agentes económicos y sociales y de la capacidad de los poderes públicos para construir entre todos las condiciones óptimas para el desarrollo de la actividad.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Estructura del empleo y condiciones laborales

1.1 Actividad generadora de empleo

A lo largo del capítulo anterior hemos podido observar la importancia creciente de la actividad turística y su impacto en el conjunto de la economía. Conviene ahora detenerse en una de las principales características de este sector, como es la ocupación intensiva de mano de obra.

La capacidad de generar empleo que se le concede a la actividad turística está alcanzando, cada vez con mayor intensidad, un reconocimiento expreso por parte de los Gobiernos y de los principales agentes económicos, tanto en el ámbito nacional como internacional. Así ha sido puesto de manifiesto por el World Travel Tourism Council (WTTC), la Comisión Europea y, en nuestro país, por el Gobierno de la nación, los Gobiernos autonómicos y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas[5].

En el ámbito internacional, un estudio elaborado por el WTTC en 1997, *Travel & Tourism. Jobs for the millenium,* cifra en 260 millones el número total de empleos vinculados directa o indirectamente a la actividad turística (10,6% del empleo mundial). Genera un gasto en sueldos y salarios de 1,7 billones de dólares, equivalente al 11% del conjunto de gasto total en salarios. El mismo informe prevé un crecimiento del empleo en el período 1997-2007 del 46%, con 120 millones de nuevos empleos. Las regiones que experimentarán un mayor incremento serán Asia y el Pacífico, que verán aumentar sus empleos en un 80%. La Unión Europea, sin embargo, será la zona en la que menor impacto tendrá este crecimiento del empleo (9,7%).

Sin querer restar importancia a estos datos, resulta oportuno advertir que son estimaciones que, aun siendo realizadas y formuladas por exper-

---

[5] El WTTC ha destacado la importancia del turismo como generador de empleo y ha alentado a los Gobiernos a implantar políticas que permitan un mejor aprovechamiento de esta posibilidad de lucha contra el desempleo que ofrece la actividad turística. En la misma dirección se pronuncia la Comisión Europea, que recientemente ha constituido un grupo de expertos de alto nivel para analizar la capacidad de la actividad turística en la creación de empleo. Esto mismo se observa en las conclusiones del Congreso Nacional del Turismo celebrado en noviembre de 1997. Las organizaciones empresariales y sindicales, los representantes de los Gobiernos autónomos, municipales y de la Administración del Estado han hecho hincapié en la necesidad de crear un marco normativo adecuado y adoptar las medidas precisas que potencien la generación de empleo en el sector.

tos y técnicos de reconocido prestigio, no provienen del análisis de las diferentes contabilidades nacionales. No obstante, estamos en condiciones de afirmar, sin temor a equivocarnos, que el turismo se está convirtiendo en la principal actividad económica en cuanto a creación de empleo, por la intensidad en mano de obra del sector y por sus expectativas de crecimiento en los próximos años. Esto la sitúa en un lugar preferente en las agendas de numerosos Gobiernos, principalmente en aquellas áreas en las que las predicciones hablan de mayores índices de desarrollo.

Según la Comisión Europea[6], nueve millones de trabajadores están ocupados en la actividad turística, lo que representa el 6% del empleo total. En España, las cifras son también un claro ejemplo de estas afirmaciones. Los datos proporcionados por la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pymes[7] señalan que en 1997 dependían de la actividad turística 686.000 empleos directos y el total de ocupados directos e indirectos eleva la cifra a 1.173.000. Es decir, el 9,5% de la población ocupada y el 8,1% de la población activa.

Aunque las estimaciones realizadas por el WTTC conviene tomarlas con absoluta cautela, es interesante señalar que este organismo prevé un incremento global del 13,3% en el empleo relacionado con el sector turístico en nuestro país en el período 1997-2007.

1.2 Amplio abanico de ocupaciones

Estas cifras de empleo responden a un gran espectro de ocupaciones, que en ocasiones no mantienen ninguna relación entre sí desde el punto de vista de su caracterización. Las actividades turísticas demandan una gran variedad de cualificaciones y presentan diferencias con relación a las condiciones laborales a las que están sujetas.

Los estudios realizados por el WTTC incluyen tanto los empleos directos como indirectos, repartidos en una gran diversidad de grupos desde los más altos cargos (alta gerencia, ingeniería aeronáutica o investigación e innovación tecnológica) hasta los puestos de base de las empresas que ofrecen servicios directos al turista, pasando por una gran diversidad de puestos intermedios. Y engloban una amplia gama de sectores que proveen de productos a las principales actividades turísticas, como la agricultura, la industria o la construcción, sin olvidarnos de los que dependen del sector público (oficinas de promoción, empresas de transporte aéreo o ferrocarril, etc.).

---

[6] Comisión Europea, *Employment and Tourism: Guidelines for Action*, 1997.

[7] Instituto de Estudios Turísticos (IET) y Escuela Oficial de Turismo (EOT), «El sector turístico en la economía española», *Información Comercial Española*, n. 768, 1998.

Por tanto, es indiscutible que la demanda turística genera un fuerte impacto en el conjunto de la economía y que influye en la producción y el empleo de una gran diversidad de sectores. Si se piensa en cualquier destino en el que la actividad turística tenga una fuerte implantación, se puede observar que la demanda turística existente incide en un elevado número de ocupaciones que inicialmente no consideraríamos como propiamente turísticas, pero que lo son en la medida en que los turistas se sirven de ellas: comerciantes, dependientes, policía local, personal de mantenimiento y de gestión de espacios y equipamientos públicos, culturales, deportivos, lúdicos, etc. Piénsese también en el empleo que se genera en la construcción, pues hay que construir los equipamientos e infraestructuras necesarias para acoger a los turistas.

Existen también numerosas profesiones ligadas más directamente a la actividad turística: guías, animadores, azafatas, monitores de actividades, agentes de viajes, intermediarios, conductores, tripulación de a bordo, cocineros, camareros, gobernantas, recepcionistas, relaciones públicas, etc.

Sin embargo, la cuantificación de la capacidad del turismo para generar empleo, tanto directo como indirecto, presenta grandes dificultades. En primer lugar, por el impacto que la actividad turística genera sobre otras ramas de la actividad económica. En segundo lugar, por la imposibilidad de acceder a una información estadística desglosada de las actividades principales que lo conforman, excepción hecha del conjunto de la hostelería. Para desagregar los datos de cada uno de los subsectores que comprende esta rama de actividad hay que recurrir a estudios específicos, realizados principalmente por las asociaciones empresariales –a los que nos hemos referido ya–, que apenas proporcionan información relacionada con el empleo.

Ante esta dificultad, hemos optado por realizar una investigación sobre el empleo y las condiciones laborales en las actividades de hotelería, restauración y agencias de viajes que complete la información estadística disponible y nos permita una mejor aproximación a la realidad de estos subsectores. Se ha abordado de forma conjunta la hotelería y los sectores de restauración, conformando lo que se denomina sector de la hostelería[8], por tratarse de actividades que presentan determinadas características comunes. Por otro lado, hemos estudiado por separado las agencias de viajes, ya que presentan marcadas diferencias respecto a los anteriores subsectores. La ficha técnica de la muestra se recoge en el cuadro 1.

---

[8] Con el término hostelería nos referimos a aquellas actividades productivas que proporcionan a viajeros y residentes servicios de alojamiento y manutención. En nuestra investigación nos hemos centrado en hoteles, hostales y pensiones, restaurantes, bares y cafeterías y establecimientos de comida rápida.

Cuadro 1 – Datos técnicos de la investigación realizada en el sector turístico

I. EMPRESAS	
Universo:	Hoteles, hostales, pensiones, casas rurales, restaurantes, bares, cafeterías, restaurantes de comida rápida (*fast-food*) y agencias de viajes.
Técnica de la investigación:	Cuestionario de aplicación individual, respondido por el propietario o director del establecimiento.
Características de la muestra:	Hoteles y restaurantes segmentados por categoría de los establecimientos. Entrevistas realizadas en cinco zonas: * Baja estacionalidad: Benidorm, Calviá, Marbella y Canarias. * Alta estacionalidad: Costa Brava y Menorca. * Ciudades: Barcelona, Bilbao, Madrid, Santiago de Compostela y Toledo. * Turismo interior: Extremadura, Gijón, Pamplona y Oviedo. * Turismo rural/invierno: Asturias, Navarra y Pirineo aragonés.
Número de cuestionarios:	1.000 cuestionarios distribuidos de la siguiente forma: – 400 hoteles, hostales, pensiones y casas rurales. – 200 restaurantes. – 200 bares y cafeterías. – 100 *fast-food.* – 100 agencias de viajes.
Fecha de realización del trabajo:	Junio de 1998.
II. TRABAJADORES	
Universo:	Trabajadores de hoteles, hostales, pensiones, casas rurales, restaurantes, bares, cafeterías, restaurantes de comida rápida (*fast-food*), agencias de viajes y parques de ocio.
Técnica de la investigación:	Cuestionario de aplicación individual respondido por el propio trabajador.
Características de la muestra:	Segmentados por áreas de trabajo: alimentación y bebidas, alojamiento, comercial y administración. Entrevistas realizadas en cinco zonas: * Baja estacionalidad: Benidorm, Calviá, Marbella y Canarias. * Alta estacionalidad: Costa Brava y Menorca. * Ciudades: Barcelona, Bilbao, Madrid, Santiago de Compostela y Toledo. * Turismo interior: Extremadura, Gijón, Pamplona y Oviedo. * Turismo rural/invierno: Asturias, Navarra y Pirineo aragonés.
Número de cuestionarios:	1.000 cuestionarios distribuidos de la siguiente forma: – 350 trabajadores de hoteles, hostales, pensiones y casas rurales. – 200 trabajadores de restaurantes. – 200 trabajadores de bares y cafeterías. – 100 trabajadores de *fast-food.* – 100 trabajadores de agencias de viajes. – 50 trabajadores de parques de ocio.
Fecha de realización del trabajo:	Junio de 1998.

1.3 Crecimiento del empleo y precariedad en la hostelería

Una de las principales características de la hostelería en España es el elevado número de personas ocupadas en esta actividad. Según datos de la EPA, ascendía a 795.800 trabajadores en 1998, el 9,9% de la población ocu-

pada en el sector servicios y el 6,1% del total de la población ocupada española.

Los sectores de la restauración acaparan el mayor porcentaje de personal ocupado del conjunto de la hostelería. Según el estudio realizado por la Federación Española de Restaurantes, Cafeterías y Bares, *Los sectores de la restauración en 1997*, a partir de los datos proporcionados por la EPA, el número de personas ocupadas se eleva a 615.849. La hotelería, sin embargo, siendo un sector de extraordinaria importancia en cuanto a su capacidad de generar empleo, se sitúa muy por detrás, con un total de 164.551 empleos en ese mismo año.

Crecimiento por encima de la media

Si observamos la tabla 1, la evolución de la población activa ocupada a lo largo del período 1990-1998 ha experimentado sucesivos descensos a lo largo de la primera mitad de los años noventa, especialmente en 1992, 1993 y 1994 (años en los que con más intensidad las empresas sufrieron la crisis económica provocada en parte por las medidas de ajuste para la convergencia con Europa y la incorporación a la moneda única, que se saldaron con una tasa de crecimiento negativo en el PIB en 1993). A partir de 1995 se inicia una recuperación mantenida, que ha permitido que la variación media interanual alcance un valor positivo, aunque claramente limitado (0,6%).

El sector servicios, sin embargo, ha mantenido un mejor ritmo en la creación de empleo. Salvo en 1993 (–1,78%), ha obtenido valores positivos

Tabla 1 – Evolución del empleo total, en el sector servicios y en el subsector de la hostelería. Valores absolutos en miles y porcentaje de variación anual. 1990-1998

	Total		Servicios		Hostelería	
	Absolutos	% de variación anual	Absolutos	% de variación anual	Absolutos	% de variación anual
1990	12.556,5		6.852,5		649,3	
1991	12.622,1	0,52	7.075,9	3,26	683,8	5,31
1992	12.457,7	–1,30	7.125,6	0,70	665,7	–2,65
1993	11.867,6	–4,74	6.998,5	–1,78	649,7	–2,40
1994	11.727,7	–1,18	7.033,6	0,50	714,7	10,00
1995	12.027,4	2,56	7.278,9	3,49	771,8	7,99
1996	12.342,0	2,62	7.647,9	5,07	736,3	–4,60
1997	12.706,4	2,95	7.855,3	2,71	786,1	6,76
1998	13.160,6	3,57	8.117,6	3,34	795,8	1,23
% de variación media en el período		0,60		2,31		2,82

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

Tabla 2 – Evolución del porcentaje del empleo en la hostelería en relación con el sector servicios y con el empleo total. 1990-1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Hostelería respecto del total	5,17	5,42	5,34	5,47	6,09	6,42	5,97	6,19	6,05
Hostelería respecto del sector servicios	9,48	9,66	9,34	9,28	10,16	10,60	9,63	10,01	9,80

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

año tras año. Desde 1990 hasta 1996 la evolución de la población ocupada de este sector presenta mejores registros que los de la población ocupada total; en los dos últimos años, sin embargo, ocurre a la inversa. El resultado final es una clara tendencia hacia la *terciarización* de la economía, con un comportamiento similar al de los países económicamente más desarrollados.

Al analizar la evolución en la hostelería se aprecia que, a pesar de no haber mantenido un incremento uniforme a lo largo del período, globalmente ha experimentado un crecimiento en la población ocupada superior al del conjunto de la economía e incluso por encima del sector servicios. El crecimiento medio interanual se cifra en un 2,8% en la hostelería, frente al 0,6% del empleo total y el 2,3% del sector servicios.

De igual modo, como se puede apreciar en la tabla 2, la hostelería ha aumentado su peso relativo respecto al de la población ocupada total (5,2% en 1990 y 6% en 1998) y al sector servicios (9,5% en 1990 y 9,8% en 1998).

Estructura del empleo

La investigación que hemos realizado en la Fundación Encuentro ofrece algunas características de la estructura del empleo en la hostelería:

Reducido tamaño de las empresas. La restauración se caracteriza por el pequeño tamaño de las empresas que la integran y el elevado porcentaje de trabajadores autónomos con los que cuenta. Esta situación varía en función del tipo de empresas; afecta principalmente a los bares y cafeterías, en los que el 97,5% de los establecimientos no supera los 10 trabajadores y el 86% cuenta con menos de cinco empleados (tabla 3). Según el INE[9], el número medio de personas ocupadas por empresa se sitúa en 2,8 y el 42% de los trabajadores son autónomos. Esta última cifra llega al 56,4% en el caso de las cafeterías, bares y tabernas.

Los efectos de esta atomización influyen negativamente sobre el trabajador, que prácticamente realiza todo tipo de tareas (limpieza, servicio de mesas, plancha, etc.), exigiéndosele una gran polivalencia en cuanto a sus

[9] INE, *Encuesta sobre la estructura de las empresas de restauración 1994*, 1997.

Tabla 3 – Empresas por tipo de establecimiento y tamaño. En porcentajes horizontales

	Menos de 5 trabajadores	De 5 a 10 trabajadores	Más de 10 trabajadores
Hoteles	32,2	14,4	53,4
Restaurantes	46,6	36,8	16,6
Bares y cafeterías	86,0	11,5	2,5
Fast-food	59,0	20,0	21,0

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

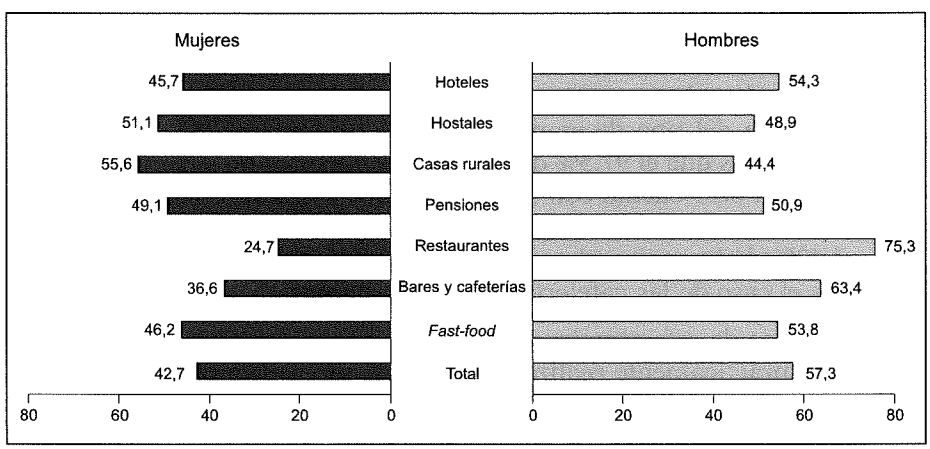
competencias laborales, en detrimento de una adecuada cualificación y especialización. Al mismo tiempo, el reducido tamaño de la empresa supone un importante obstáculo para la movilidad interna y el desarrollo de carreras profesionales, lo que actúa como un elemento más de desincentivación para el trabajador.

Los hoteles, sin embargo, no se ven afectados del mismo modo por esta situación, ya que más de la mitad de las empresas (53,4%) cuenta con más de 10 trabajadores.

Un sector con mayoría de hombres. Esta circunstancia incide especialmente en los sectores de la restauración, en los que prácticamente dos de cada tres trabajadores son hombres (gráfico 1). La mayor proporción se produce en los restaurantes, donde sólo uno de cada cuatro trabajadores es mujer y en todos los puestos los hombres prevalecen sobre las mujeres.

En el caso de los bares y cafeterías, el porcentaje de hombres supera en casi 30 puntos al de mujeres. Sin embargo, existen puestos, como los de cocinero, ayudante de cocina y pinche/fregador, en los que mayoritariamen-

Gráfico 1 – Distribución de los trabajadores de la hostelería por sexo y por tipo de establecimiento. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

te trabajan mujeres. En las empresas de comida rápida el equilibrio entre ambos sexos es mayor, con un ligero predominio de los hombres.

Es interesante destacar que en los cafés-bares, que suponen la gran mayoría de los establecimientos que conforman este sector, esta superioridad de los hombres puede deberse en parte a que hasta hace unos años la presencia de las mujeres no era habitual. Así, los puestos de trabajo, sobre todo los de cara al público, eran ocupados, y todavía hoy lo son, por personal masculino.

Los hoteles mantienen un mayor equilibrio entre ambos sexos. Los hostales y las casas rurales invierten la proporción, con una leve mayoría de mujeres, que es más acusada en estos últimos establecimientos. En este caso, la razón puede estar en el carácter complementario que tiene este tipo de actividad respecto a la agricultura o la ganadería, pues generalmente el hombre dedica más tiempo a estas tareas y la mujer se ocupa del funcionamiento de esta nueva oferta de alojamiento.

Sexismo en determinados puestos. En la hotelería hay numerosos puestos en los que se podría colgar el cartel de sólo para mujeres o sólo para hombres (tabla 4). Las mujeres copan prácticamente la totalidad de los trabajos de gobernanta (94,9%), camarera de piso (89,8%) y limpieza (93,9%). Por el contrario, los hombres son mayoría en los puestos de dirección, los puestos intermedios y especializados en alimentos y bebidas y los puestos de almacén, conserje, mozo de equipajes y mantenimiento.

Las mujeres trabajan en las ocupaciones que reproducen los papeles que tradicionalmente se les ha asignado en el hogar. Esto supone una clara manifestación del sexismo imperante en determinados sectores.

Alto porcentaje de jóvenes. Prácticamente el 80% de los trabajadores de la hostelería no supera los 40 años. El sector que presenta el mayor porcentaje de jóvenes es el de las empresas de comida rápida, en las que el 60% de los trabajadores tiene menos de 25 años (gráfico 2). Una de las explicaciones de esta situación es que muchos jóvenes trabajan a tiempo parcial en este tipo de establecimientos como una actividad complementaria a sus estudios con la que conseguir algunos ingresos.

Cuatro de cada cinco trabajadores de los restaurantes y de los bares y cafeterías es menor de 40 años. Sin embargo, los empleados de bares y cafeterías tienen una edad media menor (uno de cada cuatro tiene menos de 25 años, mientras que en los restaurantes únicamente uno de cada seis se sitúa en este estrato de edad). Los puestos ocupados por trabajadores de menor edad son ayudante de cocina y pinche y los que corresponden a empleados de mayor edad son sumiller y jefe de cocina.

Hemos de tener en cuenta que la hostelería, en su conjunto, y los sectores de la restauración, en particular, son una plataforma de acceso al mer-

Tabla 4 – Porcentaje de mujeres según puesto de trabajo y tipo de establecimiento

	Puesto de trabajo	Hoteles	Restaurantes	Bares y cafeterías	*Fast-food*
Alimentación y bebidas	Director de alimentación y bebidas	14,1	0,0	34,8	13,0
	Jefe de cocina	7,1	12,2		
	Jefe de partida	5,0	10,0		
	Cocinero	19,8	31,2	60,5	57,0
	Ayudante de cocina	23,2	44,4	56,5	
	Pinche/Fregador	31,9	42,3	71,4	
	Pinche				65,9
	Fregador				52,9
	Maître	4,9	13,0		
	Sumiller	18,2	0,0		
	Jefe de rango	6,2	16,7		
	Camarero	34,3	22,1	31,4	
	Encargado de barman		10,5	15,8	
	Jefe de almacén	7,8	11,1	–	0,0
	Ayudante de almacén	0,0	0,0	100,0	
	Bodeguero		0,0	–	
	Barman		10,6		
	Planchista			0,0	
	Encargado de sala			54,8	
	Encargado de mostrador				47,2
	Dependiente-cajero				61,3
	Telefonista				77,8
	Total alimentación y bebidas	**25,2**	**24,9**	**36,9**	**56,5**
Alojamiento	Director de alojamiento	25,5			
	Jefe de recepción	26,0			
	Recepcionista	41,6			
	Gobernanta general	94,9			
	Camareros de pisos	89,8			
	Limpiadoras/Encargada de lavandería y lencería	93,9			
	Conserje de día/noche	7,9			
	Mozo de equipajes	5,4			
	Encargado de mantenimiento	3,0			
	Ayudante de mantenimiento	3,9			
	Total alojamiento	**62,0**			
Comercial	Director comercial	14,5	10,0	33,3	0,0
	Técnico de marketing	37,5		20,0	0,0
	Relaciones públicas	77,8	38,5	25,0	60,0
	Promotor de ventas		0,0	0,0	
	Repartidor				17,6
	Animador/Guías/Azafatas	63,9			
	Otros puestos (servicios complementarios)	42,9			
	Total comercial	**50,0**	**20,6**	**23,1**	**17,4**

Sigue **Tabla 4 – Porcentaje de mujeres según puesto de trabajo y tipo de establecimiento**

	Puesto de trabajo	Hoteles	Restaurantes	Bares y cafeterías	*Fast-food*
Administración	Director de administración	18,2	0,0	36,4	0,0
	Director de Recursos Humanos	15,4	0,0	0,0	25,0
	Administrativo	39,4	50,0	50,0	41,7
	Técnico	48,4	0,0	–	0,0
	Total administración	**31,2**	**20,8**	**35,7**	**24,0**
Total		**45,9**	**24,7**	**36,6**	**46,2**

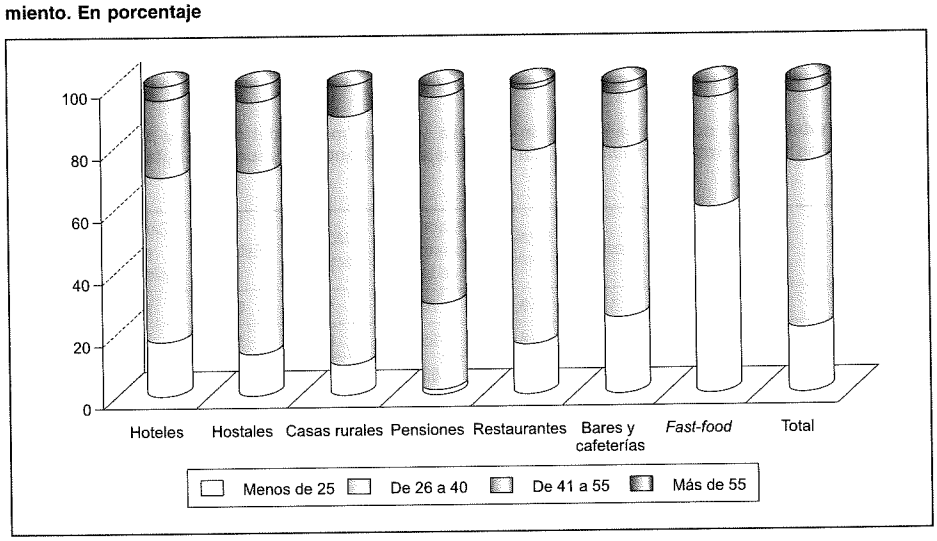
Nota: Las denominaciones de los puestos de trabajo están tomadas del convenio colectivo del sector de hostelería.
Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

cado laboral. La entrada resulta sencilla, porque no se requiere una especial cualificación. Esto favorece la inserción laboral de jóvenes sin experiencia o sin cualificación profesional.

El 30% de los trabajadores de la hotelería son mayores de 40 años. Los puestos ocupados por trabajadores de mayor edad son jefe de cocina, *maître* y gobernanta, que requieren una mayor experiencia profesional.

Las pensiones son los establecimientos de alojamiento que ocupan a trabajadores más adultos; el 70% de los trabajadores de estas empresas tienen más de 40 años. Se trata de las empresas con mayor antigüedad. Por el contrario, las casas rurales presentan la plantilla más joven, pues el 90% de los trabajadores tienen menos de 40 años.

Gráfico 2 – Distribución de los trabajadores de la hostelería por grupos de edad y tipo de establecimiento. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

Tabla 5 – Trabajadores según el tiempo que llevan trabajando en el sector y en la empresa por tipo de establecimiento. En porcentajes horizontales

	Tiempo en el sector					Tiempo en la empresa				
	Menos de 1 año	De 1 a 3 años	De 3 a 5 años	Más de 5 años	NS/NC	Menos de 1 año	De 1 a 3 años	De 3 a 5 años	Más de 5 años	NS/NC
Hoteles	7,6	16,3	9,1	65,4	1,5	19,0	18,3	14,8	46,8	1,1
Restaurantes	6,9	8,9	13,4	69,3	1,5	33,7	24,8	8,9	32,2	0,5
Bares y cafeterías	13,9	18,6	12,9	54,6	–	27,3	25,8	14,4	30,9	1,5
Fast-food	19,8	22,8	13,9	41,6	2,0	40,6	27,7	6,9	23,8	1,0
Hostales	15,2	13,6	12,1	59,1	–	19,7	21,2	13,6	42,4	3,0
Casas rurales	33,3	–	33,3	33,3	–	33,3	16,7	16,7	33,3	–
Total	**11,2**	**15,5**	**12,1**	**60,2**	**1,1**	**27,3**	**22,9**	**12,3**	**36,3**	**1,2**

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

Poca antigüedad en la empresa. Los trabajadores de la hostelería, y especialmente los del sector de la restauración, tienen una corta experiencia profesional (tabla 5). En los bares y cafeterías apenas la mitad de los trabajadores superan los cinco años de experiencia; en las empresas de comida rápida esta cifra se reduce al 41,6% de los empleados.

La antigüedad en las empresas es todavía menor. Casi el 70% del personal ocupado en los restaurantes y en los bares y cafeterías cuenta con menos de cinco años de antigüedad, porcentaje aún más alto en los establecimientos de comida rápida. Más de la mitad de los trabajadores de la restauración ha trabajado menos de tres años en la empresa.

Por tanto, es una actividad en la que se produce una alta rotación en el empleo. Esto evidencia las desfavorables condiciones laborales a las que se encuentran sometidos los trabajadores, especialmente en cuanto a horarios

Tabla 6 – Trabajadores que han cambiado de empresa según el motivo del cambio y por tipo de establecimiento en el que trabaja actualmente. En porcentajes horizontales respecto al total de respuestas obtenidas

	Cierre de empresa	Despido	Finalizar contrato	Mejorar las condiciones de trabajo	Motivos personales	Estudios	Cambio de residencia	NS/NC
Hoteles	3,4	1,1	19,7	70,8	1,1	0,6	1,7	1,7
Restaurantes	11,8	1,2	18,2	65,9	0,6	1,2	–	1,2
Bares y cafeterías	5,9	2,5	23,5	63,0	–	–	0,8	4,2
Fast-food	8,8	5,3	29,8	54,4	–	–	–	1,8
Hostales	24,0	8,0	16,0	48,0	–	–	–	4,0
Casas rurales	100,0	–	–	–	–	–	–	–
Total	**8,2**	**2,2**	**20,9**	**64,8**	**0,5**	**0,5**	**0,7**	**2,2**

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

y salarios, así como la incapacidad de las empresas para fidelizar a sus empleados.

Otro dato interesante que ofrece la investigación que hemos realizado –y que corrobora la anterior afirmación– es el hecho de que sólo uno de cada cinco trabajadores ha cambiado de empresa por haber finalizado su contrato (tabla 6). Por el contrario, el 65% ha buscado un nuevo trabajo para mejorar sus condiciones laborales.

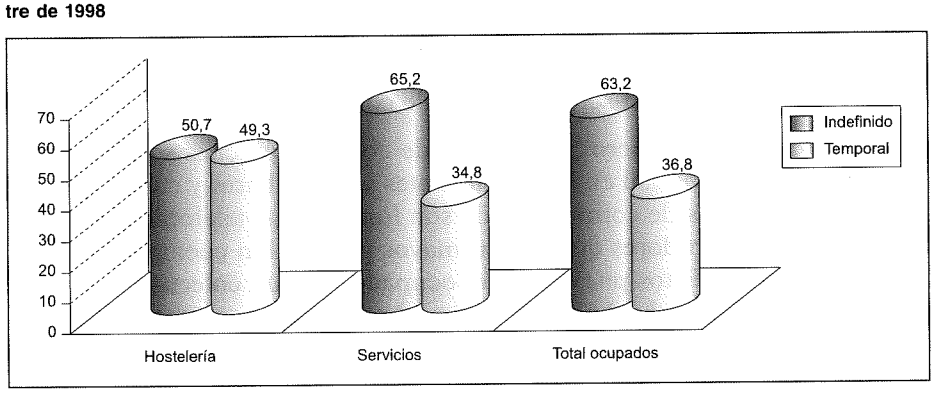
Condiciones laborales poco ventajosas

La inestabilidad en el empleo y las poco favorables condiciones laborales no son sólo una característica del sector en las zonas turísticas en las que la estacionalidad tiene una mayor incidencia. Un elevado número de contratos temporales, salarios bajos y gran número de horas trabajadas son realidades que caracterizan a la mayor parte de las empresas que conforman el sector turístico.

1. Precariedad en el empleo. Si comparamos los contratos temporales e indefinidos del sector de la hostelería con los del conjunto de la población ocupada y los del sector servicios (gráfico 3), comprobamos que la temporalidad en la hostelería está casi 13 puntos por encima de la media. Sin embargo, esta precariedad no afecta de la misma forma a todos los sectores ni a todas las ocupaciones.

Si analizamos el comportamiento del empleo en el conjunto del sector, excluidas las zonas de alta estacionalidad, la hotelería aparentemente es la actividad con una mayor estabilidad en el empleo, dado que el 74% de los trabajadores mantienen un vínculo laboral estable con la empresa (tabla 7). No obstante, la modalidad de fijos discontinuos representa el 18,9% de los contratos en vigor.

Gráfico 3 – Distribución de contratos temporales y contratos indefinidos. En porcentaje. Primer trimestre de 1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 153, 1998.

Tabla 7 – Trabajadores según tipo de contrato, por tipo de establecimiento y zona. En porcentajes horizontales

		Fijo	Fijo discontinuo	Temporales	A comisión
Hoteles	Alta estacionalidad	13,0	39,6	47,3	0,1
	Resto	55,1	18,9	25,6	0,5
	Total	**44,0**	**24,3**	**31,3**	**0,4**
Restaurantes	Alta estacionalidad	38,1	14,3	46,8	0,9
	Resto	61,0	2,7	33,8	2,5
	Total	**57,3**	**4,6**	**35,9**	**2,2**
Bares y cafeterías	Alta estacionalidad	35,7	10,9	48,1	5,4
	Resto	54,0	7,0	34,6	4,4
	Total	**49,9**	**7,9**	**37,6**	**4,6**
Fast-food	Alta estacionalidad	16,5	18,3	65,1	0,0
	Resto	26,1	6,7	65,8	1,4
	Total	**24,7**	**8,4**	**65,7**	**1,2**

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

En los hoteles, la contratación indefinida predomina en los puestos de dirección, en los mandos intermedios de las áreas de alimentación y bebidas y alojamiento y en los puestos de administración. La precariedad afecta principalmente a los puestos inferiores, especialmente ayudante de cocina, pinche/fregador, ayudante de almacén, camareras de pisos, ayudante de mantenimiento, limpiadoras, camareros y cocineros. La cifra más elevada en cuanto a la temporalidad la obtienen los animadores, guías y azafatas.

En los sectores de la restauración, excluidas también las zonas de alta estacionalidad, los restaurantes presentan una mayor estabilidad en el empleo, con un 63,7% de contratos fijos (incluida también la modalidad de fijo discontinuo, que apenas representa el 2,7% de los contratos). En los bares y cafeterías el porcentaje de contratos fijos y fijos discontinuos disminuye al 61%. Las empresas de comida rápida son las que mayor precariedad en el empleo presentan, con sólo un 32,8% de contratos fijos.

Los camareros, cocineros, ayudantes de cocina y pinches son los puestos con más inestabilidad en los restaurantes y en los bares y cafeterías. En los establecimientos de comida rápida son los pinches, telefonistas y especialmente los repartidores quienes en mayor proporción cuentan con contratos temporales. Estos puestos están ocupados por un colectivo con poca formación, excepción hecha de los animadores, guías y azafatas, cuya situación obedece principalmente al carácter no permanente de la actividad.

También en la hostelería, al igual que ocurre en el conjunto del mercado laboral, los colectivos más afectados por la precariedad en el empleo son

Tabla 8 – Trabajadores con contrato fijo según sexo y edad por tipo de establecimiento. En porcentaje

	Hoteles	Restaurantes	Bares y cafeterías	*Fast-food*	Hostales	Casas rurales	**Total**
Sexo							
Hombres	53,5	49,0	44,4	33,3	39,1	–	**47,0**
Mujeres	35,2	28,6	37,7	26,8	53,5	50,0	**36,4**
Edad							
Menos de 25 años	18,0	17,5	25,4	19,1	33,3	–	**21,2**
De 26 a 40 años	49,0	50,5	42,2	44,2	44,8	–	**46,9**
De 41 a 55 años	60,0	62,9	72,7	33,3	64,3	100,0	**62,7**
Más de 56 años	80,0	75,0	100,0	–	62,5	66,7	**69,6**
Total	**46,0**	**44,1**	**41,8**	**30,7**	**48,5**	**50,0**	**42,9**

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

las mujeres y los jóvenes menores de 25 años (tabla 8). Sólo una de cada tres mujeres tiene una relación laboral estable y de carácter anual con su empresa. La mayor inestabilidad contractual se produce en los restaurantes y en las empresas de comida rápida, donde los porcentajes de contratos fijos apenas representan el 28,6% y el 26,8%, respectivamente. En el caso de los jóvenes menores de 25 años, uno de cada cinco cuenta con una relación laboral estable, de carácter anual. Los bares y cafeterías son los que ofrecen una mayor estabilidad a este colectivo, con un 25,4% de contratos fijos.

2. Condiciones laborales menos ventajosas. Las condiciones laborales de la hostelería son también peores que las que prevalecen en el conjunto del mercado laboral, especialmente en relación con los salarios y, sobre todo, con el tipo de jornada laboral, que exige numerosas horas de trabajo, en horarios de noche y en días festivos. Esta última circunstancia tiene un fuerte impacto de carácter social, ya que estas jornadas resultan en ocasiones difícilmente compatibles con los horarios convencionales, que coinciden con el tiempo libre de las personas con las que se convive. Pueden afectar a las relaciones familiares y generar una importante fuente de problemas que influyen en la estabilidad personal del trabajador.

Las precarias condiciones laborales se observan en:

— *Bajos salarios*. La ganancia media por hora y trabajador se sitúa en el sector servicios y en la media del conjunto de la economía 15 puntos porcentuales por encima de la que obtiene el trabajador de la hostelería[10].

[10] Según la *Encuesta de salarios en la industria y los servicios* que publica el INE, en 1997 un trabajador de la hostelería ganaba una media de 1.300 pesetas por hora, frente a las 1.493 pesetas de media en el sector servicios y las 1.501 del total de la población ocupada.

Tabla 9 – Trabajadores según los ingresos netos mensuales por tipo de establecimiento. En porcentajes horizontales

	Menos de 50.000	De 50.001 a 100.000	De 100.001 a 150.000	De 150.001 a 200.000	Más de 200.000	NS/NC
Hoteles	1,5	17,9	55,9	13,7	2,7	8,4
Restaurantes	1,0	20,8	46,5	16,8	4,0	10,9
Bares y cafeterías	2,1	34,0	46,4	11,3	2,1	4,1
Fast-food	7,9	34,7	43,6	6,9	2,0	5,0
Hostales	3,0	53,0	31,8	4,5	1,5	6,1
Casas rurales	50,0	33,3	16,7	–	–	–

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

También en este caso existen diferencias entre los distintos sectores de la hostelería, determinadas por la diversa composición de sus plantillas.

El sector que presenta mejores niveles medios de retribución es el de los hoteles. Un 72,3% de sus empleados declara percibir unas retribuciones mensuales netas superiores a las 100.000 pesetas (tabla 9). Este porcentaje apenas alcanza al 37,8% de los empleados de los hostales y al 16,7% de las casas rurales. Los trabajadores de las empresas de restauración superan las 100.000 pesetas netas de retribución mensual en el 61,4% de los casos. Los empleados de los restaurantes son los que obtienen mayores ingresos, seguidos de los de bares y cafeterías. Los salarios de los empleados de las empresas de comida rápida son los más bajos.

Un dato que interesa resaltar es la incidencia del tamaño de las empresas en los niveles salariales de los trabajadores. En todos los sectores de la hostelería, los peores salarios se perciben en las empresas que cuentan con menos de cinco trabajadores. Por último, las mujeres y los jóvenes menores de 25 años reciben las retribuciones más bajas (tabla 10), dado que la mayor parte de los puestos ocupados por estos colectivos ofrecen peores condiciones salariales y requieren una menor cualificación profesional.

Tabla 10 – Trabajadores de la hostelería según sexo y edad por nivel salarial. En porcentajes verticales

	Total	Sexo		Edad			
		Hombres	Mujeres	Menos de 25 años	De 26 a 40 años	De 41 a 55 años	Más de 56 años
Menos de 50.000 pesetas	2,8	2,4	3,4	6,4	1,2	1,4	4,3
De 50.001 a 100.000 pesetas	27,3	23,2	33,6	38,6	22,9	20,4	34,8
De 100.001 a 150.000 pesetas	47,7	47,6	47,8	41,5	54,0	42,3	26,1
De 150.001 a 200.000 pesetas	12,3	15,4	7,4	6,4	12,0	23,2	13,0
Más de 200.000 pesetas	2,6	3,7	0,9	0,4	2,8	4,2	13,0
NS/NC	7,3	7,7	6,8	6,8	7,1	8,5	8,7

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

— *Mayor número de horas trabajadas*. Según los datos de la EPA del segundo trimestre de 1998, los trabajadores por cuenta propia de la hostelería –mayoría en el sector– son los que tienen una jornada laboral más extensa de todos los sectores de actividad: 52,4 horas semanales, muy lejos de las 43,7 horas de media total. También la jornada media de los asalariados de la hostelería (39,5 horas) supera claramente la media de los asalariados (37,3).

Tabla 11 – Trabajadores según sexo y edad por tipo de establecimiento y número habitual de horas trabajadas. En porcentajes verticales

		Sexo		Edad				Total
		Hombres	Mujeres	Menos de 25 años	De 26 a 40 años	De 41 a 55 años	Más de 56 años	
Hoteles	Menos de 20	4,5	2,8	6,0	3,2	4,0	–	3,8
	De 20 a 30	0,6	6,5	2,0	2,5	6,0	–	3,0
	De 30 a 40	58,1	57,4	56,0	59,9	52,0	80,0	57,8
	Más de 40	36,8	33,3	36,0	34,4	38,0	20,0	35,4
Restaurantes	Menos de 20	8,5	12,2	15,8	6,8	5,7	–	9,4
	De 20 a 30	1,3	6,1	5,3	1,9	–	–	2,5
	De 30 a 40	37,3	42,9	36,8	38,8	45,7	–	38,6
	Más de 40	52,9	38,8	42,1	52,4	48,6	100,0	49,5
Bares y cafeterías	Menos de 20	17,1	7,8	19,4	8,9	15,2	–	13,4
	De 20 a 30	3,4	16,9	14,9	7,8	–	–	8,8
	De 30 a 40	31,6	35,1	23,9	35,6	45,5	50,0	33,0
	Más de 40	47,9	40,3	41,8	47,8	39,4	50,0	44,8
Fast-food	Menos de 20	21,7	9,8	23,4	9,3	11,1	100,0	16,8
	De 20 a 30	13,3	7,3	12,8	9,3	11,1	–	10,9
	De 30 a 40	35,0	41,5	40,4	34,9	44,4	–	37,6
	Más de 40	30,0	41,5	23,4	46,5	33,3	–	34,7
Hostales	Menos de 20	–	9,3	13,3	3,4	–	12,5	6,1
	De 20 a 30	4,3	9,3	0,0	10,3	7,1	12,5	7,6
	De 30 a 40	30,4	39,5	40,0	31,0	57,1	12,5	36,4
	Más de 40	65,2	41,9	46,7	55,2	35,7	62,5	50,0
Casas rurales	Menos de 20	–	33,3	–	–	100,0	33,3	33,3
	De 20 a 30	–	50,0	–	100,0	–	33,3	50,0
	De 30 a 40	–	–	–	–	–	–	–
	Más de 40	–	16,7	–	–	–	33,3	16,7
Total	Menos de 20	10,4	7,7	16,1	5,9	7,7	13,0	9,4
	De 20 a 30	3,1	10,2	8,5	5,2	3,5	8,7	5,9
	De 30 a 40	41,7	44,4	38,1	44,8	48,6	26,1	42,8
	Más de 40	44,7	37,7	37,3	44,1	40,1	52,2	41,9

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

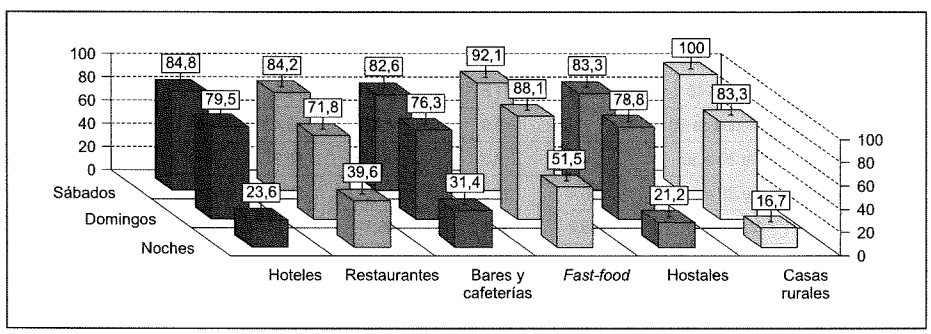
Por sectores –y según la investigación que hemos realizado–, el porcentaje más amplio de empleados que declara trabajar más de 40 horas semanales pertenece a los sectores de la restauración, especialmente en el caso de los restaurantes y los bares y cafeterías, en los que esta situación afecta prácticamente a la mitad de los asalariados. Esta cifra disminuye en el caso de los hoteles, pues sólo el 35% de los trabajadores realiza más de 40 horas a la semana. Sin embargo, en los hostales esta situación alcanza a la mitad de los trabajadores (tabla 11).

Por sexo, los hombres realizan jornadas de mayor duración. El 44,7% de los hombres trabaja más de 40 horas a la semana y sólo el 37,7% de las mujeres supera esta cifra.

— *Horarios especiales*. La hostelería también presenta una desventaja con respecto a otros sectores que viene determinada por trabajar sábados y festivos y en horarios de noche, que son menos atractivos para el trabajador[11].

Los trabajadores de la restauración son los más perjudicados por las jornadas especiales: dos de cada cinco empleados trabaja por las noches y cuatro de cada cinco lo hace en fines de semana. Entre éstos, los más afectados son los trabajadores de las empresas de comida rápida, que en la mitad de los casos trabajan por las noches y el 92,1% de ellos también los fines de semana (gráfico 4). En la hotelería, el trabajo en fines de semana ofrece cifras similares a los sectores de la restauración. El trabajo nocturno disminuye su incidencia porque afecta prácticamente a uno de cada cuatro trabajadores.

Gráfico 4 – Trabajadores del sector de la hostelería con jornadas de trabajo especiales. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

[11] Esta situación no es exclusiva de la hostelería. Excepto a las agencias de viajes, afecta a una gran parte de las actividades relacionadas con el turismo, por ejemplo, los parques temáticos. Se produce un alto grado de disponibilidad de los trabajadores en relación con las necesidades de la empresa en función de la intensidad de la actividad, en horarios de noche, y especialmente en festivos, fines de semana y puentes.

Baja implantación sindical y escasa valoración del papel de los sindicatos

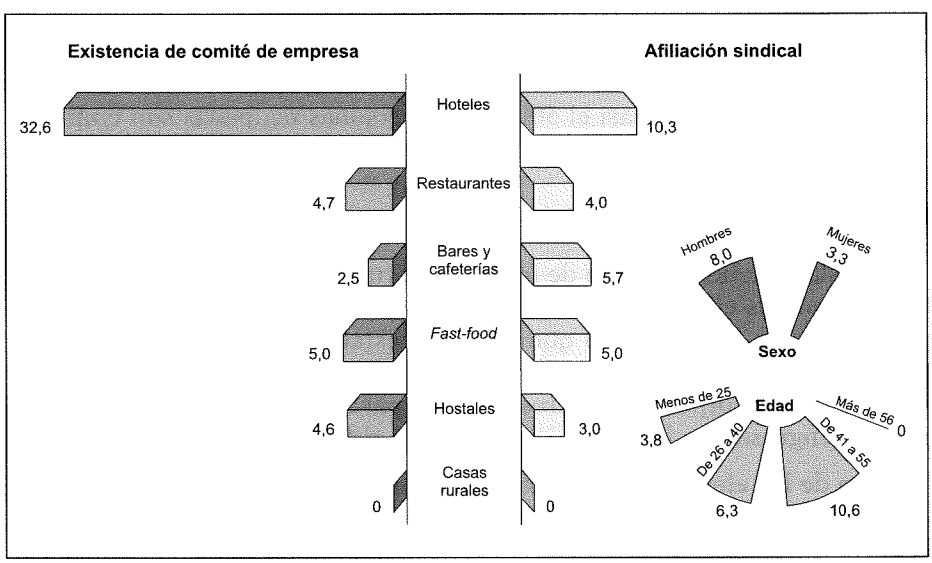
En un análisis de estas características y en un sector que ocupa a un gran número de trabajadores es necesario hacer referencia a la implantación de las organizaciones sindicales, la valoración que los trabajadores hacen de la actividad de éstas con relación al empleo y las condiciones laborales del sector y la propia opinión de los sindicatos respecto de estas cuestiones.

Los resultados de la investigación realizada por la Fundación Encuentro ponen de manifiesto una baja presencia sindical en el sector de la hostelería, especialmente en las pequeñas empresas. Además, se constata un cierto escepticismo sobre la capacidad de los sindicatos para conseguir mejoras en las condiciones laborales.

La hotelería es el sector con mayor afiliación: uno de cada diez trabajadores pertenece a alguna organización sindical (gráfico 5). Los hoteles que presentan mayores niveles de afiliación son los ubicados en las zonas del litoral de baja estacionalidad, en los que este porcentaje se eleva al 15,7%. También en este subsector es donde hay una mayor representación de los trabajadores, puesto que el 32,6% de los hoteles cuenta con comité de empresa.

La implantación de los sindicatos en los sectores de la restauración –que son los que reúnen las condiciones laborales más desfavorables– es consi-

Gráfico 5 – Afiliación sindical en el sector de la hostelería. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

derablemente más baja. Aproximadamente uno de cada veinte trabajadores pertenece a algún sindicato y similar porcentaje de empresas cuenta con representantes de los trabajadores. Otro aspecto a destacar es que la afiliación aumenta cuanto mayor es la categoría del establecimiento. Por último, la afiliación de las mujeres (3,3%) es inferior a la de los hombres (8%). Entre los más jóvenes, sólo el 3,8% pertenece a un sindicato.

La valoración que los trabajadores hacen sobre la actividad de los sindicatos no es muy positiva. Para más de la mitad de los trabajadores resulta indiferente lo que hagan los sindicatos en relación con aquellas cuestiones que afectan a sus condiciones de trabajo o al empleo en el sector. Solamente uno de cada cuatro trabajadores está de acuerdo con su actuación.

La estimación positiva va pareja a los niveles de afiliación. Es más fuerte en los hoteles que en los sectores de la restauración y mayor cuanto más categoría tiene el establecimiento o éste está ubicado en las zonas del litoral. Llama la atención el caso de las casas rurales y las zonas de turismo de interior, donde la afiliación es prácticamente inexistente, aunque es donde se valora más la acción de los sindicatos. Las razones de estos resultados pueden estar en el carácter social de muchas de las iniciativas que se ponen en marcha en las zonas del interior, algunas de las cuales adoptan fórmulas de constitución en el marco de la economía social.

Finalmente, los aspectos que los trabajadores estiman más en la acción de los sindicatos son aquellos relacionados con la defensa del empleo y las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.

Los sindicatos, por su parte, destacan el nivel de representatividad que tienen especialmente en la hotelería y en las empresas de restauración de mayores dimensiones. Justifican su escasa presencia en los sectores de la restauración en el reducido tamaño de las plantillas, en la mayor rotación en el empleo y en que casi el 50% de las personas ocupadas son empresarios.

El impacto de la estacionalidad

La estacionalidad influye de forma importante en el empleo. Con carácter general, los efectos de ésta se manifiestan principalmente en la temporalidad de los contratos, lo que genera inestabilidad y precariedad. Una gran parte de las personas ocupadas durante la temporada de mayor actividad deben incorporarse a otros sectores para obtener rentas salariales o pasar a engrosar las listas de desempleados al finalizar ésta.

Otro de los efectos perversos que ocasiona es la dificultad para adquirir una adecuada cualificación, tanto por la vía de la experiencia –limitada a reducidos períodos de actividad– como por la de la formación –para la que los trabajadores no se encuentran motivados ante las escasas expectativas

de encontrar un empleo de carácter estable–. Además, esta situación incide negativamente en la calidad del servicio.

La falta de estabilidad en el empleo impide a los trabajadores que durante la temporada se dedican a la actividad turística poder fijar su residencia durante todo el año en el destino turístico en cuestión, puesto que deben rotar en busca del empleo. Por tanto, se producen migraciones periódicas que provocan a veces problemas de adaptación social y contribuyen aún más a la saturación de los destinos durante la época estival, agravando los problemas de congestión y de degradación del entorno. Además, provoca que parte de los beneficios generados por la actividad no reviertan en la propia zona. Todo ello puede llegar a generar situaciones de rechazo por parte de la población local, que pueden derivar en manifestaciones xenófobas.

Si se observan los valores absolutos que ofrece la EPA con relación a las personas ocupadas en el sector de la hostelería, se comprueba que el empleo presenta una clara desviación en función del trimestre en el que se realiza la encuesta. Así, el tercer trimestre, que comprende los meses de julio a septiembre, ofrece un mayor número de personas ocupadas.

La estacionalidad afecta de manera diferente a cada uno de los sectores que conforman la hostelería. La dependencia de los sectores de la restauración respecto de la demanda turística es notablemente menor que en la hotelería; aunque, en aquellas zonas en las que la estacionalidad es elevada, los efectos son similares.

En el caso de la hotelería, la importante concentración de las pernoctaciones durante los meses de verano influye enormemente en el empleo. En septiembre de 1997 había 138.610 personas empleadas. Esta cifra se fue reduciendo progresivamente hasta llegar a los 87.830 ocupados en diciembre del mismo año. Este dato es un claro ejemplo de la incidencia de la estacionalidad en este sector, que alcanza cifras de auténtica alarma en determinadas zonas turísticas. Por ejemplo, en la Costa Brava el número de empleos en enero de 1998 era de 144 y en agosto del mismo año esta cifra se situaba en 7.458 (tabla 12).

La investigación realizada por la Fundación Encuentro muestra claramente que la estacionalidad perjudica seriamente al conjunto de la hostelería, dando lugar a:

- **Gran precariedad en el empleo.** En el caso de los hoteles, únicamente el 13% de los trabajadores cuenta con un contrato fijo (gráfico 6). El 86,9% de los contratos son temporales, repartidos entre fijos discontinuos y eventuales. La duración de estos contratos es mayoritariamente de temporada. Esta situación, aunque con un impacto ligeramente menor, se repite en los sectores de la restauración, que reducen sus períodos de apertura, especialmente en el caso de los restaurantes y empresas de comida

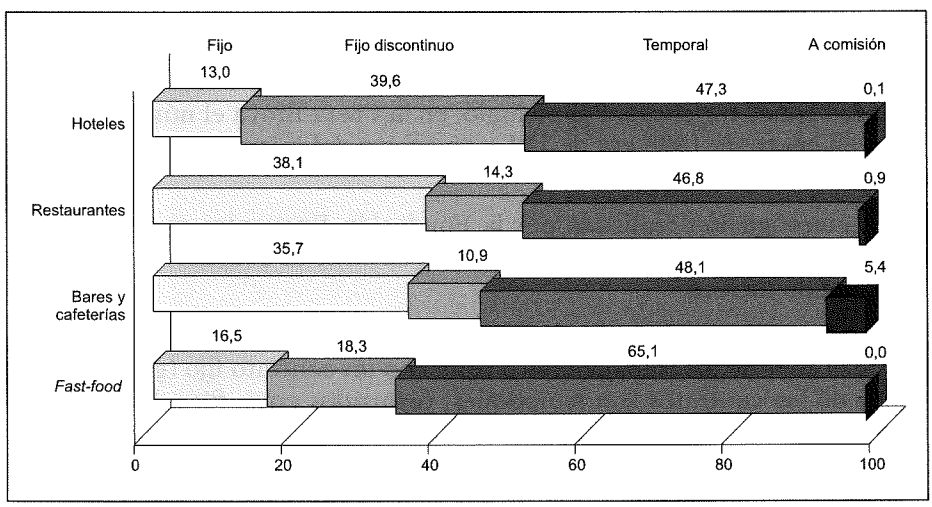
Tabla 12 – Evolución de los ocupados en establecimientos hoteleros. 1997-1998

	Costa Brava	Costa del Sol	Palma-Calviá	Total España
1997				
Septiembre	7.172	9.274	13.641	138.610
Octubre	3.972	8.276	12.887	123.106
Noviembre	930	6.250	6.128	90.191
Diciembre	668	6.122	5.882	87.830
1998				
Enero	144	6.316	5.900	87.330
Febrero	584	6.291	6.774	93.333
Marzo	1.239	6.986	8.256	97.614
Abril	3.510	8.293	9.355	110.813
Mayo	4.877	8.607	11.602	130.487
Junio	6.133	8.636	12.037	136.735
Julio	7.243	9.533	12.128	146.640
Agosto	7.458	9.722	12.243	146.483

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de movimiento de viajeros en establecimientos hoteleros*, varios números.

rápida, de los que tan sólo la mitad abre durante todo el año. Por último, resulta interesante destacar la importancia que adquiere en estas zonas la modalidad de contratación de fijo discontinuo, que en el caso de los hoteles afecta prácticamente al 40% de los trabajadores y que en los sectores de

Gráfico 6 – Distribución de los trabajadores de la hostelería por tipo de contrato en zonas de alta estacionalidad. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

la restauración alcanza cifras muy por encima de las que se obtienen en el resto de las zonas.

- **Condiciones laborales menos favorables.** La mayoría de los empleados trabaja más de 40 horas semanales. En las zonas con fuerte estacionalidad es donde mayor número de trabajadores realiza horas extraordinarias (el 50,3%, frente al 39,7% del resto de las zonas).
- **Mayor impacto migratorio.** El 29,1% de los trabajadores de la hostelería ha cambiado su lugar de residencia para trabajar en su puesto actual, porcentaje que duplica ampliamente el del resto de las zonas (13%).
- **Nivel más bajo de filiación sindical.** Sólo el 3,9% de los trabajadores pertenece a un sindicato (7% en el resto de las zonas).

1.4 Mayor estabilidad y mejores condiciones en las agencias de viajes

Las agencias de viajes representan el puente entre la oferta y la demanda. Su papel como intermediarias les otorga un importante protagonismo en el conjunto de la actividad turística. Pocos son los puntos que tienen en común con la hostelería, salvo trabajar con el mismo cliente: el turista. Tanto desde la perspectiva del empleo (estructura, estabilidad, número de empleos, perfil del trabajador, distribución por puestos) como por las condiciones laborales en las que se desarrolla la actividad (salarios y tipo de jornada), presentan importantes diferencias con los sectores de la hostelería:

— **Menor volumen de empleo**. El personal ocupado en las agencias de viajes se cifra en 32.000 trabajadores[12], frente a los casi 800.000 que suma el conjunto de la hostelería.

— **Prácticamente todos sus trabajadores son asalariados**, a diferencia de lo que ocurre en la hostelería, especialmente en los sectores de la restauración, donde el porcentaje de trabajadores autónomos es muy elevado.

— **Aumenta el tamaño de las empresas**. Una característica que comparten las agencias de viajes con la hostelería es el reducido tamaño de las empresas. Según los datos que ofrece el *Plan de calidad del sector de agencias de viajes. 1998*, el 52% de las empresas cuenta con menos de 10 trabajadores y el 38% no supera los cinco. Sin embargo, el tamaño de éstas ha crecido, pues en 1992 el 60% tenía entre uno y cinco trabajadores. Hay que destacar, asimismo, el aumento incesante de la facturación y el empleo de las grandes empresas del sector (Viajes Marsans, Halcón Viajes, Viajes Iberia, Viajes El Corte Inglés...).

---

[12] Industria Hostelera, *Anuario empresarial del turismo y la hostelería. 1998*, Madrid, 1998.

No obstante, existe un elevado número de pequeñas empresas, especialmente minoristas, con un reducido número de trabajadores, en las que los puestos de dirección son asumidos generalmente por los propios dueños. Esto influye negativamente en el empleo, ya que limita las posibilidades de promoción y de desarrollo profesional del trabajador, conduce a posiciones más conformistas y desmotiva al trabajador en cuanto a mejorar su preparación y ambicionar mejoras en el corto y medio plazo.

— **La estacionalidad no afecta a los períodos de apertura, pero sí al empleo**. De las 2.615 agencias de viajes registradas en España, 2.611 mantienen su actividad a lo largo de todo el año, aunque, como es lógico, se produce una mayor facturación en determinados períodos. Sin embargo, los responsables de las organizaciones empresariales con los que nos hemos entrevistado señalan la incidencia que la concentración de la demanda vacacional en determinadas épocas tiene sobre el empleo. Éste experimenta incrementos notables durante estos períodos, que son cubiertos con contratos temporales o en prácticas o por estudiantes que realizan sus estancias obligatorias en centros de trabajo.

Además de estos datos de carácter global, la investigación realizada por la Fundación Encuentro permite identificar algunas de las principales características del empleo en esta actividad:

- Los trabajadores de las agencias de viajes son *mayoritariamente mujeres*: el 62,2% (tabla 13). Este predominio se manifiesta principalmente en todos los puestos del área técnica o de producto y en el personal adminis-

Tabla 13 – Trabajadores de agencias de viajes según sexo y edad por puesto de trabajo. En porcentajes horizontales

	Sexo		Edad			
	Hombres	Mujeres	Menos de 25	De 26 a 40	De 41 a 55	Más de 55
Técnica o de producto						
Forfetista	39,3	60,7	17,9	78,6	3,6	–
Mostrador	22,9	77,1	17,4	75,6	7,0	–
Receptivo	27,9	72,1	10,6	84,8	4,5	–
Total Técnica	**25,8**	**74,2**	**15,8**	**78,2**	**6,0**	**–**
Administración						
Administrativo	32,7	67,3	13,5	75,0	11,5	–
Técnico	89,5	10,5	5,9	76,5	11,8	5,9
Director	64,0	36,0	0,0	64,0	34,7	1,3
Total Administración	**55,7**	**44,3**	**5,6**	**69,4**	**23,6**	**1,4**
Comercial	**78,6**	**21,4**	**13,3**	**80,0**	**6,7**	**–**
Total	**37,8**	**62,2**	**12,2**	**75,3**	**12,0**	**0,5**

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

trativo. Los técnicos de administración, la dirección y el área comercial están ocupados mayoritariamente por hombres.

- Los trabajadores de las agencias de viajes son *más jóvenes que los de la hostelería*. Siete de cada ocho trabajadores son menores de 40 años. La media de edad más joven se encuentra en el área técnica o de producto y en el área comercial, en la que el 93,3% de los empleados no supera esta edad.

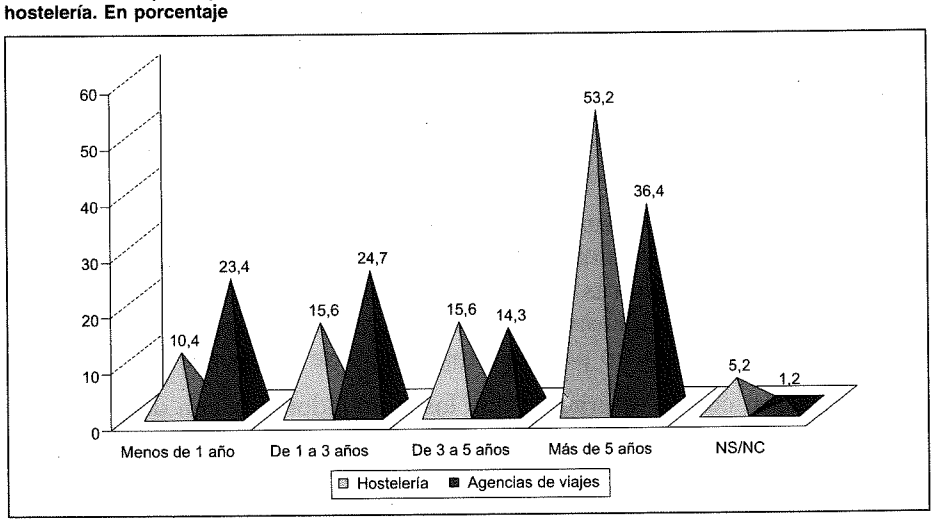
- Los empleados de las agencias de viajes *tienen una experiencia de trabajo limitada en el sector*. Únicamente un tercio de ellos (36,4%) cuenta con más de cinco años de trabajo en esta actividad (gráfico 7), porcentaje significativamente inferior al que presentan los hoteles o los restaurantes.

Existe un alto nivel de rotación, provocado principalmente por la falta de motivación y por una cierta insatisfacción del trabajador respecto a las condiciones laborales. Al igual que ocurría en la hostelería, el 65% de los trabajadores ha cambiado de trabajo en los últimos años sin finalizar su contrato, en busca de mejoras en las condiciones de trabajo.

- Las agencias de viajes gozan de una *mayor estabilidad en el empleo*, con un porcentaje de contratos fijos superior al registrado en la hostelería. La mayor precariedad se observa en los puestos de receptivo (tabla 14), normalmente vinculados a zonas turísticas y en los que el carácter estacional de la actividad se deja sentir con mayor intensidad. La mayor estabilidad la ofrecen los puestos de director y los técnicos de administración.

Los colectivos que presentan una mayor precariedad son las mujeres y los jóvenes menores de 25 años. En el caso de las mujeres, a pesar de ser

Gráfico 7 – Tiempo de permanencia en la empresa de los trabajadores de las agencias de viajes y de la hostelería. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

Tabla 14 – Trabajadores de agencias de viajes según puesto de trabajo por sexo y edad. En porcentajes horizontales

	Fijo	Fijo discontinuo	Temporal		Fijo	Fijo discontinuo	Temporal
Sexo				**Puesto de trabajo**			
Hombres	76,2	9,5	14,3	Forfetista	68,0	4,0	28,0
Mujeres	57,1	8,9	33,9	Mostrador	63,3	8,9	27,8
Edad				Receptivo	43,8	20,3	35,9
Menos de 25	38,9	11,1	50,0	Administrativo	64,2	18,9	17,0
De 26 a 40	71,2	7,7	21,2	Técnico	81,3	6,3	12,5
De 41 a 55	60,0	0,0	40,0	Director	94,1	2,9	2,9
Más de 56	50,0	50,0	0,0	Comercial	64,3	7,1	28,6

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

mayoría en esta actividad, casi un 20% menos que los hombres; en cuanto a los jóvenes, la diferencia con respecto a la media se sitúa 23 puntos por debajo.

- En relación con los ingresos, los trabajadores de las agencias de viajes *tienen una posición más favorable que los de las empresas de hostelería*. El 65% obtiene unos ingresos netos mensuales superiores a las 100.000 pesetas y el 23,4% supera las 150.000 pesetas. Sin embargo, el nivel de satisfacción que declaran los trabajadores es el más bajo de todos los sectores analizados. El 43,9% de los trabajadores manifiesta sentirse poco o nada satisfecho con las retribuciones que percibe. Una de las principales razones de esta opinión podría ser los mayores desequilibrios entre la cualificación de los trabajadores y los salarios que éstos perciben, que en el caso de la hostelería están más compensados.

- *La jornada partida predomina* en la práctica totalidad de las agencias de viajes. A diferencia de lo que ocurre en la hostelería, en las agencias de viajes no hay jornadas especiales por turnos, noches o festivos y apenas tiene incidencia la jornada continua.

Sin embargo, el cómputo de horas semanales trabajadas supera las 30 en el 95% de los casos y prácticamente la mitad de los trabajadores declara realizar más de 40 horas a la semana, lo que los sitúa por delante de la hostelería. De los trabajadores que declaran realizar horas extraordinarias, la mayor parte de ellos no percibe ningún tipo de compensación.

En relación con la valoración que los trabajadores hacen de la jornada laboral, el 70,1% de los trabajadores manifiesta estar satisfecho o muy satisfecho con la jornada laboral (frente al 76,8% de los sectores de la restauración y el 83,2% de los hoteles). Los motivos de este resultado, dado que no están sometidos a horarios especiales de trabajo por las noches o

en fines de semana, se encuentran en que el cómputo de horas de trabajo semanal es mayor que en el resto de los sectores.

- Menos del 4% de los trabajadores de las agencias de viajes declaran pertenecer a alguna organización sindical (el porcentaje más bajo de los sectores analizados). Esta posición mejora en relación con la representación de los trabajadores en la empresa, pues el 14% de estos establecimientos cuenta con comité de empresa o con representante de los trabajadores (porcentaje superior al de los sectores de la restauración). *La actividad sindical es muy reducida*, dado que los procesos de negociación colectiva se realizan en el ámbito de sector. Con relación a la afiliación por sexo, conviene destacar –a diferencia de lo que ocurre en la hostelería– que el mayor porcentaje de afiliación sindical lo tienen las mujeres.

La valoración que los trabajadores hacen de la actividad sindical alcanza sus peores resultados en las agencias de viajes. Alrededor del 60% de los trabajadores considera que la acción de los sindicatos es indiferente en relación con las condiciones de trabajo, defensa del empleo y formación de los trabajadores. Las opiniones más positivas están relacionadas con la defensa del empleo y las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, donde los encuestados valoran la acción de los sindicatos en un 20% y un 18%, respectivamente.

1.5 Perspectivas del empleo en la actividad turística

A la hora de analizar las perspectivas del empleo en la actividad turística hay que tener en cuenta dos aspectos: por un lado, las posibilidades de mejora de las condiciones laborales actuales, especialmente en el sector de la hostelería, y por otro, las perspectivas de creación de empleo.

En cuanto al primer punto, conviene destacar los efectos negativos que la situación anteriormente descrita produce en el sector. La incapacidad de las empresas para fidelizar a sus trabajadores, la alta rotación y las fugas de trabajadores hacia otros sectores que ofrecen mejores condiciones laborales provocan una alta interinidad del trabajador, que dificulta su cualificación y afecta gravemente a la calidad de los servicios que se prestan y a la competitividad de las empresas y los destinos.

En cuanto a las perspectivas de creación de empleo, durante los últimos años, al margen de la precariedad y las desfavorables condiciones laborales, el empleo en la actividad turística ha aumentado a un ritmo superior al de la media del sector servicios y al del conjunto de la economía. Esta situación se ha producido también en la mayor parte de los países de la OCDE. Las perspectivas de futuro apuntan a un mantenimiento de esta tendencia.

Las principales organizaciones internacionales (OIT, OCDE, Unión Europea) han desarrollado interesantes trabajos que analizan la situación del empleo en el sector turístico y sus perspectivas de crecimiento en los próximos años. En todos ellos se insta a los Gobiernos a fomentar los requisitos necesarios para mejorar las condiciones del empleo en esta actividad, dignificar sus ocupaciones y su consideración social, garantizar un adecuado crecimiento de la actividad que permita mantener las tasas de crecimiento en el empleo turístico e incrementar la competitividad de los productos y destinos.

Las políticas encaminadas a la creación de empleo han adquirido una especial relevancia a lo largo de esta década en la Unión Europea. Los problemas de desempleo que atraviesan los países que la integran han convertido la lucha contra el paro en un objetivo prioritario de la política comunitaria y de cada uno de sus Estados miembros. Las cuestiones relacionadas con el empleo se han convertido en un punto clave de las agendas de las reuniones del Consejo Europeo que vienen celebrándose en los últimos años. En 1997 se celebró una Cumbre de Jefes de Estado[13], dedicada por entero a buscar fórmulas que permitieran incrementar los niveles de ocupación, en la que se acordó la elaboración de unas Directrices para el Empleo en el ámbito de la Unión Europea.

En este marco global, la Comisión Europea ha desarrollado diversos trabajos entre los que destaca la conferencia *El Empleo y el Turismo. Orientaciones para la acción*, celebrada en noviembre de 1997 en Luxemburgo. También es importante el informe presentado ante la Comisión en octubre de 1998, elaborado por un grupo de alto nivel, en el que participaron los principales agentes económicos y sociales de la actividad turística y diversos expertos de reconocido prestigio.

Los resultados de estos trabajos destacan la capacidad y las posibilidades de desarrollo que presenta la actividad turística. El crecimiento previsible para los próximos 10 años en el ámbito de la Unión Europea se estima entre el 2,5% y el 4% en cuanto a cifras de negocio y entre el 1% y el 1,5% en cuanto a empleo. Esto significa que se pueden crear entre 2,2 y 3,3 millones de nuevos puestos de trabajo, además del empleo que se genere como resultado del impacto económico del turismo en otros sectores económicos.

En estos estudios se advierte que, para obtener el máximo provecho de las expectativas descritas, es necesario crear un marco con mejores condiciones que favorezcan este crecimiento. Así, se insta a los poderes públicos a actuar en todos los niveles de gobierno y en todos los ámbitos de intervención y a trabajar junto con los agentes económicos y sociales, propo-

[13] Nos referimos a la denominada «Cumbre sobre el empleo», un consejo europeo extraordinario sobre esta cuestión celebrado en Luxemburgo los días 20 y 21 de noviembre de 1997.

niendo medidas y acciones adecuadas para impulsar el crecimiento y el empleo en el sector del turismo.

Tal como señala el informe de este grupo de expertos, favorecer el crecimiento del empleo pasa necesariamente por garantizar el incremento de la actividad turística. Esto obliga a abordar el problema desde un enfoque integral, que afecta al entorno global de las empresas, a las infraestructuras, al desarrollo de los destinos, al fortalecimiento de la identidad cultural de los países y regiones de Europa y, desde luego, a un adecuado marco de relaciones laborales y a una mejora de las condiciones de trabajo y de la cualificación de los recursos humanos que participan en la actividad.

En cuanto a los recursos humanos, el grupo de alto nivel reconoce los problemas que afectan a las condiciones laborales, especialmente en la hostelería. Parte de la convicción de la imposibilidad de cambiar determinadas circunstancias que aparecen como consecuencia de la propia estructura de las empresas o de las especiales características de la actividad (el carácter estacional de la misma, ya no únicamente desde el punto de vista de determinadas estaciones del año, sino también de determinadas franjas horarias o los incrementos en el trabajo durante fines de semana, puentes y festivos).

Los expertos consideran que los efectos negativos que estas circunstancias generan pueden ser paliados por una mejor gestión de los recursos humanos y por medidas innovadoras que permitan compensar los perjuicios que determinadas condiciones laborales ocasionan. Se trata de eliminar aquellas prácticas abusivas derivadas de la flexibilidad y aquellas condiciones laborales más desfavorables que no respondan a aspectos estructurales de la empresa o la actividad. Al mismo tiempo, se identifican aquellos beneficios que proporcionen al trabajador una mayor motivación y satisfacción por su trabajo. Incluiríamos también aquí medidas que promuevan la mejora de la imagen de determinadas profesiones del sector, que presentan bajos niveles de consideración social y que podrían mejorar con facilidad.

Gran parte de estas cuestiones afectan claramente al ámbito de la empresa. Éste es el lugar donde deben ser introducidas y probadas, para que aquellas experiencias que proporcionen resultados satisfactorios puedan ser extrapoladas a otras empresas del sector. Para ello es importante reforzar la cooperación empresarial, el establecimiento de redes de intercambio de información en el marco de la Unión Europea y el papel de los agentes económicos y sociales. Se favorece así la implantación en otras empresas de fórmulas exitosas, que van a constituir factores clave para la mejora de las condiciones laborales en el sector.

En las recomendaciones realizadas por este grupo de alto nivel se apuesta por un marco laboral más flexible –con un permanente diálogo social–, una armonización fiscal para el conjunto del sector, una reducción en los

costes sociales, el apoyo a las empresas innovadoras, el incremento de la cooperación empresarial y la ayuda y asesoramiento a las empresas (legal, fiscal, financiero, información sobre el mercado, etc.). Y se insiste en que se deben incrementar los esfuerzos en materia de cualificación para reforzar la integración del conjunto del sistema educativo, adecuar la formación a las necesidades del mercado e impulsar el reconocimiento de las cualificaciones y la movilidad transnacional. Se aconseja incorporar sistemas de control de la calidad y de la eficiencia de las acciones formativas, reforzar la cooperación entre asociaciones empresariales e instituciones educativas para la mejora y la actualización permanente de la formación y para facilitar el apoyo en materia de cualificación a las pequeñas empresas.

Hemos descrito cuál es el panorama del empleo y de la formación en la actividad turística española. Por tanto, es prioritario adoptar medidas que impulsen una transformación hacia un escenario que nos permita mejorar las actuales condiciones laborales y mantener el crecimiento del empleo.

Ambos objetivos guardan una estrecha relación, pues el crecimiento del empleo depende claramente del aumento de la actividad. Las perspectivas de crecimiento que presenta la actividad turística nos permitirían estar tranquilos si no fuera por la fuerza con que determinados destinos emergentes están posicionándose en el mercado. El incremento de la competencia obliga a las empresas y destinos españoles a mejorar la calidad para ser más competitivos. Para ello, son necesarios unos recursos humanos motivados y cualificados. Y ésta no es la situación de la que partimos, como veremos en el siguiente apartado.

Las empresas demandan un marco laboral flexible que se adapte a las circunstancias de la producción en una actividad singular como es el turismo. Pero flexibilidad no debe entenderse como sinónimo de precariedad ni como excusa para el abuso por parte de la empresa. Debe buscarse un punto de equilibrio. Y éste se consigue a través del dialogo social y de la mejora en la capacidad de gestión de las empresas.

En los últimos cuatro años han tenido lugar dos reformas importantes del mercado laboral en España. La primera, en 1994, fue un paso inicial para una mayor flexibilización, que otorgaba más capacidad a las organizaciones empresariales y sindicales en la negociación colectiva y –como ya poníamos de manifiesto en el Informe *España 1994*[14]– potenciaba la flexibilización de la relación laboral, fundamentalmente en la fase de ingreso en la empresa a través del contrato en prácticas y de aprendizaje y la nueva regulación del contrato de trabajo a tiempo parcial, de especial incidencia en el sector de hostelería y en el que, como principal novedad, se introduce el cómputo anual de la jornada. Por último, admitía el despido por

[14] Fundación Encuentro. CECS, «La reforma del mercado de trabajo y la situación del empleo», *España 1994*, 1995, p. 278.

razones económicas, organizativas o de producción, con una indemnización máxima de 20 días por año trabajado con un máximo de 12 meses.

En teoría, esta reforma significaba un paso fundamental en la línea de las propuestas que se apuntan en el informe presentado a la Comisión Europea. Proporcionaba más capacidad de negociación a los agentes económicos y sociales, lo que permitía una mayor adaptabilidad a las condiciones de cada sector y cada zona. La nueva regulación, especialmente la del contrato a tiempo parcial, hacía posible una mejor adecuación a las especiales situaciones de estacionalidad que afectan a la actividad turística.

Sin embargo, el alcance de la reforma apenas tuvo impacto. Tan sólo una mayor utilización de los contratos a tiempo parcial y una gran frustración con relación a la nueva causa de despido, dado que al ser los tribunales los que debían determinar la existencia o no de razones objetivas, éstos han fallado normalmente en favor del trabajador.

Tras esta reforma, en 1997 se revisó el marco institucional de las relaciones laborales, con el consenso de los agentes económicos y sociales, lográndose algunos aspectos positivos. Respecto al contrato indefinido, introdujo una nueva regulación con un abaratamiento en las indemnizaciones por despido, objetivó las causas del despido individual, lo que permitió a los jueces dictar despidos con indemnizaciones más baratas, y otorgó mayor capacidad a la negociación colectiva sobre la regulación de aspectos fundamentales de las relaciones laborales, como la conversión de contratos temporales en indefinidos o la regulación de la jornada laboral.

Desde el sector turístico se saludó con gran entusiasmo la nueva reforma. El editorial de la revista *Industria Hostelera* la calificaba de «pactos de trascendencia histórica» y destacaba la importancia del nuevo contrato indefinido como un instrumento que generaría confianza en el empresariado y contribuiría a mejorar la estabilidad del empleo en el sector. Transcurrido un año y medio de vigencia de estas reformas, los datos muestran un significativo aumento en la contratación indefinida, aunque los empresarios insisten en la necesidad de seguir avanzando en esta dirección. Piensan que una nueva reducción en las indemnizaciones por despido elevará la confianza del empresario y permitirá aumentar la estabilidad.

En cuanto al reciente acuerdo sobre el contrato a tiempo parcial, se critica la falta de consenso, puesto que sólo han participado las organizaciones sindicales, por lo que el resultado ha sido la introducción de rigideces que dificultarán su aplicación. Esto convierte en ineficaz una herramienta de extraordinaria importancia para esta actividad.

Junto a la reivindicación de un marco laboral flexible se insiste también en avanzar en las medidas que se proponen en el informe de la Comisión Europea. Se apuesta por un mayor reconocimiento de la actividad como el primer sector económico de nuestro país, que tenga un claro reflejo en la

política económica, que favorezca una mayor consideración social de la misma y que contribuya a dignificar las profesiones que en él se desarrollan.

En cuanto a la creación de empleo, existe confianza en el sector en el crecimiento de la actividad y, por tanto, del empleo, destacándose que este aumento se producirá por dos causas:

1. Las actividades tradicionales de la oferta turística están transformándose. Las ocupaciones sufren también un profundo proceso de reconversión. Las nuevas estrategias de mejora de la calidad implican un incremento en la cualificación de los trabajadores, que deben adquirir nuevas competencias profesionales en relación con el servicio, la atención al cliente, el manejo de nuevas tecnologías, etc. También algunas profesiones que han estado al margen de este sector están cobrando una especial relevancia. Cada vez adquieren mayor importancia, especialmente en las agencias de viajes y en los hoteles, los profesionales de la informática y las telecomunicaciones. Y profesiones como los animadores culturales, monitores de tiempo libre, etc., incrementan su peso específico, sobre todo en el turismo vacacional.

En la hostelería, la proliferación de establecimientos de comida rápida o de los bufés en los hoteles vacacionales hacen que el camarero tradicional sea sustituido por los *buffetiers* o los cajeros y repartidores de comida rápida. En los departamentos de cocina, los cocineros formados en la restauración tradicional no conocen las nuevas técnicas de la cocina industrial para bufés o para *catering*. Y son necesarios trabajadores que cuenten con estas competencias profesionales.

2. Aparecen nuevas actividades. Los cambios que se están produciendo en la demanda van acompañados de una mayor diversidad en las preferencias de los consumidores. Esto ha significado un auge considerable de determinados productos que en España eran poco considerados (ecoturismo, turismo deportivo, rural, de salud, cultural, parques temáticos, etc.).

El desarrollo de estos productos está contribuyendo a la creación de nuevos empleos: monitores deportivos, gestores culturales, monitores de centros de interpretación ambiental, guías de naturaleza, animadores, especialistas en balneoterapia y tratamientos corporales de belleza y salud, azafatas, informadores, personal de servicios de apoyo para el desarrollo de estas actividades, etc.

Es interesante destacar también algunos cambios importantes que están teniendo lugar en las zonas rurales como consecuencia del desarrollo de la actividad turística, en las que personas que tradicionalmente se han dedicado a la agricultura y a la ganadería están convirtiéndose en profesionales del turismo. En estas zonas, especialmente a través de la creación de casas rurales, la mujer se está incorporado al mercado laboral. Así, en muchos casos, ella obtiene mayores rendimientos por su trabajo que el

hombre, que mantiene su actividad principal en el sector primario con menores beneficios.

Hemos de tener presente también, al hablar de nuevos empleos, los relacionados con la valorización de determinados recursos susceptibles de aprovechamiento turístico que necesitan ser intervenidos: restauración del patrimonio histórico artístico, mejora de espacios naturales, etc. También son fuentes de empleo.

Una gran parte de estos nuevos empleos necesitan en muchos casos el impulso de los poderes públicos, especialmente en el ámbito local. Conviene tener presente, por tanto, la importancia de las autoridades locales en la actividad turística, así como el interés que pueden tener las fórmulas de la economía social en el desarrollo de la actividad y en la creación de empleo.

2. La formación como factor estratégico para la competitividad

La importancia de la educación y de la cualificación de los trabajadores en el crecimiento y desarrollo de las sociedades ha ido adquiriendo un mayor reconocimiento a lo largo de las últimas décadas. Autores como Schultz o Becker han destacado el carácter de inversión que el gasto en educación tiene, frente a quienes lo consideraban un bien de consumo. Estas contribuciones han puesto de manifiesto que los trabajadores con mayor nivel de estudios y preparación se adaptan más fácilmente a los cambios y transformaciones que se producen en el mercado, así como para absorber la nueva tecnología. Ambos factores contribuyen de manera decisiva al progreso técnico y al crecimiento económico de un país o región.

La constatación de estas valoraciones ha sido claramente explicitada por la OCDE al afirmar: «Sólo una población activa bien formada y muy flexible permitirá la adaptación al cambio estructural y el aprovechamiento de las posibilidades de empleo generadas por el progreso técnico»[15].

La inversión en capital humano supone un triple beneficio: incrementa las posibilidades de desarrollo y crecimiento de una determinada región, eleva los niveles de productividad de las empresas y beneficia al trabajador, pues favorece su desarrollo personal y mejora su posición en el mercado laboral. Por ello, la inversión en formación, además de suponer un factor estratégico para el crecimiento y el desarrollo económico, es una responsabilidad de todos: poderes públicos, empresas y trabajadores.

---

[15] OCDE, *Employment/Unemployment Study. Interior Report by the Secretary General*, París, 1993.

En el ámbito del turismo, turistas y profesionales participan conjuntamente en el proceso productivo. Aspectos como la amabilidad, la capacidad de resolver problemas o la profesionalidad en el servicio se convierten en elementos esenciales en la configuración del producto turístico. No se puede, por tanto, concebir una estrategia empresarial en turismo que no tenga presente al trabajador como instrumento básico para la mejora de la calidad y el incremento de la competitividad.

Desde esta perspectiva, la formación –como herramienta para la mejora de las aptitudes y capacidades de los trabajadores– constituye una pieza básica en el desarrollo de la actividad. Debe contribuir de manera decisiva a que los profesionales del sector turístico comprendan mejor los cambios que se están produciendo, tanto tecnológicos como en relación con los hábitos de consumo, y sepan adaptar su propio trabajo a las nuevas realidades en cada empresa y espacio turístico.

E. Fayos pone de manifiesto que la tecnología y el acceso a los sistemas de comunicación e información están actualmente más al alcance de las empresas, pero están dejando de ser un elemento diferenciador para su competitividad: «Es solamente en los recursos humanos del turismo donde en el futuro podremos encontrar las fuentes profundas de la creación de valor, de la competitividad y de la surpetitividad»[16].

La potenciación de la formación exige incorporar también la calidad a la gestión de la oferta educativa en el sector turístico. No se pueden plantear los programas educativos pensando únicamente en la transmisión de conocimientos profesionales. Hay que enseñar a aprender, a adaptarse a los cambios, a adquirir habilidades y capacidades para hacer frente a las exigencias de un entorno cada día más competitivo. Y para ello es necesario que la formación sea también flexible, que se adapte a cada región o a cada empresa, que incorpore las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, que conecte claramente con su entorno, que trabaje sobre casos reales y que se combine con prácticas en las empresas.

Todas estas cuestiones –con las que todos estamos de acuerdo y que en algunos países de nuestro entorno vienen practicándose desde hace años– siguen siendo un reto en nuestro país. En España asistimos al desarrollo de un nuevo modelo educativo, que persigue una mayor participación de los agentes implicados en el proceso formativo. Esta formación quiere dar respuesta a los cambios y transformaciones del sector y capacitar a los recursos humanos en las diferentes etapas de su vida. Pero estamos todavía dando los primeros pasos.

---

[16] Fayos Solá, E., *El capital humano en la industria turística del siglo XXI*, OMT, 1997, p. 29 y 30.

Por tanto, es una buena ocasión para reflexionar sobre cuál es la situación del capital humano en los diferentes sectores que estamos analizando, cuáles son los problemas de la formación turística en nuestro país y cómo se están abordando. También es una buena ocasión para conocer las reformas que se han producido en el sistema educativo turístico y cómo están respondiendo los trabajadores y las empresas a esta nueva situación.

2.1 El tradicional distanciamiento entre el sistema educativo y el productivo

Resulta a todas luces desolador la poca importancia que durante las últimas décadas se le ha otorgado a la formación en el sector turístico por parte de las empresas y del propio sistema educativo. Por un lado, las especiales características del sector de hostelería –reducido tamaño de las empresas; elevada presencia de autónomos, fundamentalmente en los sectores de la restauración; baja cualificación de empresarios y trabajadores; alta rotación en las plantillas con horarios y condiciones laborales poco ventajosas– provocaban una falta de interés por la formación, tanto en el trabajador, que no veía perspectivas de carrera profesional, como en el propio empresario, preocupado de sacar el negocio adelante a partir de imaginación y de horas de trabajo. Por otro lado, el sistema educativo adolecía de problemas importantes: la penuria en la que se desarrollaban los programas de formación profesional reglada, que, salvo honrosas excepciones, se han impartido en centros que no contaban con los equipamientos e instalaciones mínimas para realizar una formación de calidad; planes de estudio rígidos, con escasa o nula participación empresarial, que no contemplaban la obligatoriedad de las prácticas en las empresas; pocos recursos para la formación ocupacional y continua; una formación superior al margen de la universidad y escasa investigación.

Durante largos años han coexistido dos mundos que, aunque debían confluir en la consecución de objetivos comunes, recorrían caminos paralelos. Sólo se comunicaban para evidenciar su distanciamiento y poner de manifiesto las profundas brechas existentes entre los principales agentes implicados en esta labor.

Afortunadamente, esta situación está evolucionando de forma favorable a lo largo de la última década. La progresiva concienciación sobre la importancia de la formación de los recursos humanos por parte de las principales empresas, que han incorporado la capacitación de su personal como instrumento esencial en la implantación de sus planes estratégicos, ha hecho que las cúpulas de las patronales –integradas principalmente por pequeñas y medianas empresas– asumieran un compromiso real con la mejora de la cualificación de los trabajadores y así poder competir con las grandes cadenas de la hostelería.

Al mismo tiempo, la Administración educativa ha sido consciente tanto del fracaso de la formación profesional, que exigía un nuevo modelo más flexible capaz de responder eficazmente a las demandas del sector en España, como de la necesidad de incorporar los estudios superiores de turismo a la universidad, en la que durante la última década un importante grupo de profesores e investigadores ha trabajado activamente para crear un nuevo título universitario.

2.2 *Flexibilidad y conexión con el mercado*

Es evidente que se ha producido un cambio importante en la concienciación de los principales agentes implicados en la formación en favor de una profunda reforma del sistema. Se pretende avanzar en los aspectos anteriormente destacados y contribuir a generar en nuestro país una oferta de formación de calidad, capaz de mejorar la cualificación profesional de los trabajadores del sector y prepararlos para afrontar con éxito los retos del nuevo entorno. Los años noventa han supuesto un giro radical en el panorama de la formación turística en España. Se ha iniciado un proceso que deberá consolidarse a lo largo de los próximos años y del que todavía es prematuro extraer resultados. En este ámbito de la formación se han obtenido importantes cantidades de recursos económicos de la Unión Europea dirigidos a la mejora del capital humano, que se han invertido tanto en la realización de programas formativos como en la creación de mejores infraestructuras y equipamientos para la formación[17].

Una formación profesional que responda a las necesidades del sector

En el capítulo IV del presente Informe, dedicado a la formación para el empleo, se analiza la evolución general de la formación profesional en España a lo largo de los últimos años. Por lo tanto, en el presente apartado nos centraremos en las cuestiones que afectan de forma específica a la actividad turística.

El nuevo modelo de **formación profesional reglada** está en pleno proceso de implantación y coexiste todavía con el sistema anterior. Presenta una mejor integración del conjunto de sistemas de la formación profesional y propone mecanismos –algunos aún sin desarrollar– para el acceso a

[17] Sirva de ejemplo la red de Centros de Desarrollo Turístico de la Generalitat Valenciana, que cuenta ya con cinco centros en Alicante, Benidorm, Denia, Gandía y Valencia, los cuales conforman una red de formación en hostelería y turismo que se encuentra a la vanguardia en cuanto a instalaciones y avances tecnológicos, que ha sido financiada principalmente con fondos de la Unión Europea.

la formación por diversas vías, correspondencias y convalidaciones de módulos formativos entre formación reglada y ocupacional y el reconocimiento de la cualificación obtenida a través de la práctica laboral.

En la familia de Turismo y Hostelería se han establecido cinco títulos de grado superior (Técnico Superior en Restauración, Técnico Superior en Alojamiento, Técnico Superior en Agencias de Viajes, Técnico Superior en Información y Comercialización y Técnico Superior en Animación) y tres títulos de grado medio (Técnico en Cocina, Técnico en Pastelería y Panadería y Técnico en Servicios de Restaurante y Bar). Estos títulos, especialmente en el grado superior, cubren ámbitos profesionales que carecían de una formación profesional reglada específica que preparara a futuros profesionales en el área de gestión de alojamientos, agencias de viajes, información y comercialización y animación. Se trata de ocupaciones de gran importancia en la actividad turística que carecían de estudios de formación profesional que capacitaran para su ejercicio.

Las empresas valoran el cambio experimentado. Las patronales reconocen el esfuerzo de aproximación entre el sistema educativo y la empresa, pero consideran que es todavía pronto para poder hacer una valoración, ya que la implantación de los nuevos títulos es aún baja. Los profesionales ponen de manifiesto el interés que tiene para muchos de ellos poder acreditar el nivel de cualificación que han alcanzado durante largos períodos de experiencia en distintas actividades del sector turístico. La obtención, a través de determinadas pruebas o por medio de convalidaciones, de una certificación académica con validez oficial les permitiría ver reconocidos los conocimientos adquiridos a lo largo de su trayectoria profesional y poder obtener nuevos conocimientos y titulaciones.

En cuanto a la **formación profesional ocupacional**, el Inem y las comunidades autónomas que tienen transferidas sus competencias en materia de formación han multiplicado los recursos y las acciones formativas dedicadas a esta opción. Por otra parte, la creación de los certificados de profesionalidad ha reforzado este subsistema de formación, que veía proliferar una gran diversidad de cursos que respondían a los más variados objetivos y sobre los que resultaba difícil establecer mecanismos que acreditaran las competencias profesionales adquiridas para lograr la inserción en la empresa. Estos certificados desarrollan las enseñanzas mínimas y los itinerarios formativos para su obtención, estableciendo la competencia que conforma cada perfil profesional, los contenidos mínimos de la correspondiente ocupación, junto con las especificaciones necesarias para el desarrollo de la acción formativa. Sirven como instrumentos de apoyo para la creación de un sistema de correspondencias y convalidaciones entre las enseñanzas de formación profesional reglada y los conocimientos adquiridos en la formación profesional ocupacional y la experiencia laboral. Las certificaciones profesionales reglamentadas se corresponden con las siguien-

tes ocupaciones: gobernanta/e, recepcionista de hotel, camarero/a de restaurante o bar, camarero/a de pisos, empleado de agencias de viajes, telefonista/recepcionista de oficina y cocinero/a.

La **formación profesional continua**, dirigida a trabajadores ocupados, ha cobrado una mayor significación a lo largo de esta década, tanto por el volumen de recursos con los que cuenta como por el progresivo incremento del número de acciones formativas que se realizan y por la creciente participación de empresas y trabajadores. Los sindicatos y asociaciones empresariales han adquirido un gran protagonismo en la formación continua a través de la FORCEM, que ha gestionado una gran parte de las cotizaciones de los empresarios y trabajadores destinadas a la formación profesional. Además, se están llevando a cabo estudios e investigaciones para la mejora de la calidad en la formación, la incorporación de innovaciones tecnológicas aplicadas a la educación y el diagnóstico de necesidades formativas que orienten los planes a desarrollar.

Aunque todavía es prematuro establecer valoraciones, la evolución de las acciones formativas ha sido extraordinariamente favorable a lo largo de estos últimos años. Si observamos los datos que ofrece la memoria de actividades de 1996 de la FORCEM (tabla 15), podemos comprobar que des-

Tabla 15 – Evolución de las acciones formativas de la FORCEM en la hostelería y las agencias de viajes. 1993-1996

	Hostelería		Agencias de viajes	
	Total	Total acumulado	Total	Total acumulado
Planes				
1993	20	20		
1994	69	89		
1995	158	247	9	9
1996	116	363	14	23
Trabajadores formados				
1993	4.393	4.393		
1994	28.137	32.530		
1995	73.964	106.494	10.241	10.241
1996	61.364	167.858	6.469	16.710
Financiación (en millones de pesetas)				
1993	135,1	135,1		
1994	838,9	974,1		
1995	3.044,7	4.018,8	593,1	593,1
1996	3.682,3	7.701,1	309,8	902,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de FORCEM, *Memoria de actividades 1996*, (CD-ROM), Madrid, 1998.

de 1993 se han multiplicado las acciones de formación y el número de trabajadores formados en el marco de este programa.

Hasta 1996, en la hostelería se realizaron 363 planes de formación, con 167.858 participantes y una financiación de 7.701 millones de pesetas. En el caso de las agencias de viajes, las primeras acciones se inician en 1995 y en tan sólo dos años se han ejecutado 23 planes, con 16.710 participantes y una financiación que supera los 900 millones de pesetas.

En relación con la hostelería, el estudio sobre las necesidades de formación continua que recoge la *Guía informativa sobre formación continua en hostelería*, publicado por la Comisión Paritaria de Hostelería en 1997, presenta algunos resultados interesantes:

1. La participación de los trabajadores en acciones formativas es escasa. El 74% de los trabajadores no ha realizado cursos, el 16% lo ha hecho al margen de la empresa y sólo el 10% ha participado en acciones formativas impulsadas por las empresas.

2. Los expertos, los representantes sindicales y los miembros de las cúpulas patronales están muy concienciados sobre la necesidad de la formación.

3. Los empresarios se dividen en dos grandes grupos. Por un lado, los que coinciden con los expertos en la necesidad de la formación en el sector como instrumento para la mejora de la calidad e incremento de la competitividad. En este grupo se incluyen empresarios que dirigen establecimientos de categoría alta, en cuya plantilla figuran trabajadores de diferentes áreas y niveles profesionales; estos empresarios suelen tener una formación académica media o universitaria, mantienen vínculos con las escuelas de hostelería y admiten alumnos en prácticas. Por otro lado, quienes anteponen la experiencia y la práctica laboral a la formación; se trata de empresarios con negocios familiares de categorías inferiores, que han llegado al sector sin experiencia previa, con escasa formación académica y que contratan trabajadores en condiciones más precarias.

4. A los trabajadores, por su parte, también podríamos clasificarlos en dos grupos claramente definidos. De una parte, aquellos que consideran importante la formación y son proclives a recibirla; son fundamentalmente jóvenes, con una mayor formación académica, con estudios específicos en hostelería, más inexpertos en el sector y con menos obligaciones familiares. De otra, quienes se muestran más reacios a la formación, bien por considerar que no tienen carencias[18] o bien por temor a que la voluntad de querer mejorar su formación pueda ser interpretada por el empresario como lagunas importantes en su cualificación profesional.

---

[18] Los resultados del estudio al que nos referimos señalan que el 72% de los entrevistados considera que su formación profesional es suficiente para el tipo de trabajo que desarrollan.

El estudio de ZONTUR, *La formación continua en la hostelería turística española*, aporta también algunas valoraciones de carácter general sobre la formación continua. Se destaca, como aspecto positivo, el importante cambio que se ha producido desde 1993. Con anterioridad, prácticamente no se desarrollaban acciones de formación continua en el sector. Actualmente, el 80% de las acciones de formación continua se hacen a través de la FORCEM. Además, ha crecido la sensibilidad de empresarios y trabajadores respecto a la formación y se ha incrementado el acercamiento y la colaboración entre organizaciones empresariales y sindicales.

Sin embargo, son también numerosas las críticas que se realizan desde el sector, principalmente por el exceso de burocracia y la falta de información y transparencia, producto probablemente de la complejidad de la información y documentación que hay que manejar. En la práctica, sigue existiendo una baja predisposición hacia la formación por parte de los trabajadores y las empresas. Por otro lado, se reprocha la irregularidad de la oferta –en ocasiones por debajo de los estándares mínimos de calidad–, que ha defraudado expectativas y ha desmotivado a participar en posteriores acciones. Al mismo tiempo, ha existido falta de coordinación con el resto de subsistemas de formación profesional. Por último, se manifiestan las dificultades de acceso que tienen determinados colectivos (autónomos, trabajadores de pequeños establecimientos o con turnos rodados y empleados en zonas con alta estacionalidad).

En el sector de las agencias de viajes se produce una situación similar, tal como se pone de manifiesto en el estudio *Desarrollo de una estrategia de sensibilización en relación a la formación en el sector de agencias de viajes*, realizado por la Asociación Empresarial de Agencias de Viajes Españolas (AEDAVE). En él se señala que, aunque en general se manifiesta la gran necesidad de formación en el sector, en la práctica se pone en duda su utilidad. Se confía más en la experiencia que en una oferta formativa que no se ha adaptado a las necesidades reales del sector.

No obstante, los dirigentes de las dos grandes patronales del sector de agencias de viajes destacan el importante salto que se ha producido, aunque reconocen que falta todavía mucho para rentabilizar adecuadamente los recursos que se destinan a la formación continua desde la FORCEM. Asimismo, ponen de relieve las dificultades para encontrar trabajadores dispuestos a participar en acciones formativas y especialmente para conseguir que quienes las inician completen el programa.

La integración de la formación superior en turismo en la universidad

En el ámbito de la formación superior, los estudios de turismo eran enseñanzas especializadas dependientes del ministerio en el que se ubicaba

esta competencia. En 1963, se creó la Escuela Oficial de Turismo, organismo dependiente de la Administración turística y al que se supeditaban, a su vez, las enseñanzas especializadas en turismo. Estos estudios estaban concebidos como una formación polivalente, dirigida principalmente a la preparación de técnicos y directivos en hostelería, agencias de viajes e informadores turísticos. Tenía una duración de tres cursos y otorgaba el título de Técnico en Empresas y Actividades Turísticas (TEAT), que equivalía a una diplomatura universitaria. Los estudios los impartían la Escuela Oficial de Turismo y aquellas escuelas privadas que obtenían la correspondiente acreditación administrativa. Los alumnos, una vez concluidos sus estudios, debían superar una prueba de reválida, sin la cual el título carecía de validez oficial.

La mayoría de los profesionales del sector turístico se han formado así. Estos estudios, si bien han contribuido al éxito turístico de nuestro país, han sido criticados por el sector en los últimos años, debido a que el plan de estudios, vigente desde 1980, había quedado obsoleto ante la espectacular evolución del sector.

El proceso descentralizador del Estado de las Autonomías produjo que algunas de las comunidades autónomas que habían adquirido competencias en materia de educación y turismo crearan su propia escuela oficial. Éste es el caso de Cataluña, Baleares, Comunidad Valenciana, Andalucía, Canarias y Castilla y León. Estas nuevas escuelas aparecen de la mano de las universidades de estas comunidades y suponen la implicación universitaria en la formación turística superior.

Simultáneamente a este proceso, algunas universidades inician actividades de formación turística superior. Comienza a desarrollarse una importante labor académica e investigadora en relación con el turismo desde distintas áreas de conocimiento y diferentes departamentos universitarios. En este estado de cosas, numerosas universidades comienzan a reclamar la integración de los estudios de turismo en la universidad y la creación de un título oficial por parte del Consejo de Universidades.

Por su parte, el Ministerio de Comercio y Turismo apostaba claramente por esta opción, en primer lugar, por el impulso que proporcionaría a los estudios y a la investigación en el sector y, en segundo lugar, por considerar que unos estudios que cada vez tenían una mayor demanda no podían continuar al margen del sistema público de enseñanza. La oferta pública de esta formación se reducía al escaso número de plazas que ofrecían las escuelas oficiales. Esto obligaba a la práctica totalidad de los estudiantes que querían cursar estos estudios a acudir necesariamente a la enseñanza privada, siempre que dispusieran de los recursos económicos suficientes, lo que suponía una clara discriminación en el acceso a la formación.

En este nuevo contexto, el Gobierno aprobó en febrero de 1996 la incorporación de los estudios superiores de turismo a la universidad[19]. Dos meses más tarde, el Consejo de Universidades aprobó el nuevo título de diplomado en turismo, así como las directrices generales del plan de estudios para su obtención. Las nuevas directrices generales suponen un importante avance respecto al plan de estudios anterior, puesto que son más flexibles, garantizan al alumno una necesaria formación generalista (economía, derecho, geografía, gestión empresarial e idiomas), incorporan la obligatoriedad de las prácticas en las empresas y dejan un amplio margen a las universidades para completar sus contenidos.

Es a partir de este momento cuando las universidades asumen el protagonismo en la formación superior en turismo y se conciencian del importante papel que pueden desempeñar en el desarrollo de este estratégico sector de nuestra economía. En el presente curso académico, 1998/99, son numerosas las universidades que ya han implantado el nuevo título. La demanda ha sido tal que han aparecido listas de espera, que en algunas universidades han superado los 1.000 alumnos.

El I Congreso Nacional del Turismo ha subrayado la extraordinaria importancia de los estudios universitarios y ya se reclama abiertamente desde la Administración y el sector un título de segundo ciclo[20]. Sin embargo, aunque las expectativas sean halagüeñas, sigue existiendo un profundo distanciamiento entre la universidad y un colectivo docente para quien el turismo únicamente se relaciona con viajes y vacaciones. A esto hay que añadir que es un sector económico en el que sus empresarios, trabajadores y directivos poseen un bajo nivel académico y desconfían de una institución que tradicionalmente los ha ignorado.

Por otro lado, tras el análisis de los contenidos de algunos planes de estudio, se concluye que no siempre prevalece la lógica del mercado, sino que, en ocasiones, parecen responder a los intereses de un determinado departamento universitario o subgrupo departamental que utiliza una nueva titulación para incrementar su presencia, ámbito de influencia o simplemente dar salida a un profesorado con baja carga docente.

La posición del sector, principalmente para aquellos que provienen del anterior sistema, se resume en que los estudios universitarios en turismo son un importante avance y reclaman con urgencia una licenciatura, aunque mantienen reservas ante el papel que la universidad puede jugar en esta

---

[19] Real Decreto 259/1996, de 16 de febrero, sobre la incorporación a la universidad de los estudios superiores de turismo.

[20] En las conclusiones del Panel IV, «La empresa turística: fiscalidad, formación y empleo», celebrado en el marco del I Congreso Nacional del Turismo que tuvo lugar en Madrid en noviembre de 1997, se establece la necesidad de crear un título de segundo ciclo que proporcione continuidad y complete la formación de los actuales diplomados.

nueva etapa. Este colectivo considera que la incorporación de los estudios de turismo en la universidad es un reconocimiento a la profesión que mejora su consideración social y demandan la licenciatura desde una posición claramente corporativa.

En cualquier caso, son muchos los beneficios que esta incorporación está reportando a la industria turística: incrementa el número de profesores e investigadores que se aproximan al estudio y el análisis de la actividad turística desde numerosas disciplinas; contribuye progresivamente al acercamiento entre la universidad y el sector, a través de la realización de estudios e investigaciones y de las prácticas de los alumnos en las empresas; y otorga una mayor flexibilidad en el diseño de planes de estudio y en su capacidad de adaptación a las peculiaridades de cada región y a los cambios y transformaciones que puedan tener lugar.

2.3 *Situación actual de las empresas y los trabajadores*

Sin pretender hacer una valoración de los resultados de este proceso de reforma, que sin duda resultaría prematura, hemos querido aproximarnos a la situación real del capital humano en las principales ramas de actividad que conforman la industria del turismo. El objetivo es conocer la valoración que las empresas realizan sobre la formación, la actividad que desarrollan en este campo, las necesidades de cualificación en las empresas, la situación de partida de la formación de los trabajadores, los niveles de participación en acciones formativas y su opinión y actitud respecto a la formación.

Estamos ante un nuevo panorama en el que la formación se ha convertido en el eje central de gran parte de los encuentros y foros profesionales. Los poderes públicos, los sindicatos y las organizaciones empresariales otorgan mayor relevancia al papel de la formación en el desarrollo de los recursos humanos y en el incremento de la competitividad de las empresas. Un ejemplo reciente son las conclusiones del Congreso Nacional de Turismo celebrado en noviembre de 1997, en el que la formación ocupó un papel prioritario y fue considerada como «el fundamento del progreso de la actividad turística y el único camino realista y eficaz para que el turismo y sus empresas puedan alcanzar los objetivos marcados de la mejora de la competitividad e incremento de la productividad».

Sin embargo, la realidad de las empresas dista mucho de alcanzar los objetivos que se pretenden. Es cierto que se ha producido un importante avance en el número de acciones formativas realizadas en los últimos cinco años, pero la participación de los trabajadores es escasa y su disposición hacia la formación es todavía reducida en los sectores que más carencias presentan, como en los bares y cafeterías. En ellos, las empresas apenas

otorgan importancia a la formación, le dedican escasos recursos y ofrecen pocas facilidades para que los trabajadores puedan participar.

La investigación que hemos realizado en la Fundación Encuentro ratifica la veracidad de estas afirmaciones y permite, con datos actualizados, una mejor aproximación a esta situación, desde una doble perspectiva, la de la empresa y la del trabajador. Al igual que al abordar el tema del empleo, hemos agrupado la hotelería y los sectores de la restauración en el denominado sector de la hostelería y hemos analizado por separado el sector de las agencias de viajes. En cada uno de estos grupos hemos establecido tres apartados: 1) cualificación de los trabajadores y su posición frente a la formación; 2) posición de las empresas; y 3) análisis de las experiencias de formación desarrolladas.

Hostelería: baja cualificación y poca disposición formativa de las empresas

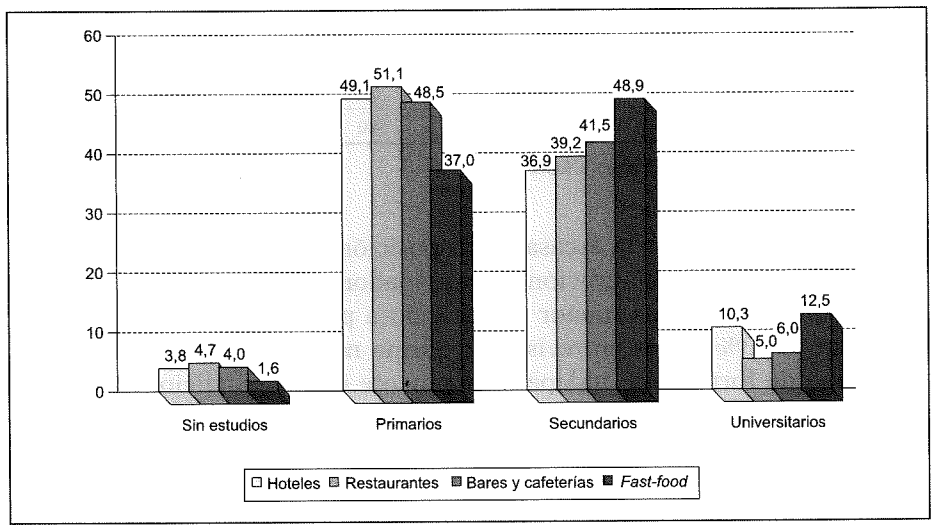
a) Baja cualificación profesional y escasa participación en acciones de formación

— *Trabajadores con un bajo nivel de estudios*. La hostelería es una de las ramas de actividad en la que los trabajadores tienen un nivel de estudios inferior a la media. Según datos de la EPA, la hostelería se sitúa entre las actividades con más bajo nivel de estudios, únicamente por delante de los sectores de agricultura, pesca, construcción y empleados del hogar. No obstante, a lo largo de esta última década se ha producido un avance sin precedentes en la mejora de los niveles de estudios de este colectivo. En sólo ocho años (1991-1998), se ha reducido en un 37,5% el porcentaje de trabajadores sin estudios y en un 19,5% el de los que sólo contaban con estudios primarios. Al mismo tiempo, se ha incrementado notablemente la proporción de empleados que ha terminado los estudios secundarios (59%) y los técnico-profesionales (114,5%) y se ha multiplicado por ocho el número de universitarios.

La formación de los trabajadores de los establecimientos de restauración es la más baja de los sectores analizados. Según los resultados de la encuesta: la mitad de los trabajadores de los restaurantes y bares y cafeterías únicamente cuenta con estudios primarios, en torno al 40% ha cursado estudios medios y únicamente el 5% de los trabajadores de restaurantes y el 6% en el caso de los bares y cafeterías tienen estudios universitarios (gráfico 8). Los empleados de las empresas de comida rápida presentan un mayor nivel de estudios, ya que casi la mitad de sus trabajadores tiene estudios secundarios. Pero no hay que olvidar que se trata del colectivo más joven y, por tanto, con un mayor nivel de estudios.

En los restaurantes, los puestos en los que los trabajadores tienen una mejor preparación son los de jefe de cocina y los más especializados, como

Gráfico 8 – Nivel formativo de los trabajadores de la hostelería por tipo de establecimiento. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

maître o sumiller. Los camareros, cocineros, ayudantes de cocina y pinches han cursado mayoritariamente sólo estudios primarios. En los hoteles, los resultados de la encuesta nos dibujan una plantilla con dos perfiles bien distintos: por un lado, los trabajadores de las áreas de administración y comercialización, en las que la mayoría del personal ocupado posee estudios universitarios y, por otro, los trabajadores de las áreas de alimentación y bebidas y alojamiento, que en general sólo cuentan con estudios primarios.

— *Escasa participación en acciones de formación.* Los trabajadores de los sectores de la restauración son los que menos participaron en los programas de formación continua. Únicamente el 5,4% de los empleados de los restaurantes ha participado en alguno de los cursos organizados, porcentaje que desciende al 4% en las empresas de comida rápida y al 2,1% en los bares y cafeterías (tabla 16). El nivel de participación mejora ligeramente en relación con la formación ocupacional, donde los porcentajes se sitúan en el 10,4% en los restaurantes, el 5,7% en los bares y cafeterías y el 5% en las empresas de comida rápida. En el caso de los hoteles, la participación es ligeramente mayor, aunque tan sólo uno de cada quince trabajadores entrevistados manifiesta haber realizado algún curso de formación continua, cifra que se eleva a casi uno de cada siete en la formación ocupacional. La mayor participación en los cursos de formación ocupacional indica que los pocos trabajadores que han participado en este tipo de acciones formativas lo han hecho mayoritariamente al margen de la empresa.

— *Poco interés por participar en programas de formación.* Al alto porcentaje de trabajadores del sector que no han participado en cursos de for-

Tabla 16 – Trabajadores que han realizado cursos de formación ocupacional o continua por tipo de establecimiento. En porcentaje

	Hoteles	Restaurantes	Bares y cafeterías	*Fast-food*	Hostales	Casas rurales	**Total**
Ocupacional	13,7	10,4	5,7	5,0	9,1	16,7	**9,6**
Continua	6,8	5,4	2,1	4,0	10,6	0	**5,3**

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

mación hay que añadir la escasa predisposición de éstos a hacerlo. En los establecimientos de restauración, los trabajadores de bares y cafeterías son los que manifiestan una menor disposición a participar en cursos de formación: el 55,3% de los entrevistados afirma no querer participar en ningún curso de formación, independientemente de las condiciones. Ese rechazo se reduce al 36% en los establecimientos de comida rápida y al 35% en los restaurantes. En relación con la hotelería, la tendencia de los trabajadores no es más favorable. La mitad de los trabajadores de los hostales y casas rurales expresa su rechazo a la realización de dichos cursos y llega al 39% en los hoteles.

— *La realización de cursos se condiciona sobre todo a la obtención de mejoras laborales*. Respecto a los trabajadores que no han participado en cursos de formación, pero que estarían dispuestos a hacerlo, la condición que más se valora es que se obtengan beneficios laborales, seguida muy de cerca por que esté financiado por la empresa y que esté relacionado con el puesto de trabajo (tabla 17). El orden de prioridad de estas condiciones varía según el tipo de establecimiento. En general, el sector de la restauración concede mayor importancia a que se obtengan beneficios laborales, mientras que en la hotelería predomina el que esté financiado por la empresa.

Tabla 17 – Condiciones que los trabajadores consideran muy importantes para participar en cursos de formación continua. Multirrespuesta. En porcentaje

	Hoteles	Restaurantes	Bares y cafeterías	*Fast-food*	Hostales	Casas rurales	**Total**
Relacionado con el puesto actual	60,5	57,9	50,0	43,6	54,5	0,0	**51,2**
Realizarlo por iniciativa propia	44,2	45,3	33,8	30,9	45,5	66,7	**40,6**
Seleccionarlo uno mismo	36,4	45,3	43,8	36,4	36,4	66,7	**40,4**
Estar financiado por la empresa	65,9	44,2	50,0	52,7	59,1	0,0	**54,4**
Realizarlo en la propia empresa	38,8	26,3	38,8	27,3	36,4	0,0	**33,6**
Que el horario coincida con la jornada laboral	29,5	28,4	37,5	25,5	45,5	0,0	**31,0**
Que se obtengan beneficios laborales	51,2	57,9	68,8	50,9	54,5	0,0	**56,3**

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

Tabla 18 – Trabajadores según los ámbitos en los que creen que necesitan mejorar su formación por tipo de establecimiento. En porcentajes horizontales respecto al total de respuestas obtenidas

	Informática/ ofimática	Idiomas	Habilidades personales	Técnicas propias del puesto de trabajo	Otros	No/ Ninguno	NS/NC
Hoteles	19,1	47,1	6,0	17,4	0,8	0,5	9,0
Restaurantes	9,8	43,2	8,3	26,7	1,9	1,1	9,0
Bares y cafeterías	6,6	40,7	9,5	30,5	0,8	0,4	11,5
Fast-food	9,4	31,5	10,2	27,6	0,8	3,1	17,3
Hostales	17,2	39,8	9,7	18,3	2,2	2,2	10,8
Casas rurales	–	25,0	12,5	50,0	–	–	12,5
Total	**12,7**	**42,2**	**8,2**	**24,0**	**1,2**	**1,1**	**10,7**

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

Los resultados ponen de manifiesto, especialmente en los sectores de la restauración, que el hecho de que los trabajadores consideren que, en la práctica, los cursos no sirven para mejorar en las condiciones laborales no es óbice para que esta condición adquiera la máxima importancia en la mayoría de los sectores analizados. En todos los casos, la realización del curso fuera de la jornada de trabajo no parece suponer un problema para la participación.

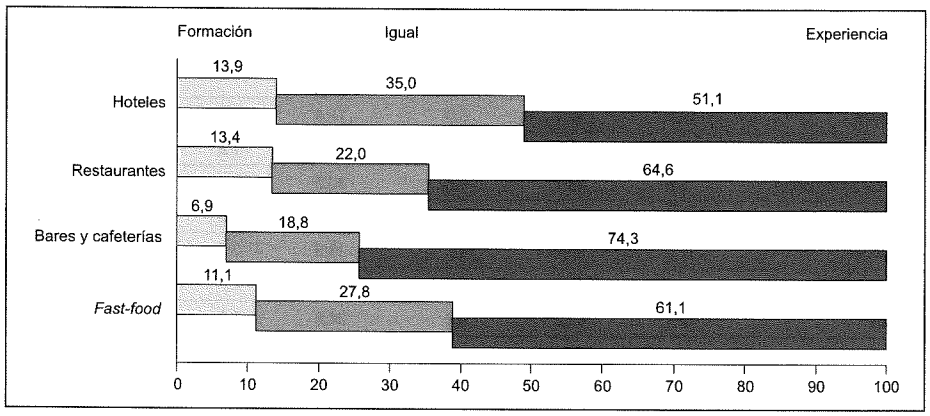
— *Los idiomas y las técnicas relacionadas con el puesto como principales carencias formativas*. Existe unanimidad en considerar que los idiomas son la asignatura pendiente de todos los sectores (tabla 18). La segunda posición presenta resultados diferentes: para los sectores de la restauración, las técnicas relacionadas con el puesto de trabajo son las que siguen en importancia; en el caso de los hoteles, esta posición la ocupa la informática. Destaca, por otro lado, el que los trabajadores conceden mayor relevancia al estudio de los idiomas que las empresas.

b) Insuficiente valoración y baja disposición hacia la formación por parte de las empresas

— *Se valora más la experiencia que la formación*. Para los sectores de la restauración, la experiencia es la principal condición que debe reunir el trabajador para desarrollar adecuadamente sus funciones, aunque los porcentajes varían en función del tipo de establecimiento. De entre ellos, los bares y cafeterías otorgan a la experiencia la máxima puntuación (74,3%), frente al 6,9% que hace prevalecer la formación (gráfico 9).

Los puestos relacionados con la administración son los que más valoran la formación, aunque hay que tener presente que apenas representan el 5% de la plantilla. Por el contrario, las profesiones como cocinero, ayudante de cocina, pinche y camarero prefieren la experiencia.

Gráfico 9 – Importancia que conceden las empresas de hostelería a la formación y a la experiencia de los trabajadores. En porcentaje



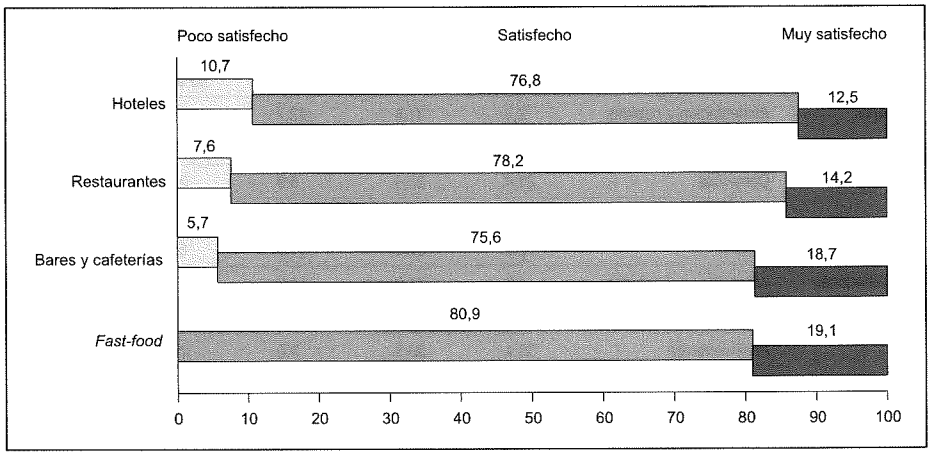
Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

En los hoteles existe un mayor equilibrio entre formación y experiencia. En la mitad de las empresas analizadas prevalece la experiencia sobre la formación, en el 14% de los casos el protagonismo lo adquiere la formación y en torno a un 35% estima por igual ambas variables. Por departamentos, el área de administración es la que otorga una mayor importancia a la formación (técnico de administración, director de administración, administrativo), aunque también se valora mucho en los puestos de director comercial y recepcionista. La experiencia obtiene su máximo respaldo en los puestos relacionados con la prestación del servicio: limpiadoras/encargada de lavandería, cocinero, ayudante de cocina, jefe de partida, director de alimentos y bebidas, jefe de rango, camarero, camarero/a de pisos, conserje, etc.

— *Satisfacción con la formación recibida*. Los sectores de la restauración manifiestan un elevado grado de satisfacción con la formación de los trabajadores (gráfico 10). Esto demuestra un claro sentimiento de autocomplacencia entre las empresas, que tiene su más rotunda manifestación en el sector de bares y cafeterías, en el que esta situación se ve agravada por la escasa importancia que se le otorga a la formación en todos los aspectos analizados. Existe una mayor confianza en la capacidad del empresario o del directivo para hacer que las cosas funcionen adecuadamente, sin una visión estratégica del negocio. Esto supone un riesgo importante a medio y largo plazo para las empresas tradicionales de este sector, que pueden verse desplazadas en poco tiempo por un nuevo tipo de negocio hostelero más especializado, que incide más en la gestión y está claramente orientado hacia el cliente.

En la hotelería el nivel de satisfacción con la formación recibida por sus trabajadores es menor que en los otros sectores. Los porcentajes más bajos

Gráfico 10 – Grado de satisfacción de los empresarios de hostelería con la formación recibida por los trabajadores. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

aparecen en aquellas ocupaciones en las que lo más valorado por las empresas es la experiencia del trabajador: jefe de rango, jefe de partida, pinche/fregador, ayudante de cocina, *maître*, director de alimentación y bebidas, jefe de cocina, camarero/a, ayudante de mantenimiento, limpiadoras/encargada de lavandería, camarera/o de pisos, conserje de día/noche y gobernanta general.

— *Técnicas propias del puesto de trabajo como principal carencia formativa*. La principal preocupación de las empresas de la restauración es la adquisición de conocimientos en aquellas técnicas directamente relacionadas con las funciones de cada puesto de trabajo (tabla 19). A una considerable distancia, y en segunda posición, aparecen los idiomas. En los hoteles se intercambian las posiciones de ambas preocupaciones. Independientemente del tipo de establecimiento, las habilidades propias del puesto se demandan fundamentalmente en el área de alimentación y bebidas (en los puestos de cocina y en los que exigen una mayor especialización); la preocupación por los idiomas predomina en los puestos en contacto con el público. En el área de gestión y administración se hace hincapié en la formación en informática.

Interesa destacar la escasa importancia que las empresas otorgan a la mejora de las habilidades personales. Esta circunstancia resulta sorprendente si se tiene en cuenta que la consecución de una mejora permanente de la calidad en el servicio es reconocida por el sector como una exigencia clave para la competitividad. Las habilidades personales del trabajador en el proceso de la prestación del servicio son determinantes en la consecución de este objetivo.

Tabla 19 – Necesidades de formación de los empleados según tipo de establecimiento y área de trabajo. En porcentajes horizontales

		Informática/ ofimática	Idiomas	Habilidades personales	Técnicas propias de su puesto de trabajo	Otros
Hoteles	Alimentación y bebidas	2,3	31,8	13,7	48,7	3,5
	Alojamiento	14,0	42,3	11,9	29,3	2,6
	Comercial	21,4	37,4	9,9	24,4	6,9
	Administración	38,2	27,6	5,1	25,3	3,7
	Total	**12,2**	**36,6**	**11,8**	**36,1**	**3,3**
Restaurantes	Alimentación y bebidas	4,6	31,0	14,2	47,4	2,7
	Comercial	23,8	42,9	–	33,3	–
	Administración	36,4	33,3	3,0	24,2	3,0
	Total	**6,9**	**31,5**	**13,2**	**45,8**	**2,7**
Bares y cafeterías	Alimentación y bebidas	7,2	32,1	11,2	45,5	4,0
	Comercial	0,0	54,5	–	45,5	–
	Administración	18,2	36,4	–	45,5	–
	Total	**7,4**	**33,1**	**10,4**	**45,5**	**3,7**
Fast-food	Alimentación y bebidas	1,6	38,2	10,5	49,7	–
	Comercial	9,5	28,6	19,0	33,3	9,5
	Administración	26,7	13,3	6,7	53,3	–
	Total	**4,0**	**35,7**	**11,0**	**48,5**	**0,9**

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

— *Formación fuera del horario laboral.* Las empresas del sector de la restauración se inclinan por abrumadora mayoría por la realización de los cursos al margen de la jornada laboral, especialmente en el caso de los restaurantes, donde casi tres de cada cuatro empresas entrevistadas así lo declaran, y en bares y cafeterías, en los que la proporción es dos de cada tres (tabla 20). Mención aparte merecen las empresas de comida rápida en las que existe una posición más favorable a la realización de los cursos en horario laboral o en tiempo compartido.

La posición de las empresas hoteleras es más moderada que la de los restaurantes y los bares y cafeterías. Prácticamente la mitad de las empresas consultadas considera que los cursos deben realizarse fuera del horario laboral. El 30,6% opina que es mejor en horario compartido y el 20,5% se inclina por su realización íntegra en horario laboral. En relación con este resultado, es interesante llamar la atención sobre el hecho de que, en la práctica, los trabajadores de hoteles que han participado en acciones formativas declaran que únicamente en el 7,1% de los casos éstas han tenido lugar íntegramente en horario laboral y en un 10,7% de las ocasiones en horario compartido.

Tabla 20 – Horario que prefieren las empresas para la realización de cursos de formación continua según tipo de establecimiento. En porcentajes horizontales

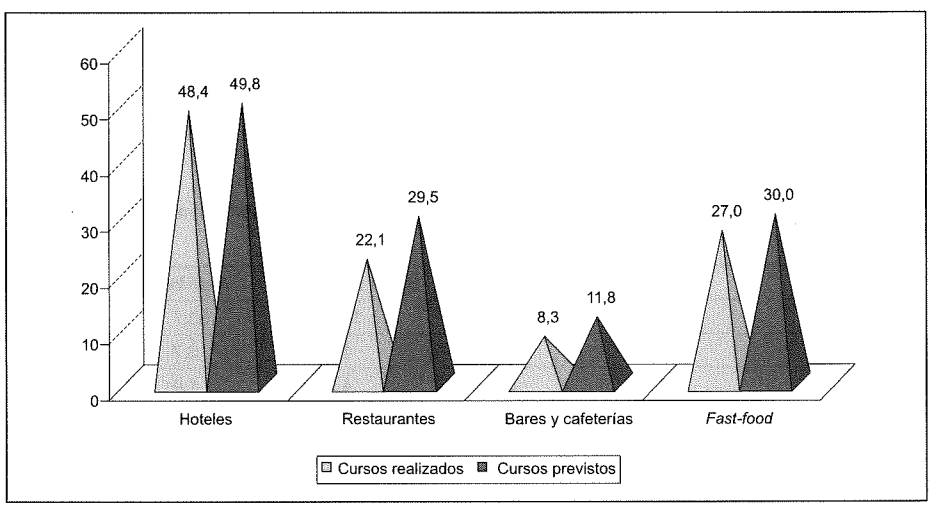
	Horas de trabajo	Parte en horas de trabajo y parte no	Fuera del horario de trabajo
Hoteles	20,5	30,6	48,9
Restaurantes	15,8	11,9	72,3
Bares y cafeterías	28,3	4,3	67,4
Fast-food	25,7	33,8	40,5
Total	34,8	27,1	52,8

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

c) *Reducida oferta formativa y escasa participación de los trabajadores*

— *Reducida oferta formativa*. Si lo comparamos con los resultados del sector de hoteles, el sector de la restauración ofrece el porcentaje más bajo de actividad en materia de formación. Sólo uno de cada cinco restaurantes ha realizado alguna actividad formativa; en el caso de las empresas de comida rápida, el porcentaje se eleva a una de cada cuatro; y en los bares y cafeterías se obtienen los resultados más pobres, pues únicamente una de cada doce empresas ha organizado algún tipo de curso (gráfico 11). En los restaurantes, los cocineros, camareros y *barmans* son los que menos acciones formativas han realizado, aunque paradójicamente eran los que más insatisfechos estaban respecto a los estudios recibidos. No obstante, en las previsiones se apunta la corrección de esta situación.

Gráfico 11 – Empresas de hostelería que han realizado o tienen previsto realizar cursos de formación. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

Casi la mitad de las empresas hoteleras estudiadas ha organizado cursos en los últimos tres años. El área donde más se ha formado ha sido alimentación y bebidas (54,5%), seguida de comercial (51,5%), alojamiento (44,8%) y administración (39,7%). Por puestos, los más olvidados son conserje, limpiadora y encargada de lavandería y lencería. Los que han tenido una mayor cobertura son aquellos con una mayor especialización: jefe de partida, sumiller y jefe de rango. Las previsiones para los próximos tres años muestran un ligero incremento, que afectará a todas las áreas y en especial al departamento comercial.

— *Desigual participación de las empresas en la financiación de los cursos*. También en este aspecto es en el sector de restauración donde se obtienen los niveles más bajos: únicamente el 6,7% de los restaurantes y el 18% de los bares y cafeterías afirma asumir el coste de la formación. Sin embargo, el 53,7% de los establecimientos de comida rápida financia los cursos de sus empleados. Esta diferencia tan abismal se explica porque la mayoría forma parte de grandes cadenas, con un planteamiento estratégico y empresarial muy definido. Esa misma escala empresarial resulta determinante en el hecho de que en los hoteles el porcentaje de cursos financiados con fondos propios de las empresas alcance un 32,6%, superior al de los cursos financiados con fondos públicos (tabla 21).

— *Mejorar y ampliar conocimientos, la utilidad más valorada*. Lo que los trabajadores entrevistados valoran más es la mejora y ampliación de conocimientos (19%), seguida por la adquisición de una mayor especialización en el desarrollo de sus funciones (12%). Destaca la escasa o nula importancia que le otorgan a la formación como instrumento para mejorar las condiciones laborales o las expectativas de promoción en la empresa, así como el elevado número de entrevistados que no saben identificar utilidades (tabla 22).

Los sindicatos señalan que esta situación responde a la nula confianza que el trabajador tiene en que el empresario valore adecuadamente la formación y la tenga en cuenta a la hora de promociones o mejoras salariales.

Tabla 21 – Financiación de los cursos de formación continua por tipo de establecimiento. En porcentajes verticales

	Hoteles	Restaurantes	Bares y cafeterías	*Fast-food*	**Total**
La empresa	32,6	6,7	18,0	53,7	**23,6**
El trabajador	3,6	2,6	1,6	3,7	**3,0**
Ambos	4,5	3,1	4,9	1,9	**3,8**
Fondos públicos	31,7	19,2	18,0	16,7	**24,0**
NS/NC	16,7	66,3	54,1	20,4	**39,5**
Otros	10,9	2,1	3,3	3,7	**6,0**

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

Tabla 22 – Utilidades de los cursos de formación continua según los trabajadores participantes por tipo de establecimiento. En porcentajes horizontales respecto al total de respuestas

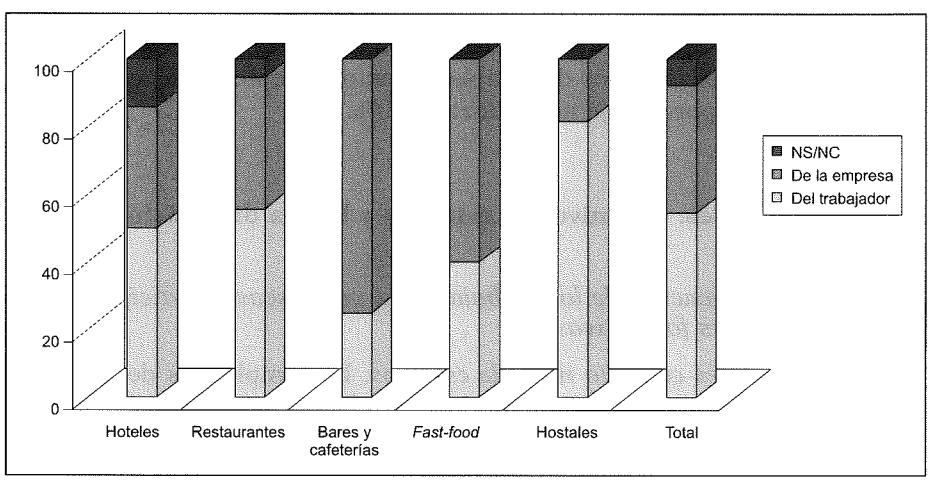
	Mejorar/ampliar conocimientos	Mayor especialización	Mayor capacitación	Mejorar las condiciones laborales	Expectativas de promoción en la empresa	Nada	NS/NC
Hoteles	16,9	8,5	8,5	6,8	1,7	3,4	54,2
Restaurantes	18,2	12,1	3,0	6,1	–	3,0	57,6
Bares y cafeterías	16,7	5,6	5,6	5,6	5,6	–	61,1
Fast-food	25,0	16,7	0,0	0,0	8,3	–	50,0
Hostales	26,3	26,3	10,5	5,3	5,3	–	26,3
Casas rurales	–	–	–	–	–	–	100,0
Total	**19,0**	**12,0**	**6,3**	**5,6**	**2,8**	**2,1**	**52,1**

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro.CECS, 1998.

Recuérdese que los trabajadores de este sector pensaban que la condición primordial para participar en los cursos de formación era conseguir beneficios laborales, por lo que la escasa valoración que en la práctica conceden a esta utilidad puede suponer un factor de desmotivación a la hora de decidir su participación en una acción formativa. Los empresarios, sin embargo, consideran que este efecto no es inmediato y que la formación facilita la consecución en el medio y largo plazo de mejoras en las condiciones laborales.

— *Las materias relacionadas con las técnicas propias del puesto son las que prevalecen en los contenidos formativos de los cursos en los que han participado los trabajadores*. En la restauración los cursos de especialización

Gráfico 12 – ¿De quién parte la iniciativa de asistir al curso de formación? En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

más citados han sido los de cocinero, camarero y sumiller. En los hoteles, se relacionan principalmente con atención al cliente, idiomas, comercialización y cocina.

— *La iniciativa en la realización del curso corresponde al trabajador en hoteles y restaurantes y a la empresa en bares y cafeterías y fast-food.* En los hoteles y restaurantes alrededor de la mitad de los trabajadores entrevistados han tomado por sí mismos la iniciativa de participar en acciones formativas (gráfico 12). En los bares y cafeterías, únicamente el 25% de los trabajadores entrevistados ha asistido al curso por propia iniciativa y el 40% en el caso de las empresas de comida rápida. Esta situación está estrechamente relacionada con el tipo de puesto: la iniciativa suele corresponder a la empresa en los puestos de base y al trabajador en los puestos de dirección.

— *El 70% de los cursos se han realizado a partir de 1993.* En los restaurantes, la cifra se eleva al 66% de las acciones formativas; en los bares y cafeterías y en las empresas de comida rápida, estos porcentajes alcanzan el 75% y el 80%, respectivamente. La hotelería presenta una proporción inferior a la del resto de los sectores, debido fundamentalmente a que un 25% de los trabajadores entrevistados no ha sabido ubicar en el tiempo el curso realizado. Más del 80% de las acciones formativas desarrolladas en estos sectores ha tenido lugar a partir del citado año, coincidiendo con la puesta en marcha de los primeros programas de formación continua de la FORCEM. Esto muestra la influencia que este hecho ha tenido en el desarrollo de la formación continua en las empresas del sector.

— *Adecuación de los contenidos formativos a las necesidades del puesto.* Tal como hemos señalado, la principal condición que a juicio de los trabajadores deben reunir los cursos es su adecuación al puesto de trabajo. A la vista de los resultados de la encuesta, la idoneidad de los cursos al trabajo realizado es adecuado o muy adecuado para alrededor del 90% de los trabajadores en todos los tipos de establecimiento, excepto en las casas rurales, donde dicho porcentaje no alcanza el 70%.

Agencias de viajes: alto nivel de estudios y buena disposición empresarial

a) Alta cualificación de los trabajadores, pero escasa participación en las acciones formativas

— *Trabajadores con alto nivel de estudios.* Los empleados de las agencias de viajes son los que mayor nivel de estudios poseen: el 44,2% ha realizado estudios universitarios y el 53,5% ha cursado estudios medios. En las áreas técnica y comercial predominan los trabajadores con estudios medios y los titulados universitarios en la administrativa.

— *Reducida participación de los trabajadores en programas de formación.* Sólo un 6,5% ha participado en algún curso de formación continua y un 19,5% en alguno de formación ocupacional.

— *Una limitada mayoría de trabajadores se declara partidario de aumentar su formación.* La voluntad de los trabajadores de participar en programas de formación es algo mayor que en la hotelería. El 47,2% se manifiesta dispuesto a participar en acciones formativas, frente a un 36,1% que se declara abiertamente contrario.

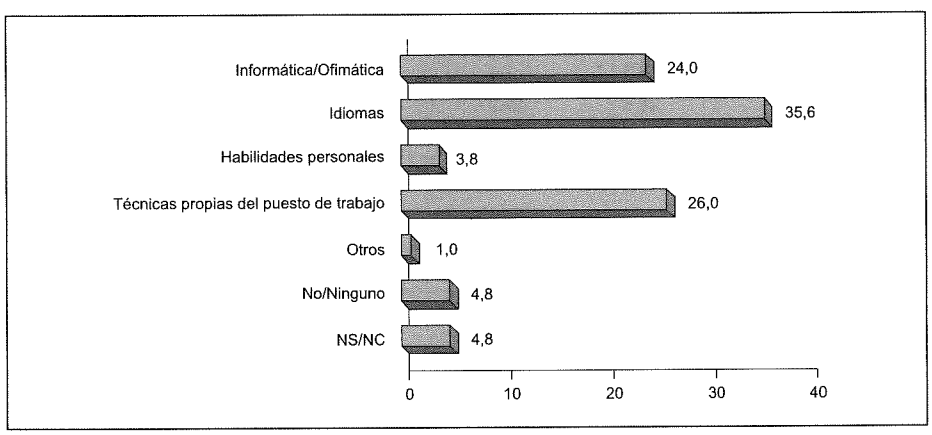
— *Las principales condiciones para la formación son la relación con el puesto y la financiación por parte de la empresa.* El 61,5% de los trabajadores de las agencias de viajes destaca que el curso debe estar financiado por la empresa y el 59% que se relacione con el puesto de trabajo actual. La realización del curso fuera de la jornada de trabajo tampoco parece suponer un problema para la participación, dado que esta condición es considerada poco o nada importante por un 33% de los casos.

— *Déficit de idiomas.* A la hora de valorar sus propias carencias, los trabajadores consideran que la principal es el conocimiento de idiomas (gráfico 13). Después se sitúan las técnicas relacionadas con el puesto y la informática. También, al igual que ocurría en el caso de la hostelería, la importancia que los trabajadores otorgan a los idiomas es significativamente superior a la que le otorgan las empresas.

b) Buena disposición hacia la formación por parte de las empresas

— *Predominio moderado de la experiencia.* Las agencias de viajes valoran de forma similar a las empresas de hostelería la importancia de la experiencia y la formación. La mitad de ellas considera que la experiencia

Gráfico 13 – Principales carencias formativas de los trabajadores de las agencias de viajes según los propios trabajadores. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

debe prevalecer sobre la formación, mientras la otra mitad se divide entre los que hacen prevalecer la formación sobre la experiencia (14%) y los que se decantan por el equilibrio entre ambas condiciones (36%). Las agencias de viajes otorgan una especial importancia a la formación para los puestos de administrativos y técnicos de administración, mientras que la experiencia adquiere el máximo valor para los forfetistas y los comerciales.

— *Máxima satisfacción con la formación recibida por los trabajadores.* Las agencias de viajes son las que mayor satisfacción manifiestan con la formación de sus trabajadores, lo que parece lógico si tenemos en cuenta su elevado nivel de estudios. Pero esto no significa que consideren innecesaria la formación continua de sus empleados. Al contrario, presentan la mayor disponibilidad hacia la realización de acciones de capacitación en todos los aspectos analizados.

— *Prioridad de la informática/ofimática en la formación.* Las agencias de viajes sienten una clara preocupación por la informática en todas las áreas del negocio (tabla 23). Esta necesidad tiene una clara justificación si tenemos en cuenta que en la informática y en las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones se sustenta una gran parte de su actividad. Una estrecha alianza con las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones resulta clave para la supervivencia de este sector. Tras la informática, a una gran distancia, se sitúan las técnicas específicas relacionadas con el puesto de trabajo y los idiomas. Éstos adquieren especial significación en el personal de mostrador, y las técnicas específicas del puesto, en el área de administración. Al igual que ocurre en la hostelería, se considera poco necesaria la

Tabla 23 – Necesidades de formación de los empleados de agencias de viajes según puestos de trabajo. En porcentajes horizontales

	Informática/ ofimática	Idiomas	Habilidades personales	Técnicas propias de su puesto de trabajo	Otros
Técnica o de producto					
Forfetista	64,3	7,1	–	21,4	7,1
Mostrador	48,5	27,9	1,5	20,6	1,5
Receptivo	73,7	10,5	–	15,8	–
Total Técnica	**55,5**	**21,8**	**1,0**	**19,8**	**2,0**
Administración					
Administrativo	53,2	21,9	3,1	18,8	3,1
Técnico	50,0	20,0	–	30,0	–
Director	37,7	23,0	3,3	32,8	3,3
Total Administración	**43,7**	**22,3**	**2,9**	**28,2**	**2,9**
Comercial	**66,7**	**16,7**	**–**	**16,7**	**–**
Total	**50,5**	**21,8**	**1,9**	**23,6**	**2,3**

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

formación en habilidades personales del trabajador, dato que demuestra el desconocimiento de estas empresas de la importancia de este aspecto básico para la mejora de la calidad.

— *Abiertas a la formación en horario laboral.* Las agencias de viajes vuelven a mostrar en este punto una mejor disposición hacia la formación, que se pone de manifiesto en el hecho de que el 37,3% de las empresas encuestadas opte por la formación en horario laboral, frente a un 32,8% que considera que debe realizarse fuera de la jornada de trabajo y un 29,9% en horario compartido. Estos resultados son corroborados también por los trabajadores que han participado en acciones formativas, quienes declaran que en el 76,9% de los casos éstas han tenido lugar íntegramente en horario de trabajo.

c) Amplia oferta formativa

— *Mayor compromiso formativo y financiero de las empresas.* Las agencias de viajes son las empresas que en mayor medida declaran haber realizado acciones formativas en los últimos tres años. El 57,8% de las empresas entrevistadas así lo ha manifestado (tabla 24). Las previsiones para los próximos tres años apuntan hacia un ligero incremento, elevando el porcentaje al 60% del conjunto de empresas. Los puestos que en mayor medida se han visto cubiertos por estas acciones formativas son: comercial (81,8%), mostrador (66,7%) y forfetista (64,3%). En los próximos años se prevé continuar esta tendencia, con una disminución en las acciones diri-

Tabla 24 – Cursos realizados en los tres últimos años y previsiones para los tres próximos, según puesto. En porcentajes horizontales

	Últimos 3 años			Próximos 3 años		
	Sí, en la empresa	Sí, en un centro de formación	No	Sí, en la empresa	Sí, en un centro de formación	No
Técnica o de producto						
Forfetista	42,9	21,4	35,7	28,6	21,4	50,0
Mostrador	25,0	41,7	33,3	31,4	34,3	34,3
Receptivo	28,6	19,0	52,4	27,3	27,3	45,5
Total Técnica	**28,0**	**34,6**	**37,4**	**30,2**	**31,1**	**38,7**
Administración						
Administrativo	16,1	35,5	48,4	28,1	37,5	34,4
Técnico	16,7	16,7	66,7	18,2	27,3	54,5
Director	25,0	28,1	46,9	27,4	24,2	48,4
Total Administración	**21,5**	**29,0**	**49,5**	**26,7**	**28,6**	**44,8**
Comercial	**27,3**	**54,5**	**18,2**	**45,5**	**45,5**	**9,1**
Total	**24,9**	**32,9**	**42,2**	**29,3**	**30,6**	**40,1**

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1998.

gidas a los forfetistas (50%) y un incremento en las destinadas a los administrativos (65,6%).

Un nuevo dato que corrobora la mayor atención que las agencias de viajes prestan a la formación lo encontramos al analizar el origen de la financiación de los cursos. El 58,4% de los cursos organizados han sido financiados por las propias empresas.

— *La utilidad más valorada es la mayor especialización en el puesto de trabajo*. Los trabajadores de las agencias de viajes consideran que los cursos en los que han participado les han ayudado a incrementar el nivel de especialización en las funciones que desarrollan. Al igual que ocurría en los sectores de hostelería, también éstos otorgan una escasa o nula importancia a la formación como instrumento para mejorar las condiciones laborales o las expectativas de promoción en la empresa. Destacamos el elevado porcentaje de trabajadores entrevistados –el más alto de todos los sectores analizados– que no han sabido identificar alguna de las utilidades propuestas.

— *La formación ocupacional responde mejor a las necesidades de formación de las empresas*. La especialidad de los cursos de formación continua a los que han asistido los trabajadores de las agencias de viajes se ha centrado en contabilidad, atención al cliente y turismo. En la formación ocupacional las principales áreas de especialización han sido guías turísticos, informática y sistemas computerizados de reservas. Los resultados muestran que los cursos de formación ocupacional realizados por los empleados responden mejor a las necesidades de formación que planteaban las empresas, orientadas principalmente a la informática.

— *La iniciativa corresponde al trabajador*. El 61,5% de los trabajadores entrevistados ha tomado la iniciativa de participar en acciones formativas, porcentaje superior al del resto de los sectores. Esto indica una mayor conciencia de los trabajadores de las agencias de viajes de la necesidad de la formación y la influencia de su superior nivel de estudios.

— *Prácticamente la totalidad de los cursos se han realizado a partir de 1995*. El 92% de los cursos en los que han participado los trabajadores de las agencias de viajes se ha realizado a partir de 1995, año en el que comienzan a desarrollarse acciones de formación en el marco de la FORCEM destinadas al sector de agencias de viajes. Este hecho evidencia el importante impulso que ha adquirido la formación en los últimos años y la precariedad en la que los sectores analizados han estado sumidos durante décadas, así como el importante papel que ha desempeñado la FORCEM en este cambio de rumbo.

— *Adecuación de los contenidos formativos a las necesidades del puesto*. Según los datos de la encuesta, en el 90,9% de los supuestos los cursos de formación son adecuados o muy adecuados al trabajo realizado.

Parte Cuarta

EDUCACIÓN Y COHESIÓN SOCIAL

Capítulo IV

QUÉ FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Un desajuste preocupante e inadmisible

El empleo/paro es el problema número uno de nuestro país. Lleva siéndolo dos décadas. Veinte años en los que la Encuesta de Población Activa (EPA) y el Inem se han convertido en noticia cotidiana que ha teñido de preocupación o de esperanza nuestras comidas, nuestras conversaciones. Pero esa misma obsesión por los «datos» del paro nos ha hecho poco sensibles a otras realidades laborales no menos preocupantes y con efectos significativos sobre el empleo.

Así, resulta difícil de explicar que en nuestro país, con más de un 18% de paro, el 30% de los titulados universitarios esté subempleado y que al mismo tiempo algunas empresas tengan que acudir a mano de obra extranjera para cubrir puestos de técnicos especialistas en soldadura, en construcciones metálicas, etc. En un futuro no muy lejano, ese desencuentro de la oferta y de la demanda de empleo puede convertirse en el más grave problema laboral de nuestro país y en una seria amenaza para la competitividad de nuestras empresas.

Ahora que la demografía juega a nuestro favor para «normalizar» a medio plazo las cifras de paro, es el momento de escudriñar la EPA y no conformarnos con los resúmenes más o menos desagregados de los datos del paro. Hay que estudiar mucho más el empleo –el que se crea, el que queremos crear y el que debemos crear– y sus condiciones de posibilidad, que, en la sociedad de la información y del conocimiento en la que ya estamos inmersos, son sobre todo formativas.

Empleo y formación son dos realidades cada vez más unidas e interdependientes. Pero la realidad educativa de nuestro país, tras el avance espectacular de las últimas décadas, muestra un desequilibrio preocupante y con claras repercusiones sobre el empleo. Se trata de centrar nuestros esfuerzos no sólo en socorrer a los damnificados de la catástrofe sino también, y quizás prioritariamente, en evitar nuevas catástrofes. Para ello es fundamental diseñar y llevar a la práctica un sistema de formación para el empleo que responda a las demandas de las empresas y a las expectativas de los trabajadores, actuales y futuros.

2. La cenicienta del sistema educativo

Nos hallamos en pleno proceso de implantación de la LOGSE y, con ella, de la nueva Formación Profesional (FP). Hasta ahora la atención de la

opinión pública se ha centrado en la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y sigue existiendo un preocupante desconocimiento de los grandes cambios sufridos por la Formación Profesional Reglada, aquella formación más directamente relacionada con el mundo del empleo y tan importante para la competitividad de un país y de sus empresas como pueda serlo la educación universitaria. La Formación Profesional sigue siendo para mucha gente sinónimo de fracaso escolar y formación de segunda clase; un sistema desprestigiado que limita en buena medida la promoción profesional y social de sus estudiantes, que los condena a ser actores secundarios en la escena económica y social.

La gran mayoría de nuestros empresarios no conoce la nueva Formación Profesional. Se quejan sistemáticamente desde hace muchos años de que la formación está muy poco adaptada a las necesidades reales de las empresas, a los nuevos empleos que constantemente se están generando. Esa imagen de desprestigio y de desconfianza de los empresarios respecto a la Formación Profesional Reglada y su falta de implicación influye en el hecho de que muy pocas empresas colaboren con el sistema educativo para asegurar que todos los alumnos puedan realizar en las circunstancias adecuadas su período de formación en los centros de trabajo. Prefieren ser consumidores de cualificaciones, incluso con un coste elevado, que creadores de ellas. Sin la implicación y colaboración de las empresas en la Formación Profesional Reglada, ésta seguirá prisionera de la profecía que se autocumple y acabará respondiendo a la imagen que se tiene de ella: burocracia, lenta evolución de programas y técnicas, incapacidad para incorporar nuevas tecnologías con la suficiente velocidad, recursos siempre insuficientes, dificultad de control y evaluación de la formación.

Mas el simple conocimiento mutuo entre Formación Profesional y empresas no estimula la contratación ni anima a los jóvenes a estudiar este ciclo educativo. El cambio ha de darse no sólo en el contenido de la formación y del empleo, sino también en los significados sociales que a la larga aseguran la permanencia de una cultura de la formación y del trabajo. La imagen social que todavía perdura de la Formación Profesional Reglada es la falta de «pedigrí» de los alumnos. La Formación Profesional se entendió como un sistema paliativo al fracaso escolar y esto le sigue pesando hoy. Aunque se ha pospuesto hasta los 16 años su acceso, siguen llenando sus aulas los alumnos que han fracasado en la Educación Secundaria. Con tal panorama, a la Formación Profesional le resulta arduo competir con la enseñanza universitaria, que, por su parte, está colapsada tanto en las aulas como en su salida al mercado laboral. La obsesiva propensión de los estudiantes españoles a los títulos universitarios está teniendo efectos perversos –aunque esto sea en parte reflejo de la insuficiente o descualificada oferta de la Formación Profesional de Grado Superior– sobre el empleo.

La dignificación de la Formación Profesional Reglada es, por tanto, de una importancia educativa, económica, laboral y social máxima. El cambio en la imagen social que tiene acabará por beneficiar a todo el contexto educativo y laboral del país. Pero para que sea posible ese cambio, además de dedicar los recursos humanos y económicos necesarios, se ha de producir otra transformación previa: la de la mentalidad formativa de los alumnos, de los padres, de los trabajadores, de los empresarios y de la sociedad en su conjunto, que debe empezar por romper con la falacia de que más formación es igual a mejor formación.

3. Poner orden en la Formación Profesional no Reglada

Si la escasez de fondos y hasta un relativo abandono han sido elementos característicos de la Formación Profesional Reglada, no se puede decir lo mismo de la Formación Profesional Ocupacional y de la Continua. A ambas se han destinado cientos de miles de millones en los últimos años y se han convertido en estrellas indiscutibles del discurso de las políticas activas de empleo y de la competitividad de las empresas. Se ha gastado mucho dinero, pero los resultados no parecen guardar una relación directa con el esfuerzo económico realizado.

En cuanto a la Formación Profesional Ocupacional, con la llegada de los fondos europeos en 1986, proliferaron los centros que ofrecían este tipo de formación, no siempre con unas mínimas garantías de calidad y profesionalidad. La oferta formativa muestra una preocupante inadecuación respecto a la evolución del empleo y se carece de indicadores para evaluar la calidad y el rendimiento de las acciones formativas en el mercado de trabajo. Se echa de menos también una labor de orientación profesional de los alumnos, que les permita realizar una planificación coherente de su formación y evite que se conviertan en meros «consumidores de cursos del Inem».

Respecto a la Formación Profesional Continua, cabe destacar el elevado número de trabajadores que ha tenido acceso a los programas y cursos y la concienciación colectiva acerca de la importancia de este tipo de formación. Como aspectos pendientes hay que poner en duda, al igual que en la Formación Profesional Ocupacional, la calidad y efectividad de los cursos. Hay mucho de interés formal por las cifras de cursos, alumnos y empresas que han participado y muy poca preocupación por la evaluación de sus resultados.

A todo esto hay que añadir la duda y el escepticismo que se ciernen sobre el correcto uso y control de los fondos por parte de quienes están más directamente al cargo de la gestión de la Formación Profesional Continua,

los empresarios y los sindicatos. La reciente confirmación por parte del Tribunal de Cuentas de irregularidades contables y administrativas resulta un tanto decepcionante desde el punto de vista cívico de asunción de responsabilidades públicas por parte de la sociedad e introduce un elemento de desconfianza respecto a su capacidad para colaborar en la resolución de los problemas y los desafíos comunes.

Del mismo modo que la llegada de los fondos europeos supuso la proliferación un tanto desordenada de proveedores de formación y de cursos, su previsible recorte o congelación marca el inicio de un proceso en el que se exigirá un control mucho más riguroso de la gestión y de la eficacia, basado en la evaluación de los resultados e impactos de la aplicación de dichos fondos. Sería deseable que en este ámbito, como en otros, la integración europea actuase como palanca de racionalización y modernización de los comportamientos y de las actitudes de todos los actores implicados.

4. La Formación Profesional Reglada debe ser la base de un sistema integrado

Los tres subsistemas en los que se estructura actualmente la Formación Profesional –Reglada, Ocupacional y Continua– parecen departamentos estancos que no tienen ninguna relación entre ellos. El hecho de que una dependa del Ministerio de Educación y Cultura y las otras del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales es una manifestación clara de esta separación y de la permanencia de la prioridad de lógicas de poder e influencia política y económica sobre lógicas de racionalidad formativa, laboral y social.

El resultado es la irracionalidad que suponen, por un lado, el continuo solapamiento y duplicidad en la programación de las acciones formativas y, por otro, la escasa adecuación de las cualificaciones de los trabajadores a las competencias profesionales requeridas en las empresas y la dificultad de éstos para ver reconocidas aquellas competencias que adquieren en su experiencia laboral.

En toda Europa se camina hacia un sistema integrado de Formación Profesional, que obtenga la mayor rentabilidad económica, formativa y social de los recursos humanos, materiales y financieros y en el que las Administraciones y agentes sociales que participan en su financiación, gestión y control no multipliquen las acciones indiscriminadamente. En algunos países esa integración ha supuesto la unificación de las políticas educativas y de empleo en un único ministerio o unidad administrativa. En nuestro país, en el Nuevo Programa de Formación Profesional 1998-2002 se ha diseñado un sistema de Formación Profesional integrado, pero su operatividad se halla en entredicho, dada la dificultad para poner en marcha a tiem-

po y con los recursos organizativos y económicos suficientes el Instituto Nacional de las Cualificaciones, verdadera pieza clave de todo el sistema.

Este sistema integrado de Formación Profesional tiene que tener como base la Formación Profesional Reglada y sus centros. La organización modular y la flexibilización del currículo de la nueva Formación Profesional Reglada introduce un elemento de coherencia y unidad en la oferta formativa que facilita la coordinación de los tres subsistemas y las tareas de homologación y control de las acciones formativas. Resulta difícilmente explicable –desde un punto de vista de estricta rentabilidad económica y social– invertir cantidades ingentes de dinero en recursos materiales, humanos y organizativos para ofertar multitud de cursos de Formación Ocupacional y Continua –bastantes de ellos de discutible utilidad y calidad– cuando se podrían aprovechar mucho mejor los recursos de la Formación Profesional Reglada y, al mismo tiempo, contribuir con la financiación de esos cursos a la mejora de las condiciones del profesorado y a la creación de verdaderos centros integrales de Formación Profesional.

Parece existir un amplio consenso respecto a la trascendencia de la Formación Profesional en sus diferentes modalidades, la necesidad de unificar las distintas estrategias formativas, la importancia de esa cualificación y la conveniencia de que sea una alternativa real a los estudios universitarios. Pero es importante hacer operativo, política y socialmente, ese consenso. Nos encontramos ante un importante desafío para nuestra sociedad y nuestro sistema productivo que exige un cambio de actitudes y de comportamientos y medidas políticas con efectos a medio y largo plazo. Es una buena oportunidad para evaluar nuestro nivel de desarrollo político y social.

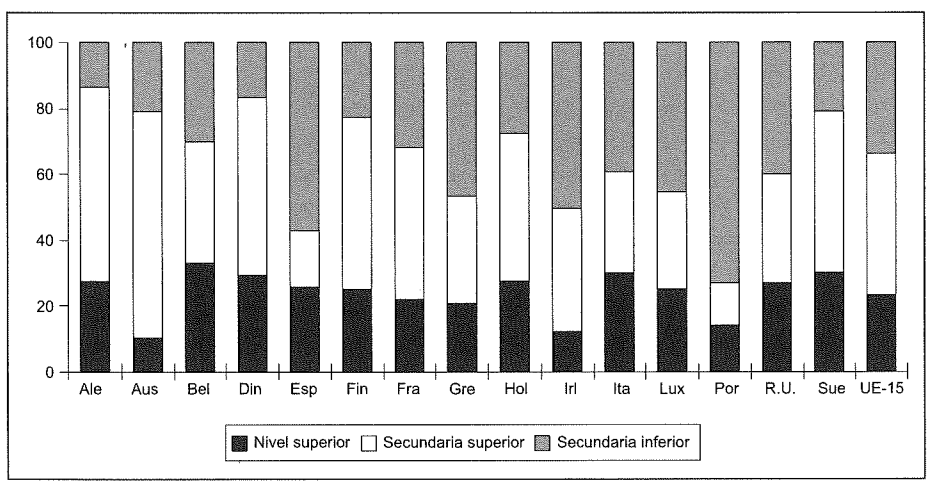
II. RED DE LOS FENÓMENOS

Identificar la formación para el empleo con lo que conocemos como Formación Profesional es un claro reduccionismo. Todo tipo de formación tiene una incidencia más o menos directa en el empleo. Si nos referimos a la inmediatez del empleo, la formación universitaria es perfectamente equiparable en este aspecto a la Formación Profesional. No obstante, en este capítulo focalizamos nuestra atención en la Formación Profesional al abordar el tema de la formación para el empleo por dos razones: una puramente empírica y estadística y otra más teórica, pero no por ello menos real.

En relación con la primera, es imposible quedar indiferentes ante datos como los que se recogen en el gráfico 1: el principal aspecto que diferencia a la población ocupada española respecto a la mayoría de los países de la Unión Europea –especialmente con los más desarrollados social y económicamente– en lo que se refiere a su nivel formativo es la escasez de titulados en enseñanzas medias. Nuestro país ha hecho un gran esfuerzo en las últimas décadas para acercarse al nivel formativo de los países de nuestro entorno. La plasmación más evidente de ese esfuerzo es que el porcentaje de ocupados españoles con titulación universitaria es claramente homologable al del resto de los países de la Unión Europea y se sitúa en la zona medio-alta, junto con Alemania, Finlandia u Holanda.

Esta desproporción estadística tiene su reflejo en otros desequilibrios que afectan de manera directa a los trabajadores, a las empresas y a la sociedad entera de nuestro país. Las perspectivas laborales de más de la mi-

Gráfico 1 – Población ocupada por nivel de estudios en la Unión Europea. En porcentaje. 1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Enquête sur les forces de travail 1997*, Luxemburgo, 1998.

tad de los ocupados españoles –aquellos que tienen como máximo estudios primarios– difícilmente se pueden calificar de halagüeñas en un contexto marcado por el cambio tecnológico y la transformación a gran escala de los contenidos de las ocupaciones. No menos preocupante es que casi 700.000 ocupados universitarios –el 30%– se hallen subempleados, con los costes económicos, personales y sociales que esto conlleva. Por último, la falta de técnicos intermedios adecuadamente formados está suponiendo un obstáculo importante para el crecimiento de bastantes empresas de nuestro país y, por ende, para la creación de empleo.

En España hemos vivido durante bastante tiempo bajo los efectos de un espejismo: hemos identificado los niveles formativos más altos del sistema educativo con más y mejor empleo. El sistema educativo ha ido a remolque de las demandas de una población que, por un lado, reproducía esquemas tradicionales como el de la primacía del ser frente al hacer, del título frente a la competencia, y, por otro, sacaba conclusiones del diferente impacto en el empleo de la crisis económica de la segunda mitad de los años setenta y los primeros ochenta. El perdedor claro de este proceso ha sido la Formación Profesional. La infradotación de recursos de todo tipo, destinados a satisfacer las demandas en otros ámbitos del sistema educativo, ha agravado las consecuencias de un planteamiento y estructuración de la Formación Profesional que en la práctica se ha manifestado inadecuado en algunos de sus aspectos básicos. Restaurar o alcanzar un mínimo equilibrio en lo que se refiere a la oferta educativa de base es, por tanto, condición necesaria para dar respuesta a algunos de los problemas económicos y sociales que de manera más aguda afectan al empleo en nuestro país.

Respecto a la segunda de las razones que apuntábamos al comienzo de este epígrafe –la cuestión teórica–, son cada vez más evidentes los profundos cambios que ha sufrido y va a sufrir el empleo en el mundo actual y sus inevitables repercusiones en el ámbito de la formación. «Las permanentes y cada vez más dinámicas transformaciones económicas y tecnológicas operadas en los sistemas de producción de bienes y servicios, así como los cambios acaecidos en las estructuras de la organización empresarial, son factores que vienen generando, a su vez, sustanciales modificaciones en las cualificaciones profesionales y en las competencias que las conforman, lo que pone de manifiesto la necesidad de contar con recursos humanos cualificados y permanentemente actualizados desde la perspectiva del dinamismo de los sectores productivos y la rápida evolución de las tecnologías y así contribuir a la generación y mantenimiento del empleo»[1]. Citas como ésta encabezan multitud de libros y documentos que abordan

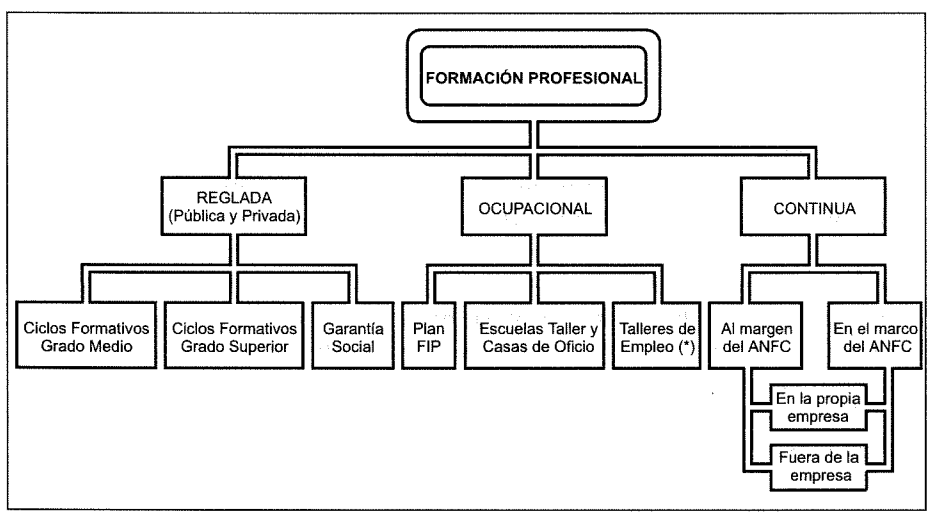
[1] Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional 1998-2002*, 1998, p. 21.

el tema del empleo en las sociedades actuales y sirven como justificación del paso del empleo a la empleabilidad como concepto básico de reflexión y debate.

Desde el punto de vista del trabajador, esta situación se traduce en la desaparición del trabajo para toda la vida en la misma empresa y haciendo lo mismo. La perspectiva laboral de las personas pasa cada vez más por una experiencia laboral jalonada por varios trabajos y varias empresas, incluso con períodos de paro. La formación es el instrumento básico para gestionar esa situación de cambio e incertidumbre. Reforzar la formación básica o reglada es un factor esencial, pero no lo es menos elaborar una oferta de formación específica ágil y eficaz que permita a los trabajadores ocupados y parados adquirir o actualizar las cualificaciones para mantenerse o acceder al empleo con una mínima garantía de futuro. Por otro lado, esta misma variabilidad en el empleo concede una importancia cada vez mayor al reconocimiento de la formación adquirida en el puesto de trabajo, que en la inmensa mayoría de los casos no está sancionada por ningún título.

Todos estos factores explican la preponderancia de la Formación Profesional dentro de la formación para el empleo. Entendemos como Formación Profesional el conjunto de enseñanzas y acciones de formación reglada, continua u ocupacional (inserción o reinserción laboral), que capaciten para el desempeño cualificado de las distintas profesiones. Del correcto funcionamiento de los tres subsistemas que componen la Formación Profesional (cuadro 1) depende en buena medida el futuro del empleo en nues-

Cuadro 1 – Oferta de Formación Profesional en España



(*) Comenzarán a impartirse en 1999.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional 1998-2002*, 1998; y Pimentel, M., «La apuesta por el empleo», *El Mundo*, 2 de octubre de 1998.

tro país, índice privilegiado tanto de la competitividad alcanzada por nuestro sistema productivo como de las posibilidades de bienestar e integración de la sociedad en su conjunto.

En los siguientes epígrafes vamos a analizar precisamente el funcionamiento de cada uno de los tres subsistemas de la Formación Profesional en España y su evolución en los últimos años. La perspectiva europea estará presente en todos ellos, como contexto necesario e ineludible de un mercado laboral que tiende a ser único.

1. Estado actual de la Formación Profesional Reglada en España

1.1 Breve historia de un fracaso

En nuestro primer Informe *España 1993*[2] ya analizamos la Formación Profesional (FP) en España. Muy sucintamente podemos señalar que el origen del desprestigio y la estigmatización social de la FP hay que situarlo en la aplicación de la Ley General de Educación de 1970 (LGE). En el artículo 20 de dicha ley se establecía que los alumnos que hubieran aprobado la EGB obtendrían el título de Graduado Escolar y podrían escoger entre Bachillerato o Formación Profesional; los que no la hubieran superado recibirían el Certificado de Escolaridad, que acreditaba simplemente su paso por la EGB, y debían cursar FP. Es decir, a la FP iban primero los alumnos menos dotados o con menos formación y, segundo, como era obligatorio, aquellos alumnos que estaban desmotivados. Dos variables básicas en el rendimiento: la capacidad y la motivación. Consecuentemente, con esas condiciones sólo se podía esperar un alto índice de fracaso.

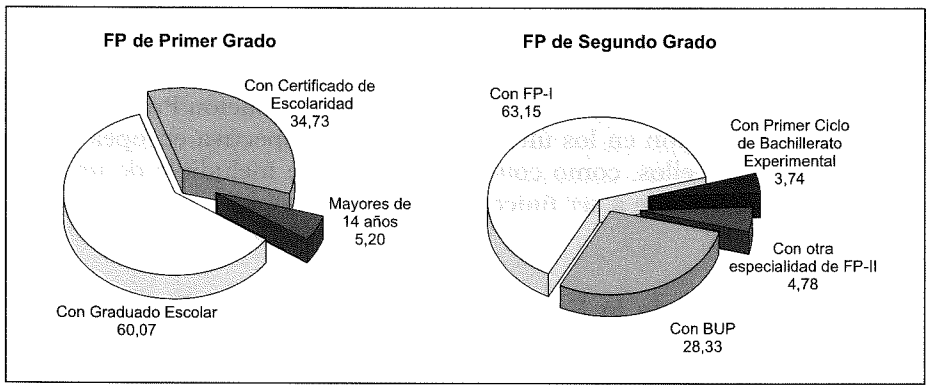
En el curso 1995/96, el 34,7% de los alumnos que ingresaron en FP-I lo hicieron con el Certificado de Escolaridad (gráfico 2); once años antes, en el curso 1984/85 ese porcentaje era aún mayor (41%). Además, no eran pocos los casos en los que se aprobaba asignaturas a alumnos que se sabía iban a cursar FP. De este modo, lo que se pretendía que constituyese una alternativa a unos estudios generalistas enfocados a la universidad se convirtió en una extensión de la escolarización obligatoria de miles de adolescentes que habían fracasado en la EGB, la única opción de esos jóvenes de continuar dentro del sistema educativo.

Ese mismo origen de fracaso en la EGB de bastantes de los alumnos que accedían a la FP-I iba a prefigurar su fracaso también en esta última. El

---

[2] Fundación Encuentro. CECS, «La Formación Profesional Reglada y Ocupacional: el reto ante el mundo del trabajo», *España 1993*, Madrid, 1994, p. 281-325.

Gráfico 2 – Distribución porcentual de la procedencia del alumnado de nuevo ingreso de FP. Curso 1995/96



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la enseñanza en España. 1995/96*, 1998.

alto número de alumnos que no habían aprobado la EGB en cada aula condicionaba notablemente las posibilidades de avance en la enseñanza. Sobre todo cuando buena parte del currículo lo ocupaban asignaturas de contenido general –una especie de currículo de BUP en miniatura–, necesarias para configurar una base formativa mínima cada vez más importante en el puesto de trabajo, pero en las que ya habían fracasado en la EGB o de cuyo contenido academicista huía gran parte del resto de los alumnos. Las cifras son bien elocuentes. Según los datos de la publicación del Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la enseñanza en España*, en el curso 1994/95 estaban matriculados 181.029 alumnos en 2° de FP-I; de ellos, 83.316 (46%) no obtuvieron el título de Técnico Auxiliar, que acredita haber aprobado la FP-I. La gravedad de este dato se incrementa al comprobar que 10 años antes ese porcentaje era del 41%.

Lo más importante, con todo, no era que a la FP-I accedieran alumnos en primera opción –aquellos que deseaban una formación más inmediata a la realidad profesional y del empleo– y alumnos en segunda opción –aquellos que no podían obtener un adecuado aprovechamiento del BUP y aquellos que no habían alcanzado las metas de la EGB–, sino que un buen número de estos últimos eran jóvenes que no deseaban seguir estudiando y a los que se les obligaba a seguir haciéndolo. Apenas había alternativas formativas no regladas para ellos. La esperanza de que a través de la FP pudieran aprovechar algunos de los recursos formativos que se les ofrecían en la enseñanza reglada resultaba vana en la mayor parte de los casos.

Todos estos factores contribuyeron a que la FP-I no cumpliera los objetivos que se le habían asignado: no preparaba realmente para el ejercicio de una profesión y acabó convirtiéndose en una enseñanza paralela al Bachillerato de nivel inferior, no en un sistema de salida o transición hacia el

mercado de trabajo. Es lógico, por tanto, el desengaño que se produjo entre los muchos alumnos de FP-I que venían huyendo del academicismo de la EGB.

La FP-I ha marcado la imagen peyorativa de todo el ciclo educativo. «Los profesores que impartimos clases en este nivel no desconocíamos, ni mucho menos, esta situación, ni éramos insensibles al alto grado de frustración que se provocaba en una población juvenil interesada por una vía profesional que, en realidad, no les preparaba para nada, como se reflejaba en la baja o nula consideración que el mundo empresarial tenía de estos "técnicos", poco más que simples aprendices»[3]. Entre los padres también caló hondo el convencimiento de que la FP era una formación «de segunda», para los que no valían para el BUP. De ahí que muchos desanimaran a hijos capacitados y motivados hacia la FP y aceptaran ésta como salida única o última oportunidad para los que no habían superado la EGB.

Tras el brutal proceso de selección que se producía en la FP-I, el alumnado de la FP-II, parte del cual provenía también de BUP –en torno al 30%–, presentaba mayor homogeneidad en cuanto a capacidad y motivación. Los resultados eran mucho más satisfactorios que en la FP-I (tabla 1) y esto tenía su reflejo en la general buena aceptación que los empresarios concedían a los titulados en FP-II.

Dos problemas, sin embargo, aquejaban a la FP-II y cada vez en mayor medida: la rápida obsolescencia de las titulaciones –con la consecuente incapacidad para responder a las demandas de las empresas– y la falta de prácticas en los centros de trabajo.

Tabla 1 – Alumnos que promocionan en FP. En porcentaje respecto al total de alumnos matriculados. Territorio MEC. Curso 1996/97

	Alumnos que promocionan		
	Con calificación global positiva	Con áreas pendientes	Total
1º FP-I	31,1	–	(*)
2º FP-I	53,0	–	53,0
1º FP-II General	57,2	21,1	78,3
2º FP-II General	71,6	–	71,6
1º FP-II Especial	34,4	30,6	65,0
2º FP-II Especial	37,7	31,1	68,8
3º FP-II Especial	64,2	–	64,2

(*) En FP-I la normativa vigente establece la promoción.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura. Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1996-97*, 1998.

[3] Rosés, P., «La Formación Profesional», en Domingo Solans, D., Puyol, R. y Fernández-Miranda, E., *Espacio euro: Sostenibilidad del Estado del bienestar en España*, Price Waterhouse, Madrid, 1998, p. 96.

Respecto a la primera cuestión, en la LGE se observó que era necesario mantener una estrecha relación entre la organización de estas enseñanzas desde el ministerio y el mundo laboral-empresarial. Así, se organizaron 21 ramas y más de 50 profesiones de FP-I y de especialidades en FP-II, intentando adaptar la oferta de un sistema educativo reglado a las cambiantes y variadas exigencias del mundo del trabajo. Sin embargo, la experiencia a lo largo de más de dos décadas muestra que la configuración de las especialidades de la FP ha adolecido de una falta de prospectiva adecuada sobre el empleo y de una planificación educativa con una base mínima. La rigidez del sistema resultaba cada vez más evidente e inasumible a medida que la revolución tecnológica y el propio desarrollo económico y social hacían que aparecieran nuevas ocupaciones, desaparecieran otras y se modificaran de manera sustancial otras muchas. Hay que reconocer, no obstante, que el sistema educativo –los centros de FP en este caso– difícilmente puede adaptarse con la rapidez y flexibilidad necesarias a estos cambios, más aún cuando, para responder a la demanda educativa, se privilegió al Bachillerato en detrimento de la FP, tanto en la dotación presupuestaria de los centros como en la formación de los docentes.

Por otra parte, el peso de las especialidades apenas guardaba relación con el de las actividades económicas correspondientes en el mercado de trabajo. En muchos casos existía una preocupante inadecuación a la realidad productiva de las zonas concretas donde estaban asentados los centros de FP[4]. En general, todo parece indicar que la oferta de especialidades ha evolucionado en función de la demanda de los estudiantes, movidos en gran parte por modas e impresiones infundadas, a falta de un sistema adecuado de información sobre el mercado de trabajo y de orientación escolar y profesional.

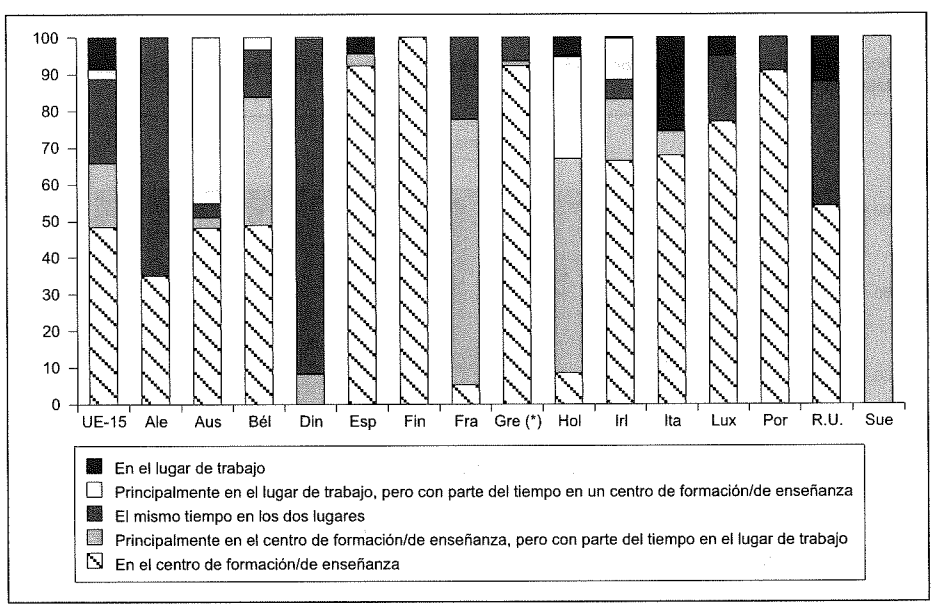
El distanciamiento o la desconexión de la formación que los alumnos recibían en los institutos politécnicos (antiguos centros de FP) en relación con el verdadero puesto de trabajo que deberían desempeñar en la empresa se acrecentaba aún más por el escaso o nulo contacto con las empresas durante el tiempo de formación. El desfase en el equipamiento tecnológico de los centros podría haberse contrarrestado en parte con las prácticas en las empresas, lo que hubiera posibilitado además un contacto directo de los jóvenes con el trabajo real y la adquisición de una mínima experiencia la-

[4] Resulta significativo a este respecto el caso de la construcción en la Comunidad de Madrid. Es conocido que buena parte de los empleados de la construcción que trabajan en Madrid residen en pueblos de provincias como Toledo o Ciudad Real. Y es en esos pueblos donde son reclutados en gran medida los nuevos empleados, dado que la mayor parte de los empleos se consiguen a través de redes de relaciones ya muy consolidadas. En este contexto, lo lógico sería ofertar y promover entre los alumnos de esas zonas las especialidades de FP correspondientes y no en Madrid, donde la demanda de formación de ese tipo y las posibilidades de empleo son mucho menores.

boral. A la vez, éstas podrían aprovechar ese período para conocer y valorar las capacidades y actitudes de los jóvenes con vistas a una posible incorporación de nuevos trabajadores. El programa de formación en alternancia para alumnos de FP-II trataba de dar respuesta a esta exigencia, pero se planteó bastante después de la entrada en vigor de la LGE. La escasez de puestos de formación en alternancia ofertados por las empresas fue determinante en la escasa incidencia de dicho programa. Según los datos recogidos en la *Descripción del sistema de Formación Profesional: España*[5], en el curso 1984/85 se estimaba que unos 6.000 alumnos, de los 150.000 matriculados en FP-II en los centros públicos, podían realizar prácticas en las empresas.

Probablemente sea éste el aspecto que en mayor medida diferencia la Formación Profesional Reglada en nuestro país de la de gran parte de los países de la Unión Europea y el que pone de manifiesto también una de las principales razones de fondo del escaso atractivo y prestigio de la FP en nuestro país. Como podemos apreciar en el gráfico 3, España ocupa uno de los últimos lugares de la Unión Europea en porcentaje de alumnos de FP que realizan parte de su formación en las empresas: un 92,5% de ellos no

Gráfico 3 – Lugar donde se imparte la Formación Profesional inicial en la Unión Europea. En porcentaje. Curso 1993/94



(*) Los datos corresponden al curso 1992/93.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *Chiffres clés sur la formation professionnelle dans l'Union européenne*, Luxemburgo ,1997.

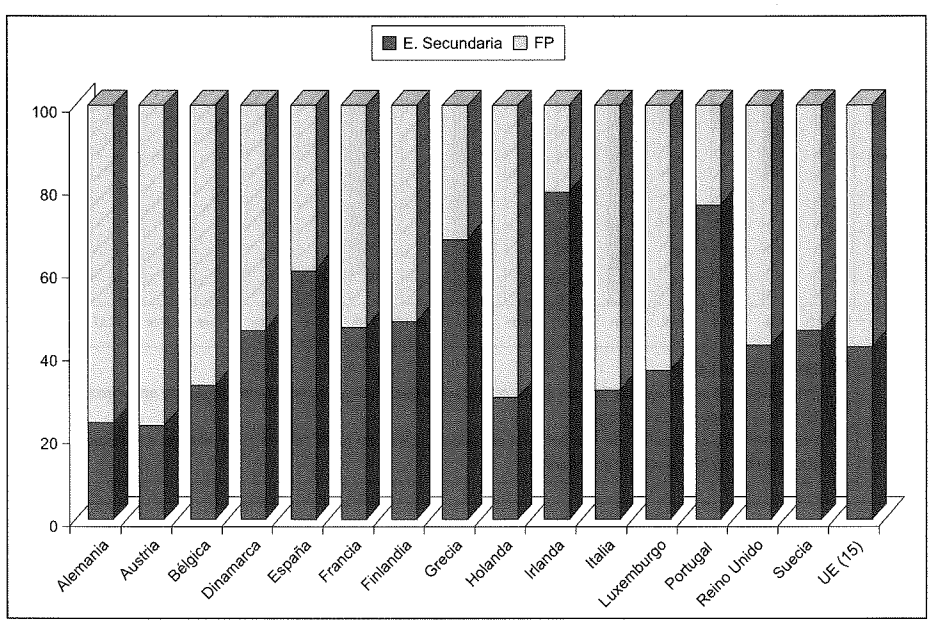
[5] Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP), *Descripción del sistema de Formación Profesional: España*, Luxemburgo, 1986.

tiene contacto directo con el trabajo en una empresa a lo largo de su formación, cuando en países como Dinamarca, Alemania y Austria más de la mitad de los alumnos se forman principalmente en las empresas a través de modelos de formación dual. No es extraño que sea en estos países donde se registren los mayores porcentajes de alumnos de estudios medios que optan por la FP.

El resultado es que más de la mitad de los alumnos de Educación Secundaria en nuestro país optan por el Bachillerato. La situación de nuestra Formación Profesional Reglada poco tiene que ver con la que se registra en la mayoría de los países de la Unión Europea. Mientras en España casi dos de cada tres alumnos cursan enseñanzas generales (Secundaria o Bachillerato) y sólo uno sigue estudios de FP, en buena parte de los países europeos la proporción es casi inversa (gráfico 4). Resulta llamativo constatar que es en los países con menor nivel de paro y con un tejido industrial de alto contenido tecnológico donde es mayor el porcentaje de alumnos que estudian FP. La formación dual en Alemania y en Austria es una de las instituciones más apreciadas y que en mayor medida ha contribuido a su desarrollo económico y social.

Esta opción mayoritaria de los jóvenes españoles por la formación generalista muestra su irracionalidad social y la necesidad de reformar el sis-

Gráfico 4 – Alumnos de Educación Secundaria y Formación Profesional en la Unión Europea. En porcentaje. Curso 1994/95



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *Las cifras clave de la educación en la Unión Europea*, Luxemburgo, 1997.

Tabla 2 – Evolución de la tasa de ocupación por nivel de estudios terminados. 1990-1998

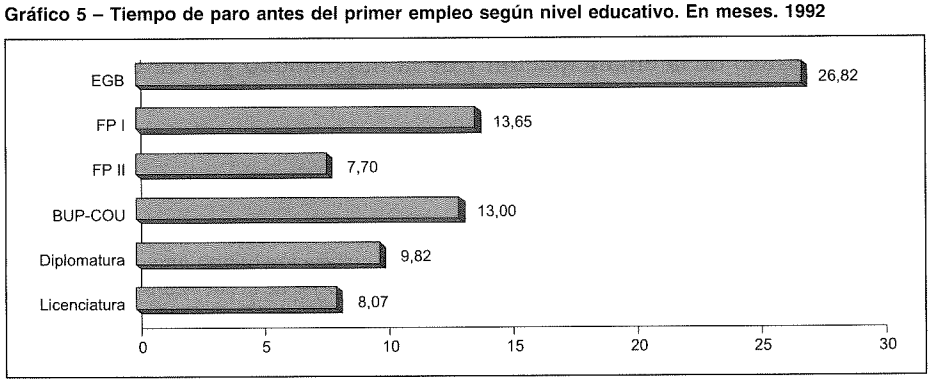
	Analfabetos y sin estudios	Primarios	Secundarios o medios (excepto técnicos profesionales medios)	Técnico-profesionales (grado medio y superior)	Universitarios y otros
1990	21,0	41,8	46,9	58,9	65,9
1991	20,3	41,0	47,0	58,8	66,8
1992	18,8	39,6	45,8	57,2	66,8
1993	17,5	36,6	42,4	54,5	64,2
1994	15,8	35,2	41,9	52,2	63,7
1995	15,0	35,3	42,4	54,4	63,8
1996	14,5	34,9	42,6	55,1	64,9
1997	14,1	34,7	44,0	56,8	65,6
1998	13,0	34,5	46,1	59,4	66,5

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

tema cuando se tiene conocimiento de algunos datos. En primer lugar, la tasa de ocupación de los que han estudiado FP es muy superior a la de los que se han quedado en los estudios secundarios o medios (tabla 2). Aunque es cierto que los universitarios presentan la mayor tasa de ocupación, son muchos los jóvenes que inician los estudios medios y no llegan a la universidad. Ciertamente, no pocos de ellos, si la FP tuviera mayor prestigio, habrían optado por ésta.

En segundo lugar, según un estudio realizado por Mª Isabel García Espejo entre 2.000 jóvenes de 20 a 29 años en Asturias, los titulados de FP-II son los que menos tardan en encontrar el primer empleo. Como podemos apreciar en el gráfico 5, los titulados de FP-II empiezan a trabajar, como media, en 7,7 meses desde que deciden buscar empleo, algo menos que los licenciados universitarios, que invierten 8,07 meses. Resulta igualmente llamativo que los titulados de FP-I y los de BUP y COU tarden prácticamente el mismo tiempo.

Gráfico 5 – Tiempo de paro antes del primer empleo según nivel educativo. En meses. 1992



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de García Espejo, Mª I., *Recursos formativos e inserción laboral de jóvenes*, CIS, 1998.

Tabla 3 – Evaluación de los estudios de BUP y FP, según los estudios cursados en Secundaria. Valoración en escala de 1 a 10. 1990

	Dificultad		Prestigio		Posibilidades de empleo		Ingresos futuros	
	FP	BUP	FP	BUP	FP	BUP	FP	BUP
Cursan o han cursado								
FP	5,59	7,26	4,59	7,40	7,28	4,14	6,18	4,49
BUP	4,72	6,76	4,30	7,07	6,63	4,82	5,67	5,07

Fuente: Latiesa, M., *Los jóvenes ante el sistema educativo*, CIS, colección Estudios y Encuestas n. 25, 1991.

Por último, un informe publicado por el Centro de Estudios y Asesoramiento Metalúrgico de Cataluña ponía de manifiesto la carencia de trabajadores cualificados, como fresadores, torneros y soldadores. Cuatro meses después de publicado dicho informe, la patronal catalana CECOT tuvo que crear una bolsa de trabajadores bosnios para el sector del metal, debido a la escasez de operarios nacionales cualificados. Muchas empresas de otros ámbitos geográficos y económicos tienen dificultades para hallar técnicos cualificados de FP, un hecho que llama profundamente la atención en un país como el nuestro con la tasa de paro más alta de los países de la OCDE.

Pero quizá lo más chocante de esta situación lo encontramos en los datos que aparecen reflejados en la tabla 3, tomados del estudio del CIS *Los jóvenes ante el sistema educativo*, donde se recogen los resultados de una encuesta realizada en 1990[6]. Cuesta entender que correspondan a un mismo país –el nuestro– una distribución de los alumnos de Educación Secundaria de 60% de Bachillerato-40% de FP y las opiniones que sobre ambas ramas manifiestan quienes están en o acaban de pasar por ellas. Son los mismos jóvenes que estudian o han estudiado Bachillerato los que creen que la FP proporciona mayores posibilidades de empleo y también mejores ingresos futuros[7]. Y eso en un país donde el desempleo es el mayor problema social y donde los escasos ingresos de los jóvenes y su precariedad laboral están en la base de procesos sociales de tanta trascendencia como el retraso de la emancipación y de la nupcialidad y el descenso de la natalidad.

---

[6] Latiesa, M., *Los jóvenes ante el sistema educativo*, CIS, colección Estudios y Encuestas n. 25, 1991.

[7] Podemos citar como ejemplo el Instituto de Educación Secundaria «Virgen de la Paloma» de Madrid en el curso 1997/98, donde los índices de colocación fueron muy altos. Un 85% de los alumnos de la familia profesional de Automoción, un 75% de los de Administración, un 95% de los de Informática, un 95% de los de Mecánica, un 100% de los de Construcciones Metálicas, un 70% de los de Química, un 70% de los de Óptica, un 95% de los de Electricidad, un 95% de los de Electrónica, un 90% de los de Frío y Calor, un 80% de los de Madera, un 70% de los de Artes Gráficas y un 80% de los de Construcción se colocaron inmediatamente después de concluir los estudios.

Ante toda esta avalancha de datos sólo cabe preguntarse: ¿cómo hemos podido llegar a semejante incoherencia entre la realidad y las necesidades productivas y laborales de nuestro país y la demanda y la oferta de formación? «El público se veía forzado, como si dijéramos, a elegir entre doble y nada, sin poder contar con la opción intermedia, pues acudir a la Formación Profesional tras obtener el título de Graduado Escolar se presentaba como ir a hacer compañía a los 'fracasados' y renunciar a la Universidad tras terminar el BUP o el COU equivalía a tirar por la borda tres o cuatro años de esfuerzo. A falta de una FP-I más eficaz y más prestigiosa, o cuando menos no tan estigmatizada, muchos alumnos, que podrían haber optado por ella como una vía más rápida hacia la profesionalización, sin duda se agarraron sin demasiadas ganas al Bachillerato, como mal menor. Y, careciendo éste de carácter terminal y siendo la FP-II una salida minoritaria y, a pesar de su comparativamente buena aceptación en el mercado de trabajo, contaminada para una parte de la opinión pública por el estigma del primer grado, otros muchos se vieron en la tesitura de llamar sin demasiada convicción a unos estudios universitarios que parecían la única forma de rentabilizar, en última instancia, su recorrido secundario»[8].

De este modo, la disfuncionalidad del sistema acabó extendiéndose a la universidad con las manifestaciones ya conocidas: masificación, deficiente calidad, enorme desperdicio de recursos humanos, materiales y financieros y un mecanismo dedicado a producir frustración en masa a través de cientos de miles de subempleados universitarios.

A esta disfuncionalidad del sistema educativo habría que añadir la verdadera obsesión colectiva o mitificación de la universidad que se generó en la década de los años ochenta. La profunda crisis de empleo que sufrió nuestro país en la década 1975-1985 afectó mucho menos a los titulados universitarios, lo que condujo a una identificación de título universitario y empleo más seguro, de más prestigio social y mejor remunerado. Se confundió, sobre todo entre los padres, más formación con mejor formación y la sociedad española sucumbió al fenómeno de la «titulitis». Ese estado de opinión se extendió a todos los ámbitos de la sociedad y especialmente a los empleadores.

El prestigio social del adjetivo «universitario» tuvo otra consecuencia no menos importante: la obsesión por convertir en carrera universitaria todo tipo de estudios, en muchos de los cuales la verdadera formación se adquiere en el puesto de trabajo. A modo de contraste podrían cotejarse algunas enseñanzas universitarias en nuestro país con algunos módulos de la Formación Profesional dual alemana. Empezaríamos a entender la dife-

---

[8] Fernández Enguita, M., «Las enseñanzas medias en el sistema de la Ley General de Educación», *Revista de Educación*, número extraordinario, 1992, p. 85.

rencia entre un modelo formalista y teórico como el español y un modelo arraigado en la experiencia laboral como el alemán.

Porque el sistema no puede soportar la demanda universitaria, por la necesidad de dignificar la FP y de dar una salida a todos aquellos jóvenes que fracasan o no se integran en el sistema educativo, vuelve a aparecer la reforma y cualificación de la FP como uno de los grandes objetivos. Pero, ¿cómo se cualifica realmente para que los estudiantes dentro de su itinerario formativo puedan optar consciente y libremente entre FP y Bachillerato cuando acaban la ESO? ¿Cómo se evita que se reproduzca a los 16 años lo que antes sucedía a los 14? ¿Cómo se consigue que un segmento importante de la población estudiantil no se quede fuera del sistema o estudie FP porque queda descartado para el pedigrí, que es el Bachillerato porque da acceso a la universidad?

1.2 La nueva Formación Profesional en la LOGSE

Para intentar dar solución a los problemas de la FP que acabamos de analizar y los del sistema educativo en su conjunto comenzó en 1985, apenas 15 años después de aprobada la LGE, un proceso de revisión que culminaría en la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)[9]. En el Pro*yecto para la Reforma de la Educación Técnico-Profesional. Propuesta para debate*, presentado en febrero de 1988 por el Ministerio de Educación y Ciencia, se señalaban como principales insuficiencias el carácter fuertemente académico, no siempre profesionalizador y a veces poco práctico, de las enseñanzas de FP y el hecho de que se estableciera como vía paralela al Bachillerato. Ese mismo año comenzó a aplicarse una primera «Reforma Experimental» de la FP con la regulación de los módulos profesionales de nivel II y III, que sustituían a los dos grados del anterior sistema.

Según la LOGSE, la FP, en el ámbito del sistema educativo, tiene como finalidad preparar a los alumnos para la actividad en un campo profesional, proporcionándoles una formación polivalente que les permita adaptarse a las modificaciones laborales que puedan producirse a lo largo de su vida.

Con arreglo a esta ley, los alumnos a lo largo de sus estudios en la enseñanza obligatoria recibirán una *Formación Profesional de Base* (FPB), es decir, un conjunto de conocimientos, aptitudes y habilidades básicas comunes a un amplio conjunto de profesiones. Se pretende que sirva de fundamento o de base para cualquier tipo de FP que posteriormente se desa-

[9] Véase Fundación Encuentro. CECS, «La reforma deseada», *Informe España 1996*, Madrid, 1997, p. 296-301.

rrolle y, sobre todo, que facilite al alumno su orientación profesional, ya que éste adquirirá un conocimiento suficiente de las actividades que corresponden a las profesiones de las distintas áreas de actividad económica. Estas enseñanzas de Formación Profesional de Base se concretan en la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) por medio de la asignatura «Tecnología general», que cursan todos los alumnos y en la que los contenidos tienen un importante componente experimental.

En este punto queremos dejar constancia de un debate educativo de gran actualidad: la diversificación del cuarto curso de ESO. La LOGSE, en su intento de cualificar la FP, situó la escolarización obligatoria y comprehensiva hasta los 16 años para dotar a los alumnos de las mismas destrezas. De tal manera que el alumno que opte por la FP o el Bachillerato no lo haga porque está «condenado a», sino como una opción libre.

La experiencia en la aplicación de la reforma muestra que hay alumnos que en el segundo ciclo de ESO tienen bastante claro lo que quieren o no quieren hacer. Algunos saben ya a los 15 años, aunque esa decisión nunca sea irreversible, que quieren cumplir los 16 años para entrar en la edad laboral y empezar enseguida a trabajar. El sistema educativo se tiene que preocupar de esos alumnos y dar una respuesta adecuada a su situación. Obligar a todos a que reciban de la misma forma los mismos contenidos no es bueno para muchos de ellos porque las capacidades, las necesidades, las expectativas o las demandas de cada uno pueden ser muy diferentes.

Parece que existe bastante acuerdo para convertir el cuarto curso de ESO, mediante los retoques oportunos –optativas quizás–, en un curso de orientación profesional, en el que una de las opciones sea un curso técnico-práctico. No obstante, deberían respetarse tres condiciones: cualquiera de las opciones debe conducir al mismo título (Graduado en Educación Secundaria Obligatoria), no debe ser una decisión irreversible y los alumnos deben decidir voluntariamente qué itinerario quieren seguir.

En todo este proceso es fundamental la labor orientadora que se debe desarrollar en los centros. Es deber del sistema educativo orientar a cada alumno, a partir del conocimiento que de él se tiene durante los años que ha estado en el centro educativo y por sus expectativas, sobre cuál puede ser el itinerario que mejor se adapte a lo que espera en el futuro, sin que ese consejo orientador sea vinculante u obligatorio.

Siguiendo la estructura de la LOGSE, la segunda fase corresponde a la *Formación Profesional Específica* (FPE), que es la que propiamente será identificada por parte de la sociedad con la Formación Profesional. La Formación Profesional Específica se estructura en Ciclos Formativos, de carácter modular y de duración entre uno y dos años. Los Ciclos Formativos de Grado Medio corresponden al nivel de cualificación dos y los Ciclos de Grado Superior al nivel de cualificación tres, según los estadios acordados

Cuadro 2 – Descripción de los niveles de cualificación en la Unión Europea

NIVEL 1: Se accede a este nivel por la escolaridad obligatoria y la iniciación profesional. Esta iniciación profesional se adquiere en un establecimiento escolar, en el marco de estructuras de formación extra-escolares o en las empresas. La cantidad de conocimientos teóricos y de capacidades prácticas es muy limitada. Esta formación debe permitir principalmente la ejecución de un trabajo relativamente simple, técnicos semi-cualificados, pudiendo ser bastante rápida su adquisición.

NIVEL 2: Da acceso a este nivel la escolaridad obligatoria y la Formación Profesional. Da lugar a una cualificación completa para el ejercicio de una actividad bien determinada con la capacidad de utilizar los instrumentos y las técnicas relativas a ella. Esta actividad concierne principalmente a un trabajo de ejecución que puede ser autónomo en el límite de las técnicas que le son propias. Es un técnico cualificado.

NIVEL 3: Se alcanza este nivel mediante la escolaridad obligatoria y/o la formación técnica escolar postobligatoria. Implica más conocimientos teóricos que el anterior nivel. Concierne principalmente a un trabajo técnico, que puede ser ejecutado de forma autónoma y comporta responsabilidades de encuadramiento y de coordinación. Es un técnico intermedio o un cuadro de bases.

NIVEL 4: Se llega a través de la formación secundaria general o profesional y la formación técnica postsecundaria. Esta formación técnica de alto nivel se adquiere en el marco de instituciones escolares o fuera de éste. La cualificación que resulta de esta formación comporta conocimientos y capacidades que forman parte del nivel superior. Estas capacidades y conocimientos permiten asumir de modo generalmente autónomo, o de modo independiente, responsabilidades de concepción, de dirección o de gestión.

NIVEL 5: Da acceso a este nivel la formación secundaria general o profesional y la Formación Profesional completa. Esta formación conduce generalmente a la autonomía en el ejercicio de la actividad profesional (asalariada o independiente) e implica el dominio de los fundamentos científicos de las profesiones.

en la Unión Europea (cuadro 2)[10] para establecer el derecho a la libre circulación de personas entre los Estados miembros y poder desarrollar su actividad profesional.

Los Ciclos Formativos –como ya hemos indicado– se estructuran en módulos. Un módulo no es una asignatura, es un área; es el conjunto de habilidades, conocimientos y capacidades necesarias para ejercer una profesión. Por ejemplo, en el ciclo formativo de automoción un módulo es electricidad del automóvil; por tanto, un alumno que haya cursado este módulo se puede integrar en el mundo laboral como tal especialista. El conjunto de todos los módulos de un ciclo formativo forma un Título Profesional con alcance y validez estatal.

Para acceder a los Ciclos Formativos de Grado Medio (cuadro 3, al final del capítulo) es preciso tener el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. No obstante, también pueden acceder todas aquellas personas que tengan 2° de BUP aprobado o el título de FP-I en cualquier rama. Aquellos que no tengan ninguna titulación pueden acceder tras realizar una prueba de acceso, a la que se pueden presentar quienes:

[10] Actualmente se está estudiando la posibilidad de que estos cinco niveles de cualificación se conviertan en seis.

— Tengan, al menos, 18 años en el año natural en el que se realiza la prueba.
— Hayan superado un programa de Garantía Social.
— Acrediten, como mínimo, un año de actividad laboral.

Las pruebas de acceso constan de dos partes: una sociocultural –de comprensión y expresión de textos escritos– y otra científico-tecnológica –de resolución de problemas en los campos de las matemáticas y la tecnología–.

Al final de los Ciclos de Grado Medio de FP se obtiene el título de Técnico en la profesión cursada. Una vez en posesión del título, se puede optar por la inserción en el mundo laboral o bien por proseguir estudios de Bachillerato, para pasar después a los Ciclos de Grado Superior o a la universidad.

Para acceder a los Ciclos Formativos de Grado Superior (cuadro 4, al final del capítulo) es necesario estar en posesión del título de Bachiller del sistema LOGSE. También pueden acceder a ellos los que tengan aprobado COU o el título de Técnico Especialista (FP-II) o equivalente. En el caso de no reunir los requisitos anteriores, y al igual que en los Ciclos Formativos de Grado Medio, existe una prueba de acceso para todos aquellos que hayan cumplido los 20 años y/o que procedan de la industria. Las pruebas también constan de dos partes: una general, que incluye temas de lengua, literatura, lengua extranjera y matemáticas con un nivel de Bachillerato, y otra específica, basada en contenidos de materias relacionadas con la especialidad.

El título que se obtiene al finalizar estos estudios es el de Técnico Superior en la especialidad cursada. Una vez alcanzado el título, se puede optar por la inserción en el mundo laboral o bien por acceder a los estudios universitarios que se determinan para cada título y que están relacionados con la especialidad cursada.

La imposibilidad de acceder directamente desde los Ciclos de Grado Medio a los de Grado Superior es un tema que está provocando una gran controversia en el ámbito educativo y en la sociedad. A los padres les cuesta entender que si su hijo ha cursado un Ciclo Formativo de Grado Medio no pueda pasar directamente a un Ciclo de Grado Superior, sino que tenga que cursar previamente los dos años del Bachillerato. ¿Qué sentido tiene ese rodeo?

La LOGSE intenta dignificar la FP y para ello considera imprescindible romper el esquema dual o de enseñanzas paralelas que hemos analizado en el epígrafe anterior. Si el alumno pasa del Ciclo de Grado Medio al de Grado Superior sin más se reproduciría el mismo esquema que existía en el sistema anterior. Como se pretendía que los Ciclos de Grado Superior tuviesen una cualificación suficiente para asumir responsabilidades en el puesto

de trabajo, se optó por ese tránsito por el Bachillerato para que cuando el alumno accediese a los Ciclos de Grado Superior tuviese ese plus de cualificación. Si se suprimiera el paso por el Bachillerato, existiría el riesgo de situar en la FP a aquellos alumnos que han fracasado en otro modelo, que sería el que les llevaba a la universidad. Así, se reproduciría el viejo sistema, salvo que antes sucedía a los 14 años y ahora sería a los 16.

Este planteamiento, perfectamente correcto y hasta lógico, choca de nuevo con la realidad de los comportamientos sociales. El chico o la chica que estudie Formación Profesional de Grado Medio y los dos años de Bachillerato intentará acceder a una ingeniería técnica o superior o a otro tipo de carreras. Además, muy pocos alumnos que terminen un Ciclo de Grado Medio cursarán Bachillerato. Los alumnos que escogieron un Ciclo de Grado Medio, evidentemente, lo hicieron porque no querían hacer el Bachillerato. Difícilmente, después de otros dos años sin tener asignaturas instrumentales, van a ser capaces de retornar a ese Bachillerato. Sin duda, esta situación tiene una influencia notable en el hecho de que actualmente el número de alumnos que acuden a Ciclos Formativos de Grado Medio sea muy bajo.

Por otro lado, el sistema educativo plantea los Ciclos de Formación Profesional con carácter terminal, ya que, teóricamente, deben conducir directamente al empleo. Sin embargo, en la práctica, la FP no siempre facilita que el joven encuentre empleo. Si no consigue un trabajo después de estudiar Formación Profesional de Grado Medio, ¿qué hace? El acceso a la Formación Profesional de Grado Superior previo paso por el Bachillerato no parece una salida viable para estos jóvenes, que se ven abocados al paro.

De todo lo dicho se desprende que una de las cuestiones fundamentales en el nuevo modelo de la FP es la flexibilización y la permeabilización. Dados los problemas que se van planteando ya en la aplicación de la denominada nueva FP, parece necesario llegar a un acuerdo con respecto a una pasarela o un curso puente entre el Grado Medio y el Superior, en el que los alumnos podrían tener una serie de asignaturas que les formaran y les permitieran acceder a la Formación Profesional de Grado Superior.

Es muy probable que no se pueda dar el paso directo entre los Ciclos Formativos de Grado Medio y los de Grado Superior, porque se refieren a niveles de cualificación diferente y porque en muchos casos ni siquiera existe un correlato entre las profesiones correspondientes a ambos niveles. Pero se podrían estudiar otros sistemas en los que no fuera necesario cursar el Bachillerato, como, por ejemplo, un curso compacto. Hay que ofrecer una formación complementaria que garantice que el alumno adquiera la madurez necesaria en los conocimientos del Bachillerato. Se podría ofertar un curso puente con unas asignaturas que podemos denominar instrumentales y con una gran connotación técnico-práctica.

Catálogo de Ciclos Formativos

Una de las quejas más frecuentes en relación con la Formación Profesional Reglada era la escasa adecuación de su oferta de títulos a la cambiante realidad de la mayoría de las profesiones tradicionales y a la aparición de otras nuevas. En la nueva Formación Profesional se ha intentado dar respuesta a este problema ampliando de manera considerable la oferta de títulos y estableciendo un procedimiento de elaboración y reforma del catálogo de títulos que parte de las necesidades y demandas profesionales concretas y en el que participan de manera directa trabajadores y empresarios.

De la elaboración del catálogo de títulos se encarga el denominado Grupo de Trabajo Profesional, constituido por expertos y profesionales de los distintos sectores de actividad económica y del sistema educativo. Realizan un estudio y análisis funcional de los procesos productivos con el objetivo de definir los perfiles profesionales y, en último término, las titulaciones que se pueden impartir. La metodología tiene cuatro fases:

1. Se *estudian y caracterizan*, a partir de los datos aportados por el Inem, los distintos sectores productivos y sus áreas profesionales para determinar las necesidades de formación y cualificación que se derivan de los cambios producidos en las diferentes profesiones y de la aparición de algunas nuevas.

2. Se lleva a cabo un análisis funcional de cada una de las áreas profesionales. Se trata de descomponer la actividad profesional en todas aquellas funciones que ha de desempeñar el futuro «titulado», desde las más complejas hasta las más sencillas. Al final de esta fase, se obtiene un *perfil profesional* que servirá como base a los expertos educativos para formular las competencias generales y específicas que habrán de proveer los títulos correspondientes.

3. Se identifican, a partir de los perfiles profesionales, los conocimientos, habilidades cognitivas, destrezas y actividades necesarias para alcanzar la competencia profesional requerida. Quedarán plasmadas en la formulación de unas capacidades básicas, que se referirán tanto a las competencias técnicas que se requieren en el ejercicio de la profesión como a aquellas que se derivan de las condiciones y relaciones que exige el puesto de trabajo. Ambas constituirán el *cuerpo esencial de contenidos* transversales y básicos en las asignaturas de los módulos profesionales que se podrán impartir dentro de cada área profesional.

4. Se contrastan *los currículos de las titulaciones* propuestas con las organizaciones empresariales, sindicales, profesionales y otros organismos de la Administración.

Se ha establecido por ley que se haga una revisión del catálogo de títulos cada cinco años. La revisión ya se está iniciando. Se han dado los primeros pasos para conseguir información de personas que en este momen-

to tienen alumnos acogidos en formación en centros de trabajo y para contar con informes de los profesores que en este momento están impartiendo los ciclos formativos. Con esta obligación legal se pretende que las titulaciones se mantengan lo más adaptadas que sea posible al cambio tecnológico y social y evitar, en lo que se pueda, preparar a los alumnos para un vacío. Con todo, no podemos olvidar que el sistema educativo nunca podrá seguir el ritmo del cambio tecnológico y social. Debemos huir, por tanto, de las propuestas maximalistas o de los deseos utópicos que sólo generan frustración.

Baja implantación de los Ciclos Formativos

En el curso 1996/97 estudiaron FP 704.356 alumnos en nuestro país. De éstos, 601.285 (el 85% del total) cursaron enseñanzas derivadas de los planes de la LGE (FP-I y FP-II), mientras que 103.071 siguieron las enseñanzas experimentales previas a la implantación de la LOGSE (Módulos II y III) y los ciclos formativos de nivel medio y superior según la regulación del nuevo sistema educativo de la LOGSE. El hecho de que coexistan tres planes de estudios no favorece el conocimiento preciso de las características y posibilidades de la FP. Tal proliferación induce a confusión y rechazo. Todo lo contrario a la finalidad pretendida, que es potenciar esta modalidad de estudios. Por ello, resulta necesario implantar con la mayor brevedad posible la totalidad de los Ciclos Formativos derivados de la LOGSE.

Respecto a la distribución de los alumnos de los Ciclos de Grado Medio y Grado Superior por familias profesionales y el grado de implantación de la nueva Formación Profesional Específica, disponemos únicamente de los datos del territorio MEC para el curso 1996/97. En la tabla 4 se puede apreciar que cuatro familias profesionales (Administración, Electricidad y electrónica, Mantenimiento de vehículos autopropulsados y Sanitaria) copan el 63% del alumnado. El hecho de que la distribución sea muy similar a la de la Formación Profesional anterior muestra que no se ha aprovechado la reforma para adecuar más la oferta formativa a la realidad del mercado de trabajo español y que el criterio dominante sigue siendo la demanda de los alumnos, que se mueve más por imágenes sociales que por una estricta racionalidad laboral. De algún modo, también dentro de la FP existen categorías, tantas veces ilustradas con la metáfora de la «bata blanca» y la del «mono azul» o con las profesiones de oficina y de taller. Sólo así se explica que profesiones con saturación de empleo y alta tasa de paro, como Administración, sigan teniendo una demanda muy significativa.

La reciente puesta en marcha de los ciclos de FP hace que el grado de implantación sea todavía relativamente bajo (38,6%). Se prevé que para 1998, según datos del Consejo Escolar de Estado, este porcentaje alcance el 48,9% de los ciclos previstos. También en el ritmo de implantación por familias profesionales se comprueba lo que acabamos de comentar respec-

Tabla 4 – Alumnado y número de Ciclos de Grado Medio y Superior por familia profesional. Territorio MEC. Curso 1996/97

	Alumnado	Nº de ciclos implantados hasta el curso 1996/97	
		Absoluto	% sobre el total de ciclos previstos
Actividades agrarias	117	15	26,3
Administración	12.813	388	44,3
Actividades físicas y deportivas	625	21	30,9
Actividades marítimo-pesqueras	44	1	16,7
Artes gráficas	221	6	20,7
Comunicación, imagen y sonido	130	7	15,2
Comercio y marketing	1.605	57	20,7
Electricidad y electrónica	7.056	255	41,0
Edificación y obra civil	1.287	53	37,1
Fabricación mecánica	1.235	60	39,5
Hostelería y turismo	2.053	76	42,5
Imagen personal	1.281	47	36,7
Informática	2.471	62	42,8
Industrias alimentarias	150	16	15,2
Madera y mueble	451	22	32,8
Mantenimiento y servicios a la producción	1.187	60	42,9
Mantenimiento de vehículos autopropulsados	3.194	128	41,2
Química	978	33	39,8
Sanitaria	4.390	115	50,7
Servicios socioculturales	1.106	35	36,1
Textil, confección y piel	157	14	25,5
Vidrio y cerámica	0	0	0,0
Total	**42.551**	**1.471**	**38,6**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura. Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1996/97*, 1998; y datos del Ministerio de Educación y Cultura.

to a la demanda de los alumnos como criterio fundamental, cuando en una visión estratégica y de más largo alcance, las perspectivas reales de empleo y las apuestas de futuro en el ámbito productivo de los distintos territorios deberían ser el criterio prioritario.

1.3 Formación en Centros de Trabajo: la responsabilidad de las empresas

Todos los Ciclos Formativos tienen un módulo que se denomina Formación en Centros de Trabajo (FCT) que es obligatorio para la obtención

del título profesional, se desarrolla en la empresa y tiene una duración variable entre las 200 y las 740 horas. La FCT tiene cinco finalidades:

1. Completar la formación adquirida en el centro educativo.
2. Evaluar la competencia profesional del alumno.
3. Adquirir conocimientos en la organización productiva y del sistema de relaciones que se genera en un entorno de trabajo.
4. Lograr identidad y madurez que motive futuros aprendizajes.
5. Obtener capacidad de adaptación al cambio de las cualificaciones.

Para su realización se requiere la evaluación positiva de todos los módulos del ciclo[11]. Si el ciclo formativo es de dos años de duración, se desarrolla en el último trimestre; si el ciclo es de un año de duración, en el trimestre inmediatamente posterior a su finalización.

La FCT ofrece a los alumnos una formación complementaria menos académica y más práctica. Hay aspectos que ni se aprenden ni se pueden aprender en el centro educativo, ya que sólo los aporta la experiencia inmediata en el centro de trabajo, sobre todo cuando al alumno se le considera como un trabajador más de la plantilla. Al acercar la realidad de la empresa a los alumnos, mediante un aprendizaje en el seno de la misma, se les ayuda a superar el difícil paso del aula al taller o la oficina y a romper, en parte, el círculo vicioso en el que tantas veces acaban presos los jóvenes titulados: sin experiencia laboral no hay contrato, sin contrato no hay experiencia laboral.

La FCT se realiza mediante la firma de un convenio de colaboración entre el centro educativo y la empresa. En el momento de la firma entra en funcionamiento un seguro que tiene contratado el MEC para cubrir los accidentes y responsabilidades en que pudieran incurrir los alumnos. Al ser un convenio de colaboración, *no existe relación laboral* y, por tanto, *no existe contraprestación económica* por parte de la empresa. Una copia del convenio se envía al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que exista constancia de que ese alumno está realizando la FCT.

En 1996 completaron su formación en diversos centros de trabajo o realizaron prácticas formativas en los mismos un total de 33.749 alumnos del territorio MEC. Supusieron 6.718.443 horas. Del número de horas totales indicadas, 5.818.985 fueron aprovechadas por los 27.985 alumnos de 446 centros públicos, 754.592 por los 4.936 alumnos de 108 centros privados concertados y 144.866 por los 828 alumnos de 30 centros privados no concertados. En este mismo año participaron 15.867 empresas colaboradoras, de las cuales 1.345 eran públicas y 14.522 privadas.

[11] El equipo formativo puede autorizar el acceso a la FCT a aquellos alumnos que tengan pendiente de superación un módulo, siempre que éste suponga menos del 25% de la duración del conjunto de módulos cursados.

Con la FCT se trata también de acercar la estructura de la Formación Profesional a los agentes sociales, intercambiar información entre el centro de enseñanza y la empresa con el fin de facilitar la adaptación de los programas de la escuela a la evolución tecnológica, así como mejorar la técnica y cualificación que el alumno ha adquirido en la escuela. Este módulo y la actualización de los contenidos del resto de los módulos puede ayudar a acallar de una vez las denuncias reiteradas por parte del mercado de trabajo del desajuste entre la formación inicial y las exigencias del sistema productivo. Por otra parte, la FCT ha proporcionado flexibilidad y seguridad en la contratación; sin duda alguna, para las empresas es el mejor sistema de selección de trabajadores.

El gran problema de la FCT es la búsqueda de empresas que quieran colaborar con el centro educativo. Teóricamente, existe un convenio firmado por el MEC con las Cámaras de Comercio de toda España por el cual éstas, a cambio de una importante suma de dinero, se comprometen a facilitar una relación de empresas, próximas al entorno del centro, que quieran admitir alumnos de FP. La realidad es que este sistema no funciona igual en todo el territorio nacional. En algunas comunidades autónomas funciona francamente bien, pero en la Comunidad de Madrid, por ejemplo, la participación de la Cámara es mínima. En este caso, el profesorado tiene que recurrir a los empresarios amigos, a los antiguos alumnos que trabajan en una empresa propia o son asalariados, ofrecerse a las empresas paseando por los diferentes polígonos, pasando ratos realmente incómodos pues no tienen una credencial que les proporcione el ministerio, o aprovechar el momento en que la empresa se dirige al centro para ofrecer un puesto de trabajo y contarles el funcionamiento de la FCT para que colaboren y ayuden a difundirla usando la técnica del boca a boca. El problema se agrava cuando el centro se encuentra en una zona residencial con poca industria en los alrededores.

De este modo, se comprueba que no está asegurado uno de los pilares del sistema. Como ya señalamos, una de las mayores deficiencias del modelo de FP de la LGE fue la falta casi total de prácticas en las empresas. Todo el que ha estado en contacto con los alumnos de FP conoce el cambio de actitud y de talante que se produce en aquellos que pasan un período de su formación en una empresa, en contacto directo con el trabajo y los compañeros de profesión y experimentando la utilidad real de los conocimientos y habilidades aprendidos. En muchos casos, se trata de la única manera de que entren en contacto con instrumentos y técnicas que por su novedad o su coste no están disponibles en los centros. Descartado por razones de tradición y cultura empresarial y de organización del sistema educativo un modelo similar a la formación dual alemana, hay que intentar por todos los medios –y todos los actores implicados deben contribuir a conseguirlo– que la FCT sea un éxito. De ello depende en gran medida la revalorización de la Formación Profesional Reglada y su consolidación

como alternativa real a la formación generalista del Bachiller y a la formación universitaria. Sólo a través del conocimiento y del contacto directo se pueden superar los estereotipos a partir de los cuales todos –empresarios, alumnos, padres, profesores– juzgamos la FP.

De la misma manera que a la empresa se le pide un mayor esfuerzo de colaboración y compromiso con la Formación Profesional Reglada, es muy importante que se flexibilice esta formación en centros de trabajo. Por un lado, en lo que se refiere al período en que los alumnos realizan las prácticas, ya que al concentrarse en el último trimestre del curso o en el primero del curso siguiente resulta mucho más difícil encontrar plazas suficientes. Por otro, con vistas a un adecuado aprovechamiento, tanto por parte del alumno como de la empresa, es también importante que el alumno que acceda a una plaza de FCT haya alcanzado la necesaria formación previa. Si un alumno no está preparado para acudir a una empresa, no está preparado para trabajar y, por lo tanto, no debería conseguir el título.

1.4 Garantía Social: una alternativa que debe desarrollarse

Ya señalábamos anteriormente que en las aulas de Formación Profesional Reglada desembocaban, junto a los alumnos que querían cursar los estudios por elección propia, aquellos que no tenían más remedio porque sus capacidades intelectuales no les permitían comenzar el BUP y aquellos que no querían estudiar pero que por ley estaban obligados a hacerlo.

La tan manida expresión de la «dignificación de la Formación Profesional» no era ninguna petición exagerada. Los principales afectados eran los alumnos, ya que el sistema educativo tal y como estaba planteado era incapaz de responder a sus necesidades. Los que acudían a la FP voluntariamente no encontraban calidad en la formación; los que carecían de capacidades para seguir el BUP no hallaban una formación reglada alternativa y adaptada; y los que estaban desmotivados para la formación reglada no encontraban su sitio en las aulas. Las situaciones eran diversas e incompatibles. El profesorado, a su vez, hacía grandes esfuerzos para enseñar a una masa de alumnos muy heterogénea y con necesidades y expectativas muy distintas. El resultado más frecuente era la impotencia y la frustración.

El problema principal se centraba en los alumnos que rechazaban la formación reglada. Estos jóvenes abandonaban el colegio a los 14 años y no podían incorporarse legalmente al mercado laboral hasta los 16, por lo que se veían obligados a recalar en la FP. Este desfase temporal es una de las razones principales por las que con la LOGSE se amplió la educación obligatoria hasta los 16 años. Pero ese cambio legislativo no hizo desaparecer el problema. La respuesta a la situación de estos alumnos y la de aquellos

con dificultades especiales en el aprendizaje se estructuró en dos momentos: en la ESO hasta los 16 años, mediante los programas de diversificación curricular, y tras cursar la ESO, a partir de los Programas de Garantía Social.

Los Programas de Garantía Social se dirigen a jóvenes entre 16 y 21 años que carecen de titulación académica o profesional, que no han superado los objetivos de la ESO o que están a punto de abandonar el ámbito escolar. También pueden acceder a ellos aquellos jóvenes desempleados sin titulación alguna o que no tengan titulación superior al Graduado Escolar y no posean el título de FP-I.

Los Programas de Garantía Social se caracterizan por ser la última «red-sostén» del sistema educativo español. Se conciben así, no porque sean marginales al sistema, sino porque están situados en un momento de la vida educativa del joven en que si éste no accede a ellos probablemente se quede sin la formación básica. Por un lado, les permite incorporarse a la vida activa y, por otro, reengancharse posteriormente, si así lo desean, a los estudios en la Formación Profesional de Grado Medio, mediante una prueba de acceso. Con los Programas de Garantía Social se ha pretendido que aquellos jóvenes que, por sus circunstancias personales, familiares, sociales o culturales, no han podido superar los contenidos de la ESO encuentren su sitio en el espacio educativo, para luego incorporarse al mundo laboral o para retomar los estudios. Es muy importante que a esos jóvenes en esa edad tan difícil se les abran puertas hacia el empleo, pero no es menos importante que no se les cierren las del sistema educativo (cuadro 5, al final del capítulo).

Dadas las características personales y sociales de la población a la que se dirigen, se contemplan estas acciones como una medida más de atención a la diversidad, para que los alumnos alcancen el mayor nivel de formación durante el período de edad correspondiente a la Enseñanza Secundaria. Para ello, se plantea una enseñanza adaptada a las peculiaridades de cada alumno, teniendo en cuenta su ritmo de aprendizaje, por lo que el currículo debe ser común, pero a la vez diferenciado y ajustado a las distintas características y necesidades de los alumnos.

Modalidades

En los Programas de Garantía Social se contemplan cuatro modalidades: Necesidades Educativas Especiales, Iniciación Profesional, Talleres Profesionales y Formación-Empleo (tabla 5).

La modalidad de *Necesidades Educativas Especiales* va dirigida a jóvenes que se encuentren desescolarizados y sin formación. El objetivo fundamental es prepararlos para la inserción laboral tanto en el trabajo normalizado como en el trabajo con apoyo. Puede impartirse en centros especia-

Tabla 5 – Evolución de las modalidades de los Programas de Garantía Social en el ámbito de gestión del MEC. Cursos 1997/98-1998/99

	Grupos		Alumnos	
	1997/98	1998/99	1997/98	1998/99
Iniciación Profesional	**532**	**579**	**6.660**	**8.450**
Centros públicos	430	471	5.160	6.830
Centros privados	102	108	1.500	1.620
Necesidades Educativas Especiales	**161**	**168**	**1.865**	**2.071**
Centros públicos	110	113	1.100	1.356
Asociaciones Pro-Personas con discapacidad	51	55	765	715
Talleres Profesionales	**98**	**113**	**1.274**	**1.690**
Formación-Empleo	**235**	**265**	**3.055**	**3.495**
Entidades Locales	226	252	2.938	3.325
Asociaciones empresariales sin fines de lucro	9	13	117	170
Total	**1.026**	**1.125**	**12.854**	**15.706**

Nota: A estos datos hay que añadir otros 97 programas de Garantía Social que se han concertado como transformación de las unidades de FP-I. Se estiman estos alumnos en 1.260, con los que el total de alumnos que cursarían Garantía Social el presente curso asciende a 16.966.
Fuente: Domínguez Fernández, A; «Programas de Garantía Social», *MINUSVAL*, n. 115, 1998.

les de empleo o en centros ocupacionales; muchos de ellos pertenecen a confederaciones y federaciones dedicadas a la atención de discapacitados. La duración de esta modalidad es de dos años, pudiendo en el segundo de ellos realizar prácticas relacionadas con el perfil profesional en el que se está formando. El número de alumnos y de centros que la imparten en el territorio MEC es muy reducido (2.071 alumnos y 168 grupos en el curso 1998/99), si bien es comprensible, ya que está dirigido a una población muy específica y se imparte en grupos de 12 alumnos como máximo.

La *Iniciación Profesional* se imparte en centros educativos públicos y privados de enseñanza reglada durante un curso académico, donde se amplía la formación cultural básica de los alumnos. Se dirige a jóvenes que aceptan bien el marco escolar y, no habiendo alcanzado los objetivos mínimos de la ESO, están interesados en continuar con unos estudios que tengan un claro componente profesional. Existe la posibilidad, para aquellos alumnos que lo deseen, de realizar prácticas en empresas. En el curso 1998/99 participan 8.450 alumnos repartidos en 579 grupos.

Los *Talleres Profesionales* se desarrollan en entidades privadas sin ánimo de lucro que firman un convenio con el MEC. Están dirigidos a jóvenes que se encuentran en situación de marginación y de riesgo social y tienen dificultades para adaptarse al medio escolar. Estos programas se impulsan en espacios o ámbitos cercanos al mundo laboral. Dadas las características de estos alumnos, se plantea una enseñanza individualizada en grupos reducidos (10-15 alumnos), que ayude a afianzar su madurez personal y que

tenga en cuenta su ritmo de aprendizaje. Poseen, además, un componente de Formación Profesional Específica que les prepara para el desempeño de algún puesto de trabajo afín a la especialidad que están cursando. Los cursos tienen una duración variable entre uno y dos años, según las necesidades y niveles educativos de los jóvenes. Pueden realizar prácticas en las empresas de la especialidad que estén cursando. Los 113 grupos del curso 1998/99 en el territorio MEC parecen una oferta insuficiente, de la que sólo se pueden aprovechar 1.690 alumnos.

La modalidad de *Formación-Empleo* se diferencia de las anteriores por la existencia de un contrato de aprendizaje o a tiempo parcial en empresas del sector durante la segunda fase del programa. El MEC tiene firmado un convenio de colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias para difundir y potenciar la participación de entidades locales en este programa. Lo imparten fundamentalmente los ayuntamientos y también algunas asociaciones empresariales. Su finalidad básica es facilitar la inserción laboral de los alumnos a través de una primera experiencia laboral. En el curso 1998/99 un total de 3.495 alumnos están inscritos en esta modalidad repartidos en 265 grupos.

A todos los alumnos que hayan terminado algún programa de Garantía Social y hayan superado las evaluaciones correspondientes a su nivel se les proporcionará un certificado académico, donde se indica el tiempo y la especialidad que han cursado, y un certificado de competencia profesional, que tendrá carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. Estos certificados, una vez estudiados por el futuro Instituto de las Cualificaciones, se podrán convalidar por el módulo del Ciclo Formativo correspondiente a la familia profesional de las enseñanzas de Formación Profesional Reglada.

Los Programas de Garantía Social pueden cumplir dos funciones absolutamente necesarias y básicas en el sistema educativo: por un lado, liberar a la Formación Profesional Específica de una tarea imposible y desestabilizadora de sus fines y, por otra, dar una respuesta formativa adecuada a las necesidades específicas de esos jóvenes, la mayoría abocados a la exclusión si no se acierta en su formación. La trascendencia de su función exige que se haga un gran esfuerzo en recursos humanos y materiales para asegurar el éxito de los Programas de Garantía Social. Los datos que nos da el Consejo Escolar del Estado para el curso 1996/97 (1.612 profesores y 3.811 millones de presupuesto) inducen a pensar que el esfuerzo es aún insuficiente, especialmente en los Talleres Profesionales. Éstos, generalmente a cargo de ONGs, precisan un mayor esfuerzo económico y una mayor sensibilidad hacia su importante tarea como empresas de inserción laboral de colectivos marginados. No obstante, aun siendo insuficientes los fondos, el verdadero problema está en la correcta gestión de los mismos.

2. Descoordinación y poca coherencia en la Formación Profesional Ocupacional

El segundo gran subsistema de la Formación Profesional en España es la Formación Profesional Ocupacional. Conceptualmente, la diferencia con la Formación Profesional Reglada radica en que ésta está dirigida a ofrecer a sus alumnos cualificaciones profesionales amplias y polivalentes que garanticen su empleabilidad, mientras que la ocupacional se orienta hacia la adquisición de cualificaciones vinculadas a ocupaciones concretas. Los alumnos que cursan la Formación Profesional Reglada obtienen una titulación con validez académica y profesional; en la ocupacional el objetivo es que los destinatarios de estas acciones formativas logren unas capacidades y conocimientos profesionales suficientes, adecuados y, sobre todo, específicos para el desempeño de ocupaciones, en función de las necesidades del mercado de trabajo.

Sin embargo, la distinción más clara es que los destinatarios de la Formación Profesional Reglada son jóvenes que se hallan aún en el proceso de adquisición de una formación básica dentro del sistema educativo y la Formación Profesional Ocupacional se dirige a los parados. Esto explica que la primera dependa institucionalmente del Ministerio de Educación y Cultura y de las Consejerías de Educación de las comunidades autónomas que tienen transferidas las competencias educativas y que la segunda dependa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en concreto del Inem y de las consejerías correspondientes de las comunidades autónomas que tienen transferidas las competencias.

En el *Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional 1998-2002* se dice que la Formación Profesional Ocupacional «se dirige prioritariamente a potenciar la inserción y reinserción profesional de la población demandante de empleo, mediante la cualificación, recualificación o puesta al día de sus competencias profesionales, que podrá acreditarse mediante las certificaciones correspondientes»[12]. En este mismo documento se marcan cinco objetivos fundamentales respecto a la Formación Profesional Ocupacional:

1. Potenciar las políticas de formación y empleo: desarrollar su interrelación mutua mediante la orientación y cualificación de los desempleados para facilitar su inserción o reinserción laboral.

---

[12] Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional 1998-2002*, 1998, p. 51.

2. Promover mecanismos de mutua integración y acreditación entre la Formación Profesional Ocupacional y los otros dos subsistemas de Formación Profesional adecuando, en su caso, los contenidos.

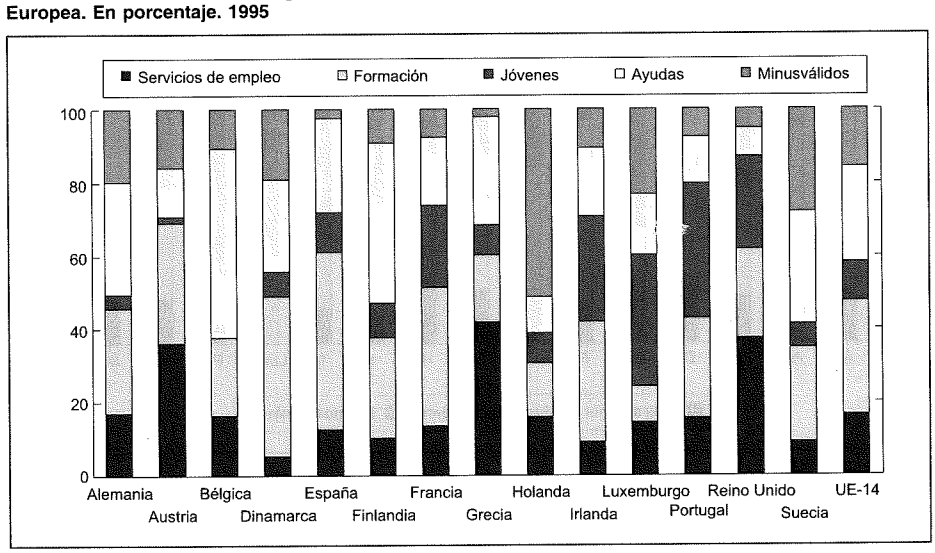
3. Dirigir la Formación Ocupacional a los colectivos que lo precisen, atendiendo al principio de igualdad de trato y de oportunidades ante el mercado laboral.

4. Desarrollar anualmente las directrices del Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo de Luxemburgo para mejorar la capacidad de inserción profesional, combatir el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración, adoptando las medidas anticipatorias necesarias.

5. Potenciar las acciones formativas que favorezcan la innovación tecnológica, la calidad, el empleo autónomo, la economía social, los nuevos yacimientos de empleo.

La Formación Profesional Ocupacional es un elemento clave de las denominadas políticas activas de empleo. En éstas se incluye todo lo que un país hace para crear empleo, formar para el empleo o favorecer a colectivos excluidos en el acceso a éste. En 1995, en el conjunto de la Unión Europea, aproximadamente el 30% de los recursos destinados a políticas activas estuvieron dirigidos a la formación, alrededor del 25% a ayudas al empleo, el 17% a servicios públicos de empleo, el 16% a medidas de empleo para los jóvenes y alrededor de un 12% se destinaron a personas discapacitadas (gráfico 6). La distribución del gasto refleja las prioridades de cada país. En este sentido, España destaca como el país con mayor por-

Gráfico 6 – Distribución de los gastos públicos destinados a las políticas activas de empleo en la Unión Europea. En porcentaje. 1995



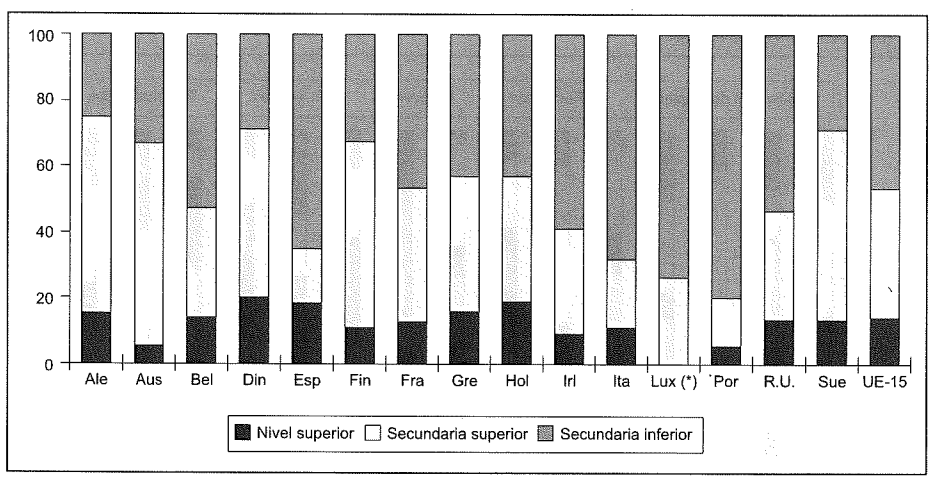
Nota: Italia no tiene datos. Los datos de Irlanda son de 1991; los de Bélgica, Grecia y Francia son de 1994.
Fuente: Comisión Europea, *El empleo en Europa 1996*, Luxemburgo, 1997.

centaje de recursos dedicados a la formación de los parados (casi un 50% del gasto total en políticas activas de empleo). La contrapartida está en la escasa sensibilidad que demuestra nuestro país en relación con la situación laboral de los minusválidos, grupo que sufre tasas de paro muy superiores a la media y respecto al que las medidas legislativas aprobadas no han mostrado apenas eficacia.

Esta fuerte apuesta por la formación de los desempleados como factor básico de su reinserción en el medio laboral tiene sentido si tenemos en cuenta que el 65% de los parados españoles como máximo tiene FP-I (gráfico 7) y carece, por tanto, de cualificaciones reconocidas. La aceptación por parte de la Administración de la urgencia de esas necesidades formativas de los desempleados y el deseo de aprovechar los cuantiosos fondos europeos destinados a dichas necesidades coincide con la ya aludida obsesión colectiva por el consumo de productos formativos en nuestro país. Ambos factores conforman un contexto propicio a la ampliación constante de la oferta de cursos de Formación Ocupacional (cuadro 6, al final del capítulo). La traducción monetaria de esta prioridad son los 192.293 millones de pesetas que se dedicaron a la Formación Profesional Ocupacional en nuestro país en 1998 (146.142 millones del Inem y 46.151 correspondientes a las comunidades autónomas con esa competencia transferida).

En nuestro informe *España 1993*[13] hicimos un breve recorrido por la historia y las características de la Formación Profesional Ocupacional en

Gráfico 7 – Población parada por nivel de estudios en la Unión Europea. En porcentaje. 1997



(*) Datos de 1996.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Enquête sur les forces de travail, 1997*, Luxemburgo, 1998.

[13] Fundación Encuentro. CECS, «La Formación Profesional Reglada y Ocupacional: el reto ante el mundo del trabajo», *España 1993*, Madrid, 1994, p. 295-301.

España hasta 1991. En la actualidad, ésta se canaliza a través de dos programas: el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) y el programa de las Escuelas-Taller y Casas de Oficios.

2.1 El Plan FIP: cursos... ¿y algo más?

La firma en 1984 del Acuerdo Económico y Social entre el Gobierno, la CEOE, la CEPYME y la UGT marca el inicio de una nueva política de formación e inserción profesional ocupacional. La plasmación de esa nueva política de Formación Ocupacional se produce un año después, en 1985, con la creación del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, conocido como Plan FIP. A lo largo de su aún corta vida, este plan ha sufrido numerosas modificaciones, casi siempre para adaptarlo a las orientaciones del Fondo Social Europeo –una de sus principales fuentes de financiación–, para redefinir las acciones formativas y sus destinatarios y para potenciar la participación de los interlocutores sociales. En 1993 se produce una de las reformas más significativas y clarificadoras: las acciones formativas que desarrolla se dirigen exclusivamente a los desempleados, y preferentemente a su reinserción profesional. Con anterioridad a esta norma, las acciones del Plan FIP se destinaban tanto a ocupados como a desempleados. Esta reforma permite la clarificación conceptual y la separación rotunda entre Formación Profesional Ocupacional y Formación Profesional Continua.

Son diversos los motivos que aconsejaron la reordenación del Plan FIP en mayo de 1993. En primer lugar, era un paso obligado por la propia dinámica de los cambios en las Administraciones, ya que en ese momento se estaban haciendo los traspasos de gestión de la Formación Ocupacional a las comunidades autónomas. Venía exigida, además, por la asunción por parte de los interlocutores sociales de la responsabilidad en la impartición de la Formación Profesional Continua de los trabajadores asalariados, lo que implicaba una nítida separación de ambos tipos de formación. Por último, las carencias y dificultades detectadas en el Plan FIP de 1990 a 1993 hacían necesaria una reforma.

El Inem y las comunidades autónomas que tienen las funciones transferidas en esta materia elaboran anualmente la programación de los cursos que se ofertan a través del Plan FIP. En ellos se siguen los objetivos establecidos en la planificación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de acuerdo con las necesidades de formación en las diferentes regiones y sectores productivos.

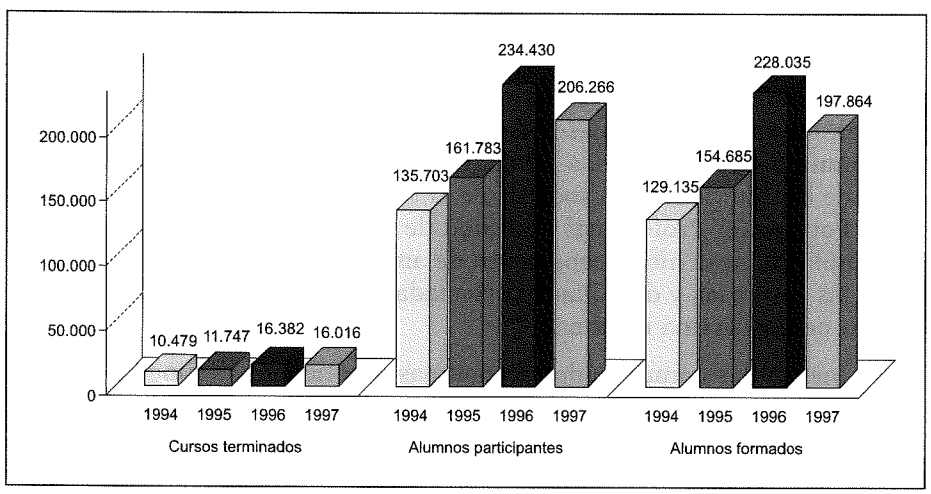
Todos los trabajadores desempleados pueden beneficiarse de las acciones del Plan FIP. Tienen preferencia para participar los siguientes colectivos:

— Desempleados perceptores de prestación o subsidio por desempleo.
— Desempleados mayores de 25 años, en especial los que lleven inscritos más de un año como parados.
— Desempleados menores de 25 años que hubiesen perdido un empleo anterior de al menos seis meses de duración.
— Desempleados con especiales dificultades para su inserción o reinserción laboral, en especial mujeres que quieran reintegrarse a la vida activa, discapacitados y migrantes.

Los demandantes de primer empleo sólo tendrán preferencia para participar en las acciones del Plan FIP cuando las empresas que lo soliciten se comprometan a contratar, al menos, al 60% de los alumnos formados.

En el gráfico 8 se recoge la evolución del número de cursos, alumnos participantes y alumnos formados[14] en el período 1994-1997. La reforma legal que se produjo en 1993 nos impide comparar estos datos con otros anteriores. En 1994 se terminaron 10.479 cursos y 16.382 en 1996, con un aumento del 60% en apenas dos años, concentrado prácticamente en su totalidad en el último. El número de alumnos registró un aumento paralelo, hasta alcanzar en 1996 los 228.035 alumnos formados, un 97% de los alumnos participantes. Sin embargo, en 1997, último año del que tenemos datos, ha descendido considerablemente (un 13%) tanto el número de alum-

Gráfico 8 – Evolución de los cursos terminados, alumnos participantes y alumnos formados en Formación Profesional Ocupacional. 1994-1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales 1997*, 1998.

[14] Por alumno participante se entiende aquel que está inscrito en algún curso de Formación Ocupacional. Y por alumno formado, aquel que ha terminado el curso de Formación Profesional Ocupacional y ha obtenido certificación de haber conseguido los objetivos.

nos participantes como el de alumnos formados. Aparentemente la eficacia es casi total. No obstante, el carácter genérico de la definición de alumno formado y la ausencia de indicadores de calidad y de rendimiento de las acciones formativas en el mercado de trabajo introducen no pocas dudas sobre el planteamiento, ejecución y control de estos cursos.

La desagregación por sexo y edad de los alumnos formados (tabla 6) nos permite advertir algunos datos interesantes. En primer lugar, destaca la exigua presencia de parados de 40 años y más: 15.616, apenas un 1,8% de los parados de ese grupo de edad son formados. Casi el 75% de todos los alumnos formados tienen menos de 30 años. La predisposición a la formación, unida al hábito de estudio y, en muchos casos, a las presiones de los progenitores hacen que los jóvenes sean los principales usuarios de la formación. Este protagonismo deriva con frecuencia entre los jóvenes parados de larga duración en la figura del «consumidor de cursos del Inem», que acaba por hacer un currículum de cursos muy extenso, pero sin una adecuada orientación laboral que permita obtener el mayor rendimiento laboral del esfuerzo formativo. Los datos que arroja la tabla urgen a tomar medidas para solucionar la precaria situación en el empleo y en la formación para el empleo en la que se encuentran los que pertenecen a la cohorte generacional de los 40 años y más.

En lo que respecta al sexo, el volumen de mujeres formadas es superior al de hombres, ya que ascendía al 55,4% del total de alumnos del Plan FIP en 1997. La cifra de alumnas que han terminado la formación ha ido en aumento en los últimos años, debido –entre otras razones– a que el paro incide más en las mujeres (54% de la población parada en 1997) y a que, además, aunque los cursos se dirigen a parados en general, existen programas específicos para colectivos femeninos. El 6,2% de las mujeres paradas reciben formación ocupacional.

La estrecha relación que se supone entre la Formación Profesional Ocupacional y las necesidades y demandas del mercado de trabajo exige preguntarse por la adecuación de la oferta formativa con la evolución del empleo. Cabría esperar que existiera una clara adaptación entre dicha oferta de cursos y aquellas ramas de actividad donde se está creando empleo. Los datos de la tabla 7, donde se puede comparar la variación de los ocupados entre 1996 y 1997 y los alumnos formados en 1997 por familias profesionales del Plan FIP, ponen en cuestión que exista esa adecuación.

A la vista de los datos está que aquellas familias profesionales donde se crea empleo no son la clave orientadora a la hora de diseñar la oferta formativa. El caso más evidente es el de «Transportes y comunicaciones», donde la oferta fue muy reducida (6.195 alumnos) y la creación de empleo que experimentó en el año anterior fue de 46.700 puestos de trabajo. Algo parecido les ocurrió a las familias de «Industria pesada y construcciones metálicas» y «Fabricación de equipos mecánicos, eléctricos y electrónicos».

Tabla 6 – Número de parados y alumnos formados por sexo y grupos de edad. 1997

	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
	Alumnos formados	Parados	% de alumnos formados sobre parados	Alumnos formados	Parados	% de alumnos formados sobre parados	Alumnos formados	Parados	% de alumnos formados sobre parados
Menor de 20 años	24.924	292.700	8,5	14.162	144.400	9,8	10.762	148.300	7,3
De 20 a 24 años	67.746	711.500	9,5	29.174	312.800	9,3	38.572	398.700	9,7
De 25 a 29 años	51.400	600.200	8,6	21.617	260.700	8,3	29.783	339.500	8,8
De 30 a 39 años	38.178	842.800	4,5	16.205	361.100	4,5	21.973	481.700	4,6
De 40 años y más	15.616	845.500	1,8	7.099	440.500	1,6	8.517	405.000	2,1
Total	**197.864**	**3.292.700**	**6,0**	**88.257**	**1.519.500**	**5,8**	**109.607**	**1.773.200**	**6,2**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, cuarto trimestre, 1997; y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales 1997*, 1998.

Tabla 7 – Ocupados, parados y alumnos formados en Formación Profesional Ocupacional por familia profesional. 1996-1997

	Ocupados	Alumnos formados	Parados
	Variación absoluta 1996-97	1997	1996
Administración, oficinas y servicios a las empresas	62.800	88.430	123.800
Transportes y comunicaciones	46.700	6.195	66.500
Docencia e investigación	40.800	6.129	54.300
Industria pesada y construcciones metálicas	38.400	3.668	31.000
Turismo y hostelería	35.600	10.934	194.300
Fabricación de equipos mecánicos, eléctricos y electrónicos	34.900	3.153	30.400
Comercio	20.700	27.135	290.400
Sanidad	18.700	7.716	92.900
Edificación y Obras Públicas	14.600	11.037	325.900
Automoción	14.000	4.349	17.400
Industrias de la madera y el corcho	9.400	2.570	9.400
Industrias gráficas, información y manifestaciones artísticas	6.500	2.973	24.500
Industrias agroalimentarias	4.400	2.389	65.000
Industrias químicas	3.200	1.427	14.600
Producción, transformación y distribución de energía y agua	1.300	299	5.600
Servicios a la comunidad y personales	–300	10.125	159.800
Industria textil, de la piel y el cuero	–2.800	3.287	74.100
Pesca y acuicultura	–5.200	30	7.400
Agraria	–5.500	5.618	230.400
Minería y primeras transformaciones	–5.900	255	4.300
Seguros y finanzas	–9.000	145	19.900
Otros	47.800		1.649.700
Total	**371.100**	**197.864**	**3.491.600**

Nota: Hemos agrupado las diferentes ramas de actividad de la EPA en función de las familias profesionales del Plan FIP.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números; y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales 1997*, 1998.

También destaca la sobredimensionada oferta formativa de la rama profesional de «Servicios a la comunidad y personales», a la que asistieron 10.125 alumnos, cuando se destruyeron 300 puestos de trabajo.

Los cursos los imparten el Inem y las comunidades autónomas con competencias en la materia, así como los denominados centros colaboradores. Un centro colaborador es cualquier centro formativo público o privado al que el Inem o las comunidades autónomas con competencia le reconocen la capacidad de impartir Formación Profesional Ocupacional en las especialidades formativas para las que esté homologado expresamente. Los costes del desarrollo de los cursos se cubren mediante subvención. Al calor de

estas subvenciones ha florecido una auténtica pléyade de centros colaboradores en la impartición de Formación Profesional Ocupacional, cuya oferta formativa no siempre reúne los requisitos mínimos de calidad y profesionalidad, lo que contribuye a que se ponga en entredicho el uso que se hace de las subvenciones y su control.

Las personas participantes tienen derecho a ayudas de transporte, manutención y alojamiento y, cuando se trate de desempleados discapacitados y ciertos alumnos del medio rural, a becas. Las fuentes de financiación del Plan FIP son dos: el 65% de la Cuota de Formación Profesional (el 0,7% sobre la base de cotización de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en 1995) y las aportaciones del Fondo Social Europeo. En 1998 se asignaron 135.451 millones al Plan FIP y a la Formación Ocupacional de las comunidades autónomas con competencia en la materia.

2.2 *Las Escuelas-Taller y las Casas de Oficios*

Los programas de las Escuelas-Taller y Casas de Oficios persiguen la inserción de jóvenes desempleados menores de 25 años en ocupaciones relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural; la rehabilitación de entornos urbanos o del medio ambiente; la mejora de las condiciones de vida de las ciudades, así como cualquier otra actividad de utilidad pública o de interés general y social que permita la inserción a través de la profesionalización y experiencia de los participantes. Los beneficiarios son, por tanto, los trabajadores-alumnos desempleados[15].

Los programas constan de dos etapas diferenciadas. La primera es exclusivamente de formación y la segunda de prácticas en alternancia con la formación, dirigidas ambas al aprendizaje, cualificación y adquisición de experiencia profesional. En la segunda etapa los trabajadores-alumnos son contratados bajo la modalidad de formación. En las Escuelas-Taller, la duración de ambas fases no es inferior a un año ni superior a dos; la primera fase es de seis meses. En las Casas de Oficios cada una de las etapas tiene una duración de seis meses.

Todos los participantes tienen derecho a becas en la primera etapa y a las retribuciones salariales que les corresponden en la segunda.

Los programas de las Escuelas-Taller y Casas de Oficios pueden ser promovidos tanto por órganos de la Administración central, autonómica y lo-

[15] Véase Orden de 3 de agosto de 1994 (BOE, 11 de agosto de 1994), por la que se regulan los programas de Escuelas-Taller y Casas de Oficios, las Unidades de Promoción y Desarrollo y los Centros de Iniciativa Empresarial y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dichos programas.

cal, como por organismos autónomos e instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro. Pueden adquirir personalidad jurídica propia, como entidades sin ánimo de lucro, que deben ser patrocinadas, participadas o cofinanciadas por uno o varios de los organismos, instituciones o sociedades indicadas anteriormente.

Las subvenciones de las Escuelas-Taller y Casas de Oficios se canalizan a través de los entes promotores y van dirigidas a financiar:

— Los costes de las acciones formativas (profesorado, material didáctico, depreciación de instalaciones, etc.).
— Los gastos salariales de los alumnos que se encuentren contratados laboralmente y las becas de los que participen en la primera fase formativa.
— Los costes del personal de apoyo a las Escuelas-Taller y las Casas de Oficios.
— La cuantía del seguro de accidente de los alumnos.

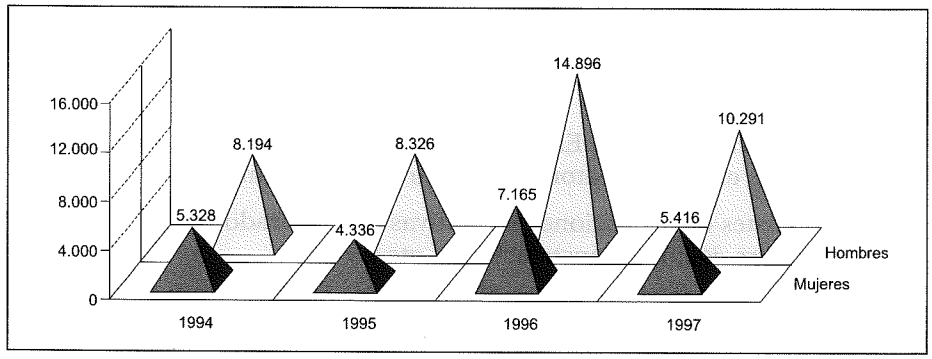
También pueden obtener ingresos mediante la prestación de servicios o la venta de sus productos, siempre que no incurran en competencia desleal.

Los alumnos reciben a lo largo del proceso formativo orientación, asesoramiento e información profesional y formación profesional, tendente a la promoción y descubrimiento de iniciativas empresariales. Asimismo, son asesorados en técnicas de búsqueda de empleo y salidas profesionales. Al término de la actividad, la entidad promotora establecerá un servicio de asistencia técnica de una duración de al menos seis meses, para acompañar a los trabajadores participantes en la búsqueda de empleo por cuenta ajena o al establecimiento por cuenta propia.

Los alumnos que superen el proceso de aprendizaje reciben certificación de cualificación profesional adecuada al nivel de conocimientos y destrezas adquiridas. Este certificado podrá ser convalidado en su momento por el Certificado de Profesionalidad previsto en el Plan FIP y podrá servir también para su convalidación por los módulos correspondientes de la Formación Profesional Específica regulada en la LOGSE.

Las acciones formativas en las Escuelas-Taller y Casas de Oficios se concentran en ramas profesionales tradicionalmente adscritas al sexo masculino. Esto explica que la cifra de hombres casi duplique a la de mujeres que terminaron sus estudios en 1997 en este programa (gráfico 9). El número de hombres que reciben formación representa el 2% del total de los parados entre los 16 y 25 años, frente a un 0,9% entre las mujeres. En 1996 se registró un aumento muy importante –alrededor del 80%–, del número de personas que asistieron a ellos, tanto de hombres como de mujeres. Sin embargo, esta tendencia se frenó en 1997: de 22.061 alumnos en 1996 se pasó a 15.707 en 1997.

Gráfico 9 – Evolución del número de alumnos que terminaron sus estudios en Escuelas-Taller y Casas de Oficios por sexo. 1994-1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales 1997*, 1998.

La financiación corre a cargo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, las comunidades autónomas, las entidades promotoras de las Escuelas-Taller o Casas de Oficios y el Fondo Social Europeo. En 1998 se asignaron 56.842 millones a los programas de las Escuelas-Taller y Casas de Oficios.

En 1999, y dentro de las iniciativas previstas en el *Plan de Acción para el Empleo del Reino de España 1998*, solicitado por el Consejo Europeo en la Cumbre de Luxemburgo, está previsto la puesta en marcha del programa de *Talleres de Empleo*. Con similares características al programa de las Escuelas-Taller y Casas de Oficios, se dirigirá a la inserción de desempleados mayores de 25 años en nuevos yacimientos de empleos de interés social que sean promovidos por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro. El programa permitirá recibir formación y, a la vez, prestar servicios útiles a la sociedad, mientras los participantes adquieren experiencia y cualificación profesional para acceder en un inmediato futuro al mercado laboral por cuenta propia o ajena.

3. Claroscuros en la Formación Profesional Continua

La globalización de los mercados y la internacionalización del capital están exigiendo la adaptación de las empresas a la dinámica innovadora. A la par, están poniendo a prueba su capacidad de promover nuevas tecnologías que permitan una más eficiente producción a costes más bajos. En el sistema productivo, los puestos de trabajo se encuentran en continua transformación, dado el impacto que está teniendo el avance tecnológico. Según algunos estudios realizados en la Unión Europea, un 75%-85% de

los puestos de trabajo variarán sustancialmente en sus contenidos en un plazo de 15 años[16].

Las empresas habrán de abordar nuevas estrategias a fin de ser más competitivas. La estrategia es doble. Por un lado, el abaratamiento de los costes. Por otro, la mejora de la calidad y el diseño de los productos por medio de la implantación de nuevas tecnologías. Sin embargo, estas dos condiciones son necesarias pero no suficientes. El factor humano se hace imprescindible en el progreso y crecimiento de las empresas. De la buena gestión de los recursos humanos dependerá el uso adecuado de los recursos económicos y financieros. El capital humano se convierte así en el activo esencial de la empresa que le permitirá afrontar las nuevas condiciones de un mercado con más oportunidades, pero donde cada vez es más difícil ser competitivo.

Ese protagonismo creciente de los recursos humanos remite inevitablemente a cuestiones como las siguientes: qué hacer con los trabajadores poco cualificados, qué nuevas ocupaciones está demandando el mercado y qué profesionales están preparados para asumirlas. La Formación Continua de los trabajadores aparece en este contexto como un instrumento básico para dar respuesta a los retos que se plantean a las empresas y a los trabajadores.

En el *Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional 1998-2002* se define la Formación Profesional Continua como el «conjunto de acciones formativas que se lleven a cabo por las empresas, los trabajadores o sus respectivas organizaciones, dirigidas tanto a la mejora de las competencias y cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores ocupados, que permitan compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la promoción social, profesional y personal de los trabajadores»[17]. Al hablar de Formación Continua no nos referimos al aprendizaje laboral en el puesto de trabajo, sino a la formación que recibe el trabajador a lo largo de su vida activa, ya sea en la empresa o fuera de ella para reciclarse.

La finalidad de la Formación Profesional Continua es procurar que los trabajadores puedan adaptarse permanentemente a las nuevas necesidades de cualificación que se derivan de la interacción entre la competitividad, la innovación tecnológica y los cambios que se producen en las prácticas de trabajo. La Formación Continua es un valor estratégico en la empresa que permite mejorar la competitividad y posibilita la promoción social y profesional de los trabajadores. También es transcendental para el trabajador, ya que una actitud positiva hacia la formación hace que sea más adaptable y moldeable a las nuevas necesidades del mercado y potencialmente más

[16] Roa, *The Labour Market by education and Occupation to 1988*, Research Centre for Education and Labour Market, Universidad de Linburg, Maastricht, 1993.

[17] Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional 1998-2002*, 1998, p. 57.

competitivo. Y por último, genera unos vínculos más estables en la relación empresa-trabajador, porque éste se identificará más con los objetivos y fines de *aquélla* y se comprometerá más creativa y participativamente en el trabajo diario.

También la Formación Continua se ha de adaptar a las necesidades de las empresas. Y estas últimas provienen de los nuevos escenarios económicos y sociales a los que están expuestos sus productos o servicios y sus trabajadores. La Formación Continua es una inversión económica y temporal. Cuando no se reúnen los requisitos antes dichos, la inversión en formación se reduce prácticamente a gasto, con todas las consecuencias negativas que implica.

Felipe Sáez[18] valora los impactos de las políticas y estrategias de la Formación Profesional Continua. En primer lugar, parece que la Formación Continua en la dinámica interna de las empresas está teniendo un impacto positivo sobre la productividad de éstas, aunque es un parámetro difícil de medir. Además, se evidencia que a medio y largo plazo hay una correlación positiva entre formación y mejora de las ganancias de los trabajadores. Por último, parece evidente que los trabajadores que han asistido a programas de Formación Continua tienen más capacidad para adaptarse a los cambios económicos y tecnológicos; de hecho perduran más tiempo en el mercado interno del trabajo.

3.1 El compromiso formativo de las empresas españolas en el contexto europeo

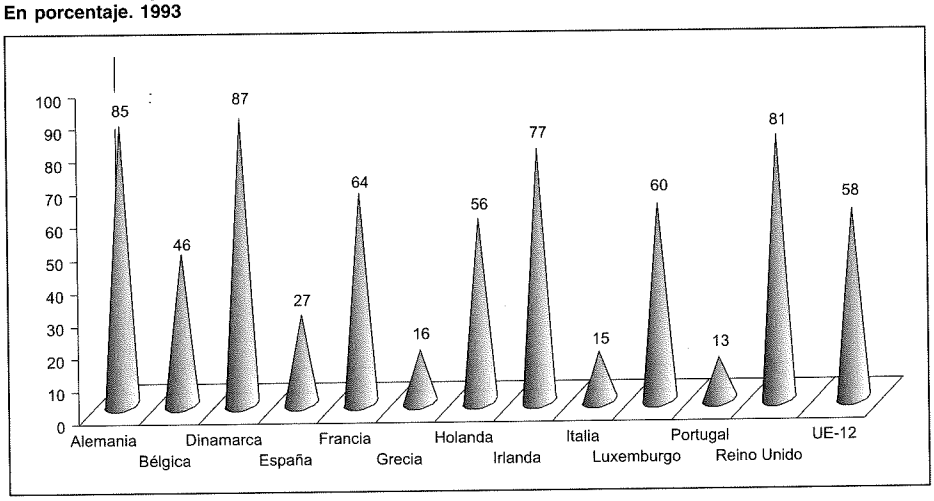
En una economía globalizada como en la que estamos insertos, la referencia geográfica de los factores de competitividad no puede ser más que internacional. El proceso de unidad económica y monetaria de la Unión Europea y la próxima entrada en vigor del euro no hacen más que intensificar este proceso y reforzar esta perspectiva. Por eso es fundamental preguntarse en qué situación se encuentra nuestro país en lo que se refiere a un factor de competitividad tan preponderante como es la Formación Continua de los trabajadores.

Precisamente, la absoluta concienciación de la importancia de este tipo de formación fue lo que movió a la Unión Europea a iniciar una encuesta periódica sobre la situación de la Formación Continua en las empresas de los países miembros: *Encuesta sobre la Formación Continua en Europa* (CVTS)[19]. Hasta ahora sólo se han publicado los resultados de la primera,

[18] Sáez Fernández, F., «Políticas de formación continua, balance y perspectivas», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Economía y Sociología*, n. 1, 1997.

[19] Eurostat, *Continuing Vocational Training Survey in Enterprises – Results – 1994 (CVTS)*, Luxemburgo, 1997.

Gráfico 10 – Empresas con 10 y más asalariados que forman a sus trabajadores en la Unión Europea. En porcentaje. 1993



Fuente: Eurostat, *Statistiques en Bref. Population et conditions sociales*, Luxemburgo, 7/1996.

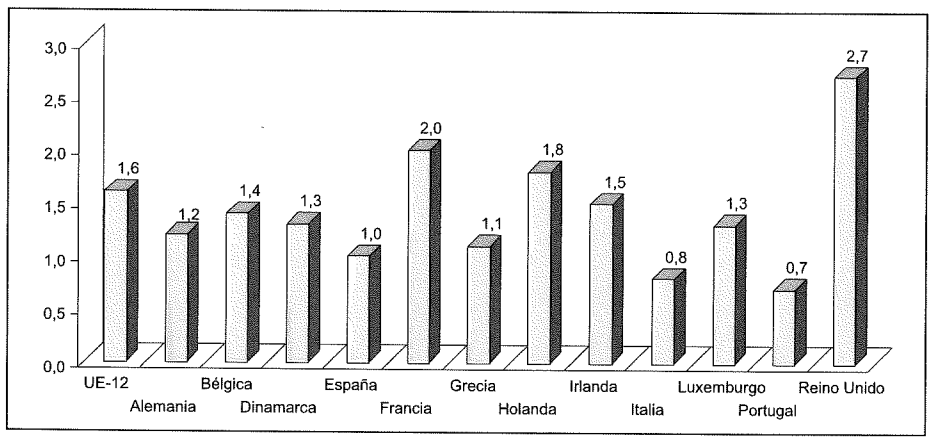
realizada en 1993 entre empresas de 10 y más trabajadores. Constituye una valiosa fuente de información y de ella vamos a entresacar algunos datos globales referidos a magnitudes básicas.

En primer lugar, por lo que se refiere al porcentaje de empresas que forman a sus trabajadores (gráfico 10), nos encontramos con una situación preocupante en nuestro país: sólo el 27% de las empresas españolas formaba a sus trabajadores en 1993, cuando la media europea estaba en el 58%. Por no hablar de los porcentajes de países como Dinamarca, Alemania, Reino Unido o Irlanda, donde se rondaba o se superaba ampliamente el 80%. No debería olvidarse que las empresas y los trabajadores de estos países están entre los más competitivos del mundo.

Además, no se trata sólo de que sean pocas las empresas españolas que forman a sus trabajadores, sino que comparativamente cada una de ellas invierte menos que las de la mayoría de los países de la Unión Europea. Las empresas formadoras españolas invierten una media del 1% de sus costes laborales totales en formación para sus trabajadores, un 60% menos que la media europea y casi un tercio y la mitad, respectivamente, que las empresas británicas y francesas (gráfico 11).

Por lo que se refiere al número de trabajadores que reciben Formación Profesional Continua, la CVTS no ofrece datos, por lo que nos remitimos a las estadísticas que se recogen en el informe de la Comisión Europea *El empleo en Europa 1995*. En el gráfico 12 podemos apreciar la proporción de empleados mayores de 25 años que están recibiendo Formación Profesional Continua en la Unión Europea. En consonancia con el déficit de em-

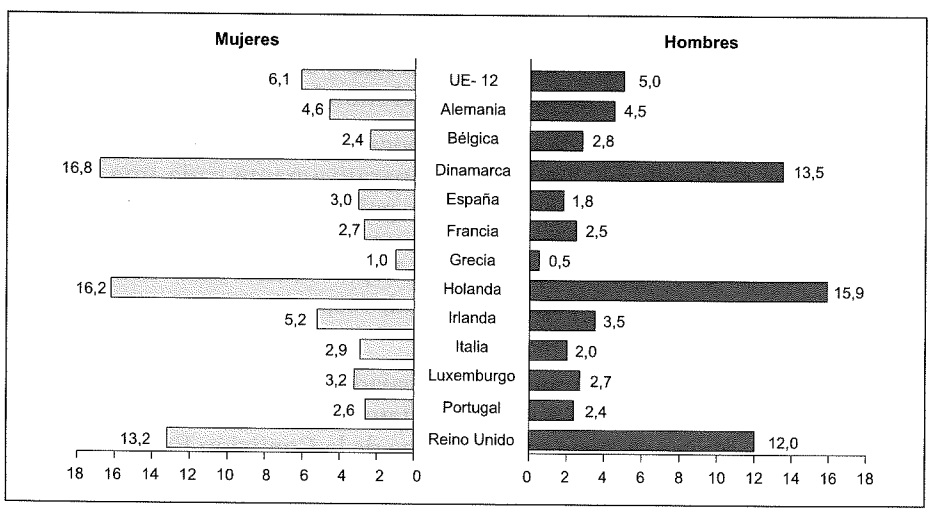
Gráfico 11 – Costes de los cursos de Formación Profesional Continua en la Unión Europea. En porcentaje de los costes laborales totales. 1993



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Continuing Vocational Training Survey in Enterprises – Results – 1994 (CVTS)*, Luxemburgo, 1997.

presas formadoras y la escasa inversión en formación de sus trabajadores, nos encontramos con que nuestro país ocupa también uno de los últimos lugares en lo que se refiere al porcentaje de trabajadores ocupados mayores de 25 años que están recibiendo Formación Profesional Continua. La desproporción respecto a los países que ocupan los primeros lugares es verdaderamente llamativa.

Gráfico 12 – Ocupados mayores de 25 años que están recibiendo Formación Profesional Continua por sexo en la Unión Europea. En porcentaje respecto al total de trabajadores de cada sexo. 1993



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

La Formación Profesional Continua puede impartirse en la propia empresa, si dispone de los recursos necesarios para ello, o puede realizarse fuera de ella. En los Estados de la Unión Europea, el sector privado representa un papel considerable en la gestión e impartición de la formación. La necesidad de asumir nuevas competencias provocada por la nueva tecnología ha hecho lanzarse a muchas áreas del sector privado a ofertar su propia formación. Así, según datos del citado informe *El empleo en Europa 1995*, en Francia hay más de 20.000 instituciones privadas que ofrecen formación y se estima que son unas 60.000 las instituciones privadas de formación existentes en el conjunto de la Unión Europea, si bien algunas de ellas son pequeñas. No obstante, en la mayoría de los Estados miembros existen órganos de financiación a cargo de los fondos públicos.

El derecho a la formación durante la vida laboral es un principio aceptado por todos los Estados miembros. La mayoría de ellos han introducido medidas que la promueven, facilitan o financian. En algunos países de la Unión Europea ese derecho se ha plasmado en leyes o reglamentos. Tal es el caso de Bélgica, la mayoría de los *länder* alemanes, Grecia, Italia, Luxemburgo, Finlandia, Francia, Suecia y Holanda, donde se conceden permisos para la formación, ya sea ausentándose por un tiempo o por el sistema de «rotación de puestos de trabajo». Mientras algunos Estados de la Unión Europea incentivan a sus empresas con exenciones fiscales, en otros, como es el caso de España, las empresas pueden solicitar ayudas o subvenciones a cargo de los fondos públicos para la implantación de sus programas de formación.

3.2 *Pasado y presente de la Formación Profesional Continua*

En los años sesenta y setenta muchas empresas españolas eran auténticas escuelas de Formación Profesional. La figura del aprendiz era crucial en una concepción de empresa en la que la formación de sus trabajadores, por el proceso económico y social que vivía España, era necesaria. La empresa se comprometía a formarles y conforme iban aprendiendo el oficio o profesión iba preparándoles para acceder a puestos de trabajo de rango superior en el escalafón profesional. En una época de pleno empleo, con un mercado laboral deficitario en trabajadores cualificados, la formación en la propia empresa era casi una necesidad.

Dos hechos tuvieron especial relevancia para que esta tradición formativa se perdiera. Por un lado, la asunción por parte del Estado de la Formación Profesional como competencia propia: la necesidad de proveer a los trabajadores de una formación básica más amplia y de otorgar una certificación reconocida a las titulaciones focalizó la formación en los centros de Formación Profesional. La deficiente articulación entre la Formación Profesional Reglada y las empresas –a la que ya aludimos– ahondó aún más

la separación de ambos mundos. Por otro lado, la dura crisis económica de la segunda mitad de los años setenta y la primera de los ochenta conllevó una fuerte reducción de gastos en las empresas que incidió directamente en los recursos dedicados a la formación de sus trabajadores. Además, los cierres de muchas empresas dejaron en el paro a muchos trabajadores bien formados y con experiencia laboral. Las empresas podían encontrar ahora en el mercado las cualificaciones que antes tenían que crear ellas mismas. La recuperación económica de la segunda mitad de los años ochenta y la importante inversión extranjera dio origen a la competencia entre las empresas por los profesionales más cualificados. Con ello se desincentivó aún más la formación en las empresas. Aquellas que seguían formando a sus trabajadores se encontraban ante el riesgo de que una vez formados, invirtiendo en ello gran cantidad de recursos, viniera otra empresa y se los llevara ofreciéndoles un contrato mejor. De este modo, las empresas pasaron de ser creadoras de cualificaciones a consumidoras de éstas.

Los procesos de cambio tecnológico y de globalización y nuestra entrada en la CEE pusieron de manifiesto la importancia de la Formación Continua en las empresas como factor fundamental de competitividad y de acercamiento a los comportamientos empresariales de los países más desarrollados. Ya no se trata sólo de conocimientos o habilidades técnicas o intelectuales, sino de actitudes, hábitos y compromisos morales de trabajadores y empresas.

La progresiva toma de conciencia de esta situación por parte de la Administración y de los agentes sociales se ha ido plasmando en diferentes acuerdos, a través de los cuales se ha ido perfilando una política de Formación Continua en nuestro país. El punto de partida, al igual que en el caso de la Formación Profesional Ocupacional, lo encontramos en 1984, con la firma del Acuerdo Económico y Social (AES). En 1985 se firmó el Plan Nacional de Formación Profesional. La concreción de la Formación Profesional Continua dentro de este programa se canalizó a través del ya citado Plan FIP. El claro sesgo de éste hacia la Formación Profesional de los parados fue en claro detrimento de la Formación Continua; la financiación era muy modesta e insuficiente, lo que producía una justificada queja de empresarios y trabajadores.

Para dar solución a estos problemas y apoyar decididamente la Formación Continua, en diciembre de 1992, CEOE, CEPYME, CC OO y UGT –con la posterior adhesión de Confederación Intersindical Galega (CIG)– firmaron el I Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC). Éste se completó en el mismo mes con el Acuerdo Tripartito de Formación Continua, firmado por el Gobierno y los agentes sociales (sindicatos y patronales). En el Acuerdo Tripartito se establecía la fórmula de financiación del ANFC. Dos fuentes básicas la componían: en primer lugar, una parte de la actual cuota en concepto de Formación Profesional, con una cotización de 0,7%

sobre la base de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. La recaudación de estos fondos corría a cargo de la Seguridad Social, transfiriendo el Inem cada año la parte correspondiente a la Fundación para la Formación Continua (FORCEM). La otra fuente de financiación procede de los fondos estructurales europeos, en concreto del Fondo Social Europeo (FSE). Por otro lado, se reconoce la responsabilidad de sindicatos y empresarios en la Formación Profesional Continua, lo que se concreta en la transferencia a ambos de la gestión e impartición de dicha formación, así como de las principales labores de seguimiento y control.

Los objetivos fundamentales del ANFC se concretan en los siguientes puntos:

— Estimular la inversión en formación.

— Contribuir a aumentar los niveles de cualificación de los trabajadores para lograr la mejora de la competitividad de las empresas y la promoción social y profesional de los mismos.

— Desarrollar modelos que faciliten una formación de calidad.

— Planificar y poner en práctica la Formación Continua en España cumpliendo los principios de autoorganización y gestión paritaria a través de la negociación colectiva.

El ANFC y el Acuerdo Tripartito significaron un impulso importante para el desarrollo de las acciones formativas en este ámbito. Precisamente el importante crecimiento de la demanda de cursos de formación por parte de las empresas fue uno de los aspectos que motivaron los principales cambios que se recogieron en el II Acuerdo Nacional de Formación Continua, firmado en diciembre de 1996.

Las novedades de este último acuerdo con respecto a los anteriores residen en que:

— Las empresas de al menos 100 trabajadores podrán presentar proyectos propios, así como promover Planes Agrupados.

— Las Comisiones Paritarias Territoriales, ya contempladas en el Acuerdo Tripartito, serán competentes en la aprobación y financiación de los planes de empresa, agrupados e intersectoriales, planes individuales de formación y medidas complementarias y de acompañamiento a la formación, circunscritos a cada comunidad autónoma.

Los objetivos[20] que marca el II Acuerdo Nacional de Formación Continua son:

— Desarrollar la Formación Profesional Continua para una mayor profesionalización e integración con el resto de subsistemas.

---

[20] Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional 1998-2002*, 1998.

— Establecer la certificación de acciones de Formación Continua, en relación con el Sistema Nacional de Cualificaciones, mediante su integración en el Sistema de Certificados Profesionales.

— Fomentar la formación de la población ocupada como instrumento esencial de una mayor competitividad de las empresas y del tejido empresarial, mayor estabilidad en el empleo y como factor de integración y cohesión social, estableciéndose prioridades.

— Perfeccionar los procedimientos de seguimiento y evaluación de la Formación Continua.

Para la consecución de estos objetivos, en este último Acuerdo de Formación Continua, se contemplan unos entes y comisiones con funciones concretas en la gestión, control y seguimiento[21]:

— *Comisión Paritaria Nacional.* Compuesta por ocho miembros de la Administración General del Estado, ocho de las organizaciones empresariales más representativas e igual número de las organizaciones sindicales (cuatro por UGT, tres por CC OO y una por CIG).

— *Comisión Mixta Paritaria.* Compuesta por ocho representantes de las organizaciones sindicales y ocho de las organizaciones empresariales firmantes del Acuerdo.

— *Comisiones Paritarias Sectoriales.* Creadas por rama de actividad, para velar por el acuerdo en el sector correspondiente.

— *Órganos Territoriales.* No pueden superar los ocho miembros. A finales de 1996 existían en todas las comunidades autónomas, excepto en País Vasco y Canarias[22].

— *Ente Paritario Estatal.* Éste es la Fundación para Formación Continua en la Empresa (FORCEM), a la que el Inem transfiere las cantidades correspondientes de la cuota de formación destinadas a la financiación del acuerdo.

La FORCEM

La FORCEM es una fundación de carácter privado que constituyeron las organizaciones firmantes del I Acuerdo Nacional de Formación Continua (1992), con la finalidad de aprobar, financiar, apoyar y realizar el seguimiento adecuado de las acciones previstas en los acuerdos. A través de la FORCEM se han canalizado desde 1993 las políticas y los recursos públicos dedicados a la Formación Continua de los trabajadores. Contempla seis tipos de actuaciones:

---

[21] Véase Alcaide Castro, M., González Rendón, M. y Flórez Saborido, I., *Mercado de Trabajo, reclutamiento y formación en España*, Ed. Pirámide, Madrid, 1996.

[22] FORCEM, *Memoria de Actividades 1996*, (CD-ROM), Madrid, 1998.

— Planes de Formación para empresas.

— Planes Agrupados, promovidos por asociaciones empresariales o sindicales del mismo sector.

— Planes Intersectoriales, para el desarrollo de aquellas acciones formativas que, por su naturaleza, tengan un componente común a varias ramas de actividad.

— Permisos individuales para la formación.

— Convocatorias enmarcadas dentro de las iniciativas del Fondo Social Europeo (ADAPT).

— Participación en el Programa LEONARDO DA VINCI para promover la Formación Profesional en Europa.

Los cursos son impartidos directamente por los sindicatos y los empresarios (a través de sus estructuras propias o de instituciones creadas para tal fin) o indirectamente, contratándolos con empresas que los ofertan.

Desde que comenzó a funcionar la FORCEM se ha producido un crecimiento progresivo en el número de planes, participantes y financiación (tabla 8). En 1993 se realizaron 691 planes de formación, en los que participaron casi 300.000 trabajadores y cuya financiación supuso más de 9.300 millones de pesetas. Cuatro años más tarde, en 1996, los planes casi se habían triplicado (1.775), los participantes se habían multiplicado por cuatro (más de 1,2 millones) y los recursos económicos se habían sextuplicado (60.467 millones). Para 1998 se ha previsto destinar 70.000 millones de pesetas para estos cursos.

Parece existir una correlación entre la Formación Continua en el empleo y el nivel educativo adquirido anteriormente. Se aprecia un incremento de participación de trabajadoras y trabajadores cualificados, que ha sido constante a lo largo del cuatrienio (gráfico 13), y que en 1996 significó la concentración en este colectivo de más de la mitad de los participantes (50,4%). Este incremento se produce en detrimento de las categorías más altas.

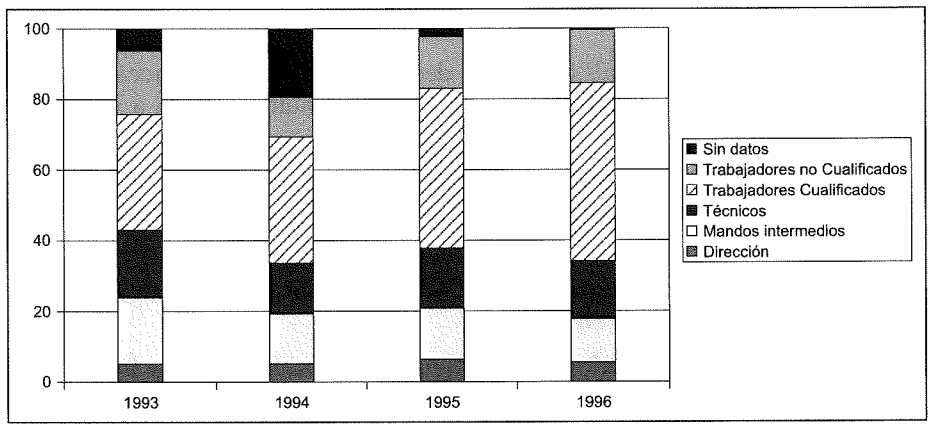
La distribución de los participantes por edad (tabla 9) se mantiene relativamente estable en 1996 respecto a 1995, con una alta concentración,

Tabla 8 – Evolución de los planes, el número de participantes y la financiación de la FORCEM. 1993-1996

	Planes	Participantes	Financiación
1993	691	299.948	9.317.900.121
1994	1.451	807.273	29.986.903.036
1995	2.278	1.279.501	51.634.748.852
1996	1.775	1.257.071	60.466.715.787

Fuente: FORCEM, *Memoria de actividades 1996*, (CD-ROM), Madrid, 1998.

Gráfico 13 – Evolución de los trabajadores que participan en acciones formativas por características profesionales. En porcentaje. 1993-1996



Fuente: FORCEM, *Memoria de actividades 1996*, (CD-ROM), Madrid, 1998.

ligeramente creciente, en los trabajadores entre 25 y 45 años: casi el 68% de los participantes. Resalta, por un lado, el crecimiento de un 6% entre los trabajadores mayores de 45 años, y, por otro, el descenso del colectivo de jóvenes menores de 25 años, que pierde algo más de 11 puntos.

En la misma tabla 9 podemos apreciar el porcentaje de trabajadores de esos grupos de edad que reciben formación respecto al total de asalariados. Es una medida mucho más adecuada de la distribución e intensidad de la formación. Aproximadamente el 20% de los asalariados entre 25 y 45

Tabla 9 – Evolución de los participantes en acciones formativas de los ANFC según edad y sexo y en porcentaje respecto a los asalariados. 1993-1996

	1993 (*)		1994		1995		1996	
	ANFC	%	ANFC	%	ANFC	%	ANFC	%
Menores de 25 años	25.495	2,05	70.713	6,04	149.518	12,07	132.673	11,00
De 25 a 35 años	0	0,00	226.424	10,15	508.935	22,37	517.583	22,37
De 36 a 45 años	212.964	13,88	221.692	14,49	337.071	21,12	335.046	19,66
Mayores de 45 años	61.489	3,72	125.237	7,69	207.969	12,19	220.756	12,63
Sin datos			163.207		76.008		51.013	
Hombres	203.965	4,53	565.003	12,74	871.239	19,03	818.704	17,71
Mujeres	95.983	4,62	211.603	9,96	407.936	18,22	438.167	18,66
Sin asignar			30.667		325		200	
Total	**299.948**	**4,56**	**807.273**	**12,30**	**1.279.500**	**18,77**	**1.257.071**	**18,03**

(*) En 1993 sólo existen los grupos de «Menores de 25», «De 25 a 45 años» y «Mayores de 45 años».

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de FORCEM, *Memoria de actividades 1996*, (CD-ROM), Madrid, 1998; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

años recibió en 1996 algún tipo de formación financiada y gestionada por la FORCEM. En los grupos de los extremos, dicho porcentaje se reduce prácticamente a la mitad. Este dato es especialmente preocupante en el caso de los mayores de 45 años, ya que la falta de cualificación de estos trabajadores acentúa aún más su ya de por sí débil situación en el mercado laboral, que se expresa con toda su crudeza en los casos que desembocan en el paro.

Los resultados por sexo muestran que en 1996 las mujeres incrementaron su participación relativa en tres puntos porcentuales, continuando la tendencia de 1995. Con ello han equilibrado su participación en el sistema de Formación Continua. Así, mientras en 1994 la cobertura de la población asalariada masculina era del 12,7% y la de las mujeres del 10%, en 1995 dichos porcentajes eran del 19% para los hombres y del 18,2% para las mujeres; en 1996 la participación de las mujeres (18,7%) superó ligeramente a la de los hombres (17,7%).

El dato global de participación (18%) resulta ciertamente positivo por sí mismo; el salto respecto a 1993 (4,6%) es espectacular. De mantenerse el nivel de participación de 1996, en cinco o seis años podría haber recibido Formación Profesional Continua el 100% de los asalariados. Sin embargo, esta dimensión puramente cuantitativa debe completarse necesariamente con un análisis de la calidad de los cursos y de la eficacia (adecuación de los resultados a los objetivos) y eficiencia (relación entre los resultados y los recursos utilizados) de las acciones formativas. La información a este respecto, además de escasa, resulta muy vaga e imprecisa y sobre ella se cierne la duda del rigor y el control de muchas de las empresas y entidades con quienes se contrata la formación.

Además, otra sombra acompaña de manera permanente la actuación de la FORCEM: la que se refiere al uso correcto de los fondos. En octubre de 1998 el Tribunal de Cuentas emitió un Informe de Fiscalización de la Fundación para la Formación Continua entre los años 1993 y 1995, que obligaba a devolver al Inem 8.396 millones de pesetas recibidos entre 1994 y 1995 por la «falta de existencia de partes de asistencia a los cursos, la imputación excesiva de costes estructurales, la duplicidad de facturas, el cobro de matrículas incumpliendo el requisito de gratuidad y la falta de planes estratégicos para la Formación»[23]. Según el Tribunal de Cuentas, de los 8.952 cursos subvencionados se impartieron sólo 7.769, es decir, un 87% de ellos; del resto no se sabe nada. Estas irregularidades quedaron confirmadas, al menos implícitamente, cuando el propio Gobierno reconoció la necesidad de realizar cambios en la institución.

---

[23] *El País*, 2 de octubre de 1998, p. 65; *La Gaceta de los Negocios*, 2 de octubre de 1998, p. 2; *Cinco Días*, 2 de octubre de 1998, p. 17; *El Mundo*, 2 de octubre de 1998, p. 46; *La Gaceta de los Negocios*, 6 de octubre de 1998, p. 3.

3.3 *Tomarse en serio las empresas de trabajo temporal*

Dentro de este apartado dedicado a la Formación Profesional Continua creemos necesario hacer referencia a las empresas de trabajo temporal (ETTs). Se trata, no cabe duda, de una realidad discutida y discutible, pero no parece lógico ignorar el hecho de que gestionan ya, apenas cuatro años después de su legalización en nuestro país, más de un millón de contratos al año (el 14% de todos los registrados en 1997), volumen que, a tenor de lo que está ocurriendo en los países europeos y en Estados Unidos, seguirá aumentando en los próximos años.

Los atentados sufridos por algunas agencias de trabajo temporal durante 1998 son la manifestación más extrema e irracional del rechazo que en general provocan en la mayor parte de la población, que tiende a identificarlas como empresas que se aprovechan de la situación precaria de los más débiles en el mercado laboral. En esta imagen negativa hay bastante de tópico, pero también mucho de realidad. Entre las más de 400 ETTs que existen actualmente en nuestro país son bastantes las que responden aún al perfil de un negocio coyuntural y desprofesionalizado, preocupado casi en exclusiva del beneficio inmediato que procura una intermediación remunerada. El intrusismo ha sido uno de los principales problemas que ha sufrido el sector en los años que lleva funcionando y una de las causas de su mala imagen social. En la actualidad asistimos a un proceso de clarificación y ordenación del sector, tras unos inicios de proliferación un tanto caótica. Las protagonistas de este proceso de ordenación y profesionalización del sector son un grupo de grandes empresas, que, en un inevitable proceso de concentración, acaparan gran parte del total de los contratos y que apuestan por la especialización, la formación y la prestación de un servicio a medida y de calidad para sus empresas clientes. Las seis empresas más importantes del sector (Adecco, Alta Gestión, Laborman, Flexiplan, People y Manpower) suman el 73% de la cuota de mercado.

Son varios los datos que ilustran y que explican la polémica aceptación de las ETTs. En primer lugar, según las estadísticas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en 1997 el 39% de los contratos hechos por ETTs tuvieron una duración inferior a cinco días y el 58% inferior a un mes. Seguramente una parte importante del 38% de contratos en los que se declara duración indeterminada es también de muy corta duración. Son cifras preocupantes y que exigen un seguimiento riguroso, pero al analizarlas y valorarlas debemos tener en cuenta tanto la teórica naturaleza de este empleo como el hecho de que se concentra en sectores como la hostelería, la restauración y el comercio, con presencia significativa de trabajo temporal estructural. Hasta ahora este fenómeno en las empresas se cubría fundamentalmente mediante la economía sumergida, con una evidente precariedad en cuanto a protección social y a condiciones de seguridad e higiene

en el trabajo. El nuevo contrato a tiempo parcial podría convertirse en una alternativa a las ETTs en algunas de esas situaciones, en muchas de las cuales la actuación de las ETTs ha venido acompañada de protestas y denuncias en relación con la seguridad de los trabajadores, sus derechos de representación y la actuación sindical.

Según las propias ETTs, una de sus funciones básicas es facilitar la inserción laboral, especialmente de aquellos sectores de la población que encuentran mayores dificultades para hacerlo por los cauces habituales. La escasísima eficacia del Inem en esta tarea (gestiona alrededor del 13% de las colocaciones) abre un gran margen para la actuación de las ETTs. De hecho, éstas están supliendo en parte al Inem como agencia de colocación. Los datos de contratos registrados muestran que se han convertido en una vía de inserción de los jóvenes y de los recién titulados, pero que no han tenido el mismo éxito en la inserción de parados de más de 45 años (no llegan al 5% del total de los contratos). Como dato que avala su función de inserción, se señala que aproximadamente un 35% de los trabajadores contratados por ETTs en España acaban con un contrato estable en las empresas usuarias. Lo cual, dicho sea de paso, pone en entredicho que se trate en la mayor parte de los casos de trabajos temporales.

Pero si algo ha marcado la imagen negativa de las ETTs ha sido la menor retribución de los trabajadores puestos a disposición por las ETTs. La firma el 31 de enero de 1997 del II Convenio Estatal por las patronales de las ETTs y los sindicatos supone el inicio de un proceso de cambio notable en este aspecto. En 1998, estos trabajadores deben cobrar el 80% de los sueldos del convenio del sector de la empresa usuaria, el 90% en 1999 y el 100% en el 2000. De este modo, el coste de los trabajadores de las ETTs será superior al de los de plantilla, con lo que desaparecerá la reducción de costes salariales como razón fundamental para que una empresa acuda a una ETT.

Nos encontramos, por tanto, ante un cuadro lleno de claroscuros. Se trata de un sector muy marcado por los estereotipos, los juicios generalizadores y el desconocimiento. Las propias ETTs son las principales interesadas en desterrar las prácticas e imágenes negativas que las acompañan y en legitimarse socialmente siendo percibidas más como un servicio eficaz para los trabajadores y para las empresas que como un puro negocio. A la sociedad corresponde exigir un control riguroso de su actividad, pero también tener un conocimiento de sus resultados y un reconocimiento de sus funciones, potenciadas en un contexto laboral como el que parece sobrevenir.

Pero si nos referimos a las ETTs en este estudio no es tanto por su creciente importancia en el empleo cuanto por el papel que pueden llegar a desempeñar en la Formación Continua. En primer lugar, por ley, las ETTs

están obligadas a dedicar un 1% de la masa salarial a dar formación[24] a sus trabajadores. Según se desprende de la información que las empresas tienen que aportar para la renovación de la autorización, parece que están cumpliendo con esta obligación e incluso van más allá, pues invierten un 1,25% como media. Sin embargo, no se dispone de datos referentes a trabajadores formados ni materias objeto de tal formación que nos permitan hacer una primera valoración de esta formación.

En la medida en que se cumpla la equiparación salarial de los trabajadores de las ETTs con el resto, el factor diferencial será cada vez más la calidad del servicio, en la que ocupará un lugar privilegiado la adecuada cualificación de los trabajadores. Por ello, habrán de preocuparse de conocer bien a sus trabajadores, de identificar sus necesidades de formación y de proporcionarles el acceso a aquellas materias que les permitan realizar mejor su trabajo y con mayor satisfacción. Todas las grandes empresas del sector citan la formación como elemento clave de su propia competitividad.

Sería importante, no obstante, homologar de algún modo esa formación, para que los trabajadores que la recibieran obtuvieran una cualificación reconocida. Para ello es básico controlar la calidad de la formación que se ofrece y coordinar esa actividad formativa con otras ofertas de Formación Continua con reconocimiento oficial. Se trata de rentabilizar al máximo todas las estructuras y los recursos formativos y garantizar la más amplia calidad y validez de la formación recibida.

Las ETTs ocupan, además, un lugar privilegiado para captar las necesidades de cualificación y formación que demandan las empresas y para comprobar el nivel y la idoneidad real de las cualificaciones de los trabajadores que acuden a ellas. Esto les permite realizar programas de formación eminentemente prácticos y normalmente de corta duración, que capacitan de forma rápida a muchas personas para realizar determinadas tareas demandadas por las empresas, pero para las cuales, o no existen programas de formación o éstos son muy esporádicos. Es necesario aprovechar esta posición y, sobre todo, su mayor agilidad en la respuesta para ir ofreciendo perfiles ajustados de profesionales para las demandas precisas de las empresas. Esta experiencia puede ser de gran utilidad para una adecuada planificación de los contenidos de los cursos de Formación Profesional.

En la promoción y mejora del empleo, todos los esfuerzos y las aportaciones son bienvenidos y necesarios. La legitimación social de las ETTs está estrechamente vinculada a un cumplimiento serio, riguroso y eficaz de sus obligaciones y de sus fines. Es necesario un mayor entendimiento por par-

---

[24] «Una formación suficiente y adecuada a las características del puesto de trabajo a cubrir, teniendo en cuenta su cualificación y experiencia profesional, y prestando especial atención a los riesgos a los que vayan a estar expuestos.» Ley 14/1994.

te de la sociedad y de la Administración Pública del papel que desempeñan las empresas de trabajo temporal. Éste deberá traducirse en un cambio de la imagen percibida de este sector de actividad y en una mayor colaboración de los distintos agentes –Gobierno, sindicatos y empresarios– en el desarrollo y orientación de esta actividad[25]. La formación puede ser un ámbito privilegiado para iniciar y consolidar esta colaboración.

4. Hacia un sistema integrado de Formación Profesional

4.1 Los costes de una oferta formativa descoordinada

La imagen que resulta del análisis de los tres subsistemas de Formación Profesional que hemos expuesto en los apartados anteriores no es precisamente positiva: desprestigio social, pobres resultados, inadecuación oferta-demanda, escaso control de la calidad de los cursos y del uso de los fondos... Pero por encima de todo predomina una imagen de descoordinación, de fragmentación, de compartimentos estancos.

Los resultados de esta descoordinación y fragmentación son de sobra conocidos: solapamiento de las ofertas formativas, uso poco eficiente de los recursos económicos y formativos, escasa eficacia de los programas, desconocimiento y desconfianza entre los subsistemas. Los costes externos al sistema son también considerables: el alejamiento entre el sistema de Formación Profesional y la empresa conlleva una falta de conocimiento y reconocimiento mutuo en lo que se refiere a las cualificaciones que tiene un coste económico y de competitividad muy alto para las empresas de nuestro país. Por otro lado, la ausencia de una planificación coordinada de las distintas ofertas de Formación Profesional impide una adecuada y coherente cualificación de los alumnos de Formación Profesional Reglada, de los parados y de los trabajadores ocupados. La tan publicitada preocupación por estas personas queda resuelta así más en el formalismo de los números y las estadísticas que en la realidad del cambio de sus condiciones o sus expectativas laborales.

Esta situación resulta mucho menos aceptable cuando comprobamos que en multitud de documentos de la Comisión Europea (*Libro Blanco «Crecimiento, competitividad y empleo»* y el *Libro Blanco de la Educación y la Formación*) y de diversos comités y asociaciones (Organización Europea

[25] Un caso bien ilustrativo de estas posibilidades de colaboración lo constituye la empresa holandesa Start, una de las ETTs más importantes de Europa y en la que recientemente se ha integrado la española People. En esta empresa de trabajo temporal, que tiene carácter de fundación privada, participan, en igualdad de condiciones, agencias gubernamentales, sindicatos y organizaciones empresariales.

de Empresarios, Conferencia Europea de Sindicatos, Comité de la Comisión Europea para Investigación y Desarrollo, Organización Internacional del Trabajo...) se insiste desde hace ya bastantes años en la necesidad de «conseguir la convergencia de la formación inicial y la continua, integrando lo máximo posible las ofertas de Formación Profesional específica impartidas por las distintas administraciones, vinculando estrechamente al mundo de la producción la componente más específica de la Formación Profesional y logrando la corresponsabilización de las organizaciones del sistema productivo en su diseño e impartición»[26].

La asunción plena de esta lógica de profunda interrelación entre el sistema productivo y el sistema formativo llevó al Reino Unido a unificar en un solo ministerio las carteras de educación y empleo. En otros casos, como en Francia, se ha concretado en la unificación de la Secretarías de Empleo y la de Formación Profesional en una única Secretaría dentro del Ministerio de Empleo y Solidaridad.

¿Por qué en España no se ha logrado esa integración? Las dinámicas propias de cada uno de los subsistemas de Formación Profesional explican en parte esta situación. La Formación Profesional salida de la Ley de 1970 adquiere una «lógica» casi exclusivamente escolar, tanto en su diseño como en la forma de impartir y planificar su oferta. Este problema, unido a la rigidez de sus programas y a la concepción inadecuada de la profesionalidad, produjo el factor principal de su obsolescencia y de su baja calidad: la práctica imposibilidad de adaptarse y evolucionar al ritmo de las cambiantes necesidades del sistema productivo y del mercado de trabajo. Esto provocó el progresivo alejamiento de las empresas, que no encontraban respuesta a sus necesidades formativas. Resultaba difícil encajar las necesidades más puntuales de las empresas en unas estructuras con un componente de formación básica muy fuerte y con unos currículos poco flexibles y modulares.

Este distanciamiento entre el sistema reglado de Formación Profesional y el ámbito de la producción tuvo una clara influencia en la dinámica de la Formación Profesional no Reglada. La llegada de los Fondos Europeos destinados a la cualificación de la población activa –FSE sobre todo– supuso un fuerte incremento de los recursos destinados a la Formación Profesional no Reglada a partir de 1985. Pero no existía una infraestructura de centros y empresas de formación capaz de absorber los recursos y aplicarlos con eficacia. En esa situación lo lógico hubiera sido recurrir a la Formación Profesional Reglada y utilizar sus infraestructuras y sus recursos humanos. Sin embargo, el planteamiento y desarrollo de la Formación Ocupacional, centrado en proporcionar respuestas de cualificación concretas, inmediatas y muy heterogéneas, orientadas hacia un amplísimo abanico de ocupaciones y concretadas en un catálogo poco estructurado de cursos,

[26] Consejo Vasco de Formación Profesional, *Plan Vasco de Formación Profesional LANBIDEZ*, Vitoria, 1998, p. 36.

chocaba frontalmente con la rígida estructura y el carácter netamente escolar de la Formación Profesional Reglada y de sus centros.

La Formación Profesional Reglada, a partir de la LOGSE, hizo un gran esfuerzo de flexibilización y modularidad del currículo y de acercamiento a un concepto de profesionalidad plenamente operativo en la realidad de las empresas. Se hicieron investigaciones de los sectores productivos mediante encuestas directas de puestos de trabajo y empresas. Se estudiaron datos desde el Inem, el Ministerio de Educación y Cultura, las organizaciones empresariales, sindicales y entidades de prestigio en el sector. Estos estudios sectoriales han sido el punto de partida para el catálogo de títulos académicos de la Formación Profesional Reglada y para el repertorio de certificados de profesionalidad de la Formación Profesional Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En paralelo se hizo un gran esfuerzo en el proceso de ordenación de la Formación Profesional no Reglada, pero en él no se tuvieron en cuenta ni la evolución similar que se estaba realizando en el sistema educativo ni las aportaciones de las organizaciones sindicales y empresariales.

No obstante, sería ingenuo achacar esta fragmentación y descoordinación de las distintas ofertas de Formación Profesional únicamente a las dinámicas propias de cada uno de los subsistemas. Como consecuencia de la imagen que se generaba de intervenir ante el problema del paro cuando se ponían en marcha cursos de formación, casi la totalidad de las administraciones y organismos públicos con incidencia social se han convertido en actores de la formación. En la actualidad se está interviniendo en materia de Formación Profesional no Reglada desde todas las Administraciones y desde todo tipo de entidades y asociaciones: el Inem, diferentes departamentos de las comunidades autónomas y de las diputaciones, ayuntamientos, universidades, empresarios, sindicatos, asociaciones y colegios profesionales y empresas privadas. Este interés político y social por aparecer como actores de la formación no puede ocultar otro interés menos confesable: acceder y controlar una parte de los cuantiosos recursos destinados a la Formación Profesional. La confusión en torno a los criterios de homologación de cursos y de centros, consecuencia de una falta de criterios previos consensuados entre los tres subsistemas de Formación Profesional, era un contexto propicio para la multiplicación de una oferta formativa que en muchas ocasiones funcionó en clave de «capacidad de acceder a las subvenciones públicas», más que en criterios de necesidad, utilidad y eficacia.

4.2 Un camino comenzado

A pesar de todo lo dicho en el epígrafe anterior, sería injusto decir que en nuestro país no se ha avanzado en la integración de los distintos subsistemas de la Formación Profesional. Al menos en el plano legislativo y de programación, los avances son evidentes.

Según el artículo 30 de la LOGSE, «la formación profesional comprenderá el conjunto de enseñanzas que, dentro del sistema educativo y reguladas en esta ley, capaciten para el desempeño cualificado de las distintas profesiones. Incluirá también aquellas otras acciones que, dirigidas a la formación continua en las empresas y a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores, se desarrollen en la Formación Profesional Ocupacional que se regulará por su normativa específica. Las Administraciones Públicas garantizarán la coordinación de ambas ofertas de Formación Profesional». Por tanto, la LOGSE deja claro que la Formación Profesional Reglada sólo puede concebirse como parte de un sistema integrado de Formación Profesional.

La idea de integración es también el eje del *Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional 1998-2002*, aprobado en marzo de 1998. En él se plantea la necesidad de estructurar coordinadamente los tres subsistemas para lograr una vertebración y cooperación activa, efectiva, funcional y territorial del Sistema Nacional de Formación Profesional. Sus objetivos son los siguientes:

1. La creación del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, con participación de las comunidades autónomas, que permita la formación a lo largo de la vida, a través de la integración de los tres subsistemas de Formación Profesional. Para ello, el nuevo Programa contempla la creación de un Instituto Nacional de Cualificaciones. Quiere aunar esfuerzos para conseguir la implantación y, en su caso, adecuación de los contenidos de los Certificados de Profesionalidad; la potenciación de los centros de formación con servicios complementarios relacionados con la orientación e inserción laboral y el reconocimiento de la dimensión europea en la que debe inscribirse nuestra Formación Profesional. Esto podrá traducirse en políticas de transparencia de las cualificaciones, en facilitar la libre circulación de trabajadores, en optimizar la aplicación de los Fondos Estructurales y en favorecer la movilidad de los alumnos/trabajadores y formadores.

2. La profesionalización para la inserción a través de la colaboración de la empresa-escuela. Es decir, se ha de conseguir el máximo de empleabilidad de las acciones formativas. Siempre en atención a las necesidades del mercado, a los nuevos yacimientos de empleo y a las actividades de economía social y de las ONGs. Se contemplan medidas de Formación en Centros de Trabajo (FCT), contratos de formación, distintas modalidades de prácticas e intercambio de recursos humanos entre escuela y empresa.

3. El desarrollo de un sistema integrado de información y orientación profesional, para hacer llegar a todos los colectivos potencialmente interesados información sobre el empleo y la vía de adquisición de las competencias profesionales que ofrece el sistema formativo en cualquiera de sus modalidades.

4. La seguridad de una garantía en la claridad, evaluación y seguimiento de la Formación Profesional. La cualificación de los profesores y formadores, la calidad de los métodos y formas de enseñanza y los ajustes de programas son los retos esenciales que hasta ahora –y a la vista de lo analizado en este capítulo– son más deficitarios.

5. La necesidad de enmarcar la Formación Profesional en el contexto y dimensión europea. La libre circulación de los trabajadores podrá ser efectiva en el momento en que exista una transparencia de las cualificaciones profesionales y un método común de acreditación. Hasta ahora, la petición de subvenciones para la formación era una llave de entrada a los Fondos Estructurales del FSE. Esta indiscriminada asignación de recursos tendrá que empezar a ser controlada al menos cuidando la coherencia de las acciones formativas con los Fondos Estructurales.

6. La programación de la oferta a grupos determinados y con necesidades específicas. Estas necesidades se ubican en colectivos determinados (jóvenes, mujeres e inmigrantes desempleados) y en aquellos profesionales que tenga que recualificar su actividad profesional.

El Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, y sobre todo su «brazo ejecutor», el Instituto Nacional de Cualificaciones, es la clave de la visión integradora que vertebra el *Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional 1998-2002*. Necesitamos un sistema de Formación Profesional permeable, donde todos puedan entrar y salir del sistema educativo y de los sistemas de Formación Profesional en general en cualquier momento de su vida. Por ello es prioritario que, a través de la acción del Instituto Nacional de Cualificaciones, queden perfectamente reseñados cuáles son los requerimientos del mercado de trabajo para cada una de las profesiones en cada momento, las necesidades de cualificación y el contenido de éstas, así como las correspondencias entre los distintos sistemas formativos. La importancia de esta tarea debería evitar que dicho instituto acabe convirtiéndose en la reedición corregida y aumentada de la unidad interministerial de las cualificaciones creada anteriormente, y que no ha servido hasta ahora para nada. Si se cree que el Instituto Nacional de Cualificaciones debe desarrollar verdaderamente una política de control y de armonización de las certificaciones que se elaboren y produzcan en España, entonces debe tener un tratamiento, una financiación y una estructura adecuadas.

Parecen, por tanto, estar puestas las bases para ir acercándonos progresivamente a un verdadero sistema integrado de Formación Profesional, aunque el camino que aún queda por recorrer es largo y está lleno de no pocas dificultades. No es fácil superar las inercias estructurales, los estereotipos, las imágenes sociales y hasta las lógicas e intereses particularistas, tanto en lo político como en lo económico. Quizá en pocos ámbitos como en éste sea tan necesario recuperar el valor de la confianza y la colaboración leal de todos los actores implicados. Su rentabilidad económica y so-

cial depende en gran medida de la consolidación y de la operatividad de esos valores.

4.3 Centralidad de la Formación Profesional Reglada

En ese proceso de integración de los tres subsistemas de la Formación Profesional hay que partir del sistema educativo. La Formación Profesional Reglada y los centros y profesionales que la imparten deben ser la base de la integración de todo el sistema. Un primer e importante paso en ese sentido se ha dado ya en la LOGSE con la estructuración de la Formación Profesional Reglada en torno al concepto de competencia profesional: la Formación Profesional debe concebirse como un todo único que persigue la competencia profesional de quienes acceden a ella tanto para facilitar su inserción profesional como para permitir su promoción. Es precisamente este concepto clave de competencia profesional, entendida como conjunto de capacidades, conocimientos, destrezas y actitudes adquiridas a través de la formación o, en su caso, de la práctica laboral que posibiliten el desempeño de una profesión en el nivel requerido por el empleo, el que permite concebir la Formación Profesional como un todo único. La flexibilización del currículo y el carácter modular de la oferta formativa introduce elementos de «capilarización» del sistema que facilitan notablemente el contacto, el conocimiento y la influencia mutua entre los subsistemas. La organización de las titulaciones en torno a áreas profesionales añade un elemento de coherencia y unidad a la oferta formativa absolutamente necesario en los tres subsistemas.

Esta centralidad de la Formación Profesional Reglada no se reduce a servir como guía de planificación y estructuración de los otros dos subsistemas. El sistema reglado dispone de una infraestructura, unos medios y un personal en gran medida infrautilizados que podrían aprovecharse mejor. Los centros de Formación Profesional Reglada tienen que convertirse en centros integradores de interconexión de los diferentes subsistemas. Hay que reforzar su participación directa en la impartición de Formación Continua y Ocupacional. Ésta es la única forma de que haya centros realmente capacitados, con suficiente infraestructura y con los medios técnicos necesarios. La constitución de una potente red de centros públicos y privados es la única forma de evitar la ya mencionada dispersión de las estructuras y de los fondos, a la vez que facilitará las imprescindibles tareas de homologación y de control de la calidad y la eficacia de las acciones formativas.

Los centros han mejorado bastante en dotaciones, pero mucho dinero de los fondos europeos destinado a la Formación Profesional se ha desviado hacia la Educación Secundaria o el Bachillerato, cuando debería haber sido invertido exclusivamente en la Formación Profesional. Por otro lado, la implantación de los ciclos formativos, con los adecuados niveles de cali-

dad, va a requerir un gran esfuerzo económico. En el *Plan de Acción para el Empleo del Reino de España* presentado en la Cumbre de Cardiff se prevé dedicar unos 638.000 millones al desarrollo del *Nuevo Plan Nacional de Formación Profesional 1998-2002*; de ellos, 388.773 irán destinados a Formación Profesional Ocupacional y Continua y 249.627 a Formación Profesional Reglada. En la medida en que el éxito y la consolidación de los ciclos formativos y de la oferta modular de los centros de Formación Profesional Reglada resulta esencial para alcanzar un sistema integrado de Formación Profesional, sería lógico que una parte significativa de los recursos destinados a la Formación Profesional Ocupacional y Continua revirtiera en dichos centros.

Con todo, para que los centros de Formación Profesional Reglada se conviertan en verdaderos centros integrales y que respondan adecuadamente a las demandas del sistema productivo y de la sociedad, además del necesario apoyo económico, se ha de prestar especial atención a dos aspectos: la cualificación del profesorado y la colaboración con las empresas.

Como consecuencia de la falta de evolución de los planes de estudio de la FP-I y FP-II, la formación del profesorado no ha alcanzado el grado de desarrollo y sistematización que requiere la Formación Profesional específica de los ciclos formativos. La implantación progresiva de este sistema, capaz de dar cobertura a las necesidades de formación de todo el profesorado de la oferta pública y concertada de Formación Profesional tiene que ir acompañada de un «plan de choque» que permita que las diversas especialidades actuales del profesorado de Formación Profesional Reglada alcancen las competencias correspondientes a los perfiles derivados del nuevo papel docente asignado. En este contexto, resultan especialmente preocupantes las noticias recientes acerca de la prevista reducción del número de profesores técnicos de 6.200 a 4.900 en los centros públicos.

El contacto entre la empresa y el centro de Formación Profesional debe ser directo y habitual. Los profesores deben ir a la empresa y ésta debe conocer los centros integrados de Formación Profesional para poder dar Formación Continua a sus trabajadores y para conocer la calidad de la formación que se da a los alumnos tanto de Formación Profesional Reglada como Ocupacional con vistas a su posible contratación; la empresa debe invertir en el centro y poner a su disposición el material y la nueva tecnología si quiere que después esos alumnos puedan ir a hacer las prácticas a su empresa y conozcan de antemano los materiales, herramientas o tecnologías que se están empleando. Y esa misma herramienta y maquinaria se puede utilizar para formar a los empleados de las empresas. Por todo ello, las empresas deben implicarse mucho más en la formación y en el contacto con los centros.

Cuadro 3 – Ciclos Formativos de Grado Medio

FAMILIA PROFESIONAL	CICLOS FORMATIVOS DE GRADO MEDIO
ACTIVIDADES AGRARIAS	– Explotaciones Agrarias Extensivas – Explotaciones Agrícolas Intensivas – Explotaciones Ganaderas – Jardinería – Trabajos Forestales y de Conservación del Medio Natural
ACTIVIDADES FÍSICAS Y DEPORTIVAS	– Conducción de Actividades Físico-Deportivas en el Medio Natural
ACTIVIDADES MARÍTIMO-PESQUERAS	– Buceo a Media Profundidad – Operación, Control y Mantenimiento de Máquinas Marinas e Instalaciones del Buque – Operaciones de Cultivo Acuícola – Pesca y Transporte Marítimo
ADMINISTRACIÓN	– Gestión Administrativa
ARTES GRÁFICAS	– Encuadernación y Manipulados de Papel y Cartón – Impresión en Artes Gráficas – Preimpresión en Artes Gráficas
COMERCIO Y MARKETING	– Comercio
COMUNICACIÓN, IMAGEN Y SONIDO	– Laboratorio de Imagen
HOSTELERÍA Y TURISMO	– Cocina – Pastelería y Panadería – Servicios de Restaurante y Bar
IMAGEN PERSONAL	– Caracterización – Estética Personal Decorativa – Peluquería
INDUSTRIAS ALIMENTARIAS	– Conservería Vegetal, Cárnica y de Pescado – Elaboración de Aceites y Jugos – Elaboración de Productos Lácteos – Elaboración de Vinos y otras Bebidas – Matadero y Carnicería-Charcutería – Molinería e Industrias Cerealistas – Panificación y Repostería
MADERA Y MUEBLE	– Fabricación a Medida e Instalación de Carpintería y Mueble – Fabricación Industrial de Carpintería y Mueble – Transformación de Madera y Corcho
MANTENIMIENTO DE VEHÍCULOS AUTOPROPULSADOS	– Carrocería – Electromecánica de Vehículos
MANTENIMIENTO Y SERVICIOS A LA PRODUCCIÓN	– Instalación y Mantenimiento Electromecánico de Maquinaria y Conducción de Líneas – Mantenimiento Ferroviario – Montaje y Mantenimiento de Instalaciones de Frío, Climatización y Producción de Calor
QUÍMICA	– Laboratorio – Operaciones de Fabricación de Productos Farmacéuticos – Operaciones de Proceso de Pasta y Papel – Operaciones de Proceso en Planta Química – Operaciones de Transformación de Plásticos y Caucho

Sigue **Cuadro 3 – Ciclos Formativos de Grado Medio**

FAMILIA PROFESIONAL	CICLOS FORMATIVOS DE GRADO MEDIO	FAMILIA PROFESIONAL	CICLOS FORMATIVOS DE GRADO MEDIO
EDIFICACIÓN Y OBRA CIVIL	– Acabados de Construcción – Obras de Albañilería – Obras de Hormigón – Operación y Mantenimiento de Maquinaria de Construcción	SANIDAD	– Cuidados Auxiliares de Enfermería – Farmacia
ELECTRICIDAD Y ELECTRÓNICA	– Equipos Electrónicos de Consumo – Equipos e Instalaciones Electrotécnicas	TEXTIL, CONFECCIÓN Y PIEL	– Calzado y Marroquinería – Confección – Operaciones de Ennoblecimiento Textil – Producción de Hilatura y Tejeduría de Calada – Producción de Tejidos de Punto
FABRICACIÓN MECÁNICA	– Fundición – Mecanizado – Soldadura y Calderería – Tratamientos Superficiales y Térmicos	VIDRIO Y CERÁMICA	– Operaciones de Fabricación de Productos Cerámicos – Operaciones de Fabricación de Vidrio y Transformados

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Educación y Cultura.

Cuadro 4 – Ciclos Formativos de Grado Superior

FAMILIA PROFESIONAL	CICLOS DE GRADO SUPERIOR	FAMILIA PROFESIONAL	CICLOS DE GRADO SUPERIOR
ACTIVIDADES AGRARIAS	– Gestión y Organización de Empresas Agropecuarias – Gestión y Organización de los Recursos Naturales y Paisajísticos	IMAGEN PERSONAL	– Asesoría de Imagen Personal – Estética
ACTIVIDADES FÍSICAS Y DEPORTIVAS	– Animación de Actividades Físicas y Deportivas	INDUSTRIAS ALIMENTARIAS	– Industria Alimentaria
ACTIVIDADES MARÍTIMO-PESQUERAS	– Producción Acuícola – Navegación, Pesca y Transporte marítimo – Supervisión y Control de Máquinas e Instalaciones de Buque	INFORMÁTICA	– Administración de Sistemas Informáticos – Desarrollo de Aplicaciones Informáticas
ADMINISTRACIÓN	– Administración y Finanzas – Secretariado	MADERA Y MUEBLE	– Desarrollo de Productos en Carpintería y Mueble – Producción de Madera y Mueble
ARTES GRÁFICAS	– Diseño y Producción Editorial – Producción en Industrias de Artes Gráficas	MANTENIMIENTO DE VEHÍCULOS AUTOPROPULSADOS	– Automoción – Mantenimiento Aeromecánico – Mantenimiento de Aviónica
COMERCIO Y MARKETING	– Comercio Internacional – Gestión Comercial y Marketing – Gestión del Transporte – Servicios al Consumidor	MANTENIMIENTO Y SERVICIOS A LA PRODUCCIÓN	– Desarrollo de Proyectos de Instalaciones de Fluidos, Térmicas y de Manutención – Mantenimiento de Equipo Industrial – Mantenimiento y Montaje de Instalaciones de Edificio y Proceso
COMUNICACIÓN, IMAGEN Y SONIDO	– Imagen – Producción de Audiovisuales, Radio y Espectáculos – Realización de Audiovisuales y Espectáculos – Sonido	QUÍMICA	– Análisis y Control – Fabricación de Productos Farmacéuticos y Afines – Industrias de Proceso de Pasta y Papel – Industrias de Proceso Químico – Plásticos y Caucho – Química Ambiental

Sigue **Cuadro 4 – Ciclos Formativos de Grado Superior**

FAMILIA PROFESIONAL	CICLOS DE GRADO SUPERIOR
EDIFICACIÓN Y OBRA CIVIL	– Desarrollo de Proyectos Urbanísticos y Operaciones Topográficas – Desarrollo y Aplicación de Proyectos de Construcción – Realización y Planes de Obra
ELECTRICIDAD Y ELECTRÓNICA	– Desarrollo de Productos Electrónicos – Instalaciones Electrotécnicas – Sistemas de Regulación y Control Automáticos – Sistemas de Telecomunicación e Informáticos
FABRICACIÓN MECÁNICA	– Construcciones Metálicas – Desarrollo de Proyectos Mecánicos – Producción por Fundición y Pulvimetalurgia – Producción por Mecanizado
HOSTELERÍA Y TURISMO	– Agencias de Viajes – Alojamiento y Comercialización Turísticas – Restauración
SANIDAD	– Ortoprotésica – Anatomía Patológica y Citología – Dietética – Documentación Sanitaria – Higiene Bucodental – Imagen para el Diagnóstico – Laboratorio de Diagnóstico Clínico – Prótesis dentales – Radioterapia – Salud Ambiental
SERVICIOS SOCIOCULTURALES Y A LA COMUNIDAD	– Animación Sociocultural – Interpretación de la Lengua de Signos – Educación Infantil – Integración Social
TEXTIL, CONFECCIÓN Y PIEL	– Curtidos – Patronaje – Procesos de Confección Industrial – Procesos de Ennoblecimiento Textil – Procesos Textiles de Hilatura y Tejeduría de Calada – Procesos Textiles de Tejeduría de Punto
VIDRIO Y CERÁMICA	– Desarrollo y Fabricación de Productos Cerámicos – Fabricación y Transformación de Productos de Vidrio

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Educación y Cultura.

Cuadro 5 – Perfiles profesionales de los Programas de Garantía Social. 1998

FAMILIA	CLAVE – PERFIL	FAMILIA	CLAVE – PERFIL
Actividades agrarias (**ACA**)	**AF** – Auxiliar de floristería **CGC** – Cuidador de ganado caballar **OAF** – Operario de actividades forestales **OCH** – Operario de cultivos hortícolas **OVJ** – Operario de viveros y jardines	Hostelería y turismo (**HOT**)	**AALL** – Ayudante de alojamiento, lencería y lavandería **AC** – Ayudante de cocina **ARB** – Ayudante de restaurante-bar
Administración (**ADM**)	**SAO** – Servicios auxiliares de oficina	Imagen personal (**IMP**)	**AP** – Auxiliar de peluquería
Artes gráficas (**ARG**)	**OIRM** – Operario de imprenta rápida y manipulados	Industrias alimentarias (**INA**)	**OCEEPSE** – Operario de captación, elaboración y envasado de productos silvestres y ecológicos **OICSP** – Operario de industrias conserveras y semiconserveras de pescados y mariscos **OMM** – Operario de industrias lácteas **OTC** – Operario de mataderos y primeras transformaciones cárnicas
Artesanías (**A**)	**OAC** – Operario de alfarería y cerámica **OB** – Operario de bisutería	Madera y mueble (**MAM**)	**OC** – Operario de carpintería **OFIMM** – Operario de fabricación e instalación de muebles modulares **OMM** – Operario de mecanizado de la madera **OTC** – Operario de transformación del corcho
Comercio y marketing (**COM**)	**ADC** – Auxiliar dependiente de comercio	Mantenimiento de vehículos autopropulsados (**MVA**)	**AC** – Ayudante de carrocería **ARV** – Ayudante de reparación de vehículos
Comunicación, imagen y sonido (**CIS**)	**ALI** – Auxiliar de laboratorio de imagen	Mantenimiento y servicios a la producción (**MSP**)	**OMBE** – Operario de mantenimiento básico de edificios **ORC** – Operario de refrigeración climatización **OMAI** – Operario de manipulados auxiliares de la industria (*)
Edificación y obra civil (**EOC**)	**OA** – Operario de albañilería **OC** – Operario de cantería **OF** – Operario de fontanería **ORL** – Operario de revestimientos ligeros **PE** – Pintor-empapelador **PD** – Pintor decorador **YE** – Yesista-escayolista	Sanidad (**SAN**)	**ATS** – Auxiliar de transporte sanitario

Sigue **Cuadro 5 – Perfiles profesionales de los Programas de Garantía Social. 1998**

FAMILIA	CLAVE – PERFIL	FAMILIA	CLAVE – PERFIL
Electricidad y electrónica (**ELE**)	**OIEBT** – Operario de instalaciones eléctricas de baja tensión	Servicios a la comunidad (**SSC**)	**AD** – Auxiliar de ayuda a domicilio y residencias asistidas
Fabricación mecánica (**FME**)	**HFA** – Herrero y forjador agrícola **OC** – Operario de calderería **OCMA** – Operario de construcciones metálicas de aluminio **OS** – Operario de soldadura	Textil, confección y piel (**TCP**)	**OMCI** – Operario maquinista de confección industrial **RCM** – Reparador de calzado y marroquinería **T** – Tapicero

(*) Sólo para la modalidad de alumnos con necesidades educativas especiales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Educación y Cultura.

Cuadro 6 – Certificados de Profesionalidad de la Formación Ocupacional

CURSOS	CERTIFICADOS	CURSOS	CERTIFICADOS
AGRARIA	– Horticultor – Tractorista – Trabajador Forestal – Porcinocultor de Intensivo – Fructicultor – Jardinero	TURISMO Y HOSTELERÍA	– Cocinero – Camarero/a de Pisos – Camarero/a de Restaurante Bar – Recepcionista de Hotel – Empleado de Agencias de Viajes – Gobernanta de hotel
SERVICIOS A LAS EMPRESAS	– Experto en limpieza de Inmuebles – Programador de Aplicaciones Informáticas – Encuestador – Técnico Sistemas Microinformáticos – Prevencionista de Riesgos Laborales	INDUSTRIAS PESADAS Y CONSTRUCCIONES METÁLICAS	– Calderero Industrial – Tubero Industrial – Carpintero Metálico y de PVC – Montador de Estructuras Metálicas – Soldador de Estructuras Metálicas Ligeras – Soldador de Estructuras Metálicas Pesadas – Soldador de Tuberías y Recipientes de Alta Presión
INDUSTRIAS ALIMENTARIAS	– Elaborador de Quesos – Panadero – Elaborador de Conservas de Productos de la Pesca – Elaborador de Productos Cárnicos – Carnicero – Elaborador de Vinos – Pastelero – Elaborador de Caramelos y Dulces	EDIFICACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS	– Pintor – Encofrador – Fontanero – Solador-Alicatador – Ferrallista – Escayolista – Cantero – Albañil – Operador de Maquinaria de Excavación
INDUSTRIAS DE LA MADERA Y EL CORCHO	– Operador/a de Fabricación de Artículos de Corcho Aglomerado – Carpintero/a – Ebanista – Barnizador/a-Lacador/a – Tapicero/a de Muebles – Mecanizador/a de Madera y Tableros – Operador/a de Armado y Montaje de Carpintería y Mueble – Taponero/a	PRODUCCIÓN, TRANSFORMACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA Y AGUA	– Operario de Líneas Eléctricas de Alta Tensión – Operario de Redes y Centros de Distribución de Energía Eléctrica – Operario de Instrumentación y Control de Central Eléctrica – Operario de Sistemas de Distribución de Gas – Operario de Planta de Tratamiento de Agua – Operario de Sistemas de Distribución de Agua – Instalador de Sistemas de Energía Solar Térmica – Instalador de Sistemas Fotovoltaicos y Eólicos

Sigue **Cuadro 6 – Certificados de Profesionalidad de la Formación Ocupacional**

CURSOS	CERTIFICADOS	CURSOS	CERTIFICADOS
MINERÍA Y PRIMERAS TRANSFORMACIONES	– Minero de Arranque de Carbón – Electromecánico Minero – Minero de Transporte y Extracción – Minero de Preparación y Conservación de Galerías	INDUSTRIAS DE FABRICACIÓN DE EQUIPOS ELECTROMECÁNICOS	– Electricista Industrial – Ajustador Mecánico – Tornero Fresador – Matricero Moldista – Preparador-Programador de Máquinas Herramienta con CNC
PESCA Y ACUICULTURA	– Mariscador – Piscicultor en Aguas Continentales – Pescador de Litoral – Mecánico de Litoral	AUTOMOCIÓN	– Mecánico de Motores Náuticos y Componentes Mecánicos Navales – Chapista Pintor de Vehículos – Mecánico de Vehículos Ligeros – Electricista-Electrónico de Vehículos – Técnico en Diagnosis de Vehículos
SEGUROS Y FINANZAS	– Empleado Administrativo de Entidades Financieras – Empleado de Gestión Financiera de Empresas – Técnico Administrativo de Seguros – Comercial de Seguros – Gestor Comercial de Servicios Financieros	MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN	– Mecánico de Mantenimiento – Electromecánico de Mantenimiento – Electricista de Mantenimiento – Electrónico de Mantenimiento – Mantenedor de Aire Acondicionado y Fluidos – Mantenedor de Estructuras Metálicas
TEXTIL, PIEL Y CUERO	– Maquinista de Confección Industrial – Patronista-Escalador – Patronista de Calzado – Cortador de Cuero, Ante y Napa – Preparador-Cosedor de Cuero, Ante y Napa	TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	– Operador de Grúas de Puerto – Operador de Estiba/Desestiba y Desplazamiento de Cargas – Conductor de Autobús – Conductor de Vehículos Ligeros a Motor – Conductor de Camión Pesado
COMERCIO	– Dependiente de Comercio – Vendedor Técnico – Cajero – Gerente de Pequeño Comercio	MONTAJE E INSTALACIÓN	– Electricista de Edificios – Instalador de Máquinas y Equipos Industriales – Frigorista – Instalador de Equipos y Sistemas de Comunicación

Sigue **Cuadro 6 – Certificados de Profesionalidad de la Formación Ocupacional**

CURSOS	CERTIFICADOS	CURSOS	CERTIFICADOS
ADMINISTRACIÓN Y OFICINAS	– Administrativo de Personal – Administrativo Comercial – Administrativo Contable – Empleado de Oficina – Secretario/a – Telefonista/Recepcionista de Oficina	INFORMACIÓN Y MANIFESTACIONES ARTÍSTICAS	– Operador de Cámara – Editor-Montador de Imagen – Técnico de Sonido – Técnico en Audiovisuales – Fotógrafo
INDUSTRIAS QUÍMICAS	– Operador de Planta Química – Analista de Laboratorio – Operador de Transformación de Plástico y Caucho	SERVICIOS A LA COMUNIDAD Y PERSONALES	– Peluquero – Auxiliar de Ayuda a Domicilio – Operador de Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales
INDUSTRIAS GRÁFICAS	– Grafista-Maquetista – Impresos de Offsset en hoja	INDUSTRIAS MANUFACTURERAS DIVERSAS	– Operador de Fabricación de Abrasivos Rígidos – Operador de Fabricación de Ladrillos y Revestimientos Cerámicos – Operador de Fabricación de Vidrio Plano y Transformado en Vidrio de Automoción – Experto en Manufacturas de Juguetes de Plástico y Textil
ARTESANÍA	– Alfarero-Ceramista – Platero – Tejedor de Telar Manual – Decorador de objetos de vidrio – Elaborador de objetos de fibras vegetales	SANIDAD	– Técnico en Radiodiagnóstico – Auxiliar de Farmacia – Protésico Dental – Celador – Auxiliar de Enfermería en Geriatría – Auxiliar de Enfermería en Rehabilitación
DOCENCIA E INVESTIGACIÓN	– Formador Ocupacional		

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Capítulo V

PROTECCIÓN SOCIAL A LA FAMILIA

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. La gran olvidada en el Estado de Bienestar

A finales de 1998 el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha hecho público un Plan Integral de Apoyo a las Familias. En él se materializan finalmente algunas de las recomendaciones realizadas por el Pleno de la Cámara de los Diputados en su sesión del 6 de mayo de 1997, tras analizar el informe sobre la situación social de la familia en España y las posibles líneas de actuación elaboradas por una ponencia específica durante la anterior legislatura.

La sola elaboración y publicación de este plan supone ya de por sí un hecho importante en lo que se refiere a la protección de la familia, al materializar un cambio de perspectiva que esperamos llegue a cristalizar en la creación de un entorno más favorable al cumplimiento de las funciones sociales que cumplen las familias. Por otro lado, se inscribe en una tendencia de elaboración de planes con características similares –aunque de menor alcance– por parte de algunas comunidades autónomas.

Este Plan Integral se refiere fundamentalmente a la protección social de las familias desde una perspectiva amplia –de ahí su calificación como integral–. Y, aunque afecta a la regulación legal de distintos aspectos relacionados con la vida familiar, no aborda la eventual reforma del derecho de familia derivada de la actual polémica sobre la conveniencia o no de una regulación específica de las parejas de hecho, dado que esta discusión no hace referencia a lo que se entiende por protección social. En nuestro análisis de la protección social a la familia en España tampoco abordaremos esta cuestión, puesto que en este Informe nuestra atención se centra en la evaluación del alcance y las limitaciones de la protección social a la familia española.

En anteriores Informes de la Fundación Encuentro hemos mencionado ya el olvido sufrido por la protección a la familia en la construcción de nuestro Estado de Bienestar. Un botón de muestra de lo escasa que es la protección social a la familia en nuestro país es la cuantía del complemento que se reconoce a las familias numerosas por el tercer hijo en la deducción de la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) que ascendía en 1997 a 4.500 pesetas anuales, esto es, una cena al año en una *pizzería*. Ciertamente, este dato no resume toda la realidad de la protección social a la familia en España, pero sí es significativo de las consecuencias de una falta de sensibilidad hacia las importantísimas funciones

sociales que cumplen las familias, incluso en las sociedades industriales avanzadas como la española.

2. Hacia un verdadero reconocimiento de las funciones sociales de la familia

El gran desarrollo que ha conocido el sistema de protección social en las últimas décadas –que hemos analizado en nuestros anteriores Informes– pone de manifiesto avances muy notables en las principales líneas de actuación del Estado de Bienestar. Así, el sistema de protección social para las personas mayores (pensiones y servicios sociales), para los desempleados y especialmente para los que tienen cargas familiares (menores limitaciones y ampliación al sistema no contributivo), así como para otros colectivos en situaciones de debilidad social, como discapacitados y marginados, ha experimentado incuestionables avances y mejoras (salarios de integración, red de servicios sociales o pensiones no contributivas). Todas ellas son medidas que protegen indirectamente a la familia.

Sin embargo, de modo directo, la política social española –a diferencia de lo que sucede en otros países de nuestro entorno– ha intervenido en la dinámica familiar cuando ésta no funcionaba o se encontraba en situación de riesgo y suponía un menoscabo evidente para los derechos de sus miembros. En este sentido, la política social intervenía y continúa interviniendo de una forma fundamentalmente curativa y sólo en cierta medida preventiva para las familias en crisis o en riesgo de estarlo. Y lo hace, además, con limitaciones de distinto tipo –legales y sociales, entre otras–, como se ha hecho especialmente evidente en 1998 con la problemática de la violencia doméstica.

Pero, ¿qué sucede con la gran mayoría de familias que ni están en crisis ni corren riesgo de estarlo? Hasta hace bien poco, a la hora de elaborar políticas públicas, las Administraciones no han sido sensibles ni se han hecho eco de las dificultades y problemas de las familias que cuidan de sus hijos y eventualmente de sus mayores o de sus parientes enfermos, o de aquellas en las que ambos cónyuges trabajan y tienen que compatibilizar sus obligaciones laborales con las familiares. Durante mucho tiempo –contrariamente a lo que ocurre en otros países de nuestro entorno–, no se han tomado medidas que favorezcan la conciliación de la vida familiar y la vida laboral. Y cuando se han adoptado, no se han tenido en cuenta todos los problemas reales a los que tienen que hacer frente día a día las familias implicadas.

El nuevo Plan Integral de Apoyo a las Familias ha hecho del problema de la conciliación de la vida familiar y la vida laboral uno de sus ejes fun-

damentales, siguiendo una de las recomendaciones de la Unión Europea en este ámbito. Se ha previsto una línea de actuación centrada en la facilitación de los permisos de maternidad y en la promoción de fórmulas de calidad de cuidado y atención de los hijos en edad preescolar, pero no se han planteado de forma activa medidas similares para los casos de cuidado de personas mayores (si bien está en fase de estudio), y ello a pesar de que la solidaridad familiar es, como se sabe, uno de los pilares básicos del bienestar de las personas socialmente más débiles.

Donde resulta más cuestionable la credibilidad del Plan Integral de Apoyo a las Familias es en la dimensión económica o de búsqueda de un equilibrio más justo entre las familias que asumen mayores funciones sociales (tienen más hijos, cuidan de sus mayores, enfermos o minusválidos) y quienes tienen menores cargas familiares. La reforma del IRPF que entrará en vigor en 1999 mejorará la renta disponible de las familias que asumen mayores cargas familiares. No obstante, esta mejora sigue resultando exigua e insuficiente y no representa, por tanto, un cambio sustancial respecto a la consideración de las funciones que cumplen las familias en el sistema de redistribución de la renta existente en España.

En este sentido, el Plan Integral parece preso del requisito de que tiene que resultar barato. En tales circunstancias, el alcance del mismo puede verse muy limitado. No se trata solamente de que el Estado transfiera más o menos pesetas (o euros) hacia las familias que soportan mayores cargas familiares frente a aquellas que no tienen o tienen menores cargas; se trata también de reconocer el papel de bienestar social que cumplen las familias que asumen cargas familiares y la necesidad, en consecuencia, de crear un entorno social (laboral, urbanístico, de servicios, etc.) más favorable para que cumplan sus funciones sociales. Y es en este aspecto en el que la elaboración del Plan Integral y su difusión entre las comunidades autónomas puede contribuir a crear un cambio de perspectiva en la consideración del papel y funciones que debe cumplir el Estado de Bienestar.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. El debate en torno a las palabras y los hechos

Las biografías vitales de la gran mayoría de los individuos se desarrollan en el marco de una convivencia familiar. Los individuos viven en su inmensa mayoría insertos en una familia: nacen y se desarrollan en una familia y, a su vez, constituyen una nueva familia en busca de la felicidad y el bienestar. En España, como en otros muchos países, los jóvenes no se independizan del hogar de sus progenitores hasta que no forman su propia familia. Todavía hoy, en la mayoría de los casos, si se quedan viudos –más que viudas– pasan a vivir con las familias de sus hijos.

La Constitución de 1978 establece: «Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia». La percepción de la ciudadanía española, sin embargo, no parece ser ésta. Así lo manifiestan en las encuestas, donde se constata que la mayoría de los españoles piensa que se debería proteger más a la familia. Aunque no se puede olvidar también que, ante la ausencia de una conciencia de los costes, la población tiende a demandar más de todo. En una encuesta que realizó FOESSA[1] en 1993 los porcentajes de apoyo de los entrevistados a medidas de protección económica a distintas circunstancias familiares eran los siguientes: familias numerosas, 84,1%; familias con ancianos a su cargo, 85,1%; familias con discapacitados físicos, 93,2%; familias con pocos recursos económicos, 93,2%; y familias con discapacitados psíquicos, 93,8%. Pero además de las encuestas, el sentir ciudadano coincide con la ausencia de una conciencia de apoyo a las familias, de suerte que el tener hijos se percibe como excesivamente oneroso y se cree que es mejor no tanto no tener hijos pero sí al menos tener pocos. La opción por la no procreación no sólo se abre paso como una elección legítima, sino incluso racional. El creciente número de matrimonios sin hijos demuestra que es una idea cada vez más extendida.

Para rebatir tales argumentos, los representantes de los poderes públicos suelen referirse a las medidas adoptadas en el ámbito de la sanidad (universalización de la asistencia sanitaria, mejora de la atención primaria, etc.), de la educación (enseñanza gratuita de calidad, adelanto del período de escolarización obligatoria, etc.) o de la garantía de rentas (consideración de las cargas familiares a la hora de reconocer prestaciones no contributivas por desempleo, etc.). De este discurso podemos inferir que los políticos

---

[1] Iglesias de Ussel, J., «La política familiar desde la transición», *V Informe Sociológico sobre la situación en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 1994.

creen que en la actualidad cuesta menos criar y educar a los hijos y que el dinero ha de estar disponible para otros menesteres. Sin embargo, y a pesar de la extensión del Estado de Bienestar en España, la percepción de la población es que, a pesar de todo, la crianza de los hijos sigue siendo muy cara y que los poderes públicos hacen muy poco para apoyarla.

Por otro lado, hay que considerar también otros costes que no son estrictamente monetarios: la sobrecarga de tareas y las limitaciones en la disponibilidad de tiempo para el trabajo extradoméstico. Es el problema de la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar en una sociedad en la que el trabajo extradoméstico de la mujer se percibe como una necesidad y en la que los empleadores se muestran escasamente sensibles a dichos problemas.

¿Protegen los poderes públicos a la familia en España? ¿Se cumple el mandato constitucional? Antes de dar respuesta a estas preguntas conviene aclarar algunas de las expresiones utilizadas, pues están plagadas de ambigüedades y de significados cambiantes, que explican la diferente forma de percibir esta realidad entre los representantes de los poderes públicos y la sociedad civil en general, así como entre los distintos sectores de la misma.

¿Qué se entiende por política familiar o protección a la familia? Una primera concepción bastante general, que ha gozado incluso de predicamento dentro de las Ciencias Sociales, es la que asocia la política familiar con todo aquello que los poderes públicos hacen en favor de la familia como institución (de la familia tradicional) o de las familias en general (independientemente del carácter legal de los vínculos).

En realidad, toda política pública beneficia de una forma directa o indirecta, explícita o implícita, a la familia. Así, la política educativa o la política sanitaria mejora las condiciones de la familia en la medida en que el bienestar de ésta se ve afectado por el nivel educativo o de salud de sus miembros. Incluso la propia política económica, que produce prosperidad general al país, incrementa el bienestar de la familia al posibilitar un trabajo remunerado a los miembros que así lo deseen, controlar los precios de los productos y con ello la capacidad adquisitiva de los salarios, condicionar la evolución de los salarios, etc. Este tipo de argumentación puede abarcar casi todos los ámbitos de las políticas públicas. Los poderes públicos, desde esta perspectiva, protegen y promueven por distintas vías a la familia.

No obstante, con esta concepción de la protección a la familia se pierde toda especificidad. La política familiar se diluye, en el mejor de los casos, en un concepto más general de política social, o, en el peor de los casos, en la celebración de la confusión que sirve para enmascarar la política que no existe. De ahí que preguntados los responsables gubernamentales por esta cuestión siempre afirmen que se protege a la familia, porque, por ejemplo,

¿qué mejor política de protección hay que la lucha contra el desempleo, ya sea para el cabeza de familia, el hijo o la mujer que no encuentran trabajo?

Una concepción alternativa de protección a la familia es la que entiende ésta únicamente como una política social compensatoria o sustitutiva de las propias familias. Es decir, uno de sus objetivos centrales es sustituir a aquellos padres que no cumplen con sus obligaciones familiares para garantizar los derechos de los miembros socialmente más débiles de la unidad familiar, fundamentalmente los menores. La política familiar se concibe como parte de una política más amplia de lucha contra la pobreza y la exclusión. Pero, así como la política educativa no se agota en la lucha contra el analfabetismo, la política familiar tampoco tiene que limitarse a la protección social a las familias con menores recursos, en crisis o en riesgo de estarlo.

El marco conceptual en el que nos situamos en este estudio es el siguiente: política familiar es aquella intervención pública cuyos objetivos están estrechamente vinculados a facilitar a las familias el cumplimiento de sus funciones sociales[2]. La familia es un grupo social que se establece para satisfacer determinadas necesidades básicas de los individuos que la constituyen. Éstos obtienen determinadas prestaciones de su integración en la familia, como, por ejemplo, manutención y cuidado de su persona, seguridad material, satisfacción de necesidades sexuales o afectivas, etc. Es decir, hay una dimensión individual que motiva a los individuos a constituir y formar parte de una familia.

Pero la familia cumple también importantes funciones sociales, como la función generativa o de procreación y la función socializadora. Del adecuado cumplimiento de estos cometidos depende, en primer lugar, la propia perpetuación en el tiempo de una sociedad y, en segundo lugar, la transmisión de valores y capacidades esenciales para el buen funcionamiento y futuro de ésta. Pero junto a estas funciones, determinadas familias, en la medida en que cuidan de discapacitados y personas mayores, también desarrollan una importante función de protección e integración social de estos colectivos. Por tanto, uno de los objetivos básicos de la política familiar debe ser facilitar el cumplimiento de estas funciones sociales, que las familias no realizan por mor de un sentido de la responsabilidad para con la sociedad, sino por motivaciones personales: porque aman y quieren a sus hijos o a sus mayores o por otros motivos relevantes para los afectados.

---

[2] Meil, G., «Política familiar: significado y contenido», *Revista Internacional de Sociología*, Tercera época, n. 1, 1992.

A pesar de que esta última definición de la política familiar permite centrar más adecuadamente el objeto de una intervención pública en este ámbito social, sin embargo, no la discrimina totalmente respecto a otras políticas públicas. Reconociendo que no existe un concepto claro y unívoco de política familiar, esta breve reflexión debe servir para distinguir la política familiar de otras políticas públicas afines. Además, la política familiar, si no quiere perder su especificidad como una política pública singular, debe estar relacionada con la asunción de funciones sociales por parte de las familias, tanto desde el punto de vista de su legitimidad como de su operatividad. Y de hecho, ésta es la tendencia que están adoptando los poderes públicos. Esta perspectiva se recoge en las propuestas de la Unión Europea para el desarrollo futuro de su política social y para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Dentro de las funciones sociales que cumplen las familias, en muchos países desarrollados y de manera especial en el nuestro, va adquiriendo un protagonismo creciente la función generativa. El pronunciado y prolongado descenso de la natalidad en nuestro país evidencia claramente que esta función social de las familias se ha resentido con los cambios culturales, sociales y económicos que se han registrado en las últimas décadas. Los costes directos e indirectos de crianza de los hijos son considerados por los potenciales padres y madres como muy elevados, más que en otros países de nuestro entorno. Así, aunque en todos los países europeos la natalidad es muy baja y se encuentra por debajo del nivel de reemplazo poblacional, en los países escandinavos –habitualmente considerados como no familistas y donde se afirma que la familia está en crisis– existen tasas de fecundidad más elevadas y familias más numerosas. En 1997, el número medio de hijos por mujer en edad fértil en España era de 1,15, mientras que en

Tabla 1 – Evolución prevista de la población española a 1 de enero de cada año. En miles. 1991-2025

	Escenario A (1)	Escenario B (2)	Escenario de referencia (3)
1991	38.872	38.872	38.872
1995	39.157	39.157	39.157
2000	39.333	39.331	39.238
2005	39.540	39.532	39.159
2010	40.014	39.717	38.855
2015	40.628	39.624	38.200
2020	41.142	39.230	37.231
2025	41.586	38.654	36.072

(1) Escenario A: fecundidad creciente hasta 1,8 hijos por mujer en el 2025 y migración creciente hasta 220.000 personas en el 2025. (2) Escenario B: fecundidad creciente hasta 1,6 hijos por mujer en el 2025 y migración constante (30.000 entradas anuales). (3) Escenario de referencia: fecundidad constante de 1,16 hijos por mujer (nivel de 1996) y ausencia de inmigración.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fernández Cordón, J. A., *Proyección de la población española*, FEDEA, Documento de trabajo 98-11, Madrid, 1998.

Suecia ascendía a 1,52. Esta mayor fecundidad, sobre todo de segundos y terceros hijos, se ha atribuido a las características de la política familiar sueca. En los países donde existe un mayor grado de protección social a la familia (Francia, Bélgica o Luxemburgo) se constata también una fecundidad algo mayor. La situación demográfica de nuestro país, si no se modifica sustancialmente, se traducirá en el futuro en un descenso y en un envejecimiento progresivo de la población (tabla 1), con unas consecuencias económicas, sociales y personales de amplio e impredecible alcance.

1.1 Protección social, económica y jurídica de la familia

El precepto constitucional, que recoge la fórmula de la Carta Social Europea de 1961, establece la obligación de los poderes públicos de garantizar la «protección social, económica y jurídica de la familia» (art. 39.1). Es preciso especificar el significado de cada uno de los tres adjetivos que cualifican la protección de la familia en esta definición.

El adjetivo social es percibido en el ámbito de las Ciencias Sociales como conjunto de transferencias económicas y servicios puestos a disposición de las familias para aumentar su bienestar. Tiene como objetivo proporcionar a las familias en su entorno social cotidiano bien determinado tipo de servicios no monetarios (guarderías, parques, programas de vacaciones infantiles, acogimiento familiar, etc.), bien conocimientos y competencias para cumplir adecuadamente sus funciones sociales (centros de servicios sociales, centros de planificación familiar, oficinas de asesoramiento sobre problemas familiares o educativos, escuelas de padres, etc.). En este sentido, la protección social incluye el auxilio económico, que la Constitución española, así como la Carta Social Europea, trata por separado, quizá para evitar ambigüedades.

La protección económica, por su parte, recoge un conjunto de transferencias directas o indirectas (vía desgravaciones fiscales) en favor de las familias (por hijos y otras personas a cargo, así como eventualmente por matrimonio). Técnicamente se denomina Compensación Pública de Cargas Familiares. Son las transferencias monetarias (directas o fiscales) que reciben las familias en función de las cargas familiares que soportan. Es decir, las desgravaciones familiares en el IRPF y las prestaciones por hijo a cargo de la Seguridad Social, entre otras. Esta Compensación Pública de Cargas Familiares suele entenderse como un reparto de los costes derivados de las funciones sociales que cumplen las familias entre toda la sociedad y, supuestamente, como una transferencia de quienes no tienen cargas familiares hacia los que las tienen. Sin embargo, muchas veces es un reparto de las propias familias con hijos a cargo hacia familias con menores ingresos económicos. Así sucede en España, donde las prestaciones por hijo a cargo de la Seguridad Social se financian, en parte, mediante las cotizaciones

de todos los afiliados, cuando las prestaciones únicamente se otorgan a quienes tienen menores ingresos o son discapacitados.

La protección jurídica se refiere no sólo a que los tipos de protección social y económica estén garantizados por ley –como no puede ser de otra manera en un Estado de Derecho–, sino que el Estado regulará por ley los vínculos familiares y los derechos y obligaciones que de ellos se derivan: la constitución o disolución de los matrimonios, los derechos y obligaciones de los miembros de la unidad familiar y del sistema de parentesco, la adopción, etc.

En lo que sigue analizaremos las dos primeras dimensiones, para ver hasta qué punto los poderes públicos protegen socialmente a la familia y lo haremos comparando nuestra situación con la del resto de países de la Unión Europea. La protección jurídica de la familia nos introduce en el debate sobre el concepto de familia y su aplicación a distintas formas de convivencia. Se trata de un debate polémico que es preciso abordar dada la dinámica de una polémica, pero consideramos que presenta un planteamiento y una especificidad que lo diferencian claramente de las políticas que analizamos en este capítulo.

2. Protección económica escasa y mal enfocada

2.1 Poco europeos

Hasta la segunda mitad de la década de los años ochenta la compensación pública de cargas familiares estaba diseñada para compensar las cargas derivadas de la presencia de hijos menores y la dedicación exclusiva de la esposa a las tareas del hogar, aunque los importes destinados a este fin eran muy bajos (250 pesetas al mes por cada hijo y 375 por esposa a cargo, un 0,7% y un 1%, respectivamente, del Salario Mínimo Interprofesional de 1985). Con la reforma de las prestaciones de la Seguridad Social en 1985 se suprimen las prestaciones por esposa a cargo, ya que se entiende que lo que debe protegerse es la función de socialización de los hijos, pero no la permanencia de la mujer en el hogar. Se elevan así las asignaciones directas por hijos a cargo para las familias con menores ingresos. En 1989 se reformó el IRPF por inconstitucionalidad parcial, ya que penalizaba a los matrimonios en los que la mujer trabajaba frente a los matrimonios en los que la mujer no trabajaba y frente a las parejas de hecho en las que ambos trabajaban. Se estableció entonces la actual libertad de tributación, de forma individual o conjunta, así como la consideración de las familias monoparentales como unidades familiares y, por tanto, con una escala impositiva menos gravosa. Estas reformas supusieron que la protección a la fa-

Tabla 2 – Evolución de las prestaciones de protección social por funciones en los países de la Unión Europea. En porcentaje. 1980-1995

	Enfermedad/ Invalidez/ Accidentes laborales		Vejez/ Supervivencia		Familia/ Maternidad		Desempleo/ Promoción del empleo		Vivienda/ Otros	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
Alemania (1)	40,3	38,0	42,6	42,5	10,1	7,5	4,5	9,1	2,4	2,8
Austria	–	33,4	–	48,3	–	11,3	–	5,6	–	1,5
Bélgica	34,6	32,3	41,5	42,5	11,3	8,2	11,6	14,3	0,9	2,7
Dinamarca	35,8	28,4	35,7	42,5	10,8	12,4	12,9	14,7	4,8	6,8
España	37,2	37,5	41,0	45,4	4,4	1,8	15,7	14,3	1,7	0,8
Finlandia	–	36,1	–	32,8	–	13,3	–	14,3	–	3,6
Francia	35,6	34,9	43,9	43,0	12,7	9,0	5,1	8,2	2,7	4,9
Grecia	26,2	34,2	66,1	49,7	3,6	7,0	2,7	5,9	1,4	3,2
Holanda	48,5	44,4	31,0	37,4	8,5	4,7	6,1	10,1	5,9	3,4
Irlanda	43,4	40,1	31,4	26,0	11,5	11,7	8,8	17,3	4,9	4,9
Italia	34,9	28,6	55,1	65,7	7,5	3,5	2,3	2,2	0,1	0,0
Luxemburgo	40,4	37,5	47,5	44,7	10,0	13,2	0,9	3,0	1,2	1,6
Portugal	44,8	44,8	39,4	43,4	8,0	5,8	2,8	5,5	5,0	0,4
Reino Unido	32,9	37,7	42,8	39,4	13,1	9,0	9,6	5,9	1,6	8,1
Suecia	–	33,9	–	37,1	–	13,3	–	11,1	–	6,5
UE-15 (2)	**37,5**	**36,0**	**43,3**	**44,6**	**10,5**	**7,5**	**6,4**	**8,3**	**2,3**	**3,6**

(1) Los datos de 1980 corresponden a la República Federal Alemana y los de 1995 a Alemania reunificada. (2) Para 1980 son datos de la UE-12.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques en bref. Population et conditions sociales*, Luxemburgo, varios números.

milia dejó de ser una protección a la institución matrimonial y a la filiación para concebirse fundamentalmente como una protección de la función generativa y socializadora de las familias, tendencia bastante común en el resto de países de la Unión Europea.

También en otros ámbitos de la Seguridad Social se registra una mayor consideración de las cargas familiares. A partir de 1983, las cargas familiares se convierten en un aspecto importante a la hora de concretar el derecho a recibir prestaciones asistenciales por desempleo. De igual forma, la tenencia o no de cónyuge a cargo se convierte en un condicionante de la cuantía de las pensiones mínimas. Además, en la regulación emergente de las comunidades autónomas sobre los salarios mínimos de integración se tiene también en cuenta la situación familiar.

La traducción monetaria de esta reorientación de la política familiar no ha supuesto, sin embargo, una reducción perceptible en el coste de crianza de los hijos. Si bien la filosofía que inspira la protección a la familia ha

cambiado, el dinero destinado a hacerla realidad, lejos de aumentar, ha disminuido. En efecto, como puede apreciarse en la tabla 2, las prestaciones familiares reconocidas por la Seguridad Social, en porcentaje sobre el gasto social total, se han reducido progresivamente. En casi todos los países de la Unión Europea, la protección a la familia ha sido desdeñada en la reforma del Estado de Bienestar y en el control del gasto público. En España, sin embargo, su importancia marginal se ha convertido en puramente testimonial, y ello no por la caída de la natalidad, sino por una deliberada política de reducción prácticamente a la nada de la protección económica a la familia. Así, nuestro país se sitúa en último lugar en cuanto al gasto social destinado a dicha protección (1,8%) entre los países de la Unión Europea.

Todas estas reformas, además de compensar a las familias por las cargas que asumen, supusieron una orientación asistencialista de la protección social a la familia, esto es, una orientación que, al menos en las prestaciones de la Seguridad Social, tendrá como objetivo proteger en mayor medida a las familias con menores ingresos. Máxima expresión de esta posición asistencialista es la reforma de las prestaciones por hijos a cargo que tiene lugar en 1990 con la Ley de Prestaciones No Contributivas, vigente en la actualidad. En virtud de esta ley se eliminan los ridículos complementos familiares heredados de la reforma de la Seguridad Social de 1985. Se establece una asignación económica de 36.000 pesetas anuales por cada hijo a cargo menor de 18 años –independientemente de que se cotice o no– para aquellas unidades familiares con ingresos inferiores a 1.181.720 pesetas anuales en 1998 (más un 15% por cada hijo de rango superior al primero). Esta prestación, que se incrementa en el caso de hijos con discapacidad, no se ha revalorizado desde su entrada en vigor en 1991, mientras que el umbral sí ha subido.

Esta protección económica a la familia es independiente del vínculo conyugal de los padres. Por lo tanto, beneficia tanto a las familias tradicionales como a las uniones de hecho y a las familias monoparentales, cualesquiera que sea su origen (muerte, maternidad en solitario, separación o divorcio), puesto que el objeto de protección es la asunción de cargas familiares por parte de las familias con bajos ingresos. Sin embargo, el criterio de selección a partir del nivel de renta supone que la protección a la familia pasa a entenderse fundamentalmente como otro instrumento de la política de lucha contra la pobreza, más que como un reconocimiento y compensación de los costes derivados de las funciones sociales que cumplen las familias, pues la mayor parte de ellas queda excluida de esta prestación.

Si se analiza con detenimiento el cuadro 1, puede observarse nuevamente lo cicatero de las prestaciones de la Seguridad Social española a las familias en comparación con los países de nuestro entorno. Sólo en nuestro país y en Italia se condiciona la existencia de ayudas a los ingresos, lo

Cuadro 1 – Cuantía mensual de las prestaciones sociales por hijo a cargo en los países de la Unión Europea. En euros. 1996

Países	Ayudas por hijo		Condiciones especiales
Alemania	Primer hijo:	104	Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.
	Segundo hijo:	104	
	Tercer hijo:	157	
	Cuarto y siguientes hijos:	183	
Austria	Hijo de 0 a 10 años:	96	Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.
	Hijo de 10 a 18 años:	115	
Bélgica	Primer hijo:	67	Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.
	Segundo hijo:	124	
	Tercer hijo:	186	
Dinamarca	Hijo de 0 a 3 años:	115	Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar
	Hijo de 3 a 7 años:	103	
	Hijo de 7 a 18 años:	80	
España	Hijo menor de 18 años:	19	Si la renta familiar es menor de 1.128.084 pesetas al año. Las ayudas se incrementan si hay hijos minusválidos.
Finlandia	Primer hijo:	91	Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.
	Segundo hijo:	112	
	Tercer hijo:	133	
	Cuarto hijo:	154	
	Quinto y siguientes hijos:	175	
Francia	Primer hijo:	No hay	Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.
	Segundo hijo:	103	
	Tercer hijo:	234	
	Cuarto hijo:	366	
	Quinto hijo:	497	
	Sexto hijo:	629	
	Séptimo y siguientes hijos:	131	
Grecia	Primer hijo:	5,4	Reducción progresiva en función de la renta familiar.
	Segundo hijo:	18	
	Tercer hijo:	40	
	Cuarto hijo:	47	
	Quinto y siguientes hijos:	8,3	
Holanda	Varía en función de la edad y del rango del hijo. Así, por ejemplo, entre 6 y 11 años:		Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.
	Primer hijo:	65	
	Segundo hijo:	76	
	Tercer hijo:	79	
Irlanda	Primer y segundo hijo:	37	Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.
	Tercer y siguientes hijos:	43	
Italia			La cuantía de las ayudas se determina en función inversa de la renta familiar y en función directa del número de miembros de la familia.
Luxemburgo	Primer hijo:	83	Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.
	Segundo hijo:	225	
	Tercer hijo:	457	
	Cuarto y siguientes hijos:	231	
Portugal	Por cada hijo:	14	Si la renta familiar es inferior a 1,5 veces el salario mínimo, la ayuda aumenta desde el tercer hijo.
Reino Unido	Primer hijo:	58	Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.
	Segundo y siguientes hijos:	47	
Suecia	Primer y segundo hijo:	77	Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.
	Tercer hijo:	101	
	Cuarto hijo:	149	
	Quinto y siguientes hijos:	167	

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *Missoc-La protection sociale dans les États membres de l'Unión européenne*, Luxemburgo, 1997.

que no significa que en el resto de los países las familias con más hijos y con menores ingresos no reciban más que aquellas con menos hijos y mayores rentas. Por otro lado, a pesar del importante aumento de las prestaciones que se produjo en 1990 (de 250 a 3.000 pesetas mensuales por hijo), sólo Grecia (para el primer y segundo hijo) y Portugal reconocen prestaciones aún menores. Expresado en otros términos, las familias pobres españolas reciben mucho menos que las familias mejor situadas de la mayor parte de los países de la Unión Europea, incluso las de aquellos países supuestamente menos familistas.

No obstante, en los últimos años se apunta una tímida consideración del coste que representa la tenencia y crianza de los hijos, que se materializa en la reforma de la Ley de Familias Numerosas de 1996. Sin embargo, su desarrollo reglamentario y materialización en las distintas comunidades autónomas ha sido lento y desigual. En esta ley se define la familia numerosa como aquella que tiene tres o más hijos a cargo (o dos si alguno es discapacitado) y centra la protección en un aumento de las deducciones por hijo a cargo en el IRPF y en una reducción de las tasas universitarias. Un paso más en esta dirección también se ha dado al establecer un sistema de ayudas para la adquisición de material escolar, aspecto que tiene más importancia simbólica que material, por más que en determinados casos constituya un alivio nada despreciable en el presupuesto familiar del inicio del curso. En esta misma línea cabe situar la mejora producida por la aplicación del Pacto de Toledo en cuanto al acceso a las pensiones de viudedad y de orfandad[3] y que se ha materializado en 1998.

Todas estas medidas parecen apuntar una nueva sensibilidad en la consideración de las cargas familiares. Se tendería hacia un modelo de Compensación Pública de Cargas Familiares, en virtud del cual a las familias se les reconoce las funciones sociales que cumplen y se les compensa parcialmente por los costes que ello supone. Pero el acercamiento a este modelo es muy limitado, como demuestra el hecho de que en la discusión sobre la reforma del IRPF apenas se haya tenido conciencia del mismo más allá del reconocimiento de la necesidad de «introducir una mayor equidad en el reparto de los tributos, con la especial intención de mejorar las rentas del trabajo y las de las personas con mayores cargas familiares»[4].

Si consideramos únicamente los gastos de la Seguridad Social[5], la evolución de los gastos sociales, en general, y los de protección a la familia, en particular, en los países de la Unión Europea ha estado condicionada por el cumplimiento de los criterios de convergencia y por el control del déficit

[3] Fundación Encuentro. CECS, «El envejecimiento humano», *Informe España 1996*, Madrid, 1997, p. 321-370.

[4] Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma del IRPF.

[5] Un tratamiento extenso y sistemático de este tema puede encontrarse en los informes anuales del Observatorio de Políticas Familiares, editados por la Universidad de York.

público, en un contexto marcado además por el crecimiento de los niveles de desempleo. Pero no en todos los países de la Unión Europea los imperativos de la convergencia se han traducido en una desprotección económica de la familia. Los efectos de estas limitaciones han variado de un país a otro, no sólo por las características específicas de los distintos modelos de Estado de Bienestar, sino por las diferentes respuestas que dentro de un mismo modelo se han dado.

Así, dentro del modelo escandinavo –que se caracteriza por tener importantes mecanismos de transferencia de rentas a favor de los menores, con especial énfasis en la lucha contra la pobreza y con una importante atención a las familias con hijos preescolares–, países como Suecia y Finlandia tienden a reducir las transferencias y los servicios puestos a disposición de las familias; en Dinamarca, por el contrario, la orientación es hacia una mejora de los servicios y aumentos puntuales de las transferencias en dinero. En todos ellos, no obstante, las discusiones políticas giran en torno al excesivo número de personas que viven de las ayudas sociales. Dentro de este grupo de países, en Suecia es donde se han producido mayores recortes, al reducirse linealmente las prestaciones por hijo a cargo y suprimirse el complemento por familia numerosa.

Dentro del modelo centroeuropeo (Alemania, Austria, Francia y Benelux), la política familiar ocupa también un papel relativamente destacado, particularmente en Francia y Bélgica, donde existen políticas familiares explícitas. En estos países, a pesar de la fuerte polémica en torno al control del gasto de la Seguridad Social (y las virulentas reacciones que entre la población ha generado, especialmente en Francia), los recortes no han afectado sustancialmente a las transferencias familiares, salvo en Austria y Holanda. En Austria se han hecho reducciones lineales en las asignaciones por hijo a cargo, así como en otras prestaciones vinculadas a la excedencia por maternidad. En Holanda también se han realizado reducciones lineales en las transferencias por hijo a cargo, si bien se han tratado de aminorar sus efectos sobre las familias numerosas con menores ingresos.

En el Reino Unido e Irlanda, las prestaciones familiares son normalmente uniformes, bajas y condicionadas a prueba de necesidad. La tendencia en las prestaciones familiares ha sido una mezcla de recortes y de mejoras tendentes a promover el empleo, la movilidad laboral y las familias monoparentales.

En general, aunque las soluciones son muy diversas, dentro de la Unión Europea puede hablarse de una disposición creciente dentro del discurso político y de las reformas concretas a adaptar los escasos recursos a las rentas disponibles de las familias. Así, por un lado, se observa una tendencia hacia la redistribución horizontal de las prestaciones directas en favor de determinados grupos de familias, como las monoparentales y las que tienen un mayor número de hijos. Por otro lado, también se debate el alcan-

ce que debe tener la redistribución vertical. Sin embargo, la conversión de todo el sistema de transferencias directas en un mecanismo de lucha contra la pobreza –tal como ha sucedido en España– no goza de un amplio apoyo en la mayor parte de los países, salvo en los del sur de la Unión Europea.

Este tipo de enfoque choca, por un lado, con expectativas ampliamente establecidas, que producen un rechazo popular y, por otro lado, con la necesidad de una compensación o reconocimiento económico público de las cargas familiares. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional alemán se ha pronunciado sobre la necesidad de garantizar un mínimo vital a todos los menores. Esto se ha traducido en un aumento sustancial de las prestaciones por hijo a cargo (que la nueva coalición gubernamental quiere aumentar aún más). Además de estos factores, también se señalan las importantes fuentes de fraude que se producen cuando se establecen pruebas de necesidad, como no declarar ingresos o, en casos de uniones de hecho, pretender ser familia monoparental.

No obstante, se constata que se tiende a considerar los ingresos familiares como un condicionante del montante global de las transferencias. En este sentido, la convicción de que las cargas familiares pueden ser potencialmente una fuente de pobreza sigue estando presente en el debate político, particularmente en los casos de familias monoparentales y familias numerosas.

2.2 *Falta de sensibilidad en el IRPF*

No se logra una imagen completa del grado de compensación pública de las cargas familiares si no se tienen en cuenta los efectos de la tributación de la renta, donde las cargas familiares son concebidas como un cualificador de la capacidad fiscal de los contribuyentes. La actual configuración del IRPF no se puede considerar tampoco como sensible a las cargas familiares a las que tienen que hacer frente las familias. Un dato muy significativo sobre esta falta de sensibilidad es la ya referida sentencia de inconstitucionalidad parcial de la regulación del IRPF en 1989. La reforma del IRPF motivada por esta sentencia, que tiene como principal novedad la libertad de elección entre la tributación individual o conjunta, resolvió el citado problema, pero no puede considerarse que por ello compense en mayor medida las funciones sociales que cumplen las familias. Aunque reconoce deducciones por otras circunstancias familiares (presencia de ascendientes mayores en el hogar y discapacidades), las deducciones por hijos a cargo siguen siendo muy bajas. Así, el importe de éstas no influye prácticamente nada en el presupuesto de las familias, pues representa alrededor de un 1% del sueldo medio (1,1% en 1990 y 0,86% en 1995). Incluso el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha planteado en 1998 al Tribunal Constitu-

cional que se pronuncie sobre tan baja protección por considerar que es una violación del precepto constitucional de protección a la familia.

Por otra parte, la actualización de la Ley de Familias Numerosas en 1996 apenas tiene repercusión económica. Las cuantías deducibles siguen siendo exiguas: en el período tributario de 1998, ascienden a 4.500 pesetas anuales por el tercer hijo y a 9.700 por el cuarto y siguientes. Estos importes no disminuyen los costes que tienen que afrontar las familias.

La actual protección económica a la familia se centra en otros aspectos de la vida familiar, como son la adquisición de la vivienda habitual y la dedicación de uno de los cónyuges –normalmente la mujer– a las tareas del hogar. Así, la adquisición de la vivienda habitual goza de una protección comparativamente muy alta, pues en la actualidad se puede deducir un 15% del capital anual amortizado del principal del préstamo (hasta el 30% de la base imponible) y entre 800.000 o 1.000.000 de pesetas, según sea declaración individual o conjunta, de los intereses pagados por los préstamos hipotecarios. Dependiendo de las circunstancias, pueden tratarse de cuantías muy elevadas. De hecho, cuanto mayor haya sido el coste de la vivienda y los ingresos de la unidad familiar, mayor será la protección fiscal de la vivienda habitual, sobre todo cuando ambos cónyuges trabajan y declaran individualmente. Respecto al alquiler, se puede deducir un 15% de las cantidades satisfechas por alquiler de vivienda habitual, con un límite de 100.000 pesetas y siempre y cuando la base imponible no sea superior a 3,5 millones en declaración individual y 5 millones en declaración conjunta.

Si la vivienda es un aspecto fundamental de la vida familiar, y por ello es protegida por todas las legislaciones, estas ayudas no pueden considerarse estrictamente como un reconocimiento de las funciones sociales que cumplen las familias. Por tanto, no es sustituible una por otra. Además, esta forma de protección de la vivienda ha sido criticada por los componentes regresivos que incluye y se ha abogado por establecer unos límites razonables al montante a desgravar (crítica que ha sido recogida en la reforma del IRPF aprobada en noviembre de 1998).

Por otro lado, la existencia de una doble escala de gravamen, según se tribute de forma individual o conjunta, supone una cierta protección o reconocimiento de la división tradicional de los *roles* de género, pues es independiente de que se tengan o no cargas familiares (hijos o ascendientes). No obstante, no cabe deducir de esto una promoción de la familia tradicional, pues siempre resulta más ventajoso que los ingresos procedan de ambos cónyuges que sólo de uno, ya que la diferencia de escalas no compensa los efectos de la progresividad del impuesto –salvo en casos extremos–. Además, la libre elección hace que la declaración de la renta individual resulte siempre más ventajosa, por lo que el impuesto premia tanto el trabajo extradoméstico como reconoce la familia tradicional. Con ello, el

Tabla 3 – Renta disponible después de impuestos y transferencias familiares de un matrimonio con dos hijos y de un soltero, según distintas situaciones de renta. 1996

	0,5 salario medio	Salario medio	1,5 salario medio	Hombre: salario medio; mujer: 0,66 salario medio	Hombre y mujer salario medio
Salario bruto	1.289.400	2.578.800	3.868.200	4.280.800	5.157.600
Renta disponible de la familia	(*) 1.297.400	2.325.095	3.288.521	3.702.066	4.359.336
Renta disponible del soltero	1.197.450	2.157.568	3.095.956	3.383.126	3.980.273
Aumento de la renta disponible de familia/soltero (en porcentaje)	7,7	7,8	6,2	9,4	9,5

Notas: El salario medio corresponde a la elevación anual del salario medio mensual de los trabajadores de todas las categorías a tiempo completo. A efectos del cálculo de la renta disponible se ha supuesto que esta cuantía sea neta, descontadas las cotizaciones legalmente establecidas, y que no existe ninguna otra fuente de renta en el hogar. En el caso de dos perceptores de renta, se ha supuesto que hacen la declaración de forma individual, pues resulta más ventajosa. El aumento de renta disponible con respecto a una pareja (matrimonial o de hecho) sin hijos es de un 6,8% y 6,1% respectivamente. (*) Incluye 8.000 pesetas por hijo a cargo, diferencia entre los ingresos reales y el resultado de aumentar en un 15% el umbral de derecho a la prestación.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

impuesto se adapta a la realidad sociológica de la vida familiar española al tener en cuenta tanto a las familias tradicionales (que en su inmensa mayoría tienen o han tenido hijos) como a la creciente realidad de las familias en las que ambos cónyuges trabajan.

Si en lugar de fijarnos únicamente en los valores absolutos y en la lógica de las desgravaciones, centramos nuestra atención en los efectos conjuntos de desgravaciones, escalas de gravamen y prestaciones de la Seguridad Social sobre la renta disponible para el tipo de familia sociológicamente más frecuente (con dos hijos) y lo comparamos con la renta disponible de un soltero, podremos observar más claramente los efectos netos del sistema de compensación pública de cargas familiares para distintas situaciones de renta (tabla 3). El grado de compensación pública de los costes de crianza de los hijos es muy limitado, pues se sitúa entre el 6,2% y el 9,5%. Estos datos evidencian que la supuesta mayor protección a las familias con menores ingresos es simbólica, pues el aumento de renta disponible final respecto a un soltero es muy bajo. Las familias más beneficiadas son aquellas en las que ambos cónyuges trabajan porque pueden reducir su presión fiscal tributando individualmente. Por otro lado, a medida que aumenta el nivel de renta se incrementa también la diferencia a favor de las familias.

Para valorar adecuadamente el limitado alcance de la compensación pública de los costes de crianza de los hijos en España, hemos calculado este mismo aumento de la renta disponible de un matrimonio con dos hijos respecto a un soltero en otros países de nuestro entorno. Los resultados se encuentran recogidos en la tabla 4, donde únicamente hemos podido considerar una renta igual al salario medio de la industria, pues la fuente de los datos no proporcionaba mayor información. En dicha tabla puede obser-

Tabla 4 – Evolución del aumento de la renta disponible de una familia con dos hijos y un salario respecto a la de un soltero (neta de impuestos, cotizaciones sociales y transferencias por hijos a cargo). En porcentaje. 1991-1994

	1991	1992	1993	1994
Alemania	22,48	24,53	23,90	24,29
Austria	23,68	23,73	26,22	25,05
Bélgica	38,10	39,36	39,40	39,19
Dinamarca	26,64	27,26	27,28	27,22
España	6,12	8,06	8,23	8,38
Finlandia	21,55	24,30	22,07	20,20
Francia	16,22	18,69	18,86	18,86
Holanda	12,09	17,82	18,27	18,00
Irlanda	17,14	15,49	16,87	16,20
Italia	13,09	13,01	13,39	12,50
Portugal	12,09	17,82	18,27	18,00
Reino Unido	13,21	13,12	13,05	12,13
Suecia	15,40	14,63	14,68	14,21

Nota: Como ingresos de referencia se ha tomado la media del salario de los obreros de la industria. En España en 1994 ascendía a 1.946.880 pesetas. Las transferencias por hijos están constituidas por las asignaciones directas de la Seguridad Social (que en el caso español no son aplicables por estar los ingresos por encima del límite) y las deducciones fiscales por hijos y cónyuge.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de OCDE, *The tax/benefit position of production workers*, París, 1996.

varse muy claramente que España es el país donde menos se consideran las cargas a las que tienen que hacer frente las familias y que, por tanto, los costes de crianza están prácticamente privatizados.

2.3 *¿Se protege realmente a las familias más pobres?*

Hasta ahora hemos analizado con detalle cómo se ha producido una reorientación de la protección a las familias con menores recursos económicos a través de las transferencias directas por hijos a cargo de la Seguridad Social y el tratamiento fiscal. Además, hemos señalado que en el ámbito de las pensiones de viudedad y orfandad, así como en las prestaciones por desempleo se ha materializado también dicha filosofía. Los resultados ponen en evidencia que la mayor protección económica a las familias pobres es más un deseo que una realidad. No obstante, este análisis no cubre todas las situaciones posibles, por lo que resulta conveniente observar la realidad desde otro punto de vista. Gracias a los estudios propiciados desde la Unión Europea, podemos tener una idea de la capacidad redistribuidora del conjunto del sistema de protección social e impositivo de un país comparando el riesgo de pobreza de distintos tipos de hogares y familias antes y después de impuestos y transferencias.

Los datos de un estudio[6] sobre la distribución de la renta en 1990 ratifican la escasa capacidad del sistema de transferencias directas e indirectas del Estado de Bienestar español para combatir la pobreza entre las familias. En la tabla 5, donde se recoge la proporción de hogares que se encuentran por debajo del umbral convencional de pobreza –50% de la renta media disponible antes de impuestos y transferencias de la Seguridad Social–, puede apreciarse que, sin la existencia de un Estado de Bienestar que redistribuyera la renta, la tercera edad sería el colectivo con mayor riesgo de pobreza –dadas sus escasas posibilidades para poder vender su mano de obra en el mercado de trabajo–, seguida de las familias monoparentales. Los hogares con menor riesgo de pobreza son las familias con o sin hijos, que son las que se encuentran mayoritariamente en las fases centrales del ciclo vital y, por tanto, tienen más oportunidades, en conjunto, para obtener ingresos por su trabajo.

Los efectos redistributivos del Estado de Bienestar afectan a los distintos hogares de una forma muy diferente, como es diferente también la capacidad de los distintos Estados de Bienestar para reducir el riesgo de pobreza. En todos los países, los principales beneficiarios del Estado de Bienestar son las personas mayores (tabla 6); no en vano las pensiones se llevan el «bocado de león» del gasto en Seguridad Social y, en buena medida, ésta está diseñada, sobre todo, para proteger a la tercera edad.

Ahora bien, desde el punto de vista del tema que nos ocupa, puede observarse que la capacidad del Estado de Bienestar para combatir la pobreza entre las familias (parejas con hijos a cargo y familias monoparenta-

Tabla 5 – Hogares por debajo del 50% de los ingresos medios antes de impuestos y transferencias de la Seguridad Social. En porcentaje respecto al total de cada tipo de hogar. 1990

	Mayor solo	Mayor pareja	Solo sin hijos	Pareja sin hijos	Monopa-rental	Pareja con hijos	Otros	Total
Alemania	74,8	68,8	22,1	13,2	40,3	11,6	32,9	32,7
Bélgica	99,6	88,4	35,5	24,9	36,0	12,2	42,6	38,3
Dinamarca	78,0	62,7	42,4	13,0	43,3	11,0	23,4	36,9
España	91,4	74,4	42,7	22,9	30,3	12,5	39,4	33,1
Finlandia	59,5	38,4	30,1	8,7	30,6	11,9	24,5	24,6
Holanda	74,5	65,8	41,9	15,5	72,7	10,4	28,8	33,0
Italia	80,2	53,3	25,6	15,9	4,9	10,5	26,8	27,2
Reino Unido	83,9	68,2	36,2	13,2	78,6	19,9	35,8	38,1
Suecia	95,9	81,1	37,9	10,6	32,0	10,4	0,0	41,4

Fuente: Ditch, J., Barnes, H. y Bradshaw, J., *A Synthesis of National Family Policies 1995*, Universidad de York, York, 1996.

[6] Véase Ditch, J., Barnes, H. y Bradshaw, J., *A Synthesis of National Family Policies 1995*, Universidad de York, York, 1996.

Tabla 6 – Hogares por debajo del 50% de los ingresos medios después de impuestos y transferencias de la Seguridad Social. En porcentaje respecto al total de cada tipo de hogar. 1990

	Mayor solo	Mayor pareja	Solo sin hijos	Pareja sin hijos	Monopa-rental	Pareja con hijos	Otros	Total
Alemania	21,7	12,9	21,7	16,3	34,2	12,1	16,9	17,5
Bélgica	12,4	11,4	9,2	5,1	9,4	4,7	6,2	7,1
Dinamarca	8,8	2,8	17,7	2,7	6,5	3,1	4,7	8,2
España	16,3	20,8	23,5	12,2	27,7	15,0	17,1	16,0
Finlandia	23,1	3,0	18,5	3,6	6,3	2,8	5,4	9,6
Holanda	3,8	7,6	18,1	5,6	27,4	8,0	5,4	9,3
Italia	9,0	4,1	7,4	7,8	4,9	14,6	11,6	9,6
Reino Unido	46,5	30,4	23,5	8,9	51,8	17,5	17,8	23,0
Suecia	9,6	0,7	18,3	2,0	2,6	2,9	0,0	9,1

Fuente: Ditch, J., Barnes, H. y Bradshaw, J., *A Synthesis of National Family Policies 1995*, Universidad de York, York, 1996.

les) es extremadamente dispar según el país analizado. El Estado de Bienestar español se caracteriza (junto con el de Italia y, en menor medida, el de Alemania) por una casi nula capacidad para mejorar las condiciones de renta de las familias pobres. Más aún, la proporción de parejas con hijos por debajo del umbral de la pobreza no sólo no disminuye, sino que incluso (como en estos mismos países) aumenta, tal como puede apreciarse en la tabla 7.

Lamentablemente no disponemos de datos semejantes a partir de la entrada en vigor de la Ley de Prestaciones No Contributivas –que incrementa sustancialmente las transferencias por hijo a cargo– y de la reforma del IRPF después de 1990. Pero, dado el escaso porcentaje que representan tan-

Tabla 7 – Reducción de la pobreza por tipo de hogares. Porcentaje en que se reduce (+) o aumenta (–) el número de hogares pobres de cada categoría. 1990

	Mayor solo	Mayor pareja	Solo sin hijos	Pareja sin hijos	Monopa-rental	Pareja con hijos	Otros	Total
Alemania	71,0	81,3	1,8	–23,5	15,1	–4,3	48,6	46,5
Bélgica	87,6	87,1	74,1	79,5	73,9	61,5	85,4	81,5
Dinamarca	88,7	95,5	58,3	79,2	85,0	71,8	79,9	77,8
España	82,2	72,0	45,0	46,7	8,6	–20,0	56,6	51,7
Finlandia	61,2	92,2	38,5	58,6	79,4	76,5	78,0	61,0
Holanda	94,9	88,4	56,8	63,9	62,3	23,1	81,3	71,8
Italia	88,8	92,3	71,1	50,9	0,0	–39,0	56,7	64,7
Reino Unido	44,6	55,4	35,1	32,6	34,1	12,1	50,3	39,6
Suecia	90,0	99,1	51,7	81,1	91,9	72,1	0,0	78,0

Fuente: Ditch, J., Barnes, H. y Bradshaw, J., *A Synthesis of National Family Policies 1995*, Universidad de York, York, 1996.

to las deducciones por hijo a cargo como las prestaciones de la Seguridad Social por este mismo motivo respecto al salario medio (entre el 1% y el 1,5%) e incluso al SMI, no puede esperarse un cambio muy sustancial.

A pesar de la reorientación hacia la consideración de la falta de recursos como fundamento de la mayor protección a la familia, la configuración actual del Estado de Bienestar español está lejos de sacar a las familias con hijos de la pobreza y proporcionarles un mínimo existencial –tal como sucede en los países escandinavos o en Bélgica–. Por otro lado, aunque los porcentajes de hogares por debajo del umbral de la pobreza son sensibles al tipo de medida utilizada (cómo se mide la renta media disponible y si se utilizan datos sobre ingresos o sobre consumos declarados) y esto altera la imagen que se obtiene de los distintos países, el conjunto de indicadores utilizados permite concluir razonablemente que la protección económica de la familia en España, si bien no puede ser tildada de inexistente, sí resulta extremadamente baja. En este campo, por tanto, abundan las palabras y los discursos grandilocuentes, pero la realidad es muy diferente.

2.4 La nueva regulación del IRPF

El 26 de noviembre de 1998 se aprobó una reforma del IRPF. La nueva legislación introduce importantes novedades desde el punto de vista de la protección a la familia:

1. Las prestaciones de la Seguridad Social por hijo a cargo están exentas de pagar impuestos.

2. Introduce –como ocurre en el resto de países de la Unión Europea– el concepto de mínimo personal y familiar, que garantiza a todos los contribuyentes, y en particular a las familias, unos ingresos apreciables exentos de tributo: 550.000 pesetas anuales por cada cónyuge y 200.000 por los dos primeros hijos menores de 25 años, que ascienden hasta 300.000 por el tercero y siguientes. Esta cuantía se incrementa en 25.000 pesetas para material escolar por cada hijo entre 3 y 16 años y en 50.000 por cada menor de 3 años. Por ejemplo, una familia con dos hijos de entre 3 y 16 años tiene un mínimo familiar de 1.550.000 pesetas de renta exenta de impuesto.

3. Limita las deducciones por adquisición de vivienda habitual, de forma que las viviendas más caras no resulten las más beneficiadas: deducción en la cuota del 20% del capital más intereses hasta 750.000 pesetas y un 15% del resto hasta un máximo de 1.500.000 pesetas, a excepción de los dos primeros años que serán del 25% y 15%, respectivamente.

4. Muestra una mayor sensibilidad hacia los casos de ruptura familiar y reconoce la existencia de parejas de hecho. Para resolver el problema del exceso de tributación cuando el contribuyente está obligado a pagar pen-

Tabla 8 – Renta disponible neta de impuestos y transferencias familiares de un matrimonio con dos hijos a cargo (entre 3 y 16 años) y un contribuyente soltero (sin hijos) según la nueva regulación y la regulación actual del IRPF

	0,5 salario medio	Salario medio	1,5 salario medio	1,66 salario medio (sólo uno)	Hombre: salario medio; mujer: 0,66 salario medio	2 salario medio (sólo uno)	Hombre y mujer salario medio
Salario neto de cotizaciones	1.289.400	2.578.800	3.868.200	4.280.800	4.280.800	5.157.600	5.157.600
Efectos del proyecto de reforma del IRPF							
Renta disponible. Soltero	1.289.400	2.217.888	3.161.574	3.457.409	3.457.409	4.074.273	4.074.273
Renta disponible. Familia (*)	1.297.400	2.457.888	3.437.832	3.740.409	3.890.141	4.379.074	4.543.776
% variación de la renta disponible. Familia/soltero	0,6	10,8	8,7	8,2	12,5	7,5	11,5
Efectos de la legislación vigente del IRPF. Renta 97							
Renta disponible. Soltero	1.197.450	2.157.568	3.095.956	3.383.126	3.383.126	3.980.273	3.980.273
Renta disponible. Familia (*)	1.297.400	2.325.095	3.288.521	3.587.450	3.702.066	4.196.102	4.359.336
% variación de la renta disponible. Familia/soltero	8,4	7,8	6,2	6,0	9,4	5,4	9,5
Efectos del cambio en la normativa sobre la renta de los dos tipos sociales considerados							
Variación absoluta de la renta disponible. Soltero	91.950	60.320	65.618	74.283	74.283	94.000	94.000
Variación absoluta de la renta disponible. Familia	0	132.793	149.311	152.959	188.075	182.972	184.440
% variación de la renta disponible. Familia/soltero	–7,7	3,0	2,5	2,2	3,1	2,1	2,0

Notas: Se supone que los contribuyentes tienen únicamente ingresos por trabajo asalariado y no tienen deducción alguna que no sea por su condición laboral o familiar. (*) Incluye las transferencias por hijos a cargo, que en los casos supuestos sólo son aplicables cuando la renta es la mitad del salario medio y además sólo por un importe de 8.000 pesetas (en lugar de las 32.000 pesetas), siguiendo los criterios legalmente establecidos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

siones de alimentos y compensación en caso de separación legal y divorcio, fija la deducción de la base de la pensión compensatoria y la tributación por separado (con arreglo a la misma escala) de la pensión de alimentos (sin posibilidad de deducir el mínimo vital por los hijos que no conviven con el contribuyente, derecho que corresponde a quien conviva con ellos) y de la renta restante.

5. Prevé una mayor deducción por mínimo vital en el caso de las familias monoparentales, que será de 900.000 pesetas para el cabeza de familia, de 1.000.000 si es mayor de 65 años y de 1.200.000 si es discapacitado.

La nueva regulación del IRPF presenta aspectos que refuerzan la protección económica a la familia. Pero, aunque hace más justicia a las familias que cumplen importantes funciones sociales, existen importantes puntos críticos.

Así, en primer término y de una forma general, se observa que, aunque mejora la renta disponible de las familias –tanto en términos absolutos, al reducirse la presión fiscal, como comparativamente respecto a un soltero–, ésta no resulta especialmente elevada (tabla 8). España continuaría entre los países de la Unión Europea con menor grado de protección a la familia (compárese con la tabla 4).

Hay que subrayar también que no parece razonable que se reduzca la edad con derecho a mínimo familiar a los 25 años. La tendencia actual de los jóvenes es posponer cada vez más la salida del hogar paterno, situándose en la actualidad la edad media muy por encima de los 25 años. Tampoco resulta acorde con la realidad sociológica que el complemento por material escolar se limite a los 16 años, cuando la permanencia dentro del sistema educativo se está prolongando cada vez más.

Por otro lado, la existencia de una única escala del impuesto, independientemente de que se tribute de forma individual o conjunta, puede interpretarse desde distintos puntos de vista. Por una parte, puede ser criticable porque no hace justicia a una realidad sociológica que sigue teniendo gran importancia, por más que haya una clara tendencia hacia la incorporación de la mujer casada al mercado de trabajo. Pero, a nuestro entender, el objeto de la protección a la familia no debe ser una particular división del trabajo doméstico y extradoméstico entre los cónyuges, sino las cargas familiares a las que tienen que hacer frente. En este sentido, la introducción de los mínimos vitales proporciona una cuantía más o menos razonable, aunque no generosa de las mismas. Así, la diferencia en el poder adquisitivo de la renta a favor de un padre de familia tradicional con dos hijos y unos ingresos de cinco millones respecto a un soltero con los mismos ingresos es de 374.975 pesetas más y de 240.000 pesetas si sus ingresos son de tres millones. De este ejemplo se desprende que el importe de la protección a la

familia varía en función de los ingresos: a mayor renta, mayor deducción. Ésta es una consecuencia inevitable si se quiere introducir el concepto de mínimo vital exento de tributación, pero es muy cuestionable. Cualquier solución en este sentido pasa por la supresión del mínimo familiar y la introducción de nuevo de deducciones de la cuota, como en la actualidad, pero de un importe muy superior.

Otro problema que se plantea deriva de la redacción de los artículos 68.1 y 70.2, de la que se desprende que el mayor mínimo personal reconocido a las familias monoparentales –existente en la legislación actual a través de la posibilidad de declaración conjunta– es aplicable también a las parejas de hecho, siempre que haya hijos. Esto discrimina la opción del matrimonio, circunstancia que se dictaminó ya como inconstitucional en 1989. Pero además de ello, la mayor deducción por monoparentalidad sólo se reconoce «en los casos de separación legal, o cuando no exista vínculo matrimonial, [...]» (art. 68.1), lo que significa que la viudedad o, incluso, el divorcio no dan derecho a una mayor deducción por mínimo personal, algo que carece de sentido o justificación alguna que no sea la de un error de redacción.

En cuanto a la protección a la vivienda, los límites de la deducción no están modulados según se trate de tributación conjunta o individual (art. 55.1 y 70.2), ni tampoco según el lugar de residencia, aspectos ambos que resultan cuestionables. Esto penaliza claramente a las familias tradicionales que necesitan una mayor financiación para la adquisición de su vivienda habitual, bien porque ésta sea más cara, bien porque no tienen suficiente capital previo acumulado. Y también a todos los contribuyentes en general (familias o no, con una o dos fuentes de renta) que vivan en municipios donde la vivienda sea más cara. Por otro lado, desaparecen las desgravaciones por alquiler de la vivienda habitual, junto con la renta imputada a la vivienda habitual.

Resumiendo, la nueva regulación del IRPF –al margen de las críticas de las que pueda ser objeto desde el punto de vista de la capacidad redistributiva de la renta en su conjunto o de las necesidades de financiación del Estado de Bienestar– representa una mejora en la protección económica de la familia, subsanados los errores no aceptables de discriminación en función de los vínculos conyugales (unión de hecho o matrimonio; familia monoparental derivada de separación o viudedad). Sin embargo, no se puede esperar que vaya a producirse un giro favorable a la familia en la política social española. El nuevo IRPF mejora la posición de las familias con cargas, pero no equipara a las familias españolas con las de otros países de nuestro entorno. Esta mejora, además, por coherencia, deberá extenderse también a aquellas familias que se encuentran por debajo del umbral de tributación y que en la actualidad tienen derecho a las prestaciones por hijo

a cargo de la Seguridad Social, para garantizar que todos los menores tengan acceso a ese mínimo vital.

3. Protección social a la familia, ¿algo más que buenas intenciones?

3.1 Difícil conciliación de la vida laboral y la vida familiar

Como ya comentamos al comienzo de este capítulo, la protección a la familia es muy heterogénea y ha de entenderse, según nuestra interpretación, como la construcción de un entorno social cotidiano que facilite el cumplimiento de sus funciones sociales. Esta interpretación es la que defendimos ya en nuestro primer Informe[7]. En este contexto conviene destacar las medidas que promueven la conciliación de la vida familiar y la vida laboral. Las razones para ello son múltiples. Por un lado, la mujer permanece –a diferencia de lo que sucedía en el pasado reciente– en el mercado de trabajo una vez que ha formado una familia propia[8]. Por otro, la promoción de la conciliación de la vida familiar y la vida laboral ha sido uno de los objetivos básicos de la política social de la Unión Europea y también de los planes nacionales de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Aunque la Unión Europea no tiene competencias legislativas en la materia, desde comienzos de la presente década este organismo supranacional ha desarrollado todo un conjunto de actividades (creación de redes, estudios, propuestas y recomendaciones) tendentes a materializar este objetivo. Según la recomendación dictada por el Consejo de Atención Infantil de 1992 de la Unión Europea, para lograr una armonización entre la vida laboral y la vida familiar que respete los derechos y el bienestar de todos los miembros de la unidad familiar, dentro de un marco de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, se deben adoptar medidas en los siguientes ámbitos:

— Permisos laborales de los padres y madres que trabajan.
— Servicios de atención infantil.
— Entorno, estructura y organización laborales, para que respondan a las necesidades de los padres y madres con hijos a su cargo.
— Desarrollo de la participación de los hombres en el cuidado y atención de los hijos.

---

[7] Véase Fundación Encuentro. CECS, «La protección social a la infancia», *España 1993*, Madrid, 1994, p. 367-391.

[8] Un análisis detallado de este proceso se recoge en el capítulo I de este Informe.

Esta recomendación no prejuzga en principio ningún modelo concreto de conciliación de las exigencias derivadas de estos dos espacios vitales, sino más bien la existencia de recursos disponibles de todo tipo (desde servicios hasta actitudes), públicos, privados y familiares, que permitan optar libremente por cualquiera de las formas de armonización posibles. Los poderes públicos de los distintos Estados han adoptado diversas y heterogéneas soluciones: desde un compromiso real para facilitar servicios de guarda de calidad mientras ambos progenitores trabajan, combinados con generosos derechos a permisos para el cuidado de los hijos –como en los países nórdicos–, hasta la promoción de la permanencia de la mujer, y teóricamente también del hombre, en el hogar hasta que los hijos son escolarizados, compensando parcialmente los costes de oportunidad que ello genera (como en Alemania), pasando por toda una gama de situaciones intermedias.

En España este ámbito de actuación de la política familiar ha sido también una línea de actuación preferente y, de hecho, constituye en la actualidad, dado el limitadísimo alcance de la compensación pública de cargas familiares y el nuevo impulso que ha recibido, el principal objetivo de la política familiar española. En este frente se ha actuado fundamentalmente por dos vías.

Por una parte, se ha adelantado el inicio de la escolarización voluntaria, introduciendo el período preescolar. La entrada en el sistema educativo se adelantó primero a los cuatro años y posteriormente a los tres. Los poderes públicos tienen la obligación de proveer de las plazas suficientes para materializar dicha escolarización. En esta misma línea, en la última década se ha desarrollado el modelo de «escuela infantil» para los menores de tres años, con un programa pedagógico específico, distinto del de la «guardería». Esto ha producido una regulación más estricta de los requisitos que tienen que cumplir las guarderías privadas (cualificación profesional del personal, infraestructura y programa pedagógico), que continúan y continuarán siendo los principales oferentes de este tipo de servicios de guarda. Al mismo tiempo, se intenta extender, mediante conciertos con las comunidades autónomas y las Administraciones locales, la escasa red de escuelas infantiles públicas para menores de tres años, cuyo grado de cobertura las estimaciones oficiales sitúan en el 14%. Las Administraciones locales están estudiando implantar la figura del cuidador (casi siempre cuidadora) a domicilio. Normalmente es una madre con cualificación profesional específica y reconocida que cuida en su hogar o en otras dependencias a un grupo de niños pequeños en coordinación con su ayuntamiento.

La segunda vía ha sido la de los permisos de maternidad. La Ley 3/89 amplía a 16 semanas el permiso por maternidad, con la posibilidad de que las cuatro últimas sean utilizadas por el padre. En caso de adopción, el permiso es de ocho semanas si el niño es menor de nueve meses y de seis se-

manas si es mayor de nueve meses, pero menor de cinco años. La principal novedad de esta ley fue la introducción de la posibilidad de excedencia voluntaria hasta un año con reserva de puesto de trabajo y computado a efectos de antigüedad.

Esta ley se vería posteriormente mejorada por la Ley 4/1995 de Permisos Parentales, que amplía hasta los tres años la posibilidad de excedencia, con reserva de puesto de trabajo durante el primer año y derecho a uno de similares características a partir de este período. Además, establece incentivos para la contratación interina de desempleados que cubran dichos puestos, pero sin compensación alguna por los costes de oportunidad que genera, en línea con la filosofía de privatización de los costes de la crianza de los hijos que rige en el Estado de Bienestar español. Otra importante novedad que introduce es el cómputo a efectos de carrera de aseguramiento (para el derecho a pensiones) de hasta un año de este período de excedencia –como ocurre en otros países de la Unión Europea con modelo contributivo de Seguridad Social–.

A estas medidas hay que añadir la Ley 1/1994 General de la Seguridad Social que deja de definir la maternidad como Incapacidad Laboral Transitoria para considerarla un riesgo específico, lo que significa que el salario legal de sustitución pasa del 80% al 100% de la base reguladora. En 1998, y dada la discriminación que sufren las mujeres en el mundo laboral ante la posibilidad de un embarazo y la utilización de estos derechos, se ha prohibido legalmente el despido durante la gestación; además, la Seguridad Social se hará cargo de las cotizaciones sociales de las personas contratadas para sustituir a las trabajadoras (o trabajadores) con permiso parental.

Por todo esto, el modelo de conciliación que se perfila en España es el de privatización de las soluciones hasta que los niños tienen tres años y pueden ser escolarizados. El principal recurso es el permiso parental (pero sin salario sustitutivo como en algunos países de la Unión Europea). Dentro de esta privatización, las estrategias utilizadas por las familias con problemas de conciliación (un tercio del total con hijos menores de tres años) son variadas: solidaridad familiar, servicios privados –guarderías, servicio doméstico o escuelas infantiles públicas–, etc. Hay que destacar el escaso recurso a la reducción de jornada, el trabajo a tiempo parcial[9] o la excedencia.

Pero el problema no se acaba con la escolarización de los niños. Ni los horarios escolares ni los períodos vacacionales suelen coincidir con las exigencias laborales. Además, en los últimos meses se ha empezado a hablar de horarios escolares sólo matinales. Esto dificulta aún más el problema de conciliación y promueve las soluciones privadas, aunque tam-

[9] Un análisis más detallado del volumen y características del trabajo a tiempo parcial de las mujeres, así como de sus motivos y dificultades, se puede encontrar en el capítulo I de este mismo Informe.

Tabla 9 – Cobertura de los servicios públicos de atención infantil y extensión de los permisos parentales en los países de la Unión Europea. 1993

	Descanso por maternidad (semanas)	Permiso parental (meses)	Edad de escolarización	% niños escolarizados 0-3 años	% niños escolarizados 3-6 años	% niños escolarizados 6-10 años, después de clase obligatoria
Alemania (1) RFA	14	36	6	2	78	5 (4)
Alemania (1) RDA				50	100	88
Austria (3)	–	24	6	3	75	6
Bélgica	15	27	6	30	95	–
Dinamarca (3)	18	30	7	48	82	62
España	16	36	6	2	84	–
Finlandia (3)	–	36	7	21	53	5 (4)
Francia	16	36	6	23	99	30
Grecia	14	9	6	3	70	5 (4)
Holanda	16	15	5	8	71	5 (4)
Irlanda	14	3	6	2	55	5 (4)
Italia (2)	22	9	6	6	91	–
Portugal	14	27	6	12	48	10
Reino Unido (3)	14	7	5	2	60	5 (4)
Suecia (3)	–	36	7	33	72	64

Notas: Se entiende por permiso parental el período de excedencia al que tienen derecho las madres o los padres después del nacimiento del hijo. La tasa de escolarización hasta los seis años se refiere exclusivamente a los servicios de guarda públicamente financiados. (1) Datos de 1990. (2) Datos de 1991. (3) Datos de 1994. (4) Cifras iguales o inferiores al 5%.

Fuente: European Comission Childcare Network, *A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995*, Bruselas, European Comission Equal Opportunities Unit, 1996.

bién existen programas de actividades complementarias que amplían el horario escolar.

Comparativamente con otros países de la Unión Europea, y tal como puede observarse en la tabla 9, la opción española ha sido una opción «moderna», pues los permisos laborales son amplios, pero descansan en la asunción privada de los costes derivados de la opción por la procreación, al menos hasta los tres años de edad. Este modelo, sin embargo, no es específico de España: es el que predomina en todos los países de la Unión Europea, salvo en los países nórdicos, Francia y Bélgica.

3.2 Mayor reconocimiento del cuidado familiar de ancianos y discapacitados

La función de protección social que cumplen las familias que cuidan y atienden a sus familiares mayores incapaces de cuidarse a sí mismos o de discapacitados tampoco ha sido reconocida adecuadamente por parte de

las Administraciones Públicas. Esto no significa que no se hayan producido importantes avances en los mecanismos de protección social a las personas mayores y a las discapacitadas. El olvido de la función de protección social que cumplen estas familias no es privativo de España, pues también se percibe en muchos países de nuestro entorno, incluso en aquellos con políticas familiares muy activas. Se observa, no obstante, un claro cambio de actitudes en este sentido. Existen múltiples razones que justifican que esta importante función de protección social que cumplen las familias debe ser reconocida socialmente de manera satisfactoria.

En primer lugar, asistimos a un proceso de envejecimiento continuo de la población y a un importante crecimiento de la «cuarta edad», que hace que el problema del cuidado de las personas mayores sea uno de los grandes desafíos que se perfilan en el horizonte de futuro de la protección social. De hecho, Alemania introdujo en 1994 un seguro social de cuidado de personas mayores y discapacitadas que garantiza los cuidados a todas aquellas personas que lo necesitan, pudiendo elegir entre la institucionalización, el cuidado en el domicilio y las ayudas monetarias a los cuidadores, generalmente miembros de la familia[10]. La conveniencia de un seguro de estas características está siendo debatida en muchos países. La propia Unión Europea ha considerado que es una posible solución al desafío del envejecimiento de la población[11].

En segundo lugar, aunque en la actualidad quienes están atendiendo a sus mayores necesitados de cuidado son mujeres, normalmente hermanas o hijas con una edad que ronda los 50 años y que no trabajan, la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y la caída de la natalidad están minando las bases objetivas de la solidaridad familiar de carácter intergeneracional. A ello puede contribuir también el propio cambio que está teniendo lugar en la ideología de los *roles* de género y la reticencia de los varones a asumir tareas que son consideradas socialmente como «propias de las mujeres».

---

[10] Tienen derecho a asistencia todas las personas aseguradas o sus beneficiarios que necesiten cuidados por enfermedad o discapacidad física, psíquica o mental de grado suficiente que les imposibilite realizar las actividades rutinarias de la vida diaria, ya sea de forma permanente o temporal –más de seis meses–. Los estados de necesidad se dividen en tres niveles de menor a mayor grado. Las prestaciones consisten en pagos por servicios, por cuidado y ayudas para obras de acondicionamiento de la vivienda o pago de cotizaciones sociales al seguro de enfermedad. Estos pagos son independientes de la capacidad económica de los beneficiarios. Las cuantías de las prestaciones por servicios son de 800, 1.800 y 2.800 marcos mensuales, según sea el nivel de necesidad de atención. Las prestaciones por cuidado ascienden a 400, 800 y 1.300 marcos mensuales. Las prestaciones por cuidado en el domicilio por parte de familiares no son fiscalmente gravables.

[11] Comisión Europea, *La protección social en Europa en 1995*, Bruselas, 1997.

En tercer lugar, la existencia de una fuerte solidaridad familiar en España, apenas reconocida por el sistema de redistribución de la renta, supone para las instituciones de protección social un enorme ahorro en términos de servicios sociales y residencias. Este ahorro del sistema de protección social tiene como contrapartida, sin embargo, un importante coste para las familias, que en el contexto de las tendencias arriba apuntadas pueden no estar dispuestas a seguir asumiendo las sucesivas nuevas generaciones. En este sentido, bien como medida preventiva, bien como medida de justicia contributiva, tiene cada vez más razón de ser reconocer estas funciones sociales que cumplen las familias cuidadoras y contribuir así a fortalecer la solidaridad familiar.

Entre el conjunto de mecanismos previstos para reconocer estas funciones se encuentran, por un lado, las prestaciones económicas de la Seguridad Social y, por otro, las desgravaciones fiscales en el IRPF. En cuanto a las prestaciones económicas de la Seguridad Social, la nueva regulación de 1990 de las transferencias por hijo a cargo supuso una importante mejora para las familias con hijos discapacitados, que se fijaban a partir de la Ley de Inserción Social del Minusválido (LISMI) de 1984 para aquellos con un grado igual o superior al 33% si eran menores de 18 años o del 65% o más si eran mayores de 18 años. Generalizó las ayudas a las familias con muy bajos niveles de renta. Éstas no son muy elevadas si el hijo es menor de 18 años (76.000 pesetas anuales), pero se ven sustancialmente incrementadas si son hijos mayores de edad a cargo (447.360 y 671.040 pesetas anuales en 1998, dependiendo de si el grado de discapacidad se sitúa entre el 65% y el 74% o es igual o superior al 75%), revalorizadas anualmente en función de la inflación prevista. A estas prestaciones se pueden añadir eventualmente las pensiones de orfandad, cuando el hijo presenta un grado de invalidez permanente absoluta o gran invalidez, y las pensiones en favor de familiares, que son para familiares de más de 45 años solteros, viudos o divorciados que convivieron a cargo y dedicados al cuidado del causante y no tienen medios propios de vida.

Respecto a las desgravaciones fiscales, éstas presentan las mismas limitaciones que las desgravaciones por hijos a cargo: son muy bajas y no han seguido el ritmo de crecimiento del nivel de vida. Las deducciones por ascendientes se gradúan en función de si son mayores o menores de 75 años y su cuantía representa sólo el 0,7% (16.500 pesetas) o el 1,4% del salario medio, respectivamente, en 1997; sin embargo, en 1990 representaba el 0,8% del salario medio para ascendientes mayores de 70 años (14.300 pesetas) y otro tanto cuando tenían pocos ingresos. Algunas comunidades autónomas, no obstante, han introducido deducciones complementarias para ascendientes que convivan con sus familiares con un importe sustancialmente superior al de la Administración Tributaria. Así, por ejemplo, la Comunidad de Madrid permite deducir 50.000 pesetas de la cuota por este motivo.

La nueva legislación sobre el IRPF ha modificado profundamente la protección social de esta función familiar al incluirla igualmente bajo la fórmula del mínimo familiar, reconociendo un mínimo exento de 100.000 pesetas por ascendiente mayor de 65 años que dependa y conviva con el contribuyente, siempre que sus ingresos sean menores al salario mínimo interprofesional. En principio, esta modificación representa una ligera mejora de la protección al redundar en un aumento de la deducción (18.000; 24.000; 28.300; 37.200; 45.000 o 48.000 según sea el tipo marginal aplicable), pero la deducción de la base del impuesto es más alta cuanto mayor sea la renta y es inferior para los tramos más bajos de renta, que son quienes en mayor medida se hacen cargo de sus familiares en el propio hogar conyugal. Por ello, no puede aventurarse un cambio sustancial en el reconocimiento de esta importante función social.

Por lo que respecta a las deducciones por la presencia de discapacitados a cargo en el hogar, aunque más elevadas, tampoco representan una cuantía apreciable del salario medio. En 1997 era el 2,35% y se ha visto reducido desde 1990 (2,7%). La nueva legislación sobre el IRPF ha provocado un aumento sustancial de la protección social a esta función de cuidado de las familias, puesto que en este caso las deducciones que se reconocen por mínimo vital son sustancialmente mayores. Así, frente a las 56.000 pesetas anteriormente reconocidas, se puede deducir como mínimo familiar 300.000 pesetas si el grado de invalidez se encuentra entre el 33% y el 65% y 600.000 pesetas si es superior, siempre que los discapacitados vivan a cargo del contribuyente en su propio domicilio. Dado su carácter de deducción de base, su traducción en términos de reducción de la cuota a pagar es, como en los demás casos, mayor cuanto mayor sea la renta, pero de todas formas representa una mejora sustancial. Así, para un tipo marginal del 24% (aplicable a bases entre 600.000 y 1.500.000 pesetas –incluido el coeficiente autonómico–), las deducciones se elevan a 72.000 y 156.000 pesetas, cuantías que en el tramo más alto ascienden a 144.000 y 275.000 pesetas. Además del potencial efecto que en determinados casos pueda tener para cambiar el tipo marginal de las familias con menores ingresos y que se encuentran por debajo del umbral de tributación, esta mejora debería traducirse igualmente en una adecuación de las prestaciones por invalidez por hijos a cargo.

Donde cabe encontrar un menor grado de sensibilidad hacia las funciones y problemas de las familias cuidadoras es en la política de conciliación de vida laboral y vida familiar que se está desarrollando en la actualidad. Ninguna de las medidas que se han adoptado para facilitar dicha conciliación incluye la posibilidad de un permiso o excedencia para cuidado de discapacitados o ancianos en el medio familiar. Aunque, como se ha señalado, su incidencia real puede ser muy baja, pues los cuidadores suelen ser mujeres mayores que en muy pocos casos están insertas en el mercado de trabajo. No obstante, en la actualidad se está estudiando la posibilidad de

ampliar el sistema de permisos por maternidad a estos casos. También se están desarrollando los llamados «servicios de respiro» para las familias cuidadoras y para aquellos casos en los que hay grandes problemas temporales para seguir con el cuidado domiciliario. Esto representa una prometedora línea de intervención que hay que fomentar.

Parte Quinta

TERRITORIO

Capítulo VI

EL TRANSPORTE Y LA MOVILIDAD DE LA POBLACIÓN

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Se agravan los problemas del transporte urbano

Un elemento característico y definitorio de las sociedades avanzadas es el aumento de la movilidad y de la densidad del tejido de relaciones de todo tipo. Los sistemas de transporte y de comunicación se convierten en una estructura básica del desarrollo económico. Pero no es menos significativa su importancia social. El transporte cumple una función igualmente básica para aquellos que han de realizar sus desplazamientos cotidianos de manera recurrente para ir de su domicilio al trabajo, de compras, para acceder a los distintos equipamientos y servicios, etc. También para los que el transporte forma parte de su sistema de trabajo, por constituir ellos la mano de obra de los servicios de transporte, públicos o privados, ya sea de personas o de mercancías. Y, por último, para aquellos ciudadanos que demandan el transporte como parte del ocio, integrado en paquetes vacacionales, de fin de semana, etc.

La concentración de la población y de la actividad económica en las ciudades, sobre todo en las grandes regiones funcionales urbanas, las convierte en lugares donde se manifiesta de manera privilegiada la importancia de este servicio. La calidad de vida y las posibilidades de desarrollo de las ciudades dependen cada vez más de un correcto funcionamiento de su sistema de transporte. Cuantitativamente, esta importancia se manifiesta en el hecho de que el transporte urbano copa gran parte de la demanda total del transporte de viajeros que se realiza diariamente en España. Este protagonismo del transporte en la vida de las ciudades se hace patente al comprobar que los ciudadanos europeos sitúan de manera reiterada entre los problemas fundamentales de sus ciudades el medio ambiente urbano, la circulación, el aparcamiento y el transporte público. Se trata de problemas comunes a las grandes áreas o continuos urbanos, que se manifiestan también en las áreas turísticas del litoral en los meses de vacaciones.

El proceso de extensión de las ciudades y del aumento de las relaciones internas que se producen en estos espacios y que dan lugar a demandas de transporte con un gran volumen de movimientos recurrentes se ha saldado hasta ahora con un creciente nivel de congestión en las carreteras de acceso a las ciudades, como resultado de la alta utilización del automóvil privado. La congestión afecta igualmente a los centros de las áreas urbanas, con graves problemas de aparcamiento y circulación. Los efectos de este proceso son bien conocidos: pérdida de calidad ambiental, aumento de la contaminación atmosférica y acústica, alargamiento del tiempo em-

pleado en los desplazamientos e incremento de los trastornos psíquicos entre los usuarios y residentes en la ciudad. Todo ello acaba facilitando la producción de accidentes, incrementa la agresividad y reduce los niveles de convivencia ciudadana, haciendo cada vez menos soportable la vida en las grandes ciudades.

Ante esta situación, parece conveniente revisar la distribución del gasto en infraestructuras de transporte y dedicar mayores recursos a actuaciones en las regiones funcionales urbanas. Además, la necesaria mejora de los trazados interurbanos puede ver sensiblemente reducida su efectividad si siguen aumentando los «cuellos de botella» en los accesos a las grandes ciudades. La mayor parte del tiempo de viaje de origen a destino en muchos desplazamientos interurbanos se consume en pocos kilómetros alrededor de las grandes regiones funcionales urbanas.

De cualquier manera, el aumento de los recursos destinados al transporte urbano es condición necesaria, pero no suficiente, para solucionar los problemas que estamos comentando. No podemos olvidar que el crecimiento de los municipios españoles ha estado presidido por una preocupación exclusiva por los beneficios a corto plazo. Semejante miopía provoca que dicho crecimiento se produzca de manera desordenada y descoordinada y que se incrementen los problemas del transporte, al no tener en cuenta la oferta y demanda del sistema de transporte en la ordenación del territorio. Con frecuencia, problemas de relativa fácil solución, por no haberlos previsto adecuadamente, se convierten en asuntos graves, a veces imposibles de resolver. Prever estas dificultades antes de su aparición debería ser uno de los objetivos inexcusables de una planificación integrada de los transportes, del territorio, del urbanismo y del medio ambiente, hasta ahora casi inexistente.

El origen de los principales problemas en la organización de las grandes ciudades radica, por tanto, en la ausencia de definición de objetivos y planes de ordenación del territorio que integren y coordinen el crecimiento urbanístico con la oferta de transporte urbano. La política territorial de las regiones funcionales urbanas debe incorporar alternativas urbanísticas y territoriales que minimicen la movilidad recurrente obligada y potencien los transportes públicos interdependientes con estas medidas.

La red de ferrocarriles urbanos y metropolitanos (metro y cercanías) debería representar un papel fundamental al respecto. Es loable la ampliación de la red metropolitana que se ha desarrollado en ciudades como Madrid, Bilbao o Valencia. Sin embargo, en algunas ocasiones, estas actuaciones carecen de coherencia y complementariedad, dado que las políticas urbanísticas y de inversiones de los ayuntamientos no siempre son coherentes con las políticas de ordenación del territorio de las comunidades autónomas y viceversa. Sigue pendiente todavía la integración y coordinación de todas las políticas con incidencia espacial y ambiental en el marco de la or-

denación del territorio, que eviten un crecimiento irracional en las grandes áreas urbanas y busquen un desarrollo más equilibrado de las grandes regiones funcionales urbanas y sus áreas de influencia.

2. Una red de carreteras cada vez peor conservada

Las carreteras constituyen la espina dorsal de las infraestructuras de transporte de nuestro país. El avance que se ha producido en los últimos 15 años puede calificarse de espectacular. Son ya pocas las capitales de provincia españolas que no están conectadas por autopista o autovía a la red de carreteras; en vías de alta capacidad nos encontramos en una situación homologable a la de los países de nuestro entorno europeo. Obnubilados quizá por la necesidad real de disponer de una red viaria moderna para no estrangular el desarrollo territorial –sin olvidar los réditos políticos que este tipo de infraestructuras proporciona a quienes las inauguran–, el Gobierno central y los autonómicos han relegado a un segundo plano la inversión en conservación de la red. El resultado es un progresivo y constante deterioro de las carreteras en los últimos años, incluso de aquellas construidas recientemente. Los estudios sobre el estado de la red viaria que realiza anualmente la Asociación Española de la Carretera muestran como, tras unos años de continua mejora del estado de conservación de las carreteras de nuestro país (1985-1993), se produce un descenso ininterrumpido a partir de este último año.

La mejora registrada en el período 1985-1993 es resultado del gran esfuerzo inversor que supusieron el Primer Plan de Carreteras 1984-1991 y los planes de carreteras de las principales comunidades autónomas. En su ejecución se cambiaron y adaptaron un gran número de kilómetros de la red con nuevas inversiones que, de hecho, han de considerarse en parte inversiones de reposición, ya que muchas de las autovías y nuevas carreteras que se realizaron integraron la antigua carretera principal.

Al gran esfuerzo inversor hecho en la ampliación de la red de carreteras en la década de los ochenta y principios de los noventa no le ha seguido en los últimos años una política presupuestaria de mantenimiento y conservación. Esta inmensa labor inversora y de generación de patrimonio público viario debería tener su correlato en la conservación y mejora de lo construido, dedicando anualmente los fondos necesarios para tal fin. Se calcula que cada año hay que dedicar a gastos de mantenimiento entre el 0,5% y el 1,5% de la inversión realizada, dependiendo de las características de la red, de la localización de la carretera (condiciones climáticas y de entorno) y, por supuesto, del tráfico (con particular incidencia de los vehículos pesados) que soporte. Esto es, si un kilómetro de autovía cuesta unos 500 mi-

llones de pesetas como media, los gastos de mantenimiento anuales de la misma se sitúan en torno a los cinco millones de pesetas.

La gran transformación de nuestras carreteras, el Programa de Convergencia con la Unión Europea y las fuertes restricciones presupuestarias que dicho programa ha implicado, junto con el período económico recesivo que sufrió Europa desde 1993 hasta 1995, han tenido como consecuencia que los presupuestos de conservación, sobre todo en los tres últimos años, no hayan estado a la altura de las necesidades. El resultado es un importante declive del estado de nuestra red desde 1993 –sobre todo en lo que a firmes se refiere– que alcanza su mínimo de calidad en 1997, último año del que disponemos de datos.

Este deterioro de la red de carreteras trae consigo un claro aumento de los riesgos para la seguridad y la comodidad y un incremento significativo de los costes de circulación de los vehículos. Una carretera en mal estado disminuye las condiciones de seguridad, ya que reduce el agarre del vehículo al terreno, dificulta la maniobrabilidad del conductor e incrementa la aparición de fallos en el vehículo en los accidentes. El ya de por sí envejecido parque de vehículos español hace que el riesgo de accidente sea mayor por las condiciones en que se encuentra la red viaria. Los altos costes personales, sociales y económicos que sufre nuestro país por la elevada siniestralidad de nuestras carreteras son de todo punto inaceptables y en ello tiene una influencia destacable el estado de conservación de la red. En lo que se refiere a la comodidad, una carretera en mal estado disminuye el confort de la circulación, por la existencia tanto de baches, de ondulaciones en el firme o de roderas de camiones en las pendientes, como de firmes deslizantes en curvas o pendientes. El incremento en los costes de transporte se produce, por una parte, por el mayor deterioro en cubiertas, suspensiones y elementos mecánicos de los vehículos y, por otra, por el aumento del consumo medio de carburante y del tiempo de viaje.

Los costes económicos de una inadecuada conservación de las carreteras no afectan sólo a los usuarios de esas infraestructuras. La falta de provisión de fondos necesarios para la conservación de las redes de carretera resulta cara también para los organismos públicos encargados de su mantenimiento y gestión, y en consecuencia para todos los españoles. Esta falta de inversión en conservación implica una pérdida del patrimonio viario español que, para responder después a las necesidades de la demanda ligada al crecimiento económico, no hay más remedio que paliar con inversiones de reposición, cuyo volumen medio necesario es muy superior al señalado 1,5% del presupuesto de inversión. Así pues, el problema de nuestra red viaria no es sólo la construcción y terminación de los tramos de carretera necesarios para dotar de un adecuado nivel de servicio al territorio español, sino también el mantenimiento y conservación de la cada vez más extensa y cara red disponible. Es necesario, por tanto, disponer de recur-

sos para financiar no sólo las nuevas infraestructuras de este país, sino también su mantenimiento y reposición.

3. Insatisfacción y caos en el transporte aéreo español

Hablar del transporte aéreo en España es hablar de Barajas. En 1998 el aeropuerto madrileño ha copado amplios espacios en todos los medios de comunicación, desgraciadamente casi siempre con noticias referidas a retrasos, cancelaciones, huelgas, cambios de gestores y sucesos inconcebibles en un país desarrollado.

Como señalábamos en nuestro Informe *España 1994*[1], nuestro país posee una estructura aeroportuaria clara y muy jerarquizada, que se centraliza en el aeropuerto de Madrid-Barajas, donde se producen la mayoría de las relaciones regulares nacionales e internacionales. Aunque otros aeropuertos –especialmente el de Barcelona– han ido ganando progresivamente cotas en esta estructura, todavía existe una excesiva centralización y fuerte posición de dominio de Barajas en el conjunto de la red. Por esta razón, cualquier desajuste que se produce en el aeropuerto de Madrid se expande rápidamente por el resto del sistema aeroportuario y afecta al funcionamiento de gran parte del transporte aéreo español.

La macrocefalia madrileña, la elevada concentración de los vuelos nacionales e internacionales regulares en este aeropuerto y el incremento del tráfico aéreo que se produce en las épocas de crecimiento económico han obligado a prever desde finales de la década de los años ochenta cuantiosas inversiones en la ampliación y mejora del aeropuerto de Barajas. Se ha intentado mejorar el nivel de servicio de este aeropuerto respecto al conjunto de aeropuertos españoles mediante la duplicación de pistas y otras inversiones complementarias.

Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), organismo creado en 1992, comenzó las tareas de estudio de la planificación de los proyectos y materialización de las actuaciones correspondientes, que incluyen la nueva pista, la nueva terminal y el correspondiente estudio para la preceptiva Declaración de Impacto Ambiental. Sin embargo, los problemas se multiplicaron tanto en la expropiación como en la selección de un proyecto para la nueva terminal –que tendría que ser modificado en 1997 por razones de seguridad, con el correspondiente incremento en el presupuesto–, y, sobre todo, en el Estudio de Impacto Ambiental, donde la oposición de asociaciones ecologistas, ayuntamientos y vecinos afectados produjo que el ini-

[1] Fundación Encuentro. CECS, «Infraestructuras y ciudades», *España 1994*, Madrid, 1995, p. 501-570.

cio de las obras se retrasase casi cuatro años. En este marco hay que situar más de dos años (desde el primer colapso del aeropuerto, a finales de 1996, hasta la actualidad) de muy deficiente funcionamiento del sistema aeroportuario español y, en particular, de Barajas. Varias causas explican que se haya llegado a esta inaceptable situación:

— La manifiesta desorganización y descoordinación de AENA en estos últimos años. Este hecho no es indiferente a los frecuentes cambios en los organigramas y en los gestores realizados por el Gobierno en AENA y en el mismo aeropuerto de Barajas.

— La insuficiencia de personal especializado, sobre todo de controladores y pilotos, que les obliga a realizar un número elevado de horas extraordinarias. Esto incrementa la importancia de las huelgas, más o menos encubiertas, de los controladores y del personal de las compañías aéreas y de los aeropuertos.

— Las dificultades que plantea la integración de las operaciones aeroportuarias posibles en Barajas y las operaciones adjudicadas a las empresas. Las compañías tienden a sobredemandar operaciones para controlar el mercado y expulsar del mismo a las empresas de la competencia, tal y como ha sucedido con frecuencia en estos dos últimos años en España. Desde el inicio de los procesos de liberalización del transporte aéreo en Europa, la entrada de nuevas compañías aéreas en el mercado incentivó la competencia entre éstas, iniciándose una fuerte lucha por un mercado en creciente expansión mediante la reducción de precios o el control de operaciones –permisos de vuelo o *slots*–, colapsando teóricamente la capacidad operativa de aeropuertos con nichos de demanda potencial. Barajas ha sufrido de modo particular este colapso, debido a que disponía de una capacidad relativamente reducida respecto a la demanda potencial.

— Los problemas específicos de Barajas, con defectos estructurales en la planificación y con dificultades de adaptación a los cambios en la estructura aeroportuaria que se derivan de su ampliación, en el marco de un mercado supuestamente liberalizado.

Por las causas antes señaladas, el funcionamiento, planificación y servicio ofrecido en el sistema de transporte aéreo en el bienio 1997-1998 sólo puede considerarse caótico, con un incremento muy notable en los retrasos y cancelaciones de vuelos, situación que se ha hecho tradicional en los últimos años. Estos frecuentes problemas en el aeropuerto de Barajas, y en menor medida en Barcelona, Palma de Mallorca, etc., no ofrecen una buena imagen de calidad para un servicio cuya importancia en las relaciones internacionales es fundamental y cuyo potencial como generador de crecimiento económico y empleo aumenta día a día, hasta el punto de constituir un elemento esencial de la competitividad de un país. Dichos problemas restan eficacia también a un servicio básico en las relaciones

nacionales, debido a la baja competitividad del ferrocarril como modo alternativo de transporte.

Dada la situación actual del sistema de transporte aéreo español, con un importante número de aeropuertos con evidente sobrecapacidad y muy baja rentabilidad en la utilización de sus instalaciones, cabe plantearse si no existe la posibilidad de reestructurar el origen-destino de ciertas relaciones para permitir un mejor funcionamiento del conjunto. Esta opción solucionaría, al menos en parte, el evidente desequilibrio estructural aeroportuario español.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Los sistemas de transporte, base de la sociedad del siglo XXI

La consideración del sistema de transportes y de sus infraestructuras tiene sentido fundamentalmente desde un enfoque integrado. Se ha de tener en cuenta la dimensión espacial, productiva, ambiental y social de estos sistemas, así como las necesarias relaciones de complementariedad que deben existir entre el transporte, el territorio, el sistema productivo y las demandas sociales. Por ello, no se trata sólo de establecer los posibles problemas funcionales de los distintos modos de transporte, sino de fijar las relaciones que pueden darse entre esos problemas y aquellos más generales derivados de un funcionamiento correcto del sistema social.

En particular, es prioritario analizar las relaciones que existen entre, por una parte, el sistema productivo y el de equipamientos «de calidad de vida» y, por otra, los sistemas de transporte, que posibilitan la conexión entre los distintos puntos del espacio y que se pueda desarrollar una actividad productiva o una dotación de servicios eficientes a la población. No hay que olvidar que las funciones del sistema de transporte son básicamente proporcionar accesibilidad al territorio, favorecer la conexión horizontal y vertical en el sistema productivo y ser eficaz como actividad productiva específica[2].

Desde esta perspectiva, es necesario adecuar los sistemas de transportes y comunicaciones a las necesidades del modelo territorial y del sistema productivo asociado. Hay que definir los niveles de accesibilidad y de conexión de cada uno de los elementos del sistema de ciudades –regiones funcionales urbanas, áreas metropolitanas, áreas urbanas y núcleos del sistema rural– entre sí y con otras regiones funcionales urbanas, áreas metropolitanas, sus áreas específicas de influencia comercial, industrial, cultural, etc.

Este hecho obliga a valorar si existe una oferta de servicios, o de potencialidades de transporte por carretera, ferrocarril, transporte aéreo y marítimo, adecuada a las necesidades de la demanda, tanto en calidad como en cantidad. Hay que evaluar si existen «cuellos de botella» que condicionen el desarrollo potencial del territorio, sin cuya resolución –con la dotación de una adecuada infraestructura y servicios internos de transporte– el desarrollo futuro de ciertos espacios puede ponerse en cuestión.

---

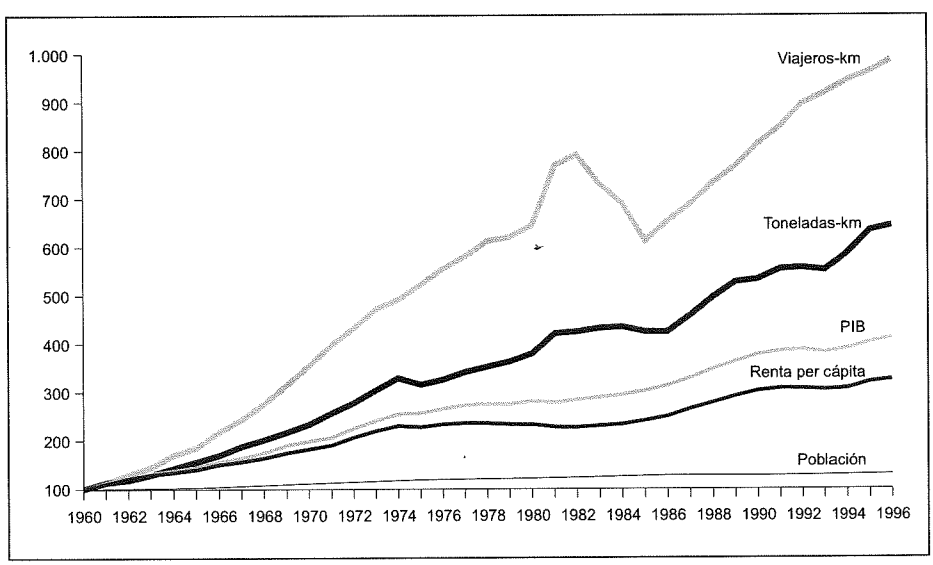
[2] Véase Serrano, A., «Efectos territoriales y urbanísticos de los ferrocarriles. Aportaciones metodológicas», en *Ferrocarril, Urbanismo y Territorio*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid, 1988.

La globalización que caracteriza a la sociedad de final de siglo y el creciente peso de las multinacionales financieras y productivas en el funcionamiento económico actual, difícilmente podría comprenderse sin considerar el desarrollo tecnológico producido en los sectores informativos y de las comunicaciones. Igualmente, este proceso sería inviable sin las garantías de funcionamiento que los sistemas de transporte actuales han incorporado a los sistemas logísticos que estructuran y controlan los grandes flujos de mercancías y de viajeros de finales de siglo.

Existe un paralelismo entre globalización e incremento de los recorridos y de la velocidad media del transporte de viajeros y mercancías. Cada vez más, los productos se transportan desde centros más alejados de los mercados de consumo. Esto posibilita la deslocalización productiva de las áreas tradicionales y la búsqueda de ámbitos productivos con ventajas comparativas en los costes de la mano de obra –aunque sea en condiciones de explotación difícilmente aceptables desde la ética europea–, consecuencia de unos sistemas de transporte baratos y eficientes económicamente.

El transporte marítimo para mercancías y el transporte aéreo para personas son los elementos fundamentales de este sistema global que, en todo caso, exige la existencia de sistemas de transporte terrestres complementa-

Gráfico 1 – Evolución del transporte de viajeros (viajeros-km) y de mercancías (toneladas-km), la población, el PIB y la renta per cápita. En números índice. Base 1960=100. 1960-1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, *Estadística de transportes. Series cronológicas (1950-1980)*, 1983; Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico*, varios años; Ministerio de Fomento, *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual*, varios años; Banco Bilbao Vizcaya, *Informe económico*, Bilbao, varios años; INE, *Contabilidad nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986*, 1992; INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986*, varios años; INE, *Censo de población*, varios años; e INE, *Padrón municipal de habitantes*, varios años.

rios que hagan viable un adecuado acceso y conexión entre los centros de producción y de distribución, y entre éstos y los de consumo final.

De hecho, el incremento en la demanda de transporte va por delante del aumento de la producción económica, de la población y de la renta media per cápita. En España, entre 1960 y 1996, el tráfico de viajeros se ha multiplicado por diez, el de mercancías por siete, el PIB, en términos reales, ha llegado a cuadruplicarse y la población ha crecido alrededor de un 25% (gráfico 1).

2. Panorama del transporte interurbano en España

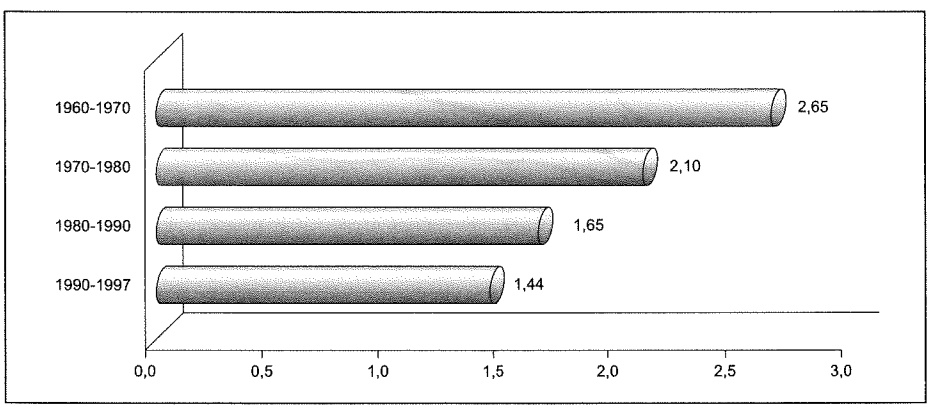
2.1 Rápido crecimiento de la demanda

A la hora de analizar los aspectos que definen la evolución de la demanda de transporte en España es necesario hacer dos consideraciones:

1. Las estrechas relaciones que existen entre crecimiento económico y demanda de transportes. Aunque la elasticidad entre ambas variables tiende a disminuir (gráfico 2), continúa existiendo una correlación clara y positiva entre ellas, que en la década de los años noventa ha ido acercándose al valor unitario –a una cierta tasa de crecimiento del PIB tiende a corresponder similar tasa de crecimiento medio de la demanda conjunta de transportes de viajeros y de mercancías, aunque la relación del transporte de mercancías con el PIB es más estrecha–.

2. En el reparto intermodal de la demanda de estos flujos crecientes de transporte en España destaca:

Gráfico 2 – Evolución de la elasticidad tráfico-PIB. 1960-1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Fomento.

— El notable incremento del tráfico por carretera y por avión y el sensible descenso del papel del ferrocarril, tanto en viajeros como en mercancías.

En 1950, el 24% del total de viajeros-kilómetro de este país correspondía al vehículo privado, un 15% al autobús y cerca de un 60% al ferrocarril. En 1996, la participación del vehículo privado asciende prácticamente al 77% (más del triple), el porcentaje del transporte en autobús baja ligeramente (13,2%), el del ferrocarril disminuye hasta el 5,8% (10 veces menos) y el transporte aéreo canaliza un 4% aproximadamente (tabla 1).

En el caso de las mercancías, la participación del transporte por carretera en el período 1950-1996 se ha triplicado: en 1950 el porcentaje se situaba en el 24,2%, mientras que en 1996 aumentaba hasta casi el 80%. El ferrocarril representaba aproximadamente el 36% en 1950, frente al 4,2% de 1996 (tabla 2).

— La evolución relativa de los precios en el período 1950-1996 no ha influido en la transformación del reparto modal de los transportes ni explica la disminución del papel del ferrocarril, tanto en el transporte de mercancías como de viajeros. Si se analiza la evolución de las tarifas y de los precios desde 1978 hasta 1995 (gráficos 3 y 4), se observa que el transporte aéreo, el transporte marítimo y el transporte de viajeros de FEVE han incrementado sus precios por encima del IPC. Sin embargo, las tarifas del transporte de viajeros de Renfe y el de autobús regular se han situado por debajo del IPC, al igual que todos los transportes de mercancías. Las tarifas de Renfe entre 1978 y 1995 han subido menos que el IPC y que el res-

Tabla 1 – Evolución del transporte interurbano de viajeros por modos de transporte. Valores absolutos en millones de viajeros-km y porcentaje. 1950-1996

	Carretera (1)		Autobús (2)		Ferrocarril (3)		Aéreo (4)		Marítimo (5)		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1950	3.349	24,39	2.056	14,97	8.228	59,92	99	0,72	–	–	13.732	100
1970	64.347	62,95	20.910	20,46	14.992	14,67	1.966	1,92	–	–	102.215	100
1985	138.880	78,53	14.800	8,37	17.066	9,65	5.216	2,95	888	0,50	176.850	100
1990	190.225	81,21	19.170	8,18	16.736	7,14	7.050	3,01	1.057	0,45	234.238	100
1995	217.857	78,44	32.247	11,61	16.582	5,97	10.033	3,61	1.032	0,37	277.751	100
1996	218.635	76,68	37.722	13,23	16.637	5,83	11.046	3,87	1.100	0,39	285.140	100

(1) Las cifras de 1995 y 1996 se han obtenido con las variaciones de tráfico de la Red de Carreteras del Estado partiendo de longitudes homogéneas. (2) A partir de 1991 se hace un nuevo diseño de la estadística que realiza el INE y se recogen los datos de todas las empresas dedicadas al transporte de viajeros, bien sea de servicio regular, discrecional o ambos. (3) Comprende Renfe y FEVE. (4) Incluye el tráfico regular y no regular de Iberia y Aviaco. Para 1995 y 1996, además del Grupo Iberia, incluye Air Europa y Spanair. (5) Pasajeros entrados en cabotaje. No se incluye el pasaje correspondiente a bahía y tránsito.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, *Estadística de transportes. Series cronológicas (1950-1980)*, 1983; Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico*, varios años; Ministerio de Fomento, *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1996*, 1997; e INE, *Transporte de viajeros 1996*, 1998.

to de los modos de transporte, aunque su participación en el total ha disminuido. Este descenso es consecuencia del mayor acceso y uso del vehículo privado y de las mejoras introducidas en la calidad del transporte público por carretera de viajeros y de mercancías, tanto por los cambios producidos en la red de carreteras como por lo que se refiere a modificaciones en el parque y en la estructura de la oferta. Además, las inversiones

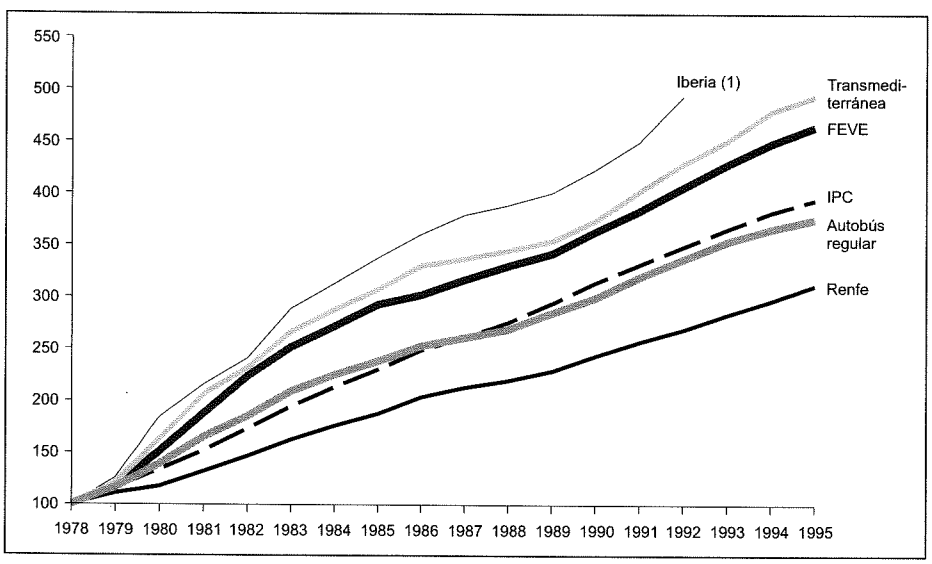
Tabla 2 – Evolución del transporte interurbano interior de mercancías por modos de transporte. Valores absolutos en millones de toneladas-km y porcentaje. 1950-1996

	Carretera (1)		Ferrocarril (2)		Oleoducto		Marítimo		Aéreo		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1950	5.443	24,21	8.036	35,74	–	–	9.004	40,05	–	–	22.483	100
1970	51.700	59,05	10.340	11,81	1.022	1,17	24.468	27,94	28	0,03	87.558	100
1985	110.500	70,34	12.075	7,69	3.165	2,01	31.288	19,92	77	0,05	157.105	100
1990	151.000	75,51	11.613	5,81	4.215	2,11	33.048	16,53	91	0,05	199.967	100
1995	183.155	77,11	10.419	4,39	5.887	2,48	37.984	15,99	82	0,03	237.527	100
1996	190.298	78,69	10.219	4,23	6.133	2,54	35.089	14,51	92	0,04	241.831	100

(1) Corresponde solamente a los tráficos registrados en la Red de Carreteras del Estado. (2) Corresponde a Renfe y FEVE. A partir de 1974 se inicia un nuevo método de cálculo para el tráfico de mercancías de Renfe. Existe, pues, una ruptura de las series correspondientes al ferrocarril y al total.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, *Estadística de transportes. Series cronológicas (1950-1980)*, 1983; y Ministerio de Fomento, *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1996*, 1997.

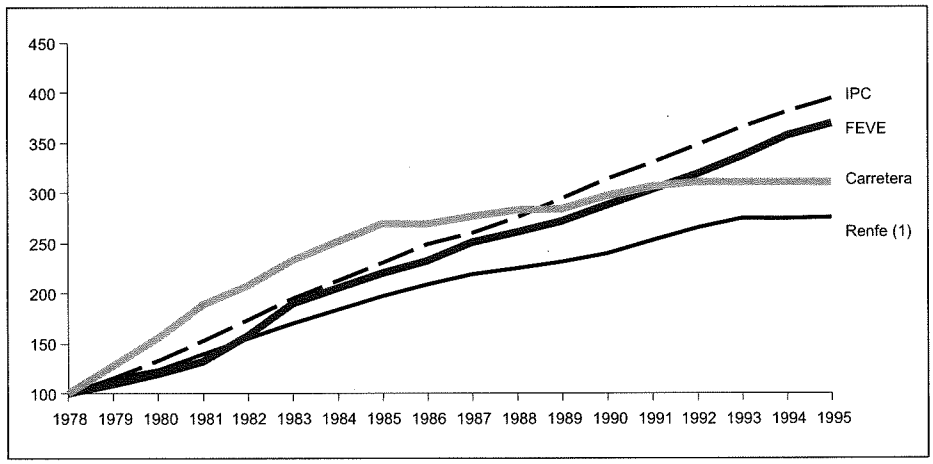
Gráfico 3 – Evolución de las tarifas de viajeros en los distintos modos de transporte. En números índice. Base 1978=100. 1978-1995



(1) En 1993 las tarifas del transporte aéreo quedaron liberalizadas.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual*, varios años.

Gráfico 4 – Evolución de las tarifas de mercancías en los distintos modos de transporte. En números índice. Base 1978=100. 1978-1995



(1) En 1994 las tarifas del transporte de mercancías en Renfe quedaron liberalizadas.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual*, varios años.

de modernización, la calidad del servicio y la gestión ferroviaria que se ha desarrollado en España no han estado a la altura de las necesidades de una demanda que cada vez iba siendo menos cautiva del ferrocarril y exigía condiciones de servicio que éste no le proporcionaba.

Como síntesis, parece evidente que el papel del transporte por carretera de viajeros y mercancías, el transporte en avión de viajeros y el marítimo de mercancías en contenedor serán los elementos fundamentales del sistema de transportes de España en el futuro, salvo que se produzcan cambios importantes en el transporte ferroviario que corrijan la evolución descendente de su participación en el sistema.

2.2 *Mejora de las infraestructuras y concentración empresarial*

El gran esfuerzo inversor realizado en los últimos 20 años en infraestructuras de transporte ha hecho que la extensión de la red de carreteras de alta capacidad (autopistas y autovías) haya aumentado considerablemente. Las actuaciones previstas en el Plan de Carreteras 1984-1991 y las acometidas posteriormente, recogidas en el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (PDI), permitieron que en 1996 se llegase a los 8.500 kilómetros construidos. Así pues, la red de carreteras de calidad se ha multiplicado por más de cuatro entre 1983 y 1996. Esto explica, entre otros aspectos, la pronunciada caída de la accidentalidad producida en el período, y ha permitido que España se acerque bastante a los índices de dota-

ción en vías de alta capacidad imperantes en el seno de la Unión Europea[3] (tabla 3).

También han sido cuantiosas las inversiones en ferrocarriles, sobre todo en alta velocidad ferroviaria –AVE Madrid-Sevilla y ahora Barcelona-Madrid– y velocidad alta ferroviaria en las líneas Barcelona-Valencia-Alicante, Madrid-Valencia, Albacete-Alicante y Madrid-Valladolid, y proyectos pendientes para tramos complementarios, como la denominada «Y» vasca. Esto nos situará en una posición cercana a la media de la Unión Europea, sobre todo en alta velocidad ferroviaria (cuadro 1). Igualmente, hay que destacar en el período grandes inversiones en puertos (Barcelona, Valencia, Bilbao, Gijón, etc.) y en aeropuertos (Palma de Mallorca, Madrid, Barcelona, Sevilla, Bilbao, etc.).

El resultado final de esta dinámica es que en España, en estos 20 años de democracia, se han producido transformaciones muy sustanciales en el panorama de la oferta de infraestructuras de transporte de calidad. Éstas han

Tabla 3 – Evolución de los índices unitarios de vías de alta capacidad en la Unión Europea. 1983-1996

	Unión Europea-12 (1)		España	
	Absoluto	Índice	Absoluto	Índice
Kilómetros de autovías y autopistas				
1983	28.534	100,00	2.050	100,00
1990	32.652	114,43	2.558	124,78
1996	48.359	169,48	8.500	414,63
Densidad de autovías y autopistas (2)				
1983	12,05		4,06	
1990	13,79		5,07	
1996	20,42		16,83	

(1) Los datos de la Unión Europea incluyen los de España. (2) Kilómetros de autovías y autopistas por cada 1.000 km^2 de superficie.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Anuario Eurostat '95. Visión estadística sobre Europa, 1983-1993*, Luxemburgo, 1995; y Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1997*, 1998.

Cuadro 1 – Horizonte 2010 para la alta velocidad ferroviaria

Concepto	UE-12. Previsiones 2010		España. Previsión PDI. 2007	
	Km Red	Densidad (km/km^2)	Km Red	Densidad (km/km^2)
Alta velocidad (>250 km/h)	9.000	3,80	1.976	3,91
Velocidad alta (160-250 km/h)	15.000	6,34	3.117	6,17
Total	24.000	10,14	5.093	10,08

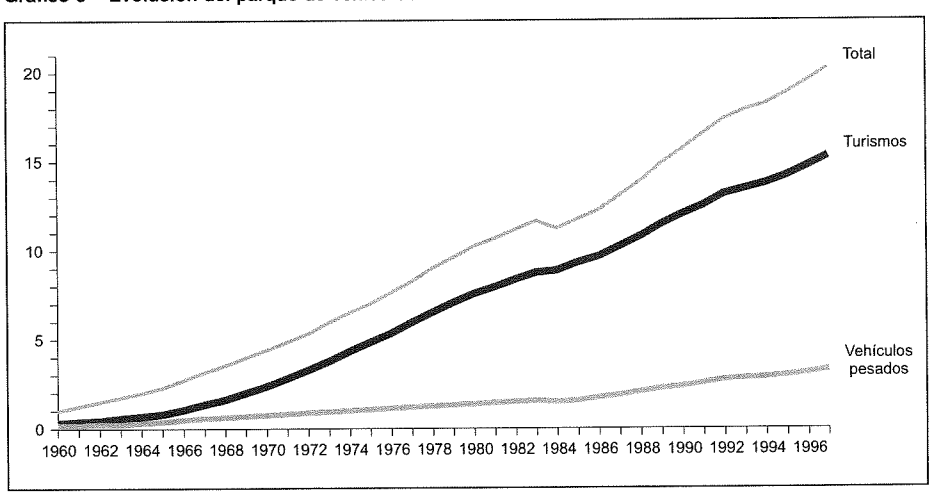
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*, 1994.

[3] Si se toma como referencia el porcentaje de los kilómetros de autopistas y autovías respecto al total de la red, nuestro país (5,2%) se encuentra por encima de la media de la Unión Europea (4,5%).

sido muy positivas para el sistema de transportes, aunque puedan ser más discutibles desde la perspectiva ambiental o desde la del coste de oportunidad económica y social de los recursos utilizados en algunas de las actuaciones. En todo caso, estas infraestructuras son el soporte sobre el que deben desarrollarse los servicios correspondientes de transporte. Éstos pueden ser públicos –de acceso general mediante el abono de una tarifa– o privados –de utilización individual para satisfacer necesidades específicas de movilidad–.

Respecto al transporte privado, el modo que presenta una mayor capacidad de desarrollo es la carretera. Su evolución se encuentra muy directamente ligada a la del parque de vehículos disponible (gráfico 5) y a la del transporte de viajeros y de mercancías (tablas 1 y 2). El índice de motorización es uno de los indicadores fundamentales para entender la evolución de la demanda de transportes por carretera y su creciente participación en la demanda total. El número de automóviles privados y el de vehículos por 1.000 habitantes se ha más que duplicado en los últimos 20 años. En la actualidad, el nivel de motorización español es similar al del Reino Unido, Japón o Noruega, supera el de Dinamarca o Irlanda, pero todavía es menor que el de Francia o Alemania. A corto y medio plazo la tendencia es que se incremente significativamente el peso de este tipo de transporte en el total[4].

Gráfico 5 – Evolución del parque de vehículos. En millones de vehículos. 1960-1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Dirección General de Tráfico, *Anuario estadístico general*, varios años; y Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1996*, 1997.

[4] A principios de la década de los ochenta se consideraba que el índice de saturación del parque de vehículos privados se situaba en dos vehículos por cada cinco habitantes (0,4 vehículos/habitante o dos vehículos por hogar); en la actualidad, dicho índice es de dos vehículos por cada tres habitantes (0,67 vehículos/habitante o nuevamente dos vehículos por hogar, pero de tamaño más reducido); es decir, un incremento del 68% en casi 20 años. Una encuesta de La Caixa señala que el 69,4% de los hogares españoles posee automóvil y que el 16,3% tiene dos o más automóviles.

Tabla 4 – Evolución del número de empresas, autobuses y plazas de transporte interurbano de viajeros. 1970-1997

Concepto	Oferta	1970	1975	1980	1985	1990 (*)	1995	1996	1997
Servicio público regular	Empresas	1.382	1.206	1.086	1.051	930	761	679	591
	Autobuses	10.179	11.217	10.568	9.824	8.125	5.280	4.760	4.950
	Plazas	–	479.983	476.740	464.626	403.249	267.736	245.469	257.161
Servicio público discrecional	Empresas	4.843	5.892	5.998	4.309	4.086	4.000	4.240	4.116
	Autobuses	9.889	12.595	14.109	16.124	18.560	21.943	25.018	25.671
	Plazas	786.743	539.612	668.546	797.727	930.173	1.052.874	1.204.921	1.229.244
Total servicio público	**Empresas**	**6.225**	**7.098**	**7.084**	**5.360**	**5.016**	**4.761**	**4.919**	**4.707**
	Autobuses	**20.068**	**23.812**	**24.677**	**25.948**	**26.685**	**27.223**	**29.778**	**30.621**
	Plazas	**786.743**	**1.019.595**	**1.145.286**	**1.262.353**	**1.333.422**	**1.320.610**	**1.450.390**	**1.486.405**
Servicio privado	Autobuses	1.314	1.866	1.875	1.391	911	1.017	1.022	910
	Plazas	35.019	58.238	60.607	47.227	31.031	30.408	29.928	25.531
Total	**Autobuses**	**21.382**	**25.678**	**26.552**	**27.339**	**27.596**	**28.240**	**30.800**	**31.531**
	Plazas	**821.762**	**1.077.833**	**1.205.893**	**1.309.580**	**1.364.453**	**1.351.018**	**1.480.318**	**1.511.936**

(*) La puesta en vigor de la Ley 16/1987 de 30 de julio sobre Ordenación de los Transportes Terrestres y su Reglamento de 28 de septiembre de 1990, aprobado por Real Decreto 12/11/90, ha producido una rotura en la evolución del parque motivada por la modificación y actualización en la clasificación de los servicios y actividades del transporte por carretera.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1997,* 1998.

En lo que respecta al transporte público de viajeros por carretera, hay que señalar que tanto el número de autobuses como el de plazas tiende a registrar un pequeño incremento en la década de los noventa (tabla 4). Las características principales en la oferta de este tipo de servicio son: una paulatina reducción del número de autobuses, plazas y empresas en los servicios regulares y, en paralelo, un incremento de los servicios discrecionales, que hace que el total de la evolución en el período pueda considerarse como ligeramente estabilizado. La explicación de este proceso se encuentra, por un lado, en la demanda de una mayor calidad y, por otro, en la existencia de mayores controles en los servicios regulares, que ha producido una acusada y creciente concentración en un número cada vez menor de empresas. Por el contrario, la diversificación de demandas (transporte escolar, transportes turísticos, etc.) ha hecho que las empresas discrecionales, con un parque de mucha peor calidad, compensen la reducción de empresas de servicios regulares.

El transporte público de viajeros por carretera tiene una gran trascendencia en las áreas metropolitanas-regiones funcionales urbanas y mucha menor en el resto del territorio. Un elevado porcentaje de población es cautivo de este modo de transporte, por lo que es necesario proporcionar un servicio adecuado. Pero la opción de la gestión privada y las necesidades de subvención asociadas a la noción de servicio público para este tipo de transporte en las áreas en que necesariamente ha de ser deficitario dificultan un funcionamiento eficiente del mismo en términos sociales y globales. Sólo en el campo de la internalización de los costes externos[5] asociados a los distintos modos y formas de transporte pueden considerarse visiones correctas para la relación entre los servicios públicos de transporte y las subvenciones públicas de los mismos.

En el transporte de mercancías por carretera, la oferta de servicios se mueve por pautas similares a la del transporte de viajeros (tabla 5). En los últimos años, el número de camiones baja ligeramente, mientras que aumenta, también levemente, la capacidad de carga. El número de empresas con autorización para el transporte de mercancías, sobre todo en las de radio de servicio local y en las privadas, sufre un claro retroceso, apreciándose un proceso de concentración de la oferta similar al que se produce en el transporte de viajeros por carretera. Esto contribuye a una sensible disminución del excesivo minifundismo existente en nuestro país.

---

[5] Por internalización de los costes externos se entiende que en el precio del transporte se incorporen tasas que recojan los costes asociados a la contaminación, ruido, etc. –es decir, el conjunto de costes externos que genere cada modo o forma de transporte–, o subvenciones, si lo que se generan son beneficios externos (reducción de la congestión por el transporte público, mayor eficiencia energética, etc.). La dificultad del proceso estriba en la valoración económica de estos costes y de los beneficios externos.

Tabla 5 – Evolución del número de empresas, camiones y capacidad de carga (en toneladas) del parque autorizado para el transporte de mercancías. 1970-1997 (1)

Concepto	Oferta	1970	1975	1980	1985	1990 (2)	1995	1996	1997
Transporte público (nº de vehículos en miles)	Radio nacional	49	64	71	76	98	112	112	119
	Radio local	111	146	171	166	130	122	104	116
	Total	160	210	242	242	228	234	216	235
Transporte público (en miles de toneladas)	Radio nacional	554	903	1.140	1.304	1.499	1.663	1.667	1.749
	Radio local	567	730	842	801	912	1.014	958	1.091
	Total	1.121	1.633	1.982	2.105	2.411	2.677	2.625	2.840
Transporte público (empresas)	Radio nacional	25.349	25.990	29.439	37.062	50.068	66.747	65.378	68.551
	Radio local	88.726	116.540	139.456	138.875	118.539	85.748	71.156	77.552
	Total	114.075	142.530	168.895	175.937	168.607	152.495	136.534	146.103
Transporte privado	Nº de vehículos (en miles)	268	407	521	549	546	550	546	503
	Toneladas (en miles)	547	888	1.103	1.127	1.374	1.504	1.559	1.480
	Empresas	196.905	268.122	360.647	392.398	380.285	366.758	359.953	318.747
Total	Nº de vehículos (en miles)	**428**	**617**	**763**	**791**	**774**	**784**	**762**	**738**
	Toneladas (en miles)	**1.668**	**2.521**	**3.085**	**3.232**	**3.785**	**4.181**	**4.184**	**4.320**
	Empresas	**310.980**	**410.652**	**529.542**	**568.335**	**548.892**	**519.253**	**496.487**	**464.850**

(1) La entrada en vigor de la Ley 16/1987 de 30 de julio sobre Ordenación de los Transportes Terrestres y su Reglamento de 28 de septiembre de 1990, aprobado por Real Decreto 12/11/90, ha producido una rotura en la evolución del parque motivada por la modificación y actualización en la clasificación de los servicios y actividades del transporte por carretera. (2) A partir de 1988 no se incluyen los remolques ni los datos referentes a vehículos de menos de dos toneladas que no necesitan tarjeta de transporte.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1997*, 1998.

En el transporte marítimo se produce una evolución similar: creciente concentración de la carga potencial en un número reducido de empresas, paulatina reducción del número total de buques hasta 1995 y ligero aumento en los años posteriores (tabla 6) y proliferación de empresas de tamaño reducido, que han de entrar en una guerra de tarifas con las grandes del sector. Por último, en el sector aéreo, las condiciones de competencia –que analizaremos más adelante– hacen crecer la oferta y la aparición de nuevas empresas, pero la tendencia a la concentración, tanto a escala mundial como española, se mantiene también en este sector.

Se concluye que en los últimos 20 años en el campo del transporte se produce una clara mejora de las infraestructuras y de los servicios que afecta a todos los modos de transporte, que viene acompañada del incremento de los controles y de las exigencias de calidad de funcionamiento. Al mismo tiempo, se agudizan las condiciones de competencia, se reducen márgenes y se obliga a procesos de reconversión que hacen que el número de empresas en el sector disminuya. Las condiciones de calidad en el servicio, el bajo peso relativo del coste del transporte en el valor añadido de los pro-

Tabla 6 – Evolución de la flota española. Número de buques y tonelaje en miles de TRB o GT. 1985-1997

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (1)	1996 (1)	1997
Petroleros									
Buques	82	54	51	48	30	24	23	24	24
Tonelaje	2.905	1.572	1.553	1.355	547	505	496	545	644
Carga seca									
Buques	494	194	179	142	97	59	40	33	28
Tonelaje	1.877	252	226	235	159	115	117	76	71
Portacontenedores									
Buques	85	48	44	34	32	26	22	21	14
Tonelaje	252	134	126	101	109	99	75	85	75
Pasajeros									
Buques	56	39	41	47	46	50	57	60	73
Tonelaje	149	11	112	104	119	135	223	213	247
Otros (2)									
Buques	434	507	496	478	505	492	504	513	518
Tonelaje	506	1.286	1.237	929	677	340	450	458	407
Total									
Buques	1.151	842	811	749	710	651	646	651	657
Tonelaje	5.689	3.255	3.254	2.724	1.611	1.194	1.361	1.377	1.444

(1) Con la entrada en vigor del Convenio Internacional de Londres sobre arqueo de buques de 1969 las cifras facilitadas para las TRB, se transforman en GT de los buques así arqueados. (2) Incluye remolcadores, gabarras, excursiones, limpiezas, «Ro-Ro» y «Car-Car», graneleros, gaseros y frigoríficos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1997*, 1998.

ductos y los mecanismos históricos de control en este sector hacen que haya una tendencia irreversible hacia el dominio de la parte más sustancial de los servicios de forma oligopolística. Este hecho, no obstante, es compatible con la existencia de una oferta complementaria, relativamente amplia y con un funcionamiento competitivo, que actúa en los segmentos de demanda más o menos marginales, con unas condiciones de funcionamiento y remuneración bastante más duras que la media del sector.

2.3 *Zonas de Actividades Logísticas y Centros de Transportes Terrestres, una oferta de calidad*

La búsqueda de calidad en el servicio se ha transformado en una exigencia clave en el funcionamiento del sector del transporte. Desde esta perspectiva, por el lado de la oferta hemos de referirnos necesariamente, dada su importancia en la organización logística de los transportes de mercancías, a las infraestructuras y servicios de promoción del transporte combinado e intermodal. En estas infraestructuras y servicios son fundamentales los puntos nodales, en los que las mercancías cambian de un modo a otro y en los que se producen rupturas de carga por motivos de distribución o comercialización.

Las necesidades de la población y de la actividad productiva en el campo del transporte se plantean cada vez más de una forma más integrada, considerando las distintas alternativas de transporte de las mercancías de origen a destino. En este proceso va cobrando un papel creciente la exigencia de coordinar los transbordos y puntos de ruptura de carga entre distintos modos y disponer de alternativas de elección entre ellos, para asegurar la eficiencia económica del sistema. Los puntos de ruptura de carga se convierten en elementos fundamentales del sistema que, además, deben cubrir necesidades complementarias que tienen un gran impacto urbanístico, económico y ambiental. Para responder a esta situación se han creado Zonas de Actividades Logísticas (ZAL), Centros de Transportes Terrestres (CTT), Puertos Secos (CTT integrados con los puertos), Ciudades del Transporte, etc., integrados y ligados a los principales corredores y rutas de demanda de transporte. Entre estos corredores básicos en los que la intermodalidad es importante hay que citar los siguientes:

— Corredor de Andalucía: Cádiz-Algeciras-Sevilla a Madrid.
— Corredor de Valencia a Madrid.
— Eje mediterráneo: Murcia a Alicante, a Valencia, a Barcelona, a Francia.
— Corredor de Madrid a Barcelona: Madrid a Zaragoza, a Barcelona, a Francia.

— Eje del Ebro: Barcelona a Zaragoza, a Logroño, a Pamplona, a Bilbao, a Francia.
— Corredor de Madrid al País Vasco: Madrid a Bilbao y a Francia.
— Corredor de Madrid a Valladolid y Ruta de los portugueses (Valladolid a Bilbao y a Francia).

También hay que referirse a la red europea de transporte combinado (Decisión del Consejo de 29 de octubre de 1993), que preveía:

— La prolongación de los ejes anteriores hasta Oporto y Lisboa, uniendo España con Portugal por Salamanca (completando la Ruta de los portugueses) y por Badajoz.
— Un ramal a Almería desde el eje andaluz.
— La unión de los principales ejes nacionales anteriores con Francia, por Hendaya y Port Bou, y con África por Algeciras.

Una vez definidos los corredores significativos para el establecimiento de pautas de intermodalidad, hay que precisar que los elementos fundamentales en el sistema son los denominados Centros de Intercambio Modal, que actúan como nodos de la organización logística en los procesos de distribución de mercancías. Estos centros exigen unas condiciones de localización, de adecuación a la red de centros de consumo y de dotación de infraestructuras y de servicios que hacen que su número deba ser reducido y su tamaño lo suficientemente grande como para permitir aprovechar las economías de escala y aglomeración asociadas a los mismos. En España, los centros puestos en marcha, con dimensiones y funciones en proceso de desarrollo, son los que se observan en el cuadro 2.

Junto con estos centros de intercambio y distribución, que en España se denominan Zonas de Actividades Logísticas (ZAL), se han promocionado los Centros de Transportes Terrestres (CTT). Sus objetivos son menos am-

Cuadro 2 – Centros de Intercambio Modal puestos en marcha en España

Niveles	Centros	Operaciones
Primer nivel	Madrid	Destaca la que hemos denominado Operación Barajas, con las ZAL y subcentros (señalados en el epígrafe correspondiente).
	Algeciras	
	Barcelona	La Operación Llobregat, que une el puerto y el aeropuerto en una gran zona de actividades logísticas, industriales y de transporte.
Segundo nivel	Valencia	
Tercer nivel	Bilbao, Cádiz	
Cuarto nivel	Sevilla, Guipúzcoa	
Quinto nivel	Valladolid, Vigo, Navarra, Zaragoza	

biciosos desde el punto de vista de las relaciones del transporte con la actividad productiva y están mucho más centrados en la dotación de servicios a los transportes terrestres. Estos centros se localizan en casi todas las ciudades con mercados relevantes o en los núcleos de población que son encrucijadas de relaciones de transporte. Su función es importante para el transporte de mercancías por carretera, pero mucho menos desde el punto de vista económico de la globalidad de la logística del transporte.

Aunque la mayor parte de estos centros y zonas se encuentran en la actualidad en proceso de desarrollo y sus grandes beneficios se aprecian sólo parcialmente, empiezan a presentar ya algunas disfunciones e inadecuaciones, sobre todo en lo que se refiere a sus interrelaciones con el entorno. Así, se detecta una falta de coordinación en su realización, puesto que no tienen en cuenta un planteamiento integrado de sus facetas urbanísticas y ambientales con los objetivos que tratan de cubrir. Tampoco se crean con una racionalidad territorial que evite la competencia entre ciudades para tener todas su centro correspondiente, reproduciendo las ineficiencias y altos costes ya presentes en el desarrollo de polígonos industriales. El resultado es que se está llegando a una situación de relativa ineficiencia en algunos casos, que hace que se pierdan los beneficios obvios que debían producir este tipo de centros.

Un primer ejemplo de coordinación general respecto a la ordenación del territorio regional, pero de discutible conveniencia a escala nacional, es la denominada Operación Barajas de Madrid. Esta actuación incrementará la aglomeración, concentración y congestión de esta región funcional urbana, cuando su desplazamiento a Castilla-La Mancha o a Castilla y León implicaría beneficios de desconcentración para la ya muy congestionada región madrileña. Con esta operación se pretendía convertir el aeropuerto en una de las piezas básicas para el desarrollo económico de la región madrileña, transformándolo en uno de los nodos principales del sistema de transporte y actividades logísticas integradas a escala mundial. Las actuaciones previstas, junto a la ampliación de Barajas, eran:

1) Integrar el aeropuerto de Torrejón en el conjunto.

2) Potenciar una ciudad aeroportuaria entre el aeropuerto y los recintos feriales –con una extensión de 150 hectáreas y 700.000 m^2 edificables para servicios, oficinas y equipamientos–.

3) Consolidar el Centro de Carga de Madrid-Barajas al sur del aeropuerto.

4) Establecer un área de reserva para el Centro Industrial de Carga, al norte del aeropuerto.

5) Crear el Centro Integral de Transportes Internacionales (CITI), junto con su Polígono de Actividades Logísticas (PAL).

6) Asentar el Puerto Seco de Coslada-Vicálvaro.

7) Construir el Centro Logístico de Paracuellos del Jarama.

8) Establecer el Área Logística de la M-40.

Otro ejemplo es el caso de Valencia, donde se ha generado una concentración inadecuada de actividades logísticas (ZAL, Centro de Transportes, etc.) en áreas de imposible expansión futura y con graves problemas de afección sobre el espacio natural de La Albufera. Esta situación implicará, a medio y largo plazo, una disminución de las ventajas comparativas de la región funcional urbana de Valencia respecto a ciudades «competidoras». El crecimiento desordenado, la falta de una visión y ordenación de conjunto en el ámbito metropolitano correspondiente, el exceso de espacios y la localización inadecuada de ZAL, Centros de Transporte, áreas de nuevo desarrollo industrial, etc., tenderán a empeorar la situación en el campo del transporte y contribuirán a una pérdida de «comunicación» relativa de Valencia respecto a ciudades con las que tiene que competir en su desarrollo. A esto se une la alteración inaceptable de terrenos y espacios que deberían ser inexcusablemente protegidos para las generaciones venideras.

2.4 Déficit en la conservación de las carreteras

Según la Dirección General de Tráfico, «los accidentes de tráfico constituyen la principal causa de muerte "natural" en España; la primera causa para las personas entre 18 y 25 años; y también la primera causa para la generación de minusvalías y discapacidades, ya que cerca del 80% de las que se producen están asociadas a los accidentes de tráfico». Sistemáticamente se alude al conductor como causa principal de los mismos, mientras que el resto de factores y en particular la carretera y su estado de conservación se relegan a un segundo plano.

Sin embargo, los accidentes de tráfico en carretera dependen de la conjunción de una serie de factores ligados a cinco aspectos diferenciales e interdependientes[6]: el vehículo, la carretera, el entorno de ésta y las circunstancias externas (clima, visibilidad, etc.), la circulación y el conductor. En un accidente la respuesta y responsabilidad última de la acción corresponde al conductor, pero un vehículo en mal estado, una carretera con firme deslizante, una circulación congestionada, un entorno desfavorable, etc., pueden ser la causa de numerosos accidentes. Así aparecen los denominados «puntos negros», lugares en los que se producen más siniestros de lo estadísticamente normal. En estos casos la Administración Pública tiene la

[6] Véase Serrano, A., *Análisis y evaluación de las desventajas sociales asociadas a los accidentes de tráfico*, E.T.S.I. de Caminos, Canales y Puertos de Madrid, 1978.

responsabilidad de modificar aquellos factores que contribuyen a la mayor tasa de accidentes que se registran en esos lugares. El objetivo debe ser que el conductor pueda realizar una conducción adecuada de su vehículo sin exigencias puntuales de respuestas o atenciones excepcionales. A este fin se dirige un amplio espectro de medidas que se han puesto en marcha y que tienen una clara incidencia en la seguridad vial.

En lo que se refiere a los vehículos, hay que citar las medidas incentivadoras de la modernización del parque de vehículos (Planes PREVER o RENOVE[7]) o la generalización de los controles del estado de los vehículos en circulación (Inspección Técnica de Vehículos –ITV–). No obstante, la repercusión de estas medidas en España no es suficiente aún. El parque automovilístico está excesivamente envejecido y no dispone de las indudables ventajas en seguridad activa y pasiva de los nuevos vehículos fabricados (ABS, *airbags*, etc.). Tampoco la aplicación de la ITV en España parece responder a unos adecuados criterios de calidad, lo que condiciona de manera evidente sus resultados.

Respecto a las condiciones de la carretera, el entorno y la circulación, se han aprobado una serie de medidas que se recogen en las nuevas reglamentaciones para proyectos de carreteras y de regulación de las zonas de servidumbre de éstas. Entre ellas destacan la retirada de obstáculos, el vallado para evitar la intromisión de animales inesperados en el flujo circulatorio, la supresión de publicidad que pueda distraer al conductor, etc. Todas estas disposiciones, así como la señalización adecuada, la inclusión de medidas activas y pasivas de seguridad vial, etc., han favorecido la disminución del número de accidentes o de sus consecuencias.

También en este aspecto hemos de hacer referencia a la inadecuada conservación de las carreteras, cuyas consecuencias se pueden apreciar en las deficiencias que presenta la red en lo que se refiere a firmes, señalización, balizamiento y barreras. En los estudios anuales de la Asociación Española de la Carretera –y en particular el último análisis sobre 1997, presentado en julio de 1998– se aprecia que el estado de la red ha empeorado levemente respecto a la situación de 1995 (tabla 7). Este deterioro de la red de carreteras es uno de los aspectos más graves del funcionamiento de la infraestructura principal del sistema de transportes español.

---

[7] Las ventas de automóviles en 1998 han supuesto 1.191.587 vehículos, superando los 1.123.972 vendidos en 1989, tope de ventas en el sector. En 1993 se llegaba a un mínimo que luego ha ido aumentando hasta 1998, con un incremento del 17% sobre el año anterior. Las ventajas del Plan PREVER y de las mejoras económicas que incorpora para la adquisición de un vehículo son claras al respecto. Ha conseguido que las bajas de vehículos alcancen el 16,5% de las adquisiciones, superando en más de un 25% las cifras de bajas correspondientes a 1997. Esto incide muy positivamente en la seguridad en las carreteras.

Tabla 7 – Evolución del estado de conservación de las redes de carreteras estatal y autonómica. Valores en la escala de 0 –pésimo– a 10 –óptimo–. 1985-1997

Concepto y red	1985	1986	1987	1988	1991	1993	1995	1997
Firmes								
Red de Interés General del Estado	5,98	6,62	6,82	7,36	7,12	7,24	7,00	6,78
Red autonómica	5,62	6,56	6,22	6,12	6,44	6,72	6,62	6,34
Señalización vertical								
Red de Interés General del Estado	–	5,95	5,55	5,60	5,64	6,03	6,80	6,00
Red autonómica	–	4,35	4,30	4,40	4,85	4,31	5,10	5,30
Señalización horizontal								
Red de Interés General del Estado	–	5,00	5,60	5,80	5,50	6,30	6,20	6,40
Red autonómica	–	1,10	1,40	1,60	3,00	2,00	3,60	3,80
Barreras metálicas de seguridad								
Red de Interés General del Estado	–	–	–	–	–	–	6,30	5,70
Red autonómica	–	–	–	–	–	–	4,80	3,80
Balizamiento								
Red de Interés General del Estado	–	–	–	–	–	–	–	8,70
Red autonómica	–	–	–	–	–	–	–	8,10

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de Asociación Española de la Carretera.

El estado de los firmes y de la señalización vertical y horizontal en la Red de Interés General del Estado (RIGE) en el período 1985-1997 se puede considerar como aceptable, aunque con variaciones significativas en el período estudiado; el estado de las barreras metálicas de seguridad es también aceptable y el del balizamiento es bueno para 1997.

La red autonómica presenta, como es natural dado el tipo de carreteras transferidas y la situación inicial de las mismas, un peor estado de conservación:

— El estado de los firmes es aceptable (6,34 sobre 10), aunque levemente inferior al de la RIGE (6,78).

— La señalización vertical ha ido mejorando (5,3), pero se mantiene a casi un punto de distancia de la RIGE (6).

— La señalización horizontal es deficiente (3,8), muy alejada de la situación de la RIGE (6,4).

— La dotación y estado de las barreras de seguridad metálicas repite la situación de la señalización horizontal, con evaluación deficiente (3,8), y también muy alejada de la situación de la RIGE (5,7).

— Por último, sólo el balizamiento presenta una situación muy buena (8,1), aunque también algo por debajo de la RIGE (8,7).

Respecto al estado de conservación de la red de carreteras en España se distinguen dos períodos claramente diferenciados. El primero (1985-1993) se caracteriza por una sensible mejora del estado de la red, que alcanza en este último año su máxima calificación en la evaluación ponderada de los distintos factores de calidad de conservación. Esta mejora es uno de los resultados del gran esfuerzo inversor del Primer Plan de Carreteras 1984-1991 y la ejecución de los planes de carreteras de las principales comunidades autónomas. En estas actuaciones se adaptaron y modificaron un gran número de kilómetros de la red con nuevas inversiones, parte de las cuales, sin embargo, han de considerarse de reposición, ya que muchas de las autovías y nuevas carreteras se realizaron sobre el trazado de la antigua carretera principal. En el segundo período (1993-1997) se aprecia un estancamiento o deterioro en el estado de nuestra red –sobre todo en lo que se refiere a firmes–. La razón de este empeoramiento también se ha señalado: la escasez de recursos necesarios para la conservación del cada vez mayor patrimonio viario construido. Las restricciones presupuestarias derivadas del Programa de Convergencia con la Unión Europea y el período recesivo de la economía europea durante el período 1993-1995 explican en buena medida esta situación.

El resultado ha sido que los presupuestos de conservación, desde 1993 hasta la actualidad, pero sobre todo en los últimos años, no han estado a la altura de las necesidades, principalmente en lo que se refiere al estado de los firmes. La Asociación Española de la Carretera establece unas necesidades de inversión para paliar el estado deficiente de la red de carreteras que asciende a unos 520.000 millones de pesetas, desglosados según se recoge en el cuadro 3.

Una investigación llevada a cabo por D. Rafael Izquierdo de Bartolomé, catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid, señala que una conservación adecuada de la RIGE exigiría una inversión anual del 2,5% del patrimonio. El presupuesto público anual que se invierte en carreteras se acerca a los 400.000 millones de pesetas y el de conservación a los 60.000,

Cuadro 3 – Estimación de las necesidades de inversión para la adecuación del estado de la red de carreteras españolas

	% longitud en estado deficiente	Estimación de la inversión económica necesaria (millones de pesetas)
Red de Interés General del Estado (RIGE)	25-30	80.000-120.000
Red de las comunidades autónomas	35	200.000-250.000
Red provincial	40	100.000-150.000
Total	37	380.000-520.000

Fuente: Asociación Española de la Carretera.

como media. Por lo tanto, se tendría que dedicar al mantenimiento-reposición una cifra anual cercana a los 550.000 millones de pesetas, más del doble de la cifra recogida en el cuadro anterior para esta red.

El problema fundamental de nuestra red viaria no es sólo la terminación de los tramos de carretera necesarios para dotar de un adecuado nivel de servicio al territorio español, sino conseguir los fondos para un adecuado mantenimiento de la misma, ya que las consecuencias de su deterioro son tremendamente graves, sobre todo desde la perspectiva de la seguridad del tráfico. Una carretera en mal estado disminuye el agarre del vehículo al terreno, dificulta la maniobrabilidad del conductor e incrementa la participación de los fallos existentes en el vehículo en los accidentes. Este aumento, en un parque de vehículos todavía relativamente envejecido como es el español, hace más significativo este riesgo de accidente para determinados tramos e itinerarios de la red con particulares deficiencias en el mantenimiento.

Complementariamente, y ligado de manera muy directa a los aspectos anteriores, es necesario destacar que una de las medidas que ha tenido una influencia más positiva sobre la accidentalidad vial en España, por su influencia en la reducción de la tasa de accidentes y de la tasa de mortalidad, ha sido la transformación de las carreteras en autovías, como consecuencia de la aplicación del Primer Plan de Carreteras 1984-1991. Estadísticamente, dada una misma intensidad circulatoria, la probabilidad de que se produzca un accidente y el riesgo de mortalidad es dos veces y media mayor en una carretera convencional que en una autopista o autovía (tabla 8). Por otra parte, nuestras carreteras tienen unas tasas de accidentalidad –probabilidad de tener un accidente–, similares al resto de países desarrollados (tabla 9).

El 18 de mayo de 1998 el Ministerio de Fomento presentó el Plan de Seguridad Vial, con un presupuesto de 39.275 millones de pesetas para el período 1999-2001. Recoge 245 actuaciones, de las que 128 tienen un carácter preventivo. El resto se centran en la eliminación de los denominados «puntos negros».

Estas actuaciones preventivas inciden sobre:

— Sistemas de contención de vehículos (barreras laterales).
— Refuerzo de la señalización horizontal y vertical.
— Mejora de las travesías de población, en las que las tasas de accidentalidad y mortalidad son superiores a la media.

Dado el estado de deterioro en la conservación de la red y de la dinámica previsible para la misma, estas medidas, con el reducido presupuesto previsto, no son del todo suficientes.

Tabla 8 – Evolución de la probabilidad de que un vehículo tenga un accidente con víctimas por cada millón de kilómetros recorridos por tipo de carretera. 1988-1997

	1988	1989	1990	1991 (1)	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Autopistas de peaje										
Accidentes con víctimas	1.631	1.923	1.798	1.664	1.546	1.212	1.193	1.298	1.307	1.267
Víctimas mortales	240	223	248	280	288	206	193	215	154	170
Tráfico (millones de vehículos*km)	7.443	8.553	9.015	9.470	9.600	9.481	9.732	9.434	9.544	10.123
Tasa de accidentalidad (2)	0,219	0,225	0,199	0,176	0,161	0,128	0,123	0,138	0,137	0,125
Tasa de mortalidad (3)	0,032	0,026	0,028	0,030	0,030	0,022	0,020	0,023	0,016	0,017
Autopistas libres y autovías										
Accidentes con víctimas	–	–	–	4.456	5.255	4.672	4.332	4.431	5.520	5.502
Víctimas mortales	–	–	–	618	688	706	571	543	539	545
Tráfico (millones de vehículos*km)	–	–	–	20.875	26.659	31.067	35.550	35.964	37.236	39.005
Tasa de accidentalidad	–	–	–	0,213	0,197	0,150	0,122	0,123	0,148	0,141
Tasa de mortalidad	–	–	–	0,030	0,026	0,023	0,016	0,015	0,014	0,014
Resto de la Red de Interés General del Estado (incluidas travesías)										
Accidentes con víctimas	21.245	21.599	21.092	15.386	12.427	11.725	10.717	11.428	13.673	13.380
Víctimas mortales	2.471	2.781	2.845	2.041	1.075	1.623	1.279	1.373	1.411	1.451
Tráfico (millones de vehículos*km)	47.900	51.648	55.995	38.026	37.149	36.548	35.081	37.656	38.834	39.545
Tasa de accidentalidad	0,444	0,418	0,377	0,405	0,335	0,321	0,305	0,303	0,352	0,338
Tasa de mortalidad	0,052	0,054	0,051	0,054	0,029	0,044	0,036	0,036	0,036	0,037
Total										
Accidentes con víctimas	22.876	23.522	22.890	21.506	19.228	17.609	16.242	17.157	20.500	20.149
Víctimas mortales	2.711	3.004	3.093	2.939	2.051	2.535	2.043	2.131	2.104	2.166
Tráfico (millones de vehículos*km)	55.343	60.201	65.010	68.371	73.408	77.096	80.363	83.054	85.614	88.673
Tasa de accidentalidad	0,413	0,391	0,352	0,315	0,262	0,228	0,202	0,207	0,239	0,227
Tasa de mortalidad	0,049	0,050	0,048	0,043	0,028	0,033	0,025	0,026	0,025	0,024
Relaciones										
Tasa de accidentalidad										
Autopistas de peaje/resto de la red	0,494	0,538	0,529	0,434	0,481	0,398	0,401	0,453	0,389	0,370
Autopistas libres y autovías/resto de la red	–	–	–	0,528	0,589	0,469	0,399	0,406	0,421	0,417
Tasa de mortalidad										
Autopistas de peaje/resto de la red	0,625	0,484	0,541	0,551	1,037	0,489	0,544	0,625	0,444	0,458
Autopistas libres y autovías/resto de la red	–	–	–	0,552	0,892	0,512	0,441	0,414	0,398	0,381

(1) Hasta 1990 los accidentes y el tráfico de las «Autopistas libres y autovías» están incluidos en el apartado «Resto de la red». (2) Se define la tasa de accidentalidad como el número de accidentes con víctimas por cada millón de vehículos por kilómetro de tráfico. (3) Se define la tasa de mortalidad como el número de víctimas mortales por cada millón de vehículos por kilómetro de tráfico.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1997*, 1998.

Tabla 9 – Evolución de la probabilidad de que un vehículo tenga un accidente con víctimas por cada millón de kilómetros recorridos por cada tipo de carretera en algunos países de la OCDE. 1993-1996

	Alemania	Bélgica	España (península)	Estados Unidos	Francia	Japón	Holanda	Reino Unido
Autopistas libres	(1) 0,15	(4) 0,14	(3) 0,11	(4) 0,16	(4) 0,09		(3) 0,05-0,06	(3) 0,1
Autopistas de peaje			(4) 0,12		(4) 0,04	(1) 0,11		
Carreteras nacionales (sin autopistas)	(2) 0,66	(4) 0,66	(1) 0,24	(4) 0,34	(4) 0,14	(1) 1,11	(3) 0,21	(3) 0,27

(1) Datos de 1993. (2) Datos de 1994. (3) Datos de 1995. (4) Datos de 1996.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Gullón, M., *Rutas*, n. 67, 1998.

2.5 *La inaceptable situación del transporte aéreo*

Intentos de control monopolista del mercado

Desde el comienzo de los procesos de liberalización del transporte aéreo en Europa (en 1995 en el Reino Unido y en 1997 en el resto de la Unión Europea), la entrada de nuevas compañías aéreas en el mercado incentivó la competencia entre éstas. Se inició entonces una enconada lucha por un mercado en creciente expansión, mediante la reducción de precios o el control de operaciones –demanda de espacio temporal para el despegue y aterrizaje de aviones o *slots*–.

La respuesta a la lucha por las tarifas reducidas implantadas por estas nuevas y relativamente pequeñas compañías aéreas se conjuga de dos maneras: primero, las grandes compañías establecen tarifas reducidas para determinados vuelos o segmentos de demanda; segundo, utilizan compañías adheridas o crean otras nuevas que tengan una oferta similar a la de las compañías aéreas de vuelos baratos. En ambos casos, lo normal es que finalmente intervengan los tribunales[8] y que las compañías grandes acaben absorbiendo a las pequeñas.

La utilización de los permisos de vuelo como instrumento de control del mercado exige, como condición necesaria, que en los aeropuertos corres-

[8] Es paradigmático el caso del Reino Unido, donde las compañías de precios baratos creadas tras la liberalización del sistema de transporte aéreo han recurrido, tanto ante los tribunales ingleses como ante la Unión Europea, contra British Airways por la creación de la empresa de vuelos baratos GO, que teóricamente trata de expulsar del mercado a EasyJet, Virgin Express, Debonair y a la irlandesa Ryanair. Estas compañías, utilizando aeropuertos secundarios sin problemas de capacidad y de más bajo coste de *slots* –en Londres existen cinco aeropuertos donde sólo los dos principales presentan problemas de saturación de *slots*– y reduciendo los servicios no imprescindibles para el viajero, abaratan las tarifas de viaje hasta una tercera parte de las de las compañías principales. GO trata de recuperar el mercado perdido utilizando armas similares, pero –según denuncian las compañías de vuelos baratos– desde una situación desigual de dominio y de control del mercado que termina con las condiciones de la competencia en el mismo.

pondientes exista defecto de capacidad (caso, por ejemplo, de Heathrow en Londres o de Barajas en Madrid) y un rígido control de la compañía principal en el mismo (British Airways e Iberia, respectivamente). El proceso consiste en demandar *slots* por encima de la capacidad del aeropuerto. Posteriormente, sin embargo, muchos de estos permisos de vuelo no se materializan, porque el objetivo no es generar una oferta con bajo nivel de ocupación, sino impedir la entrada de otras empresas en determinadas relaciones de transporte[9], colapsando teóricamente la capacidad operativa de aeropuertos con nichos de demanda potencial.

En España, el colapso que sufrió en el verano de 1998 el aeropuerto de Barajas, que tiene una capacidad relativamente reducida respecto a la demanda potencial –unas 50 operaciones a la hora– se produjo al establecerse la libre competencia en los servicios aéreos. Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) permitió una superposición de *slots* entre distintas empresas que trataban de evitar que los consiguieran la competencia. El resultado fue un caos de difícil justificación en los servicios.

La reestructuración y racionalización elemental de esta situación terminó con este desorden, aunque a costa del sacrificio de las posibilidades de competencia y desarrollo de las nuevas compañías aéreas creadas[10]. Aunque no es infrecuente que determinados vuelos de algunas compañías –Air Nostrum podría ser un ejemplo paradigmático– se suspendan, acoplando los pasajeros en vuelos siguientes. Sin embargo, el objetivo de controlar el mercado de forma monopolística o pseudo-oligopolística se cumple, quedando en un segundo plano la calidad del transporte que se proporciona al usuario.

Evidentemente, esta situación no es privativa de Barajas ni Iberia es la única compañía que ejerce una posición de dominio en el tráfico aéreo (realiza alrededor del 50% de las operaciones totales de Barajas). British Airways controla el 38% de los *slots* de Heathrow; Lufthansa, el 60% de los de Francfort; o, en Estados Unidos, Delta Airlines tiene el 80% de los de

---

[9] Este sistema es el más eficiente para evitar la consolidación de procesos desarrollados por determinadas empresas, como por ejemplo ha sido el caso de EasyJet en el verano de 1998 que ha promocionado vuelos Madrid-Londres a 12.200 pesetas, ida y vuelta.

[10] Una buena descripción de la incidencia de estas situaciones en la dinámica empresarial la encontramos en las propias palabras del presidente de Air Europa, quien señala las siguientes razones para explicar los problemas sufridos por esta compañía:

— Aumento de los costes del combustible y del personal, ante las nuevas normas que se establecieron sobre empleo en la aviación.

— La competencia de Iberia con la creación de las tarifas superreducidas, que incide directamente en el nicho de demanda de estas empresas pequeñas.

— La saturación del aeropuerto de Barajas. La falta de *slots* les ha obligado a frenar proyectos de apertura de líneas y a abandonar diversas rutas, con lo que el número de relaciones en funcionamiento es la mitad del proyectado. Se han tenido que emplear aviones en rutas menos rentables de las ideadas y algunos aviones están parados.

Atlanta y American Airlines el 70% de los de Dallas. Pero la diferencia fundamental entre Estados Unidos y Europa es que los aeropuertos estadounidenses no están saturados y todas las operaciones de vuelo que se solicitan se pueden satisfacer. Sin embargo, la grave saturación de los principales aeropuertos europeos hace que el dominio de los *slots* sea una forma de acaparar el mercado.

En este contexto, adquiere sentido la fuerte oposición del Departamento de Justicia y de Transportes de los Estados Unidos y de la Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea al acuerdo de cooperación y alianza establecido en junio de 1996 entre British Airways y American Airlines (con las que Iberia tiene acuerdos comerciales). Dicho acuerdo, en la práctica, implica una reducción muy importante de la competencia en el tráfico aéreo entre Estados Unidos y el Reino Unido. La condición que se pone para aceptar el acuerdo entre ambas compañías es la cesión de *slots* en el aeropuerto de Heathrow por parte de la compañía conjunta. Así, la Comisión Europea pide que se cedan 400 *slots* semanales, unos 330 pide el Departamento de Justicia estadounidense y alrededor de 140 las autoridades de defensa de la competencia británica. La compañía Virgin Express, una de las pequeñas competidoras de las anteriores, exigía que la cesión debía ser superior a los 700 *slots*, porque esta alianza termina con la libertad de mercado entre Estados Unidos y el Reino Unido.

Como prevé el consorcio Airbus Industries, el 44% del total de la demanda del transporte aéreo será acaparado por cuatro grupos de líneas aéreas agrupadas: Star Alliance (United Airlines, Lufthansa y SAS), American-British Airways (con Iberia y Quantas), Atlantic Excellence (Swissair, Air France, Sabena, TAP Portugal y Austrian) y Northwest-KLM-Continental. Además, no debemos olvidar que en el sudeste asiático operan 64 aerolíneas que controlan alrededor del 7% del tráfico mundial; y 20 de ellas son chinas, lo que implica también una acusada concentración en la oferta.

Este proceso de oligopolización de la oferta de transporte aéreo –como hemos podido apreciar– utiliza la saturación de los aeropuertos y el control de *slots* como elementos fundamentales para controlar el mercado. Difícilmente se puede generalizar la libre competencia si la organización aeroportuaria no asegura la satisfacción de las demandas de operaciones de cualquier compañía y si no se produce una verdadera subasta en la adjudicación de los *slots*.

Barajas: mucho ruido y pocos resultados

En este marco hay que situar el desastroso funcionamiento del sistema aeroportuario español y, en particular, del aeropuerto de Barajas en estos dos últimos años (desde el primer colapso a finales de 1996 hasta la actualidad). Éste concentra una gran demanda de operaciones de vuelo, por lo

que cualquier incidencia que afecte a la operatividad del aeropuerto da lugar a retrasos o cancelaciones, ya que su margen de maniobra para recolocar las operaciones a lo largo del día es limitado.

Una causa importante que puede explicar el caos producido en el transporte aéreo español son las propias obras de ampliación del aeropuerto de Barajas. A las incidencias habituales y normales (vientos de dirección sur, cambios en la localización de servicios, etc.) a lo largo de estos dos últimos años, hay que añadir otras de mucha más difícil justificación (como el accidente por la rotura de cables[11], las caídas de los sistemas informáticos, etc.).

AENA, organismo encargado del funcionamiento de los aeropuertos españoles, comienza, tras su creación en 1992, las tareas de estudio de la planificación, expropiación, elaboración de los proyectos y materialización de las actuaciones correspondientes a la ampliación del aeropuerto de Barajas. Estos trabajos incluyen la nueva pista, la nueva terminal y el correspondiente estudio para la preceptiva Declaración de Impacto Ambiental.

Los problemas, sin embargo, se multiplicaron en la expropiación, en la selección de un proyecto de la nueva terminal –que en 1997 tendría que ser modificado por razones de seguridad, con el correspondiente incremento en el presupuesto–. Otra fuente de retraso ha sido la gran oposición de asociaciones ecologistas, ayuntamientos y vecinos afectados por el Estudio de Impacto Ambiental. La Declaración de Impacto Ambiental se publicó en abril de 1996 y el nuevo Ministerio de Fomento adjudicó las obras en diciembre de 1996. Éstas comenzaron en febrero de 1997.

No obstante, la situación más inaceptable, desde el punto de vista de la calidad del servicio, se produjo la semana del 20 al 29 de junio de 1998. Barajas –y, por consiguiente, el conjunto del sistema de transporte aéreo español– sufrió uno de los colapsos más significativos de su historia cuando se empezaron a probar los nuevos sistemas informáticos de control aéreo para hacer operativo el funcionamiento de las tres pistas.

Estos nuevos sistemas de control aéreo se pusieron en marcha sin una mínima organización (se avisó a las compañías con una semana de antelación, por ejemplo) y sin establecer un plan de actuación conjunta con las compañías aéreas que evitara que la caída de la capacidad operativa de control afectara al funcionamiento del aeropuerto. Las compañías tenían ajustada su oferta a las 50 operaciones por hora y sólo se produjeron 40.

---

[11] El 10 de diciembre de 1996 una máquina perforadora rompió un cable del tendido eléctrico en Barajas generando un incendio. Como resultado de este incidente, el aeropuerto cerró durante cinco horas y se cancelaron 299 vuelos.

En los 10 días en los que reinó el caos se produjo la anulación de más de 200 vuelos (que afectaron a unas 30.000 personas), la generalización de retrasos superiores a media hora en los vuelos que no fueron anulados (700 vuelos y más de 140.000 pasajeros) y más de 15.000 maletas se extraviaron, al coincidir el cambio del sistema informático con el traslado del principal centro de clasificación y distribución de equipaje (conocido con el nombre de «hipódromo»). Se alcanzó un récord de ineficacia difícil de superar[12].

Aunque la crisis fue máxima el jueves 25 de junio (22 cancelaciones y más de 200 vuelos con retraso superior a la media hora) y el viernes 26 de junio (17 y 225, respectivamente), el 1 de julio, con la conjunción de la operación salida de vacaciones y el famoso «viento sur», que disminuye la capacidad operativa del aeropuerto en un 10%, se volvieron a producir 26 cancelaciones y a superar los 200 vuelos con retrasos superiores a la media hora. Los efectos se prolongaron durante las semanas posteriores. La demora media de los aviones que operaron en Barajas el 6 de julio fue de 29 minutos. Los 830 vuelos previstos en Barajas el 7 de julio (unas 35 operaciones/hora) lo hacían con una demora media de 19 minutos. AENA y el propio aeropuerto de Barajas han insinuado la existencia de una huelga de celo encubierta de los pilotos de Iberia para justificar el mayor índice de demora en sus vuelos en las jornadas posteriores al 29 de junio. La puntualidad de Iberia se ha situado tradicionalmente 15 puntos por debajo de la media del resto de compañías que operan en Barajas. Iberia lo achaca a que al ser Barajas su aeropuerto de referencia, por el que tienen que pasar todos sus aviones a lo largo del día, los problemas del mismo les afectan en mayor grado.

En esta inaceptable situación que acabamos de describir la responsabilidad de AENA es manifiesta, ya que de ella depende tanto la planificación, organización y coordinación de las actividades aeroportuarias como la relación con las compañías aéreas. No obstante, las huelgas, oficiales o de celo, de los distintos colectivos organizados férreamente en el sector han contribuido también al frecuente caos del transporte aéreo, pues su posición de dominio hace que la capacidad de respuesta a sus demandas sea muy reducida. El resultado es que se convocan huelgas en etapas pre-vacacionales (Semana Santa, puentes, vacaciones de verano, etc.), con consecuencias muy negativas para los usuarios. La deseable búsqueda de una

---

[12] AENA adjudicó en concurso público la asistencia de los aviones a dos compañías: Iberia Handling, que controla alrededor del 70%-75% de las operaciones, e Ineuropa, que tiene el otro 25%-30%. Algunas compañías como Air Europa, American Airlines y Spanair realizan su propia asistencia, por lo que no dependen de las dos anteriores y no tuvieron problemas en la gestión de sus maletas. Se han achacado estas deficiencias en el equipaje a una insuficiencia de personal de Iberia Handling. Este problema es crónico en el aeropuerto de Barajas, aunque nunca había llegado a los niveles señalados. AENA ha amenazado con la rescisión del contrato con Iberia Handling si no se cumplen las condiciones estipuladas de calidad en el servicio.

solución a largo plazo de este problema choca con la ineficacia mostrada por AENA a este respecto.

Estas anomalías en el funcionamiento del sistema de transporte aéreo se ven agravadas por el tratamiento inadecuado e insatisfactorio que se proporciona al demandante del servicio por la ausencia de compensaciones o indemnizaciones por los perjuicios causados y por la diferente regulación que existe en los distintos medios de transporte. Mientras en el transporte de viajeros por carretera irregularidades en la satisfacción de la demanda similares a las que se producen normalmente en el transporte aéreo tendrían una repercusión muy negativa sobre las empresas, incluso con multas o pérdida del derecho de transporte, en el transporte aéreo no sucede nada. Y mientras que Renfe devuelve parte del precio del billete si los retrasos superan un tiempo determinado, en el transporte aéreo no existe esa responsabilidad. Sólo el *overbooking* –venta de plazas por encima de la capacidad operativa– está penalizado por Bruselas[13].

Ante la elevada demanda de operaciones de vuelo en Barajas, el Ministerio de Fomento forzó, mediante las correspondientes inversiones, la apertura al tráfico civil de la base militar de Torrejón. Sin embargo, esta actuación ha demostrado una nula rentabilidad, ya que la utilización de este aeropuerto ha sido absolutamente marginal. La demanda de transporte aéreo no es compatible con condiciones inadecuadas de la oferta; si ésta no es de calidad, la demanda no la acepta. Así, el funcionamiento de Torrejón ha ido de fracaso en fracaso, pese a las presiones realizadas por el ministerio para que determinadas compañías utilizaran este aeropuerto.

La tercera pista en el aeropuerto de Barajas, que ha empezado a funcionar a finales de 1998, permitirá ampliar en un 50% la capacidad actual de operaciones (de 50 a 75 a la hora). Está previsto que en enero de 1999 puedan realizarse unas 60 operaciones/hora y en otoño se haya podido llegar a las 75 operaciones/hora previstas. Los importes de las inversiones ligadas a esta nueva pista, a la nueva terminal y al resto de las actuaciones en marcha del Plan Director y del entorno del aeropuerto superarán los 160.000 millones de pesetas.

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) preveía un aumento del transporte aéreo del 5,75% en los años noventa para Europa. En sus últimas previsiones (1998-2017), Boeing señala un crecimiento del 4,9% medio anual en el conjunto del tráfico aéreo. Aunque las crisis económicas de Rusia y de la zona asiática, particularmente de Japón, pueden afectar a

[13] Bruselas está revisando las indemnizaciones a aplicar, previéndose un fuerte incremento en las mismas. Las indemnizaciones actuales por *overbooking* que deje al pasajero en tierra son la devolución del coste del billete y 150 ecus (unas 25.000 pesetas) si el vuelo era a una distancia inferior a 3.500 kilómetros y 300 ecus (unas 50.000 pesetas) si era a una distancia superior.

las perspectivas del tráfico aéreo, las previsiones al respecto apuntan que estas crisis son coyunturales y que el tráfico aéreo recuperará las tasas de crecimiento de 1996 tras un lapso de decrecimiento o estabilización de cinco o seis años.

La OACI prevé para el aeropuerto de Madrid-Barajas un crecimiento del 6,9% en el número de pasajeros durante el primer semestre de 1998 y que ocupe el octavo puesto por tráfico de pasajeros en el total de aeropuertos de Europa[14]. Estas cifras harán que la saturación del aeropuerto sea más rápida que la prevista en el planeamiento inicial. Esto ha dado lugar a la propuesta de distintas soluciones por parte del Ministerio-AENA y de la Comunidad de Madrid. E incluso a una iniciativa promovida por el sector privado para establecer el segundo aeropuerto de Madrid en Ciudad Real, aprovechando el rápido acceso que proporciona el AVE a dicha ciudad.

El Ministerio de Fomento pretende sustituir la pista cruzada que tiene el aeropuerto de Barajas por otra nueva (cuarta pista), que permitiría que el aeropuerto, con sólo tres pistas, tuviera una capacidad de 120 movimientos a la hora (2,4 veces la que tenía a principios de 1998). Las razones para sustituir la pista cruzada por una nueva paralela a las dos principales es la de no vulnerar lo que establece el estudio de impacto ambiental en su letra, aunque sí en su espíritu, ya que posibilita un notable incremento del tráfico aéreo y, por lo tanto, de los impactos ambientales, como el ruido que tendrá que soportar la población vecina.

La Comunidad de Madrid defiende una solución distinta: construir un nuevo aeropuerto en Campo Real –que terminaría convirtiéndose en el principal aeródromo de Madrid– entre el 2010-2015. Se opina que Barajas, aun funcionando con la nueva pista, llegará en siete años al límite de la capacidad ambiental y social admisible. Según los estudios de AENA y el Ministerio de Fomento, dicha saturación no se producirá hasta el 2030, por lo que descartan la necesidad de un nuevo aeropuerto. En opinión de AENA, el aeropuerto de Barajas y el de Campo Real tendrían graves interferencias en su funcionamiento, lo que cuestionaría la viabilidad del segundo.

El Sindicato Español de Pilotos de Líneas Aéreas (SEPLA) recomienda la realización simultánea de ambas actuaciones: construir una cuarta pista en cuanto se acabe la tercera y estudiar la viabilidad y conveniencia de una quinta pista –que vulneraría lo establecido en la Declaración de Impacto Ambiental–, a la vez que se realizan los estudios de viabilidad de un nuevo aeropuerto.

Dada la situación actual del sistema de transporte aéreo, cabe preguntarse si en un sistema aeroportuario como el español, con un importante

---

[14] Estas previsiones se han visto superadas, ya que el aumento real del número de pasajeros en ese período ha sido del 7,3%.

número de aeropuertos con evidente sobrecapacidad y muy baja rentabilidad en la utilización de sus instalaciones, no es posible reestructurar el origen-destino de ciertas relaciones para permitir un mejor funcionamiento del conjunto. Y, sobre todo, si se ha llegado a estudiar y plantear esta opción que podría también equilibrar un poco más la desequilibrada estructura aeroportuaria española.

Como resultado del mal funcionamiento práctico del sistema –o utilizando el mismo como excusa– la oposición a la gestión de AENA se está empezando a generalizar en las comunidades autónomas históricas. Se denuncia la excesiva dependencia que este organismo genera en sus aeropuertos respecto al de Barajas, «con el que directamente compiten». Según el presidente del Puerto de Barcelona y de Barcelona Centro Logístico, el actual sistema de organización hace que todos los aeropuertos dependan del de Madrid, lo que da lugar a que, cuando éste no funciona, todo el sistema se colapse. De esta manera, desde Cataluña se proponen mecanismos de gestión descentralizada, de tipo mixto o incluso privado. La gestión de los aeropuertos aparece así como una nueva competencia a reclamar.

A toda la cadena de circunstancias que ha sumido en el caos al sistema aeroportuario español, y en particular a Madrid-Barajas, le ha seguido una sucesión de destituciones y dimisiones. En los dos últimos años han sido cambiados dos presidentes de AENA, el director del aeropuerto de Barajas, el director general de Aviación Civil, el director general del Plan Barajas y el secretario de Estado para las Infraestructuras.

3. El transporte urbano, clave en la calidad de vida de las ciudades

3.1 Más movilidad, más congestión

Las dificultades esenciales en el campo del transporte se manifiestan en el seno de las regiones funcionales urbanas, donde reside la inmensa mayoría de la población que se ve afectada por estos problemas y donde se producen las principales relaciones del transporte de mercancías.

Una primera aproximación a las características del transporte urbano exige analizar los aspectos fundamentales de las demandas de transporte que se producen en estos ámbitos, así como su evolución a lo largo de las últimas décadas:

a) Incremento progresivo de la movilidad (número de viajes por habitante y día); en nuestras principales ciudades aumenta una media del 20% cada 10 años. A mediados de los años setenta la movilidad media diaria se situaba en torno a los 0,8 viajes por habitante y día, a mediados de los años

ochenta esta cifra era de 1 viaje por habitante y día y a mediados de los años noventa alcanzaba la cifra de 1,2. Por otro lado, las cifras de movilidad aumentan a medida que crece el tamaño de la región funcional urbana. En Madrid, por ejemplo, la movilidad a mediados de los años setenta y ochenta era de 1,08 y 1,27 viaje por habitante y día, respectivamente.

Las razones que justifican este incremento de la movilidad son:

— Mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo y a la formación superior.

— Modificación de la estructura de edad en las regiones funcionales urbanas, con un peso creciente de la población en edad de trabajar (entre 16 y 64 años), que es el colectivo que mayor movilidad genera.

— Crecimiento de la actividad económica y de los empleos a tiempo parcial, o por trabajo y servicio específico, que obliga a una movilidad más cambiante en lo que se refiere al puesto de trabajo.

— Reestructuración de la localización de las actividades productivas y de residencia de la población.

b) Concentración progresiva de la población en el ámbito de influencia de las regiones funcionales urbanas, cuya extensión es gradualmente más amplia. En este aspecto, existe una clara interacción entre el sistema de transporte y la ampliación del área funcional. Las mejoras significativas en la red de carreteras (nuevos cinturones para la ciudad central, como la M-40 o M-50, cinturón de Madrid) o en el sistema ferroviario metropolitano y de cercanías (Madrid, Valencia, Barcelona, Bilbao, etc.) permiten nuevos procesos urbanizadores en espacios cada vez más alejados del centro, gracias a la reducción del tiempo de viaje. El resultado es un mayor recorrido medio diario por persona y un sensible incremento del número de automóviles privados y de su uso, con los correspondientes problemas de congestión, aparcamiento y degradación ambiental, que tanto inciden en la insatisfacción de los ciudadanos.

c) Concentración de los problemas en los accesos y en los cinturones del área debido a que las relaciones entre el centro y la periferia, y entre puntos de esta última, crecen mucho más deprisa que las relaciones de transporte en el centro de las ciudades (tabla 10).

d) Crecimiento sostenido de la participación del vehículo privado en la satisfacción de la demanda de transporte urbano, pese a la inadecuación creciente de las regiones funcionales urbanas a este tipo de movilidad (gráfico 6). Más de dos terceras partes de los hogares de las regiones funcionales urbanas de España poseen vehículo privado que usan frecuentemente para sus desplazamientos cotidianos. Por otra parte, el incremento de la demanda privada de vehículos es uno de los fundamentos de la economía productiva de final de siglo, lo que hace imprescindible para esta sociedad

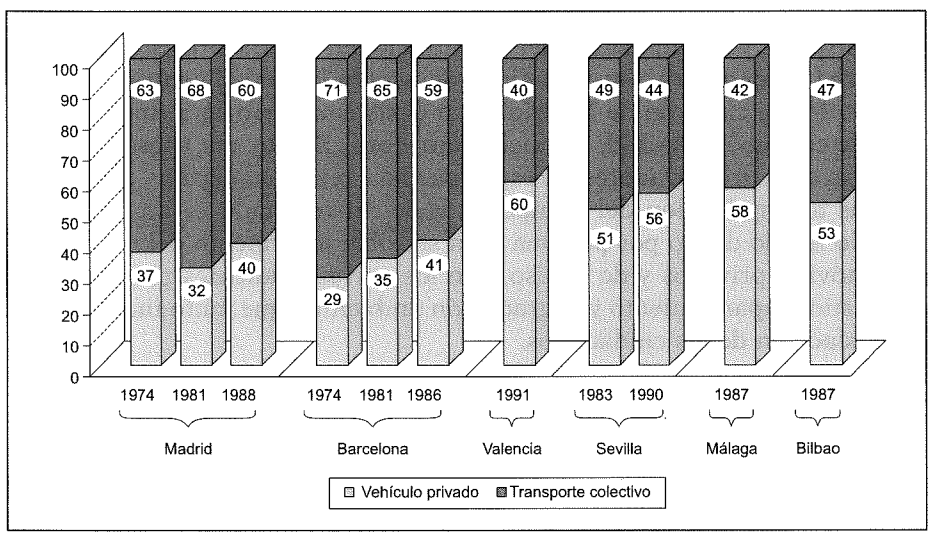
que se incentive su consumo. Una nueva contradicción social que nos lleva a la necesidad de que los ciudadanos compren vehículos para sostener la economía productiva, pero que no los usen para asegurar la viabilidad ambiental[15] y urbana de nuestras ciudades.

Tabla 10 – Evolución de la Intensidad Media Diaria en los accesos a las grandes ciudades. 1985-1997

	1985	1990	1995	1996	1997 (*)
Barcelona	333.722	475.921	532.526	540.154	229.224
Bilbao	54.383	97.839	116.188	118.988	120.792
Madrid	306.009	480.127	617.977	650.226	638.004
Málaga	103.180	103.562	191.292	205.685	217.682
Sevilla	127.500	210.021	140.256	185.710	199.512
Valencia	103.873	131.402	111.682	125.622	135.783
Total	**1.028.667**	**1.498.872**	**1.709.921**	**1.826.385**	**1.540.997**

(*) No se incluyen los datos de cuatro estaciones de aforo de los accesos de Barcelona.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Fomento.

Gráfico 6 – Evolución de la distribución porcentual de los viajes motorizados en las principales regiones funcionales urbanas. 1974-1991



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, *Plan Director de Infraestructuras 1993-1997*, 1994.

[15] Aun con esta clara incidencia ambiental negativa, la renovación del parque de vehículos impulsada por la política de los sucesivos Gobiernos (Plan PREVER y RENOVE en sus distintas aplicaciones), ha incidido sobre los vehículos de más de 10 años de antigüedad. Esto ha supuesto una mejora –aunque insuficiente– de los efectos negativos del uso del automóvil desde la perspectiva de la seguridad y de la contaminación, aunque haya planteado problemas con la Comisión de la Unión Europea en lo que se refiere a los vehículos industriales.

e) Descenso de la movilidad peatonal o en medios alternativos no contaminantes, como la bicicleta. Así, en la región funcional urbana de Madrid, el porcentaje de viajes a pie ha descendido del 54% del total en 1974 al 33% en 1996.

Uno de los efectos no deseados del aumento del tráfico en las ciudades es la siniestralidad: casi el 60% de los accidentes de tráfico con víctimas se producen en las zonas urbanas (tabla 11). Desde 1995 el porcentaje de mortalidad en zona urbana ha aumentado claramente. Un gran número de víctimas son peatones, cada vez más niños y personas mayores. Este hecho pone de manifiesto uno de los mayores riesgos que el uso del automóvil implica para el ciudadano.

Hay que hacer también una referencia a la satisfacción del usuario respecto al funcionamiento del sistema de transporte urbano. Ésta depende del tipo de usuario y del modo de transporte. Los usuarios más insatisfechos son los del transporte de mercancías, los que utilizan el vehículo privado y los ciudadanos que se ven afectados por los efectos externos de los vehículos que circulan por la ciudad. Por el contrario, los usuarios del transporte ferroviario (metro y ferrocarril de cercanías) muestran una satisfacción creciente. La conformidad con el transporte en autobús sigue una tendencia descendente.

Algunos estudios realizados a escala europea sobre la satisfacción de los usuarios en las autopistas y autovías de las regiones funcionales urbanas

Tabla 11 – Evolución del número de accidentes y de muertos en zona urbana. En valores absolutos y en porcentaje. 1970-1997

	Número de accidentes con víctimas	% sobre el total	Número de víctimas	% sobre el total	Número de muertos	% sobre el total
1970	29.319	50,58	38.377	42,33	901	21,47
1975	30.071	48,41	39.700	40,59	773	17,23
1980	32.095	47,34	44.346	39,35	800	15,95
1985	42.988	52,92	58.933	44,75	906	18,48
1990	54.194	53,39	73.591	45,31	1.212	17,44
1991	53.634	54,66	71.766	46,23	1.147	16,88
1992	48.172	55,18	63.645	46,81	978	16,26
1993 (*)	44.111	55,19	57.810	46,78	1.142	17,91
1994	44.120	56,22	57.281	48,00	1.101	19,61
1995	46.369	55,47	60.419	47,51	1.038	18,05
1996	48.154	56,26	62.922	48,54	1.019	18,58
1997	49.516	57,53	64.878	49,58	1.132	20,20

(*) Desde 1993 se contabiliza como muertos en accidentes los que fallecen dentro de los 30 días siguientes al accidente. Hasta 1993 se contabilizaban los que fallecían en las 24 horas siguientes.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Dirección General de Tráfico, *Boletín informativo accidentes*, varios años.

muestran que los niveles de satisfacción dependen mucho de las características de la demanda de movilidad de que se trate y del funcionamiento del sistema de transporte en su conjunto, cuyas variables más significativas son:

— *Calidad del servicio:* duración del viaje, fiabilidad, confort, seguridad, coste económico-peaje, consumo de combustible e impacto ambiental.

— *Motivaciones de la demanda:* tipo de desplazamiento, características socioeconómicas del demandante, tipo de mercancías transportadas y organización logística industrial y comercial.

La percepción de cada usuario y su valoración subjetiva del funcionamiento específico del servicio es fundamental para la definición de la calidad media del mismo. El ciudadano, como usuario, tiende a valorar más la seguridad, la fiabilidad, la comodidad y el impacto ambiental que los factores que eran considerados tradicionales como el precio o el tiempo de viaje. La fiabilidad es cada vez más importante en la progresiva implantación de la logística del transporte (entendida como seguridad de cumplir los horarios en el tiempo previsto, sin problemas para las mercancías). Sin embargo, éste es uno de los aspectos que se ven más afectados por la congestión de nuestras carreteras en las principales regiones funcionales urbanas, lo que incide negativamente en la eficiencia de los procesos de distribución de mercancías.

Por otro lado, el incremento de la congestión, derivado del uso cada vez más frecuente del automóvil privado, implica una progresiva pérdida de calidad urbana y un deterioro en el funcionamiento de estas áreas. Los efectos negativos de estos procesos empiezan a superar las ventajas productivas tradicionalmente asociadas a la localización en estos espacios, lo que constituye un factor complementario para la deslocalización de las actividades productivas de estas áreas.

3.2 Nuevas políticas de transporte de las ciudades

Las necesidades económicas y los problemas derivados de las crecientes interrelaciones del transporte con nuestras ciudades continúan aumentando. Es la consecuencia de los conflictos que se plantean entre una expansión urbanística cada vez mayor y basada en el uso del automóvil privado y las limitaciones ambientales y de espacio que su uso implica. Además, las autoridades locales no han tenido suficientemente en cuenta la dimensión supramunicipal en las actuaciones urbanísticas. En general, han seguido la política de localizar en su término municipal todas aquellas actividades teóricamente ligadas a la modernidad, al empleo y a la generación de renta (centros terciarios y comerciales, grandes actuaciones urbanísticas, actividades productivas limpias basadas en nuevas tecnologías, etc.), y de expul-

sar hacia los municipios del extrarradio las actividades menos atractivas (basureros, industrias contaminantes, Centros de Transporte, Zonas de Actividades Logísticas, etc.). Ambos procesos implican una mayor movilidad y la necesidad de nuevas inversiones, para que cuando menos no aumenten los niveles de congestión ya alcanzados.

Por otra parte, los puertos, aeropuertos y ferrocarriles (urbanos, de cercanías, interurbanos y de transporte de mercancías) demandan cada vez más inversiones para mantener su competitividad y su función en el sistema. Las necesidades y los deseos superan con mucho las disponibilidades presupuestarias. Y las inversiones, en su materialización, van generando reajustes en las «ventajas comparativas» de los distintos puntos del territorio. Es importante analizar los problemas de los distintos modos de transporte que afectan al nivel relativo de comunicación de los diferentes territorios, pero no lo es menos establecer las posibles relaciones entre esos problemas y los derivados de los objetivos de desarrollo que se hayan marcado esos territorios. Particular relevancia tienen las promesas municipales, autonómicas o estatales respecto a grandes actuaciones (autovías, alta velocidad ferroviaria, puertos, aeropuertos, soterramiento de ferrocarriles, grandes parques, etc.), a las que son muy sensibles los medios de comunicación y la opinión pública; las presiones para su materialización cobran gran fuerza en los dos últimos años previos a las elecciones. En estos años, los partidos en el Gobierno autonómico, provincial o municipal tratan que esas actuaciones estén en marcha y que su inicio se considere un éxito de los políticos que aspiran a su reelección.

Las actuaciones propuestas en España para las regiones funcionales urbanas distan mucho, en general, de las recomendadas en el *Libro Verde de las Ciudades* de la Comisión Europea. Este estudio recoge un conjunto de medidas para racionalizar el comportamiento de los sistemas de transporte en el marco de unas ciudades con niveles de calidad ambiental y urbana aceptables. Para ello plantea la necesidad de integrar transporte y urbanismo, con el objetivo de incrementar la sostenibilidad de los procesos urbanos.

Desde finales de la década de los ochenta, primero a través del denominado «Plan Felipe» y posteriormente con las actuaciones concertadas entre comunidades autónomas, ayuntamientos y ministerio, se han promovido importantes obras de promoción del transporte, sobre todo en las cinco mayores regiones funcionales urbanas. Madrid y Barcelona han recibido más de las dos terceras partes de la inversión efectuada. Pero estas inversiones han ido dirigidas en gran parte a la promoción del transporte en vehículo privado. Salvo excepciones, se han construido rondas circulares y accesos por carretera a estas ciudades, lo que ha facilitado un crecimiento urbanístico colonizador y expansivo. Por ello, pese a las mejoras coyunturales que se producen en el servicio por el incremento de la oferta, éstas se

Tabla 12 – Evolución de los viajeros de transporte urbano. Valores absolutos en millones. 1970-1997

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Metropolitano (*)												
Total viajeros	708	727	634	575	696	682	686	640	630	645	694	708
Viajeros en municipios de más de 500.000 habitantes	708	727	634	575	696	682	686	640	630	645	662	666
Plazas/kilómetro ofertadas												
Barcelona	2.834	6.081	6.491	8.753	10.569	10.743	11.246	11.121	10.766	10.971	11.240	10.928
Bilbao	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1.404	1.151
Madrid	–	–	11.600	12.363	13.516	13.427	13.436	13.593	14.130	14.939	15.539	15.262
Total	2.834	6.081	18.091	21.116	24.085	24.170	24.682	24.714	24.896	25.910	28.183	27.341
Autobuses												
Total viajeros	1.696	1.782	1.618	1.550	1.512	1.710	1.667	1.694	1.701	1.766	1.792	1.752
Viajeros en municipios de más de 500.000 habitantes	852	944	857	908	888	964	929	1.011	1.004	1.050	1.068	1.078
Plazas/kilómetro ofertadas en municipios de más de 500.000 habitantes	9.830	11.776	12.117	12.860	13.162	13.867	13.612	14.454	14.448	14.789	15.138	15.660
Miles de viajeros/plazas-kilómetro ofertadas	87	80	71	71	67	70	68	70	69	71	71	69
Total												
Total viajeros	**2.404**	**2.509**	**2.252**	**2.125**	**2.208**	**2.392**	**2.353**	**2.334**	**2.331**	**2.411**	**2.486**	**2.460**
Viajeros en municipios de más de 500.000 habitantes	**1.560**	**1.671**	**1.491**	**1.483**	**1.584**	**1.646**	**1.615**	**1.651**	**1.634**	**1.695**	**1.730**	**1.744**

(*) Recoge cercanías de Renfe y FEVE.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1997*, 1998.

ven rápidamente colapsadas por el nuevo tráfico inducido. Se reproduce así el problema inicial, pero sobre espacios cada vez más amplios.

Desde la racionalidad social, que exige una adecuada asignación de los recursos públicos, resulta incomprensible la política de muchas ciudades. En sus inversiones se ha favorecido el uso del transporte en automóvil con la construcción de pasos subterráneos, nuevos pasos elevados, desaparición en la práctica del control del aparcamiento ilegal, creación de nuevos aparcamientos en el centro de las ciudades que atraen tráfico, etcétera[16]. El resultado es una pérdida de calidad de vida para el residente y el usuario y una creciente insatisfacción del ciudadano con una ciudad cada vez más alejada de lo que debería ser un adecuado marco de relación y convivencia.

No obstante, algunas regiones funcionales urbanas están promoviendo grandes inversiones en las redes de metro y de cercanías, ahora gestionadas parcialmente por las comunidades autónomas. Pero no han logrado inclinar el balance de la demanda de transporte hacia los servicios públicos, cuya participación es cada vez menor, pese a medidas claramente positivas al respecto, como son:

— La mejora de la coordinación en el sistema de transportes, a través de la creación de consorcios metropolitanos de transporte.

— La introducción de tarifas beneficiosas para el usuario recurrente, como el billete único, los abonos de transporte, las tarifas singulares (jóvenes, tercera edad, etc.).

— La mejora en la calidad de la oferta de los servicios de transporte público mediante nuevo material móvil, que busca un mayor confort en los usuarios.

No obstante, la evolución de la demanda, que se recoge en la tabla 12, muestra que estas grandes inversiones y mejoras en el transporte público no suponen un aumento apreciable en su uso, aunque es cierto que desde 1994 se registra un crecimiento significativo.

Desde el punto de vista económico, el transporte público sufre graves problemas debidos, entre otras, a las siguientes causas:

— Necesidad de gastos crecientes en la explotación del servicio público de superficie, así como en los servicios ferroviarios, como consecuencia de la ampliación y complejidad creciente de la red de transporte público, la concentración de los viajes en puntas horarias más acusadas y la congestión del tráfico urbano.

— Los ingresos no crecen al mismo ritmo que los gastos. Las ventajas en las tarifas para los usuarios recurrentes favorecen que viajes que antes

[16] El caso de Madrid resulta paradigmático a este respecto.

se hacían a pie ahora se hagan en transporte público, aumentando la demanda y los gastos. Mientras, los ingresos por viaje tienden a disminuir como consecuencia de dichas ventajas tarifarias.

El resultado de todo ello es un déficit cada vez mayor que debe cubrirse con recursos públicos también cada vez mayores. En la medida en que no valoran en términos económicos los beneficios sociales que aporta el transporte público, algunos gestores locales tienden a reducir gastos y a incrementar los ingresos directos, lo que incide negativamente en la calidad del transporte, sobre todo en autobús.

Como síntesis, en las principales áreas urbanas del país se presenta una situación conflictiva en el campo del transporte. Existe una gran contradicción entre las necesidades de calidad ambiental y urbana del residente y las de movilidad rápida de la población activa y de las mercancías, elementos, estos últimos, básicos en el funcionamiento del sistema económico y productivo de las ciudades. Las medidas que se pueden adoptar para resolver esta contradicción existen y son viables en la línea de lo señalado en el *Libro Verde de las Ciudades*, pero su coste político es elevado y no parece existir una voluntad clara para ponerlas en marcha. Entre ellas destacan:

1. Mejorar la calidad del funcionamiento del transporte urbano de superficie, dándole preferencia clara en la utilización del viario. Las prioridades de utilización deberían ser: peatón, transporte público, carga y descarga de mercancías, aparcamiento y circulación de vehículos privados.

2. Desarrollar los centros intermodales urbanos de transporte público (intercambiadores).

3. Restringir y encarecer el acceso del vehículo privado a las áreas urbanas centrales. Debe desincentivarse su utilización, haciendo más ventajosa para el usuario la utilización de los taxis.

4. Ordenar el transporte de mercancías en vehículos adecuados que minimicen los efectos ambientales y urbanísticos que se generan. Se ha de favorecer el establecimiento, en lugares adecuados, de centros de transporte, en los que se produzcan trasvases de mercancías que eviten la circulación de vehículos pesados por áreas urbanas.

5. Adoptar una política urbanística, territorial y ambiental para las regiones funcionales urbanas que disminuya las necesidades de movilidad obligada de la población, que integre las redes de transporte público con los centros principales de generación y atracción de viajes y que favorezca la expulsión de la ciudad del tráfico de las mercancías pesadas y, por supuesto, de las mercancías peligrosas.

4. Ingeniería financiera en la financiación de las infraestructuras

Uno de los grandes problemas derivados del Plan de Convergencia y de la necesidad de reducir y mantener controlado el déficit público en el seno de la moneda única es la restricción de las inversiones públicas. La conjunción de expectativas y de criterios públicos y privados unitarios a escala europea, junto con la definición de una política monetaria y presupuestaria general coherente con los programas de convergencia, dentro de un marco internacional relativamente favorable, ha llevado a descensos inimaginables de la inflación, el déficit público y los tipos de interés en el conjunto de los países europeos. También ha ayudado de forma significativa a una financiación de las infraestructuras cada vez menos gravosa para las arcas públicas. Con todo, las disponibilidades financieras para el campo del transporte se han visto sensiblemente reducidas (tabla 13).

La preocupación por la obtención de fondos para la financiación de las obras públicas no es un problema novedoso ni en la teoría ni en la práctica de la economía y de la Administración Pública. Las obras públicas son bienes que pasan a formar parte de la riqueza del país y cuya amortización y beneficios se producen a lo largo de un dilatado período de tiempo. Como resultado, parece coherente que en esta financiación haya una carga aplazada que gravite sobre los usuarios futuros, que van a ser también beneficiarios de los efectos de las mismas. Por ello, en la financiación de estas obras públicas sería importante considerar la distribución del pago de las mismas entre los distintos grupos de beneficiarios actuales y futuros.

En España, hasta ahora, y con excepciones particulares como el Programa de Autopistas, la financiación de la construcción y conservación de las infraestructuras de transporte ha correspondido a los presupuestos anuales de las Administraciones Públicas. Sin embargo, existen sistemas de financiación alternativos, algunos aplicados ya en distintos países o situaciones y otros, en teoría, potencialmente aplicables (cuadro 4, al final del capítulo).

Una muestra de la preocupación de las Administraciones, empresas e intelectuales por el problema de la financiación de las infraestructuras y su mantenimiento puede apreciarse en el número de publicaciones, congresos, semanas, jornadas, etc., en las que este aspecto es objeto de consideración específica, especialmente desde 1993. La lectura de estos documentos pone de manifiesto que las dificultades se centran en dos aspectos:

— La imposibilidad de que las Administraciones Públicas hagan frente, a través de sus presupuestos anuales, a los crecientes volúmenes de recursos financieros necesarios, en el marco de una unión monetaria que exige un déficit público y un endeudamiento financiero decreciente.

Tabla 13 – Evolución de las inversiones en el sistema de transporte. Liquidación presupuestaria. En millones de pesetas constantes de 1970. 1970-1997

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Carreteras												
Administración General del Estado y Organismos Autónomos	12.363	15.486	5.922	9.165	32.463	36.239	32.002	34.817	34.905	30.014	29.426	25.661
Comunidades autónomas	–	–	–	7.791	20.072	19.942	20.172	21.418	21.105	18.923	14.856	15.239
Diputaciones	2.301	4.182	2.722	4.221	5.955	6.413	6.696	6.531	6.923	5.704	5.145	5.417
Autopistas (1)	7.448	14.466	4.772	841	1.496	1.761	3.182	2.530	1.605	1.203	1.449	3.147
Total (2)	**22.112**	**34.134**	**13.416**	**22.018**	**60.828**	**65.175**	**63.002**	**65.768**	**64.538**	**55.843**	**50.876**	**49.464**
Ferrocarriles												
Estado, Renfe, FEVE (3)	10.933	16.419	14.818	11.122	23.766	26.315	20.593	16.289	10.577	10.994	9.929	7.590
Comunidades autónomas	–	–	908	1.151	1.931	2.603	2.822	1.905	2.929	2.905	2.989	2.052
Total	**10.933**	**16.419**	**15.726**	**12.273**	**25.697**	**28.918**	**23.414**	**18.195**	**13.507**	**13.899**	**12.918**	**9.642**
Aeropuertos y Navegación Aérea (4)	**1.126**	**2.554**	**1.566**	**2.318**	**4.062**	**2.941**	**2.299**	**2.026**	**4.403**	**6.492**	**5.064**	**6.076**
Transporte marítimo												
Puertos del Estado (5)	2.248	3.731	3.791	3.647	5.742	4.493	5.084	5.577	5.855	5.232	4.944	5.279
Comunidades autónomas	–	–	–	–	1.246	1.336	1.267	1.136	990	1.068	970	862
Total	**2.248**	**3.731**	**3.791**	**3.647**	**6.988**	**5.829**	**6.351**	**6.713**	**6.846**	**6.300**	**5.914**	**6.141**
Transporte urbano												
Metropolitano (6)	–	–	–	–	2.113	4.062	4.207	5.009	4.405	2.947	5.806	9.593
Autobuses	–	–	–	–	675	980	403	211	304	524	639	576
Total (7)	**–**	**–**	**–**	**–**	**2.796**	**5.547**	**5.491**	**5.293**	**4.778**	**3.479**	**6.455**	**10.179**
TOTAL	**36.419**	**56.839**	**34.498**	**40.257**	**100.371**	**108.409**	**100.558**	**97.995**	**94.072**	**86.013**	**81.227**	**81.502**

(1) En 1970 y 1975 no se incluyen las inversiones en las autopistas de peaje de Navarra. (2) En el total se incluyen las inversiones realizadas por HOLSA, que no pueden ser desagregadas entre las distintas Administraciones. (3) En 1970 y 1975 se incluyen las inversiones realizadas por la Dirección General de Infraestructura en ferrocarriles suburbanos. (4) En 1970 no se incluyen las inversiones realizadas en «Ayudas a la navegación FIR». (5) En 1975 se incluyen certificaciones de obras terminadas con anterioridad. (6) Duplica inversiones de Ferrocarriles del Estado. (7) En el total se incluyen las inversiones de la Entidad Metropolitana de Transportes de Barcelona y las del Consorcio de Transportes de Madrid al no poder desagregarse entre transporte metropolitano y autobús.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, *Estadística de transportes. Series cronológicas (1950-1980)*, 1993; Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico*, varios años; INE, *Índices de precios de consumo. Base 1992. Series enlazadas*, 1995; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

— La necesidad de atraer al capital privado sin incurrir en costes que rompan el actual equilibrio de precios relativos existente, es decir, sin gravar al usuario o al conjunto de la población con nuevas cargas que puedan tener una incidencia política inaceptable.

Se pretende gastar más o igual en infraestructuras sin que los beneficiarios paguen más por su uso (y a ser posible menos), sin afectar al déficit ni al endeudamiento público y sin que la posible utilización de capitales privados implique mayores costes. Pero esta pretensión no se puede alcanzar, pese a la utilización de la «ingeniería financiera» o de la «contabilidad creativa», cuya aplicación nos puede llevar a disimular o a aplazar distintos cargos o pagos, pero no a trasmutar incrementos de coste ni a generar ingresos que no existen.

De forma transitoria, la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y algunos ayuntamientos y organismos han pretendido conjugar el mantenimiento relativo de la inversión en infraestructuras y la reducción del déficit público mediante la aplicación del denominado «sistema alemán» en la financiación de las infraestructuras. Este método ya se había utilizado en España en algunas ocasiones bajo la forma de pago «llave en mano»: la obra se financia por la empresa (o empresas) privada a la que se le adjudica la obra hasta que está terminada y la Administración abona su importe a su recepción o en un número determinado de pagos aplazados.

El sistema alemán tiene la ventaja de que se pueden licitar las obras –e inaugurarlas posteriormente–, retrasando su pago durante el plazo de realización de la misma y, por lo tanto, el déficit o endeudamiento correspondiente. Esto ha servido para cuadrar las cuentas ante el ingreso en la Unión Monetaria, pero tiene dos graves problemas: en primer lugar, el citado retraso sólo se puede producir en una ocasión sin afectar a los volúmenes normales de licitación; en segundo lugar, la obra se ve cargada con los costes de financiación del capital privado, que son muy superiores a los de la deuda pública, ya que el sector privado debe incorporar a la financiación bancaria una prima de riesgo y otra de beneficio que no existe en el caso de la deuda pública. El resultado es que el coste financiero puede pasar de un 5%-8% (según el año de inicio de la obra) a un 15%-20%. Esto repercute sobre los presupuestos de la misma y reduce la capacidad de intervención de las Administraciones al incrementar los costes de realización de cada actuación.

Estos dos hechos han provocado que en 1998 las Administraciones Públicas hayan ido abandonando este procedimiento y buscando sistemas alternativos. Entre éstos, hay que destacar el denominado «peaje en la sombra» (cuadro 4, al final del capítulo), empleado, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid para la realización, en dos años, de 37 kilómetros de la M-45, en la que se llega a pagar hasta 160.000 millones (en pesetas de 1998,

es decir, 4.324 millones de pesetas por kilómetro), en 25 años a las empresas que realizan y mantienen la obra y financian la inversión. Los costes de construcción se han estimado en 55.709 millones (1.507 millones por kilómetro), el mantenimiento de estos 25 años supondrá el 45% de la inversión y la gestión de la infraestructura se asocia al tráfico, con tarifas variables según la intensidad. De esta manera, la Administración paga a las empresas un «peaje blando» (alrededor de 10 pesetas/coche) que sirve para financiar el conjunto de la inversión y su mantenimiento durante 25 años.

En esta búsqueda de reducción de las necesidades de financiación de la Administración para la inversión y mantenimiento de las carreteras, otro sistema alternativo es prorrogar las concesiones de las autopistas, normalmente con la contrapartida de una reducción de las tarifas a los usuarios. No obstante, se trata de un sistema que suscita casi siempre la oposición de los ciudadanos y de las Administraciones locales afectadas, por lo que consideran un trato discriminatorio respecto al resto del territorio. En el fondo, la prórroga de las concesiones retrasa la reversión y la obligación de la Administración de hacerse cargo de la conservación de la autopista correspondiente. Sólo con un alto coste político podría mantenerse la red en régimen de peaje, pese a que éste permitiría cubrir los costes de mantenimiento de la red y es el más razonable desde la perspectiva de la asignación eficiente de recursos.

El planteamiento del problema de la financiación se debe centrar en la búsqueda de un equilibrio entre quién debe pagar las infraestructuras y en qué proporción. Evidentemente la respuesta exige diferenciar entre:

— El conjunto de los *contribuyentes actuales*, o, lo que es lo mismo, los presupuestos generales de las Administraciones Públicas, puesto que todos se benefician en alguna medida de cualquier infraestructura.

— Los *futuros contribuyentes*, o el déficit público y el endeudamiento correspondiente que deben pagar las generaciones futuras, porque su calidad de vida será mejor como consecuencia de la existencia actual de dichas infraestructuras.

— Los *usuarios directos actuales*, ya que son los que se benefician de la infraestructura correspondiente. La solución en este caso es la tasa por uso o peaje. El problema radica en que, según muestra la experiencia española, cuando el peaje es superior a los beneficios estimados por el usuario, las infraestructuras se utilizan muy por debajo del óptimo social, generando efectos externos sobre otros ámbitos y sectores.

— Los *usuarios directos futuros*, dado que las infraestructuras suelen tener una vida útil larga, que exige su amortización en períodos temporales dilatados. Al igual que en el caso de los beneficios futuros para el conjunto de la sociedad, esta amortización a largo plazo implica una financiación anticipada y una carga posterior de los costes de la misma –cualquiera que

sea el sistema considerado– sobre estos usuarios futuros, a través de tasas por el uso de la infraestructura o de peajes.

— Los *beneficiarios indirectos* de la realización de la infraestructura, tanto actuales como futuros, que ven incrementado el valor patrimonial de sus bienes (terrenos, edificios o acciones de una actividad) o su valor añadido neto (ventas, disminución en costes de transporte, etc.). En la medida en que pueda establecerse una relación directa entre las actuaciones y los beneficios generados, es lógico que dichos beneficiarios participen en la financiación o conservación de la infraestructura, como sucede en el caso de las contribuciones especiales o en las sociedades y consorcios de conservación de determinadas urbanizaciones.

A la vista de las posibilidades señaladas, parece obvio que no todas las infraestructuras deberían ser pagadas en la misma proporción por todos los contribuyentes, usuarios o beneficiarios, actuales o futuros. Un análisis particularizado de cada una de ellas debería establecer el porcentaje de participación y de financiación, tanto en la primera inversión como en la amortización y mantenimiento, que debería cargarse sobre cada estrato social. De alguna manera, la diferenciación entre infraestructuras de interés general del Estado, infraestructuras autonómicas e infraestructuras locales ya implica una primera diferenciación en este sentido.

Cuadro 4 – Alternativas de financiación para las inversiones en infraestructuras públicas y su conservación

SISTEMA	FUENTE DE INGRESOS	PAGADOR	CARACTERÍSTICAS BÁSICAS	EJEMPLOS Y OBSERVACIONES
Presupuestos anuales de las Administraciones Públicas.	**Ingresos presupuestarios:** impuestos, tasas, endeudamiento público, transferencias de capital, etc.	Conjunto de la sociedad actual y futura, en la proporción en que las obras se paguen con endeudamiento público.	No diferencia a los beneficiarios por la actuación, que contribuyen independientemente del conjunto de esos beneficios. La capacidad de financiación queda restringida por la capacidad de endeudamiento para incorporar el pago que corresponde a las generaciones futuras, lo que en la situación actual presenta evidentes problemas.	Es el sistema generalmente aplicado.
Financiación específica recogida en los presupuestos anuales.	**Ingresos presupuestarios afectados a la inversión y conservación de infraestructuras:** tasas específicas, impuestos específicos, contribuciones especiales, peajes públicos.	Se intenta hacer recaer los pagos en los beneficiarios por las actuaciones, ya sean usuarios o beneficiarios indirectos.	Diferencia entre los beneficiarios de la actuación, que se intenta que contribuyan proporcionalmente al conjunto de esos beneficios. La capacidad de financiación queda también restringida por la capacidad de endeudamiento para incorporar el pago que corresponde a generaciones futuras, lo que en la situación actual presenta evidentes problemas.	Peajes o tasas por el uso de la infraestructura. Impuestos afectados a la construcción y conservación de las infraestructuras (sobre los carburantes, sobre la construcción, sobre determinadas actividades productivas, etc.). Contribuciones especiales de los propietarios colindantes.
Financiación presupuestaria diferida.	**Endeudamiento específico recogido en los presupuestos públicos, con o sin incorporación de capitales privados.**	Conjunto de la sociedad actual y futura, en la proporción en que las obras se paguen con endeudamiento público. Puede existir una cierta carga sobre los beneficiarios.	No hay diferencia general entre los beneficiarios por la actuación, que contribuyen independientemente del conjunto de esos beneficios. La capacidad de financiación queda asociada a la capacidad de endeudamiento para incorporar el pago que corresponde a las generaciones futuras, lo que en la situación actual presenta evidentes problemas que, no obstante, son menores obviamente en este sistema.	Empresas públicas para la realización o gestión de infraestructuras (AENA, GIF, Organismo para la Gestión de los Puertos del Estado). Consorcios o convenios con las comunidades autónomas o con determinados ayuntamientos, empresas, etc. En parte, el denominado «sistema alemán», que permite el pago aplazado al final de la obra.

Sigue **Cuadro 4 – Alternativas de financiación para las inversiones en infraestructuras públicas y su conservación**

SISTEMA	FUENTE DE INGRESOS	PAGADOR	CARACTERÍSTICAS BÁSICAS	EJEMPLOS Y OBSERVACIONES
Deuda pública asegurada por fiscalidad específica.	**Endeudamiento público condicionado a los ingresos específicos previstos:** impuestos sobre carburantes, sobre ventas o sobre la propiedad.	Se intenta hacer recaer los pagos en los beneficiarios, actuales y futuros, ya sean usuarios o beneficiarios indirectos.	Diferencia entre los beneficiarios actuales y futuros por la actuación, tratando de que contribuyan según el conjunto de esos beneficios. La capacidad de financiación queda asociada a la capacidad de endeudamiento para incorporar el pago que corresponde a las generaciones futuras, lo que en la situación actual presenta evidentes problemas que, no obstante, son menores obviamente en este sistema.	Utilizado en Estados Unidos en algunos programas específicos de financiación de infraestructuras (Programa de Carreteras de Lousiana, Consorcio de Transportes de Arizona).
Empresa o agencia pública para la financiación y gestión.	**Fondos públicos de los presupuestos más endeudamiento propio.**	Puede conjugar todas las opciones: carga sobre el conjunto de la sociedad actua y futura y repercusión futura y actual sobre usuarios y beneficiarios.	Cierta posible diferencia entre los beneficiarios por la actuación, que contribuyen en parte según el conjunto de esos beneficios. Hay también contribución parcial de todos los contribuyentes. La capacidad de financiación queda asociada a la capacidad de endeudamiento para incorporar el pago que corresponde a las generaciones futuras. Se mantienen los problemas de la situación actual que, no obstante, son menores en este sistema en la medida en que los fondos públicos estén restringidos.	Empresa Nacional de Autopistas (ENA). Agencias Públicas de Infraestructuras.
Empresas o agencias de gestión privada con soporte público.	**Aportaciones públicas con base en los presupuestos** (subvenciones, créditos privilegiados, beneficios fiscales, garantías públicas, etc.) **más capital privado.**	Conjuga la carga sobre el conjunto de la sociedad actual y futura, y la repercusión futura y actual sobre usuarios y beneficiarios.	En parte, no hay diferencia general entre los beneficiarios por la actuación y el conjunto de la sociedad, que contribuye independientemente del conjunto de los beneficios. La capacidad de financiación queda asociada a la financiación privada y a la capacidad de endeudamiento público para incorporar el pago que corresponde a las generaciones futuras, lo que en la situación actual presenta evidentes problemas que, no obstante, son menores obviamente en este sistema. Puede transferir riesgos del sector privado al sector público. Presenta un marco de colaboración entre el sector privado y el público complejo y de difícil gestión.	Autopistas de peaje de concesionarios privados en España.

Sigue **Cuadro 4 – Alternativas de financiación para las inversiones en infraestructuras públicas y su conservación**

SISTEMA	FUENTE DE INGRESOS	PAGADOR	CARACTERÍSTICAS BÁSICAS	EJEMPLOS Y OBSERVACIONES
Financiación privada y gestión pública o privada con apoyo público.	**Endeudamiento privado.**	Usuarios actuales y futuros.	Se diferencia entre los beneficiarios por la actuación, que contribuyen según sus beneficios. La capacidad de financiación queda asociada a la capacidad de endeudamiento privado para incorporar el pago que corresponde a las generaciones futuras. En la situación actual no presentaría problemas sobre el déficit público, aunque hay un compromiso de asegurar ingresos por el sector público. Exige equilibrio financiero y remuneración al capital a su coste de oportunidad. El sistema es muy sensible al tipo de interés.	Agencias de Infraestructuras en Estados Unidos. Acuerdos o conciertos de financiación y gestión privada con sistemas de *leasing* o de «peajes en la sombra» asegurados por el sector público.
Financiación y gestión privada.	**Capital privado.**	Usuarios actuales y futuros.	Se diferencia a los usuarios de la actuación, que contribuyen según sus beneficios. La capacidad de financiación queda asociada a la capacidad de endeudamiento privado para incorporar el pago que corresponde a los usuarios futuros. En la situación actual no presentaría problemas sobre el déficit público. Exige equilibrio financiero y remuneración al capital a su coste de oportunidad. El sistema es muy sensible al tipo de interés.	Concesiones a empresas privadas de infraestructuras con peaje por uso, sin garantía pública. Túneles bajo el Canal de La Mancha.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, *Plan director de infraestructuras 1993-2007,* 1994.

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

SOCIEDAD CIVIL ESPAÑOLA Y RESPONSABILIDADES COLECTIVAS

Cuadro 1.	Relaciones, distinciones e interacciones entre poderes públicos, mercado y sociedad	14
Tabla 1.	Evolución de la pertenencia a asociaciones por tipo de asociación. En porcentaje. 1981-1996	18
Gráfico 1.	Participación en asociaciones. En porcentaje. 1996	19
Tabla 2.	Evolución del número de asociaciones voluntarias inscritas anualmente en el Registro Nacional de Asociaciones por ámbito territorial de actuación. En porcentaje sobre el total anual absoluto. 1966-1996	23
Gráfico 2.	Evolución de la distribución de las asociaciones por comunidades autónomas. 1979-1997	25
Tabla 3.	Evolución del número de asociaciones por grandes grupos de actividad. En números absolutos, porcentaje respecto al total de asociaciones y números índice. Base 1979=100. 1979-1997	26
Tabla 4.	Número de afiliados a asociaciones, partidos políticos y sindicatos. 1996	29
Gráfico 3.	Federaciones por comunidades autónomas. En porcentaje. 1996	31
Tabla 5.	Evolución de las asociaciones declaradas de utilidad pública por comunidades autónomas. 1986-1997	33
Tabla 6.	Gasto sanitario. En millones de pesetas y en porcentaje. 1990	40
Cuadro 2.	Objetivos sustantivos y objetivos instrumentales de los planes estratégicos	40
Tabla 7.	Camas hospitalarias en los distintos sistemas de salud por comunidades autónomas. En porcentaje respecto al total de cada comunidad autónoma. 1994	43
Tabla 8.	Evolución de la tasa bruta de escolaridad por niveles de enseñanza. Cursos 1975/76-1997/98	45
Tabla 9.	Alumnos por nivel educativo, tipo de centro y comunidades autónomas. En porcentaje. Curso 1997/98	46
Gráfico 4.	Titularidad de los centros según el entorno socioeconómico. En porcentaje. 1995	47
Cuadro 3.	Mapa de actores educativos de ámbito estatal	48
Tabla 10.	Evolución de los porcentajes de participación en las elecciones a Consejos Escolares en centros públicos en el territorio MEC. 1990-1996	50
Tabla 11.	Número de plazas para disminuidos en centros ocupacionales no lucrativos y en centros especiales de empleo público no lucrativo por comunidades autónomas. 1996	56
Cuadro 4.	Organigrama de la ONCE	59
Tabla 12.	Galerías y salas de exposiciones por comunidades autónomas. 1994-1996	67
Tabla 13.	Teatros según su titularidad por comunidades autónomas	68
Tabla 14.	Editoriales y edición de libros por comunidades autónomas. 1996	69
Tabla 15.	Bibliotecas y museos según su titularidad por comunidades autónomas. 1996	70
Cuadro 5.	Organización del deporte en España	74
Tabla 16.	Clubes deportivos por comunidades autónomas. 1996	77
Tabla 17.	Evolución de los tiempos sociales medios por grupos de actividades. En porcentaje. 1984-1996	79
Tabla 18.	Evolución de la difusión de Internet en España. En miles. 1996-1998	86
Tabla 19.	Evolución del grado de preocupación por los problemas ecológicos en la Unión Europea. 1986-1995	89

Tabla 20.	Densidad asociativa por comunidades autónomas. 1998	90
Tabla 21.	Evolución de la tasa de recuperación de papel, cartón y vidrio en la Unión Europea. 1990-1995	92
Tabla 22.	Inversión ambiental propuesta al PITMA-95, por sectores. En valores absolutos y en porcentaje respecto a otras magnitudes económicas. 1995	93
Gráfico 5.	Empresas que gastan en materia medioambiental por comunidades autónomas. En porcentaje. 1995	94
Tabla 23.	Evolución del gasto público en medio ambiente. En porcentaje. 1987-1995	94
Tabla 24.	Evolución de la distribución del tratamiento de los residuos sólidos urbanos (en porcentaje sobre el total de residuos) y número de habitantes por contenedor de vidrio por comunidades autónomas. 1991-1996	95
Tabla 25.	Evolución de los gastos internos totales en actividades de I+D, por sector de ejecución. 1980-1997	98
Tabla 26.	Evolución del personal empleado en actividades de I+D por sectores. En equivalencia a dedicación plena. 1980-1997	99
Tabla 27.	Gastos internos totales y personal en I+D por comunidades autónomas. 1996	100
Gráfico 6.	Juntas Arbitrales de Consumo por comunidades autónomas. 1997	107
Tabla 28.	Evolución de la forma de presentación de las solicitudes de arbitraje en las Juntas Arbitrales de Consumo. 1987-1997	108
Gráfico 7.	Solicitudes de arbitraje por comunidades autónomas. En valores absolutos y en tasa por 10.000 habitantes. 1997	108
Tabla 29.	Evolución de las conciliaciones individuales y colectivas por tipo de resolución y de las mediaciones. 1994-1998	109
Gráfico 8.	Casos sometidos al fallo del jurado por tipo de resolución y comunidades autónomas. 1997	111
Cuadro 6.	Situación jurídica de los partenariados estratégicos	116
Tabla 30.	Actores participantes en los partenariados estratégicos. 1998	118
Tabla 31.	Planes estratégicos por comunidades autónomas. 1998	120
Gráfico 9.	Empresas de relaciones públicas por comunidades autónomas. 1995	129

INSERCIÓN SOCIOLABORAL DE LA MUJER

Tabla 1.	Evolución de la tasa de actividad según sexo, de la tasa de paro femenina y del PIB real. 1976-1994	147
Tabla 2.	Evolución de la tasa de actividad según sexo en la Unión Europea. 1960-1994	147
Gráfico 1.	Evolución de la tasa de actividad de hombres y mujeres por grupos de edad. 1964-1998	150
Gráfico 2.	Evolución de la tasa de actividad femenina por grupos de edad. 1964-1998	151
Gráfico 3.	Tasa de actividad femenina por estado civil y grupos de edad. 1998	153
Gráfico 4.	Tasa de actividad por sexo y por nivel de estudios terminados. 1998	157
Tabla 3.	Tasa de actividad por estudios terminados de las mujeres de 25 a 49 años. 1998	159
Gráfico 5.	Tasa de actividad femenina por estudios terminados y estado civil de las mujeres de 25 a 49 años. 1998	159
Tabla 4.	Tasa de actividad de las mujeres casadas por estudios terminados y grupos de edad. 1998	160
Tabla 5.	Tasa de actividad de las mujeres casadas (o emparejadas) menores de 46 años, atendiendo a su nivel de estudios, número de hijos conviviendo en el hogar y edad menor o mayor de 3 años del menor de los hijos. 1995	160

Gráfico 6.	Aspectos importantes en la vida. 1990	163
Tabla 6.	«Quieran o no, hoy en día, la mayoría de las mujeres tienen que tener un trabajo remunerado para colaborar en el mantenimiento de sus familias». Porcentaje de quienes afirman estar muy de acuerdo o de acuerdo según sexo, edad y nivel de estudios. 1997	164
Tabla 7.	«Me encantaría tener un trabajo remunerado, incluso si no necesitara el dinero». Porcentaje de quienes afirman estar muy de acuerdo o de acuerdo según sexo, edad y nivel de estudios. 1997	165
Tabla 8.	«Para una mujer es imprescindible tener un trabajo fuera de casa para poder ser independiente». Porcentaje de quienes afirman estar muy de acuerdo o de acuerdo según sexo, edad y nivel de estudios. 1997	168
Tabla 9.	«Una persona sólo llega a realizarse por medio del trabajo». Porcentaje de quienes afirman estar muy de acuerdo o de acuerdo según sexo, edad y nivel de estudios. 1997	169
Cuadro 2.	Ítems para medir la estereotipia de género	172
Tabla 10.	Evolución en la estereotipia de *rol* según sexo. 1993-1996	172
Tabla 11.	Distribución de las diferencias en el uso del tiempo según sexo. Media diaria en horas. 1993	174
Tabla 12.	Usos del tiempo a lo largo de la semana, según sexo y situación laboral. 1996	175
Gráfico 7.	Distribución de las mujeres ocupadas por grupos de edad. En porcentaje. 1964-1998	179
Tabla 13.	Evolución de las mujeres ocupadas según el nivel de estudios terminados. Valores absolutos en miles y porcentaje. 1976-1998	180
Tabla 14.	Evolución de las tasas de ocupación por sexo y grupos de edad. 1974-1998	181
Tabla 15.	Evolución de los ocupados y tasas de ocupación por nivel de estudios, sexo y grupos de edad. Valores absolutos en miles. 1987-1998	182
Tabla 16.	Tasa de ocupación por sexo en la Unión Europea. 1997	183
Tabla 17.	Evolución de los ocupados por sexo y ocupación. Valores absolutos en miles y porcentaje de variación. 1994-1998	187
Tabla 18.	Evolución de los asalariados por sexo y sector de trabajo. En miles de personas. 1974-1998	190
Tabla 19.	Evolución del empleo en las formas de producción por sexo. En miles de personas. 1974-1998	193
Gráfico 8.	Contratos indefinidos por grupos de edad y nivel de estudios. En porcentaje. 1998	196
Gráfico 9.	Mujeres ocupadas con jornada a tiempo parcial por grupos de edad y nivel de estudios. En porcentaje. 1995	198
Tabla 20.	Ganancia por trabajador y año por nivel de estudios y sexo. En miles de pesetas. 1995	200
Tabla 21.	Evolución de los parados y de la tasa de paro, según sexo. 1978-1998	202
Gráfico 10.	Tasa de paro por sexo en la Unión Europea. 1996	203
Tabla 22.	Parados y tasa de paro por sexo y grupos de edad. 1998	204
Tabla 23.	Parados y tasa de paro por sexo y nivel de estudios. 1998	206

TURISMO: UN SECTOR EN LENTA TRANSFORMACIÓN

Tabla 1.	Evolución de las llegadas y los ingresos por turismo en Europa. 1988-1997	218
Gráfico 1.	Evolución de las contribuciones del turismo a la formación del PIB. En porcentaje. 1991-1997	220

Gráfico 2.	Evolución del consumo turístico. Términos reales en miles de millones de pesetas y en porcentaje de variación interanual. 1991-1997	220
Gráfico 3.	Valoración de los empresarios de las medidas adoptadas por las administraciones en materia de medio ambiente	225
Tabla 2.	Indicadores del sector hotelero por categoría de los establecimientos. En porcentaje. 1996	237
Gráfico 4.	Evolución del número de plazas hoteleras por categoría del establecimiento. En porcentaje. 1987-1996	238
Tabla 3.	Período de funcionamiento de los hoteles según las zonas. En porcentaje horizontal	239
Tabla 4.	Evolución del número de hoteles, habitaciones y camas de las cadenas hoteleras y de las asociaciones de hoteles independientes. 1993-1997	240
Tabla 5.	Período de funcionamiento de los restaurantes según las zonas. En porcentaje horizontal	242

EMPLEO Y FORMACIÓN EN LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

Cuadro 1.	Datos técnicos de la investigación realizada en el sector turístico	257
Tabla 1.	Evolución del empleo total, en el sector servicios y en el subsector de la hostelería. Valores absolutos en miles y porcentaje de variación anual. 1990-1998	258
Tabla 2.	Evolución del porcentaje del empleo en la hostelería en relación con el sector servicios y con el empleo total. 1990-1998	259
Tabla 3.	Empresas por tipo de establecimiento y tamaño. En porcentajes horizontales	260
Gráfico 1.	Distribución de los trabajadores de la hostelería por sexo y por tipo de establecimiento. En porcentaje	260
Tabla 4.	Porcentaje de mujeres según puesto de trabajo y tipo de establecimiento	262
Gráfico 2.	Distribución de los trabajadores de la hostelería por grupos de edad y tipo de establecimiento. En porcentaje	263
Tabla 5.	Trabajadores según el tiempo que llevan trabajando en el sector y en la empresa por tipo de establecimiento. En porcentajes horizontales	264
Tabla 6.	Trabajadores que han cambiado de empresa según el motivo del cambio y por tipo de establecimiento en el que trabaja actualmente. En porcentajes horizontales respecto al total de respuestas obtenidas	264
Gráfico 3.	Distribución de contratos temporales y contratos indefinidos. En porcentaje. Primer trimestre de 1998	265
Tabla 7.	Trabajadores según tipo de contrato, por tipo de establecimiento y zona. En porcentajes horizontales	266
Tabla 8.	Trabajadores con contrato fijo según sexo y edad por tipo de establecimiento. En porcentaje	267
Tabla 9.	Trabajadores según los ingresos netos mensuales por tipo de establecimiento. En porcentajes horizontales	268
Tabla 10.	Trabajadores de la hostelería según sexo y edad por nivel salarial. En porcentajes verticales	268
Tabla 11.	Trabajadores según sexo y edad por tipo de establecimiento y número habitual de horas trabajadas. En porcentajes verticales	269
Gráfico 4.	Trabajadores del sector de la hostelería con jornadas de trabajo especiales. En porcentaje	270
Gráfico 5.	Afiliación sindical en el sector de la hostelería. En porcentaje	271
Tabla 12.	Evolución de los ocupados en establecimientos hoteleros. 1997-1998	274

Gráfico 6. Distribución de los trabajadores de la hostelería por tipo de contrato en zonas de alta estacionalidad. En porcentaje 274
Tabla 13. Trabajadores de agencias de viajes según sexo y edad por puesto de trabajo. En porcentajes horizontales 276
Gráfico 7. Tiempo de permanencia en la empresa de los trabajadores de las agencias de viajes y de la hostelería. En porcentaje 277
Tabla 14. Trabajadores de agencias de viajes según puesto de trabajo por sexo y edad. En porcentajes horizontales 278
Tabla 15. Evolución de las acciones formativas de la FORCEM en la hostelería y las agencias de viajes. 1993-1996 290
Gráfico 8. Nivel formativo de los trabajadores de la hostelería por tipo de establecimiento. En porcentaje 297
Tabla 16. Trabajadores que han realizado cursos de formación ocupacional o continua por tipo de establecimiento. En porcentaje 298
Tabla 17. Condiciones que los trabajadores consideran muy importantes para participar en cursos de formación continua. Multirrespuesta. En porcentaje 298
Tabla 18. Trabajadores según los ámbitos en los que creen que necesitan mejorar su formación por tipo de establecimiento. En porcentajes horizontales respecto al total de respuestas obtenidas 299
Gráfico 9. Importancia que conceden las empresas de hostelería a la formación y a la experiencia de los trabajadores. En porcentaje 300
Gráfico 10. Grado de satisfacción de los empresarios de hostelería con la formación recibida por los trabajadores. En porcentaje 301
Tabla 19. Necesidades de formación de los empleados según tipo de establecimiento y área de trabajo. En porcentajes horizontales 302
Tabla 20. Horario que prefieren las empresas para la realización de cursos de formación continua según tipo de establecimiento. En porcentajes horizontales 303
Gráfico 11. Empresas de hostelería que han realizado o tienen previsto realizar cursos de formación. En porcentaje 303
Tabla 21. Financiación de los cursos de formación continua por tipo de establecimiento. En porcentajes verticales 304
Tabla 22. Utilidades de los cursos de formación continua según los trabajadores participantes por tipo de establecimiento. En porcentajes horizontales respecto al total de respuestas 305
Gráfico 12. ¿De quién parte la iniciativa de asistir al curso de formación? En porcentaje 305
Gráfico 13. Principales carencias formativas de los trabajadores de las agencias de viajes según los propios trabajadores. En porcentaje 307
Tabla 23. Necesidades de formación de los empleados de agencias de viajes según puestos de trabajo. En porcentajes horizontales 308
Tabla 24. Cursos realizados en los tres últimos años y previsiones para los tres próximos, según puesto. En porcentajes horizontales 309

QUÉ FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

Gráfico 1. Población ocupada por nivel de estudios en la Unión Europea. En porcentaje. 1997 320
Cuadro 1. Oferta de Formación Profesional en España 322
Gráfico 2. Distribución porcentual de la procedencia del alumnado de nuevo ingreso de FP. Curso 1995/96 324

Tabla 1.	Alumnos que promocionan en FP. En porcentaje respecto al total de alumnos matriculados. Territorio MEC. Curso 1996/97	325
Gráfico 3.	Lugar donde se imparte la Formación Profesional inicial en la Unión Europea. En porcentaje. Curso 1993/94	327
Gráfico 4.	Alumnos de Educación Secundaria y Formación Profesional en la Unión Europea. En porcentaje. Curso 1994/95	328
Tabla 2.	Evolución de la tasa de ocupación por nivel de estudios terminados. 1990-1998	329
Gráfico 5.	Tiempo de paro antes del primer empleo según nivel educativo. En meses. 1992	329
Tabla 3.	Evaluación de los estudios de BUP y FP, según los estudios cursados en Secundaria. Valoración en escala de 1 a 10. 1990	330
Cuadro 2.	Descripción de los niveles de cualificación en la Unión Europea	334
Tabla 4.	Alumnado y número de Ciclos de Grado Medio y Superior por familia profesional. Territorio MEC. Curso 1996/97	339
Tabla 5.	Evolución de las modalidades de los Programas de Garantía Social en el ámbito de gestión del MEC. Cursos 1997/98-1998/99	344
Gráfico 6.	Distribución de los gastos públicos destinados a las políticas activas de empleo en la Unión Europea. En porcentaje. 1995	347
Gráfico 7.	Población parada por nivel de estudios en la Unión Europea. En porcentaje. 1997	348
Gráfico 8.	Evolución de los cursos terminados, alumnos participantes y alumnos formados en Formación Profesional Ocupacional. 1994-1997	350
Tabla 6.	Número de parados y alumnos formados por sexo y grupos de edad. 1997	352
Tabla 7.	Ocupados, parados y alumnos formados en Formación Profesional Ocupacional por familia profesional. 1996-1997	353
Gráfico 9.	Evolución del número de alumnos que terminaron sus estudios en Escuelas-Taller y Casas de Oficios por sexo. 1994-1997	356
Gráfico 10.	Empresas con 10 y más asalariados que forman a sus trabajadores en la Unión Europea. En porcentaje. 1993	359
Gráfico 11.	Costes de los cursos de Formación Profesional Continua en la Unión Europea. En porcentaje de los costes laborales totales. 1993	360
Gráfico 12.	Ocupados mayores de 25 años que están recibiendo Formación Profesional Continua por sexo en la Unión Europea. En porcentaje respecto al total de trabajadores de cada sexo. 1993	360
Tabla 8.	Evolución de los planes, el número de participantes y la financiación de la FORCEM. 1993-1996	365
Gráfico 13.	Evolución de los trabajadores que participan en acciones formativas por características profesionales. En porcentaje. 1993-1996	366
Tabla 9.	Evolución de los participantes en acciones formativas de los ANFC según edad y sexo y en porcentaje respecto a los asalariados. 1993-1996	366
Cuadro 3.	Ciclos Formativos de Grado Medio	378
Cuadro 4.	Ciclos Formativos de Grado Superior	380
Cuadro 5.	Perfiles profesionales de los Programas de Garantía Social. 1998	382
Cuadro 6.	Certificados de Profesionalidad de la Formación Ocupacional	384

PROTECCIÓN SOCIAL A LA FAMILIA

Tabla 1.	Evolución prevista de la población española a 1 de enero de cada año. En miles. 1991-2025	395

Tabla 2. Evolución de las prestaciones de protección social por funciones en los países de la Unión Europea. En porcentaje. 1980-1995 398
Cuadro 1. Cuantía mensual de las prestaciones sociales por hijo a cargo en los países de la Unión Europea. En euros. 1996 400
Tabla 3. Renta disponible después de impuestos y transferencias familiares de un matrimonio con dos hijos y de un soltero, según distintas situaciones de renta. 1996 405
Tabla 4. Evolución del aumento de la renta disponible de una familia con dos hijos y un salario respecto a la de un soltero (neta de impuestos, cotizaciones sociales y transferencias por hijos a cargo). En porcentaje. 1991-1994 406
Tabla 5. Hogares por debajo del 50% de los ingresos medios antes de impuestos y transferencias de la Seguridad Social. En porcentaje respecto al total de cada tipo de hogar. 1990 407
Tabla 6. Hogares por debajo del 50% de los ingresos medios después de impuestos y transferencias de la Seguridad Social. En porcentaje respecto al total de cada tipo de hogar. 1990 408
Tabla 7. Reducción de la pobreza por tipo de hogares. Porcentaje en que se reduce (+) o aumenta (–) el número de hogares pobres de cada categoría. 1990 408
Tabla 8. Renta disponible neta de impuestos y transferencias familiares de un matrimonio con dos hijos a cargo (entre 3 y 16 años) y un contribuyente soltero (sin hijos) según la nueva regulación y la regulación actual del IRPF 410
Tabla 9. Cobertura de los servicios públicos de atención infantil y extensión de los permisos parentales en los países de la Unión Europea. 1993 416

EL TRANSPORTE Y LA MOVILIDAD DE LA POBLACIÓN

Gráfico 1. Evolución del transporte de viajeros (viajeros-km) y de mercancías (toneladas-km), la población, el PIB y la renta per cápita. En números índice. Base 1960=100. 1960-1996 433
Gráfico 2. Evolución de la elasticidad tráfico-PIB. 1960-1997 434
Tabla 1. Evolución del transporte interurbano de viajeros por modos de transporte. Valores absolutos en millones de viajeros-km y porcentaje. 1950-1996 435
Tabla 2. Evolución del transporte interurbano interior de mercancías por modos de transporte. Valores absolutos en millones de toneladas-km y porcentaje. 1950-1996 436
Gráfico 3. Evolución de las tarifas de viajeros en los distintos modos de transporte. En números índice. Base 1978=100. 1978-1995 436
Gráfico 4. Evolución de las tarifas de mercancías en los distintos modos de transporte. En números índice. Base 1978=100. 1978-1995 437
Tabla 3. Evolución de los índices unitarios de vías de alta capacidad en la Unión Europea. 1983-1996 438
Cuadro 1. Horizonte 2010 para la alta velocidad ferroviaria 438
Gráfico 5. Evolución del parque de vehículos. En millones de vehículos. 1960-1997 439
Tabla 4. Evolución del número de empresas, autobuses y plazas de transporte interurbano de viajeros. 1970-1997 440
Tabla 5. Evolución del número de empresas, camiones y capacidad de carga (en toneladas) del parque autorizado para el transporte de mercancías. 1970-1997 442
Tabla 6. Evolución de la flota española. Número de buques y tonelaje en miles de TRB o GT. 1985-1997 443
Cuadro 2. Centros de Intercambio Modal puestos en marcha en España 445

Tabla 7.	Evolución del estado de conservación de las redes de carreteras estatal y autonómica. Valores en la escala de 0 –pésimo– a 10 –óptimo–. 1985-1997	449
Cuadro 3.	Estimación de las necesidades de inversión para la adecuación del estado de la red de carreteras españolas	450
Tabla 8.	Evolución de la probabilidad de que un vehículo tenga un accidente con víctimas por cada millón de kilómetros recorridos por tipo de carretera. 1988-1997	452
Tabla 9.	Evolución de la probabilidad de que un vehículo tenga un accidente con víctimas por cada millón de kilómetros recorridos por cada tipo de carretera en algunos países de la OCDE. 1993-1996	453
Tabla 10.	Evolución de la Intensidad Media Diaria en los accesos a las grandes ciudades. 1985-1997	462
Gráfico 6.	Evolución de la distribución porcentual de los viajes motorizados en las principales regiones funcionales urbanas. 1974-1991	462
Tabla 11.	Evolución del número de accidentes y de muertos en zona urbana. En valores absolutos y en porcentaje. 1970-1997	463
Tabla 12.	Evolución de los viajeros de transporte urbano. Valores absolutos en millones. 1970-1997	466
Tabla 13.	Evolución de las inversiones en el sistema de transporte. Liquidación presupuestaria. En millones de pesetas constantes de 1970. 1970-1997	470
Cuadro 4.	Alternativas de financiación para las inversiones en infraestructuras públicas y su conservación	474

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 la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y la OCDE. 1991-1998

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (*)
Alemania	5,0	2,2	–1,2	2,7	1,2	1,3	2,2	2,7
Austria	3,4	1,3	0,5	2,5	2,1	1,6	2,5	3,1
Bélgica	1,6	1,5	–1,5	2,4	2,6	1,3	3,0	2,9
Dinamarca	1,4	1,3	0,8	5,8	3,2	3,2	3,3	2,4
España	2,3	0,7	–1,2	2,3	2,7	2,4	3,5	3,8
Finlandia	–7,1	–3,6	–1,2	4,5	5,1	3,6	6,1	5,0
Francia	0,8	1,2	–1,3	2,8	2,1	1,6	2,3	3,1
Grecia	3,1	0,7	–1,6	2,0	2,1	2,4	3,2	3,0
Holanda	2,3	2,0	0,8	3,2	2,3	3,1	3,6	3,8
Irlanda	2,0	4,2	3,1	7,3	11,1	7,4	9,8	9,1
Italia	1,1	0,6	–1,2	2,2	2,9	0,7	1,5	1,5
Luxemburgo	6,1	4,5	8,7	4,2	3,8	3,0	4,8	3,4
Portugal	2,3	2,5	–1,1	2,2	2,9	3,2	3,7	4,0
Reino Unido	–1,5	0,1	2,3	4,4	2,8	2,6	3,5	2,7
Suecia	–1,1	–1,4	–2,2	3,3	3,9	1,3	1,8	2,8
UE	**1,6**	**1,0**	**–0,5**	**3,0**	**2,4**	**1,8**	**2,7**	**2,8**
Estados Unidos	–0,9	2,7	2,3	3,5	2,3	3,4	3,9	3,5
Japón	3,8	1,0	0,3	0,6	1,5	3,9	0,8	–2,6
OCDE	**1,1**	**1,9**	**1,2**	**2,9**	**2,3**	**3,0**	**3,2**	**2,2**

(*) Datos estimados.
Fuente: OCDE, *Economic outlook*, n. 64, 1998.

1.1.2 – Evolución de la tasa de variación interanual del PIB (en pesetas constantes) y de la productividad (en pesetas corrientes) por sectores. 1993-1997

	PIB					Productividad				
	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997
Agricultura	–0,4	–10,1	–10,9	22,4	–1,3	8,7	5,6	0,1	24,6	–2,9
Industria	–3,1	4,5	3,9	0,9	5,4	8,6	6,8	8,8	1,5	1,4
Construcción	–5,5	1,6	5,6	–1,4	1,0	9,8	–0,8	5,4	–5,4	1,6
Servicios	0,8	2,2	3,3	2,5	3,2	7,2	5,1	2,8	2,3	2,7
Total	**–1,2**	**2,1**	**2,9**	**2,4**	**3,5**	**6,8**	**5,8**	**4,5**	**2,3**	**2,6**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie contable 1990-1995*, 1997; INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.1.3 – Evolución de las importaciones y exportaciones españolas (en millones) por destino y origen, tasa de cobertura y porcentaje respecto al PIB. 1982-1998

	Importaciones		Exportaciones		Tasa de cobertura	Porcentaje respecto al PIB	
	Intra UE	Extra UE	Intra UE	Extra UE		Importaciones	Exportaciones
1982	1.087.705	2.385.503	1.036.930	1.223.268	65,1	17,6	11,5
1986	2.458.104	2.432.662	2.292.173	1.508.052	77,7	15,1	11,8
1990	5.797.294	3.117.447	3.910.371	1.732.420	63,3	17,8	11,3
1995	9.361.377	4.956.884	8.263.878	3.159.207	79,8	20,5	16,4
1996	10.225.726	5.209.973	9.178.125	3.752.883	83,8	20,9	17,5
1997	11.706.108	6.260.347	10.588.335	4.679.308	85,0	23,1	19,6
1998 (*)	9.681.662	4.926.092	8.598.340	3.516.582	82,9	23,8	19,7

Notas: Las importaciones y exportaciones a la Unión Europea se refieren a los países que en cada año pertenecían a la misma: 10 en 1982, 12 entre 1986 y 1990; y 15 a partir de 1995. (*) Datos hasta septiembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de BBV, *Informe económico*, varios años; INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números; INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; INE, *Contabilidad nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986*, 1992; e INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie contable 1990-1995*, 1997.

1.1.4 – Evolución de la tasa de cobertura de las importaciones y de las exportaciones por tipo de producto. 1982-1998

	1982	1986	1990	1995	1996	1997	1998 (*)
Tasa de cobertura	**65,0**	**77,1**	**63,3**	**79,8**	**83,8**	**85,0**	**82,9**
Bienes de consumo	**205,3**	**200,3**	**109,7**	**140,0**	**141,0**	**139,3**	**131,1**
Alimentos, bebidas y tabaco	230,9	200,8	118,4	128,6	148,1	159,1	151,2
Otros bienes de consumo	191,2	200,0	106,2	145,6	137,9	131,5	123,8
Automóviles	298,6	312,9	165,9	256,3	221,0	198,9	176,3
Productos energéticos	3,6	1.133,6	266,9	249,1	222,1	249,3	438,6
Resto	177,7	149,2	75,0	91,2	92,9	94,6	91,9
Bienes intermedios	**44,8**	**55,4**	**53,6**	**59,6**	**64,0**	**66,4**	**65,3**
Productos de la agricultura, silvicultura y pesca	7,4	24,3	51,5	29,8	46,3	52,0	46,9
Productos energéticos intermedios	11,2	20,8	23,5	13,4	22,8	23,2	25,7
Productos industriales intermedios	95,2	74,3	61,9	70,1	73,3	75,7	72,1
Bienes de capital	**82,8**	**56,7**	**41,2**	**65,0**	**69,8**	**70,7**	**70,1**
Maquinaria y otros bienes de equipo	69,6	50,2	36,2	57,6	57,5	56,6	54,7
Estructuras metálicas y calderería	451,2	105,7	64,9	77,6	96,5	116,4	117,6
Maquinaria	61,7	48,9	35,4	57,0	56,4	55,2	53,3
Material de transporte	355,9	142,3	70,2	134,1	150,3	143,8	148,1
Terrestre no ferroviario	211,9	89,0	72,4	126,5	152,9	153,6	171,4
Ferroviario	57,2	391,2	143,1	138,5	681,7	1.934,5	1.197,7
Naval	6.499,7	797,6	656,4	787,0	742,0	231,9	257,6
Aéreo	237,3	96,2	31,5	67,8	57,0	39,5	14,9
Otros bienes de capital	22,1	33,1	19,6	36,1	43,9	47,8	48,9

(*) Datos hasta septiembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

1.2 Inversión y tipos de interés

1.2.1 – Evolución de los tipos de interés interbancario a tres meses en mercados nacionales en la Unión Europea, en la OCDE, Estados Unidos y Japón. Medias anuales. En porcentaje. 1993-1998

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (*)	% de variación 93/98	Variación absoluta
Alemania	7,18	5,25	4,42	3,19	3,25	3,57	–50,28	–3,61
Austria	6,77	4,87	4,32	3,13	3,28	3,46	–48,89	–3,31
Bélgica y Luxemburgo	8,09	5,61	4,71	3,18	3,40	3,53	–56,37	–4,56
Dinamarca	10,05	6,05	5,99	3,76	3,54	4,11	–59,10	–5,94
España	11,68	8,01	9,36	7,49	5,37	3,80	–67,47	–7,88
Finlandia	7,54	5,35	5,67	3,57	3,18	3,55	–52,92	–3,99
Francia	8,26	5,71	6,43	3,80	3,33	3,45	–58,23	–4,81
Grecia	22,90	21,31	15,80	13,31	11,27	11,46	–49,96	–11,44
Holanda	6,73	5,06	4,27	2,90	3,23	3,31	–50,82	–3,42
Irlanda	8,58	5,80	6,22	5,37	5,99	3,76	–56,18	–4,82
Italia	10,11	8,46	10,43	8,79	6,85	3,89	–61,52	–6,22
Portugal	12,63	10,90	9,69	7,28	5,59	3,63	–71,26	–9,00
Reino Unido	5,71	5,32	6,58	5,99	6,80	6,83	19,61	1,12
Suecia	8,50	7,44	8,63	5,82	4,23	3,74	–56,00	–4,76
UE	**8,47**	**6,54**	**6,93**	**5,30**	**4,80**	**4,26**	**–49,70**	**–4,21**
Estados Unidos	3,12	4,62	5,91	5,38	5,58	5,21	66,99	2,09
Japón	2,89	2,17	1,19	0,56	0,57	0,59	–79,58	–2,30
OCDE	**5,27**	**5,00**	**5,60**	**4,56**	**4,35**	**4,02**	**–23,72**	**–1,25**

(*) Datos de noviembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, diciembre 1998.

1.2.2 – Evolución de los tipos de interés oficial y de referencia en créditos hipotecarios y al consumo. 1993-1998

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (*)	% de variación 93/98	Variación absoluta
Tipo de interés oficial	**11,26**	**7,74**	**8,83**	**7,51**	**5,39**	**3,50**	**–68,92**	**–7,76**
Índices de referencia hipotecarios								
Bancos	11,57	10,12	11,16	8,03	6,19	5,18	–55,26	–6,39
Cajas de Ahorro	12,16	10,38	10,80	8,35	6,32	5,44	–55,26	–6,72
Conjunto de entidades	11,73	10,26	11,01	8,17	6,25	5,30	–54,85	–6,43
CECA	12,38	10,88	11,75	9,25	7,25	6,38	–48,51	–6,01
MIBOR	10,90	8,45	9,14	5,99	4,62	3,62	–66,81	–7,28
Índices de referencia de los créditos de consumo								
Bancos	16,84	14,11	15,02	12,84	10,68	10,02	–40,50	–6,82
Cajas de Ahorro	15,72	13,87	14,38	11,61	10,01	8,65	–44,97	–7,07
Índices de referencia de los créditos a 3 años o más								
Bancos	16,19	12,51	13,09	11,06	8,53	7,00	–56,76	–9,19
Cajas	16,19	13,09	14,06	12,55	9,50	7,64	–52,81	–8,55

(*) Datos de noviembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, diciembre 1998.

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. 1992-1998

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (*)
Depósitos	**37.344**	**41.107**	**44.060**	**47.102**	**48.209**	**48.815**	**48.906**
Bancos residentes	17.892	19.055	19.658	21.025	20.343	20.167	19.744
Cajas de Ahorro	17.539	19.858	21.921	23.303	24.769	25.248	25.568
Cooperativas de crédito	1.913	2.194	2.481	2.774	3.097	3.400	3.594
Créditos	**36.653**	**37.601**	**41.193**	**43.920**	**48.256**	**55.360**	**62.766**
Bancos residentes	22.381	22.150	23.953	25.135	27.314	30.609	34.087
Cajas de Ahorro	13.026	14.101	15.684	16.973	18.831	22.178	25.657
Cooperativas de crédito	1.246	1.350	1.556	1.812	2.111	2.573	3.022
Indice de morosidad	**2,7**	**3,1**	**2,4**	**1,9**	**1,5**	**1,0**	**0,8**
Bancos residentes	2,7	3,1	2,2	1,7	1,2	0,8	0,6
Cajas de Ahorro	2,7	3,2	2,8	2,3	1,9	1,3	1,0
Cooperativas de crédito	2,9	3,3	3,1	2,5	2,1	1,7	1,7

(*) Datos hasta octubre.

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. 1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997	% de variación 93/97
Patrimonio (en millones)	10.269.805	11.236.064	12.185.757	18.700.370	27.010.000	163,0
Partícipes	2.548.306	2.792.572	2.916.148	4.289.854	6.199.923	143,3
Participación media	4.030.052	4.023.554	4.178.717	4.359.209	4.356.506	8,1
Participación por habitante	262.769	287.052	310.956	476.200	683.659	160,2
Partícipes por 1.000 habitantes	65	71	74	109	157	140,7

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de INVERCO; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

1.2.5 – Evolución de las inversiones extranjeras en España y de las inversiones españolas en el exterior. En miles de millones de pesetas. Variación neta. 1992-1998

	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	5.253	4.262
1996	885	3.432
1997	4.186	5.466
1998 (*)	11.230	10.965

(*) Datos hasta octubre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, diciembre 1998.

1.3 Financiación pública

1.3.1 – Evolución de la deuda y del déficit público como porcentaje del PIB en la Unión Europea. 1995-1997

	Deuda pública			Déficit público		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Alemania	60,5	63,0	63,6	–2,7	–2,5	–1,8
Austria	69,2	69,5	64,3	–4,5	–2,8	–1,1
Bélgica	130,8	126,7	121,8 (*)	–2,5	–1,3	–0,7
Dinamarca	73,6	67,7	64,0	–1,7	–0,7	–0,1
España	71,4	75,5	74,0	–6,5	–3,3	–1,6
Finlandia	58,1	58,0	55,1	–2,3	–1,7	–0,8
Francia	60,1	63,0	65,3	–3,7	–2,7	–1,7
Grecia	110,1	112,2	109,5	–8,8	6,1	–3,2
Holanda	78,6	76,5	70,9	–3,3	–2,0	–1,3
Irlanda	84,3	74,8	66,9	–1,6	0,3	1,1
Italia	124,2	123,7	121,7 (*)	–7,3	–5,8	–1,7
Luxemburgo	–	–	–	–	–	–
Portugal	65,9	65,0	61,6	–5,0	–2,6	–2,1
Reino Unido	59,0	60,0 (*)	59,1	–5,5	–4,2	–2,2
Suecia	79,8	77,5	76,8 (*)	–6,3	–2,3	0,6

(*) Datos estimados a primero de año.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Economic outlook*, n. 64, 1998.

1.3.2 – Evolución de la presión fiscal en la Unión Europea. 1990-1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (*)
Alemania	22,9	23,4	24,0	23,9	23,9	23,8	22,6
Austria	27,7	28,2	29,0	28,7	27,8	27,1	28,8
Bélgica	29,7	29,2	29,1	29,5	31,1	31,1	31,4
Dinamarca	47,2	47,4	47,6	48,7	49,9	49,7	50,3
España	22,2	22,4	22,8	21,7	22,0	21,7	21,6
Finlandia	35,5	35,5	36,0	33,4	35,2	33,6	36,1
Francia	24,4	24,7	24,2	24,3	24,9	25,2	26,1
Grecia	25,9	26,6	28,1	27,3	27,8	27,5	27,3
Holanda	27,9	29,6	28,6	29,5	26,6	25,6	26,4
Irlanda	30,0	30,4	30,7	30,8	32,0	28,9	29,1
Italia	26,2	26,6	28,8	30,0	28,7	28,2	28,7
Luxemburgo	31,7	30,7	30,0	31,9	33,1	32,2	32,5
Portugal	22,6	23,1	24,9	23,0	24,3	24,7	24,8
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	35,2	36,5
UE	**29,6**	**29,7**	**29,9**	**29,8**	**30,2**	**29,6**	–

Notas: Se define la presión fiscal como el porcentaje sobre el PIB de los ingresos fiscales totales (excluída la Seguridad Social). (*) Datos estimados.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, varios años.

1.3.3 – Evolución de la distribución de los ingresos no financieros del Estado. Valores absolutos en miles de millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1995-1997

	Presupuesto inicial 1995		Presupuesto inicial 1996		Presupuesto inicial 1997 (*)	
	Total	% sobre el PIB	Total	% sobre el PIB	Total	% sobre el PIB
Impuestos directos	**6.684**	**9,58**	**7.031**	**9,56**	**7.529**	**9,78**
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	5.399	7,74	5.540	7,53	5.916	7,68
Impuesto sobre la renta de sociedades	1.170	1,68	1.360	1,85	1.475	1,92
Cuota de derechos pasivos de funcionarios	85	0,12	102	0,14	108	0,14
Otros	31	0,04	29	0,04	30	0,04
Impuestos indirectos	**5.564**	**7,97**	**5.785**	**7,86**	**6.265**	**8,14**
Impuesto sobre el valor añadido	3.534	5,06	3.593	4,88	3.878	5,04
Impuestos especiales y renta del petróleo	1.873	2,68	2.037	2,77	2.164	2,81
Impuestos sobre el tráfico exterior	105	0,15	110	0,15	109	0,14
Impuestos de transmisión de patrimonio y actos jurídicos documentales	45	0,06	30	0,04	31	0,04
Otros	8	0,01	15	0,02	83	0,11
Tasas y otros ingresos	**341**	**0,49**	**697**	**0,95**	**707**	**0,92**
Venta de bienes	5	0,01	31	0,04	36	0,05
Prestaciones de servicios	26	0,04	0	0,00	–	–
Tasas fiscales	143	0,21	345	0,47	392	0,51
Recargos y multas	83	0,12	0	0,00	–	–
De las Comunidades Europeas	0	0,00	292	0,40	279	0,36
Otros	83	0,12	29	0,04	0	0,00
Transferencias corrientes	**521**	**0,75**	**509**	**0,69**	**522**	**0,68**
Seguridad Social	193	0,28	219	0,30	239	0,31
Loterías y apuestas del Estado	210	0,30	215	0,29	220	0,29
Contribuciones concertadas País Vasco y Navarra	59	0,08	51	0,07	37	0,05
Otros	59	0,08	24	0,03	26	0,03
Ingresos patrimoniales	**759**	**1,09**	**1.180**	**1,60**	**1.059**	**1,38**
Intereses	53	0,08	38	0,05	35	0,05
Dividendos y participación en beneficios	706	1,01	1.141	1,55	1.024	1,33
Otros	0	0,00	1	0,00	0	0,00
Enajenación de inversiones reales	**8**	**0,01**	**9**	**0,01**	**10**	**0,01**
Transferencias de capital	**272**	**0,39**	**294**	**0,40**	**279**	**0,36**
Total ingresos no financieros	**14.150**	**20,28**	**15.505**	**21,07**	**16.371**	**21,26**

(*) Datos estimados.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de El Mundo, *Anuario*, varios años; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números.

1.3.4 – Evolución de los presupuestos consolidados del gasto del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos. Clasificación por política de gastos. Valores absolutos en miles de millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1995-1997

	1995		1996		1997 (*)	
	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB
Administración general	**1.678,7**	**4,0**	**1.867,0**	**4,4**	**1.887,2**	**4,3**
Justicia	190,1	0,5	248,2	0,6	152,8	0,4
Defensa	798,7	1,9	807,0	1,9	817,1	1,9
Seguridad ciudadana	487,8	1,2	564,2	1,3	651,5	1,5
Política exterior	79,0	0,2	111,4	0,3	124,1	0,3
Admón. Tributaria	123,2	0,3	136,2	0,3	141,7	0,3
Gastos sociales	**10.492,2**	**25,2**	**15.689,8**	**36,9**	**16.258,3**	**37,3**
Protec. y promo. social	10.492,2	25,2	15.689,8	36,9	14.005,2	32,1
Pensiones	4.705,2	11,3	7.525,5	17,7	7.937,1	18,2
Prestaciones sociales	2.091,7	5,0	3.108,4	7,3	971,7	2,2
Fomento del empleo	317,0	0,8	382,6	0,9	363,1	0,8
Sanidad	2.258,8	5,4	3.582,3	8,4	3.656,8	8,4
Educación	1.018,2	2,4	980,1	2,3	962,9	2,2
Vivienda	101,3	0,2	110,9	0,3	113,6	0,3
Desempleo e incapacidad temporal	–	–	–	–	2.017,2	4,6
Desempleo	–	–	–	–	1.536,4	3,5
Incapacidad temporal	–	–	–	–	480,8	1,1
Servicios generales a la S. Social	–	–	–	–	235,9	0,5
Actividad prod. e inversión	**2.172,4**	**5,2**	**2.542,6**	**6,0**	**2.873,9**	**6,6**
Sectores económicos	1.006,9	2,4	1.474,8	3,5	1.726,0	4,0
Agricultura	543,9	1,3	1.052,4	2,5	1.067,4	2,4
Industria y energía	212,5	0,5	168,2	0,4	128,6	0,3
Subv. al transporte	250,4	0,6	254,3	0,6	211,6	0,5
Comercio, turismo y pymes	–	–	–	–	147,4	0,3
Comunicaciones	–	–	–	–	171,0	0,4
Actuaciones inversoras	1.165,6	2,8	1.067,8	2,5	1.147,9	2,6
Infraestructuras	956,4	2,3	873,8	2,1	922,8	2,1
Investigación	209,2	0,5	194,0	0,5	225,1	0,5
Transferencias a otras Adm.	**2.633,4**	**6,3**	**4.450,6**	**10,5**	**4.835,8**	**11,1**
Fin. Administración territorial	2.143,9	5,1	3.555,5	8,4	3.898,3	8,9
Participación CE	489,4	1,2	895,1	2,1	937,5	2,2
Otras políticas	**1.010,4**	**2,4**	**1.280,3**	**3,0**	**617,1**	**1,4**
Deuda pública	**2.602,6**	**6,2**	**3.476,3**	**8,2**	**3.459,3**	**7,9**
Total gastos	**20.589,8**	**49,4**	**29.306,7**	**68,8**	**29.931,6**	**68,7**

(*) Datos estimados.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de El País, *Anuario*, varios años; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números.

1.3.5 – Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de las Comunidades Autónomas. Clasificación funcional del gasto. Valores absolutos en millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1996-1997

	1996		1997	
	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB
Servicios de carácter general	**223.275**	**0,30**	**248.245**	**0,32**
Protección civil y seguridad ciudadana	**104.151**	**0,14**	**107.415**	**0,14**
Seguridad, protección y promoción social	**623.799**	**0,85**	**651.765**	**0,84**
Seguridad y protección social	455.796	0,62	472.668	0,61
Promoción social	168.003	0,23	179.097	0,23
Producción de bienes públicos de carácter social	**4.919.189**	**6,69**	**5.104.022**	**6,55**
Educación	1.802.095	2,45	1.904.811	2,45
Sanidad	2.436.860	3,31	2.531.178	3,25
Cultura	223.703	0,30	229.147	0,29
Vivienda, urbanismo y bienestar comunitario	454.802	0,62	437.287	0,56
Otros servicios comunitarios sociales	1.729	0,00	1.599	0,00
Producción de bienes de carácter económico	**759.682**	**1,03**	**759.449**	**0,97**
Infraestructuras básicas y transportes	523.426	0,71	515.559	0,66
Comunicaciones	10.729	0,01	8.470	0,01
Infraestructura agraria	165.743	0,23	176.233	0,23
Investigación científica, técnica y aplicada	49.341	0,07	49.610	0,06
Información básica y estadística	10.443	0,01	9.577	0,01
Regulación económica de carácter general	**165.200**	**0,22**	**175.428**	**0,23**
Regulación económica	107.153	0,15	111.022	0,14
Regulación comercial	20.009	0,03	21.499	0,03
Regulación financiera	38.038	0,05	42.907	0,06
Regulación económica de sectores productivos	**717.561**	**0,98**	**1.102.911**	**1,42**
Agricultura, Ganadería y Pesca	511.540	0,70	907.269	1,16
Industria	153.552	0,21	141.398	0,18
Energía	10.202	0,01	11.491	0,01
Minería	4.177	0,01	4.142	0,01
Turismo	38.090	0,05	38.611	0,05
Transferencias Administraciones Públicas	**850.253**	**1,16**	**930.010**	**1,19**
Deuda pública	**663.344**	**0,90**	**672.469**	**0,86**
Total gastos presupuesto	**9.026.454**	**12,27**	**9.751.714**	**12,52**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *Presupuestos de las comunidades autónomas*, varios años; INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie contable 1991-1996*, 1998; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números.

1.3.6 – Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de los Ayuntamientos. Clasificación funcional del gasto. Valores absolutos en millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1994-1996

	1994		1996 (*)	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Servicios de carácter general	**517.328**	**0,80**	**497.625**	**0,68**
Protección civil y seguridad ciudadana	**235.629**	**0,36**	**263.565**	**0,36**
Seguridad, protección y promoción social	**367.219**	**0,57**	**308.286**	**0,42**
Seguridad y protección social	295.860	0,46	228.053	0,31
Promoción social	71.359	0,11	80.233	0,11
Producción de bienes públicos de carácter social	**1.253.559**	**1,94**	**1.542.772**	**2,10**
Educación	147.567	0,23	150.343	0,20
Sanidad	121.129	0,19	56.008	0,08
Cultura	32.642	0,05	300.945	0,41
Vivienda, urbanismo y bienestar comunitario	880.613	1,36	977.090	1,33
Otros servicios comunitarios sociales	71.608	0,11	58.386	0,08
Producción de bienes de carácter económico	**438.791**	**0,68**	**311.302**	**0,42**
Infraestructuras básicas y transportes	409.822	0,63	290.302	0,39
Comunicaciones	8.884	0,01	3.500	0,00
Infraestructura agraria	13.902	0,02	11.483	0,02
Investigación científica, técnica y aplicada	1.734	0,00	2.204	0,00
Información básica y estadística	4.449	0,01	3.813	0,01
Regulación económica de carácter general	**145.061**	**0,22**	**126.561**	**0,17**
Regulación económica	124.175	0,19	105.911	0,14
Regulación comercial	20.886	0,03	20.078	0,03
Regulación financiera	–	–	572	0,00
Regulación económica de sectores productivos	**54.473**	**0,08**	**33.415**	**0,05**
Agricultura, Ganadería y Pesca	13.271	0,02	4.685	0,01
Industria	17.975	0,03	8.678	0,01
Energía	8.144	0,01	5.607	0,01
Minería	2	0,00	5	0,00
Turismo	15.081	0,02	14.440	0,02
Transferencias Administraciones Públicas	**573.767**	**0,89**	**79.898**	**0,11**
Deuda pública	**546.531**	**0,84**	**419.797**	**0,57**
Total gastos presupuesto	**4.132.358**	**6,39**	**3.583.221**	**4,87**

(*) Excepto del ayuntamiento de Navarra.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *Presupuestos de las corporaciones locales. Clasificación económica y funcional*, varios años; INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie contable 1990-1995*, 1997; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números.

1.3.7 – Evolución de los ingresos de la Unión Europea y de los pagos a la Unión Europea. En miles de millones de pesetas. 1990-1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (*)
FEOGA-Garantía	272	424	458	602	700	740	647	755	872
FEOGA-Orientación	15	73	78	105	47	141	155	122	141
FEDER	138	283	313	280	260	448	420	424	405
FSE	53	134	107	106	77	245	211	302	275
Fondos de Cohesión	0	0	0	32	61	170	211	120	153
Otros	16	21	20	5	6	9	8	9	7
Ingresos líquidos procedentes de la UE	**494**	**935**	**976**	**1.130**	**1.151**	**1.753**	**1.652**	**1.732**	**1.853**
Pagos líquidos a la UE	**375**	**546**	**648**	**741**	**803**	**616**	**739**	**900**	**871**
Saldo	**119**	**389**	**328**	**389**	**348**	**1.137**	**913**	**832**	**982**

(*) Datos hasta noviembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, diciembre 1998.

1.3.8 – Evolución del índice de dependencia del sector público. 1993-1998

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (*)
Parados que cobran subsidio	1.933,0	1.759,4	1.458,8	1.342,3	1.240,8	1.152,9
Pensionistas	6.605,6	6.822,4	6.966,1	7.110,2	7.279,3	7.386,6
Ocupados						
Sector público	2.114,7	2.058,3	2.121,6	2.236,2	2.261,1	2.229,0
Sector privado	9.722,7	9.671,9	9.920,3	10.159,8	10.653,5	10.931,6
Parados que cobran subsidio por cada 100 ocupados sector privado	20	18	15	13	12	11
Pensionistas por cada 100 ocupados sector privado	68	71	70	70	68	68
Ocupados sector público por cada 100 ocupados sector privado	22	21	21	22	21	20
Indice de dependencia	110	110	106	105	101	99

Notas: Se define el índice de dependencia como el porcentaje de personas que reciben sus ingresos del Estado respecto a las que reciben sus ingresos del sector privado. (*) Datos del segundo trimestre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.4 Precios y consumo

1.4.1 – Evolución del índice de precios al consumo armonizado en la Unión Europea. Base 1996=100. 1995-1998

	1995	1996	1997	1998 (*)
Alemania	98,8	100	101,5	102,3
Austria	98,3	100	101,2	101,7
Bélgica	98,3	100	101,5	102,5
Dinamarca	98,1	100	101,9	103,6
España	96,6	100	101,9	104,2
Finlandia	99,0	100	101,2	103,1
Francia	98,0	100	101,3	102,1
Grecia	92,7	100	105,4	111,6
Holanda	98,6	100	101,9	104,2
Irlanda	97,9	100	101,2	104,2
Italia	96,2	100	101,9	104,1
Luxemburgo	98,8	100	101,4	102,5
Portugal	97,2	100	101,9	104,4
Reino Unido	97,6	100	101,8	104,0
Suecia	99,2	100	101,9	102,9
Media UE	–	**100**	**101,7**	**103,3**

(*) Datos de septiembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Eurostatistiques*, n. 12/1998, Luxemburgo, 1998.

1.4.2 – Consumo final de las familias por habitante y por grandes grupos de gasto en los países de la Unión Europea. En porcentaje. 1993

	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
Alemania	15,1	7,1	19,6	8,5	15,1	15,3	9,2	10,1	100
Austria	19,0	8,5	18,5	7,8	6,0	16,1	7,5	16,6	100
Bélgica	17,2	7,7	17,7	10,2	12,3	12,7	6,2	16,0	100
Dinamarca	20,8	5,2	28,8	6,1	2,2	15,4	10,4	11,1	100
España	20,0	8,1	13,0	6,5	4,7	15,3	6,6	25,8	100
Finlandia	23,0	4,6	24,8	5,8	5,3	14,4	9,6	12,5	100
Francia	18,0	5,9	20,6	7,3	10,0	15,5	7,3	15,5	100
Grecia	36,4	7,7	13,5	7,4	4,2	14,7	5,3	10,9	100
Holanda	14,8	6,8	19,0	6,9	13,1	12,6	10,2	16,6	100
Irlanda	35,2	6,8	12,3	6,9	4,1	13,1	11,9	9,8	100
Italia	20,2	9,1	16,9	9,1	7,1	11,6	8,8	17,2	100
Luxemburgo (*)	18,2	5,7	19,8	10,8	7,3	19,9	4,1	14,2	100
Portugal (*)	30,2	9,3	7,0	8,3	4,5	14,9	7,4	18,4	100
Reino Unido	20,6	5,9	19,5	6,6	1,7	17,1	10,2	18,3	100
Suecia	19,9	5,8	32,9	6,6	2,3	15,7	9,5	7,2	100
Total UE	**18,7**	**7,1**	**19,0**	**7,8**	**8,8**	**14,8**	**8,6**	**15,3**	**100**

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. (*) Datos de 1992.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Estadísticas básicas de la Unión Europea 1996*, Luxemburgo, 1997.

1.4.3 – Evolución del índice de precios al consumo por rúbricas, de la inflación subyacente y del índice de precios industriales. Base 1992=100. 1992-1998

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (1)
IPC general	**100,4**	**105,0**	**110,0**	**115,1**	**119,2**	**121,6**	**124,3**
Alimentos, bebidas y tabaco	101,3	102,4	108,2	113,9	118,2	118,8	120,7
Vestido y calzado	99,6	104,0	106,6	109,6	112,5	114,8	118,7
Vivienda	100,6	106,9	112,1	118,5	123,0	127,2	130,4
Menaje y servicios para el hogar	99,4	103,9	106,2	109,8	114,5	116,6	119,5
Servicios médicos y sanitarios	99,9	104,8	109,1	113,6	117,8	121,5	126,8
Transportes y comunicaciones	100,0	107,7	114,1	119,9	124,0	126,6	126,9
Esparcimiento, enseñanza y cultura	99,3	105,3	109,9	114,2	117,8	120,0	123,0
Otros bienes y servicios	100,0	107,0	111,8	117,1	121,5	125,6	130,7
Inflación subyacente	**99,9**	**105,5**	**110,4**	**115,8**	**120,0**	**122,5**	**126,1**
IPRI base 92 (2)	**100,0**	**102,3**	**106,6**	**113,5**	**115,3**	**116,6**	**115,1**

(1) Datos de noviembre. (2) Los datos de 1998 son de octubre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

1.4.4 – Evolución del gasto medio por hogar y por persona en la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares por grandes grupos de gasto. 1995-1996

	1995		1996	
	Por hogar	Por persona	Por hogar	Por persona
Total	**2.853.617**	**876.496**	**2.898.046**	**901.238**
Alimentos, bebidas y tabaco	685.807	210.649	695.710	216.341
Vestido y calzado	212.381	65.235	217.602	67.666
Vivienda, calefacción y alumbrado	742.863	228.169	749.770	233.174
Muebles, enseres y servicios del hogar	173.700	53.352	167.990	52.234
Servicios médicos y gastos sanitarios	83.934	25.776	83.542	25.980
Transportes y comunicaciones	364.131	111.840	362.408	112.714
Esparcimiento, enseñanza y cultura	178.871	54.954	185.073	57.546
Otros bienes y servicios	328.601	100.919	346.888	107.887
Otros no mencionados anteriormente	83.329	25.601	89.063	27.696

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

1.4.5 – Evolución de la distribución de la renta familiar disponible en ahorro y consumo. En porcentaje. 1990-1997

	Renta familiar disponible (en millones de pesetas)	Distribución porcentual de la renta familiar antes de impuestos directos		
		Consumo privado	Ahorro familiar bruto	Impuestos directos
1990	34.972.764	79,71	9,34	10,94
1991	38.617.181	78,63	9,98	11,39
1992	41.447.158	78,98	8,84	12,18
1993	44.115.138	77,19	11,30	11,52
1994	45.474.660	79,07	9,22	11,71
1995	49.458.309	77,67	10,98	11,35
1996	51.699.265	78,27	10,33	11,39
1997	54.130.000	79,31	9,66	11,02

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de BBV, *Informe Económico 97*, Bilbao, 1998.

1.5 Mercado de trabajo

1.5.1 – Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro en la Unión Europea. 1993-1996

	Tasa de actividad (1)				Tasa de ocupación (2)				Tasa de paro (3)			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Alemania	69,7	69,6	69,5	68,9	64,0	63,6	63,6	62,6	7,9	8,4	8,2	8,9
Austria	73,8	73,3	73,6	72,9	70,9	70,5	70,8	69,8	4,0	3,8	3,8	4,4
Bélgica	61,8	62,3	62,8	62,8	56,3	56,0	56,6	56,6	8,9	10,0	9,9	9,8
Dinamarca	83,4	80,9	80,7	81,1	75,1	74,3	75,0	75,5	10,1	8,2	7,2	6,9
España	59,7	60,0	60,2	60,6	46,1	45,5	46,4	47,2	22,8	24,1	22,9	22,1
Finlandia	73,5	73,1	73,9	72,8	61,1	60,5	61,7	61,7	16,9	17,4	16,3	15,4
Francia	68,4	68,5	68,4	68,8	60,4	60,2	60,5	60,3	11,7	12,3	11,7	12,4
Grecia	60,4	61,4	62,0	63,0	55,2	55,9	56,4	56,9	8,6	8,9	9,2	9,6
Holanda	67,7	68,2	68,7	69,6	63,2	63,2	63,9	65,1	6,6	7,1	6,9	6,3
Irlanda	62,6	63,0	63,3	63,8	52,7	54,0	55,5	56,3	15,6	14,3	12,3	11,8
Italia	58,8	58,3	58,1	58,4	52,7	51,6	51,2	51,4	10,3	11,4	11,9	12,0
Luxemburgo	63,1	62,8	60,1	61,6	61,4	60,8	58,3	59,6	2,7	3,2	2,9	3,3
Portugal	70,9	70,8	70,6	71,2	66,9	65,8	65,5	66,0	5,7	7,0	7,3	7,3
Reino Unido	76,5	76,2	76,0	76,0	68,5	68,8	69,3	69,8	10,5	9,6	8,8	8,2
Suecia	80,0	79,1	79,5	78,1	72,5	71,4	72,1	70,3	9,5	9,8	9,2	10,0
UE	**67,7**	**67,6**	**67,6**	**67,7**	**60,4**	**60,1**	**60,3**	**60,3**	**10,7**	**11,1**	**10,8**	**10,9**

(1) Se define la tasa de actividad como el porcentaje de la población activa de 15 a 64 años respecto a la población total de esa misma edad. (2) Se define la tasa de ocupación como el porcentaje de la población ocupada de 15 a 64 años respecto a la población total de esa misma edad. (3) Se define la tasa de paro como el porcentaje de población parada de 15 a 64 años respecto a la población activa de esa misma edad.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *L'emploi en Europe 1997*, Luxemburgo, 1997.

1.5.2 – Evolución de la tasa de actividad por sexo en la Unión Europea. 1990-1996

	1990		1994		1995		1996	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Alemania (*)	81,4	57,0	78,7	60,3	78,4	60,3	77,9	59,8
Austria	85,4	58,7	83,2	63,3	82,9	64,4	81,8	64,0
Bélgica	71,4	45,9	72,7	51,7	73,0	52,4	72,8	52,5
Dinamarca	89,3	78,6	86,1	75,6	87,3	74,2	87,1	74,9
España	78,4	41,0	75,6	44,7	75,1	45,6	75,3	46,3
Finlandia	81,2	73,6	76,1	70,1	75,9	71,3	74,9	70,6
Francia	78,7	59,5	76,0	61,2	75,7	61,3	76,0	61,8
Grecia	79,0	43,1	79,7	44,3	80,0	45,5	80,3	46,9
Holanda	80,1	52,2	79,2	56,9	78,9	58,1	79,7	59,2
Irlanda	80,6	42,4	80,1	48,4	78,7	47,9	78,1	49,3
Italia	76,9	42,1	74,2	42,7	73,5	43,0	73,4	43,7
Luxemburgo	78,0	42,8	77,5	47,6	75,9	44,2	76,9	45,9
Portugal	82,7	57,0	81,7	60,7	80,4	61,5	81,0	62,1
Reino Unido	88,6	67,0	85,2	67,0	85,0	66,9	84,5	67,5
Suecia	86,5	82,2	81,5	76,7	82,0	76,8	81,1	76,1
UE	**81,0**	**54,8**	**78,5**	**56,8**	**78,2**	**57,1**	**78,0**	**57,4**

(*) Los datos de 1990 son de la antigua República Federal Alemana.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *L'emploi en Europe 1997*, Luxemburgo, 1997.

1.5.3 – Evolución de los ocupados con contrato de duración determinada y a tiempo parcial en la Unión Europea. En porcentaje sobre la población asalariada. 1994-1996

	Ocupados con contrato de duración determinada			Ocupados a tiempo parcial		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Alemania	10,3	10,4	11,1	15,8	16,3	16,5
Austria	–	6,0	8,0	–	13,9	14,9
Bélgica	5,1	5,3	5,9	12,8	13,6	14,0
Dinamarca	12,0	12,1	11,2	21,2	21,6	21,5
España	33,7	35,0	33,6	6,9	7,5	8,0
Finlandia	12,9	16,5	17,3	8,4	11,8	11,6
Francia	11,0	12,3	12,6	14,9	15,6	16,0
Grecia	10,3	10,2	11,0	4,8	4,8	5,3
Holanda	10,9	10,9	12,0	36,4	37,4	38,1
Irlanda	9,5	10,2	9,2	11,4	12,1	11,6
Italia	7,3	7,2	7,5	6,2	6,4	6,6
Luxemburgo	2,9	–	2,6	7,9	8,0	7,9
Portugal	9,4	10,0	10,6	25,3	25,8	26,8
Reino Unido	6,5	7,0	7,1	23,8	24,1	24,6
Suecia	11,5	12,5	11,8	–	25,8	24,5
UE	**11,0**	**11,5**	**11,8**	**15,4**	**16,0**	**16,4**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *L'emploi en Europe 1997*, Luxemburgo, 1997.

1.5.4 – Evolución de las tasa de actividad, ocupación y paro por sexo y edad. 1995-1998

	Tasa de actividad (1)				Tasa de ocupación (2)				Tasa de paro (3)			
	1995	1996	1997	1998 (4)	1995	1996	1997	1998 (4)	1995	1996	1997	1998 (4)
Hombres	**62,8**	**63,2**	**63,1**	**63,1**	**51,4**	**52,4**	**53,4**	**54,3**	**18,1**	**17,1**	**15,4**	**13,9**
De 16 a 19 años	26,0	27,2	26,4	27,5	14,1	14,9	14,9	17,1	45,6	45,4	43,6	37,8
De 20 a 24 años	63,5	62,5	62,2	61,5	42,1	42,2	44,7	45,0	33,7	32,5	28,2	26,8
De 25 a 54 años	92,4	92,6	92,4	92,4	78,1	79,2	80,4	81,6	15,4	14,4	13,1	11,7
De 55 y más años	25,8	25,5	25,5	25,5	22,9	22,8	23,0	23,1	11,4	10,7	9,9	9,1
Mujeres	**36,5**	**37,2**	**37,8**	**37,7**	**25,5**	**26,4**	**27,2**	**27,7**	**30,2**	**29,1**	**28,0**	**26,6**
De 16 a 19 años	21,6	21,8	20,9	20,3	9,6	8,5	8,8	9,3	55,8	60,9	58,0	54,0
De 20 a 24 años	58,1	56,4	56,7	54,8	30,7	31,5	32,7	32,5	47,2	44,2	42,4	40,7
De 25 a 54 años	56,0	57,4	58,7	58,7	40,9	42,5	43,9	44,5	27,1	25,9	25,1	24,2
De 55 y más años	8,5	8,3	8,3	8,4	7,6	7,4	7,3	7,5	10,6	11,3	12,1	11,3
Total	**49,1**	**49,8**	**50,0**	**49,9**	**37,9**	**38,9**	**39,8**	**40,5**	**22,8**	**21,8**	**20,3**	**18,9**
De 16 a 19 años	23,9	24,6	23,6	23,9	11,9	11,8	11,8	13,3	50,1	52,1	49,9	44,5
De 20 a 24 años	60,9	59,5	59,6	58,2	36,5	37,0	38,9	38,9	40,0	37,9	34,7	33,1
De 25 a 54 años	74,1	74,9	75,4	75,3	59,4	60,8	62,0	62,8	19,9	18,8	17,8	16,6
De 55 y más años	16,2	16,0	16,0	16,0	14,4	14,3	14,3	14,5	11,2	10,9	10,6	9,7

(1) Se define la tasa de actividad como el porcentaje de la población activa respecto a la población mayor de 16 años. (2) Se define la tasa de ocupación como el porcentaje de la población ocupada respecto a la población mayor de 16 años. (3) Se define la tasa de paro como el porcentaje de la población parada respecto a la población activa. (4) Datos del segundo trimestre.

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

1.5.5 – Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro por nivel de estudios. 1993-1998

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (*)
Tasa de actividad	**49,10**	**48,82**	**49,14**	**49,78**	**49,99**	**49,92**
Analfabetos	10,78	10,51	10,10	9,41	9,85	8,94
Sin estudios	24,95	23,11	22,39	22,11	20,59	19,38
Primarios	45,52	44,32	43,83	42,97	42,11	41,40
Medios	61,46	61,08	60,77	61,45	61,97	62,01
Superiores	74,72	75,32	75,61	76,07	76,88	77,60
Tasa de ocupación	**37,37**	**37,15**	**37,95**	**38,94**	**39,84**	**40,48**
Analfabetos	7,57	7,11	6,70	6,68	6,66	6,55
Sin estudios	19,04	17,49	17,08	17,05	15,60	14,75
Primarios	35,91	34,97	35,04	34,75	34,59	34,46
Medios	44,29	44,28	45,08	46,26	48,03	49,07
Superiores	62,54	62,56	62,76	63,81	65,03	66,49
Tasa de paro	**23,90**	**23,91**	**22,77**	**21,78**	**20,32**	**18,91**
Analfabetos	29,79	32,39	33,62	29,01	32,41	26,72
Sin estudios	23,67	24,31	23,71	22,90	24,25	23,89
Primarios	21,10	21,09	20,07	19,13	17,85	16,78
Medios	27,93	27,50	25,82	24,72	22,50	20,86
Superiores	16,30	16,95	16,99	16,11	15,41	14,32

(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.6 – Evolución de los ocupados por sexo y edad. En miles. 1987-1998

		Hombres				Mujeres			
	Ambos sexos	Total	De 16 a 24	De 25 a 44	De 45 y más	Total	De 16 a 24	De 25 a 44	De 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	2.976,9	4.396,3	640,7	2.467,4	1.288,2
1997	12.914,6	8.352,9	984,9	4.322,8	3.045,2	4.561,7	649,4	2.593,5	1.318,8
1998 (*)	13.160,6	8.497,0	1.004,6	4.426,4	3.066,0	4.663,6	646,8	2.679,2	1.337,6

(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.7 – Evolución de los ocupados por nivel de estudios terminados. En miles. 1991-1998

	Total	Analfabetos y sin estudios	Primarios	Secundarios o medios (excepto técnicos profesionales medios)	Técnico-profesionales (grado medio y superior)	Universitarios y otros
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
1997	12.914,7	748,8	3.474,5	4.750,3	1.742,6	2.198,5
1998 (*)	13.160,5	697,3	3.463,8	4.903,5	1.789,0	2.306,9

(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.8 – Evolución de los ocupados por nivel de cualificación. En miles. 1991-1998

	Exigirían mano de obra de formación muy cualificada	Exigirían expertos no necesariamente con estudios cualificados	No requieren mano de obra cualificada
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
1997	2.533,9	8.511,2	1.869,7
1998 (*)	2.635,4	8.644,4	1.880,9

(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.9 – Evolución de los ocupados según tipo de jornada. En miles. 1991-1998

	Total	Completa	Parcial	No clasificable
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
1997	12.914,7	11.868,1	1.032,3	14,3
1998 (*)	13.160,5	12.085,5	1.060,0	15,0

(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.10 – Evolución de los motivos por los que se trabaja a tiempo parcial según sexo. En porcentaje. 1996-1998

	1996		1997		1998 (*)	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Asistencia a cursos	10,7	3,2	9,2	2,2	10,4	2,6
Enfermedad o incapacidad propia	4,8	0,6	2,1	0,2	2,4	0,7
Obligaciones familiares	0,6	11,6	1,6	10,1	1,6	10,7
No encontrar trabajo de jornada completa	25,5	24,8	22,7	24,6	23,0	25,3
No querer trabajo de jornada completa	1,5	4,1	1,5	5,0	2,9	3,7
El tipo de actividad que desarrolla	41,6	40,6	44,5	42,6	41,9	41,9
Otros motivos	15,3	15,0	18,3	15,2	17,9	15,1
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.11 – Evolución de los asalariados por tipo de contrato y sectores. En miles. 1993-1998

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (*)
Total	**8.619,6**	**8.705,3**	**9.028,4**	**9.454,7**	**9.887,0**	**10.115,3**
Sector público	2.107,8	2.048,5	2.133,9	2.244,4	2.261,1	2.229,1
Sector privado	6.511,8	6.656,8	6.894,5	7.210,3	7.625,9	7.886,2
Duración indefinida	**5.804,7**	**5.694,6**	**5.906,3**	**6.269,9**	**6.594,7**	**6.774,1**
Sector público	1.761,1	1.714,9	1.803,9	1.891,8	1.876,0	1.847,4
Sector privado	4.043,6	3.979,7	4.102,4	4.378,1	4.718,7	4.926,7
Duración temporal	**2.812,0**	**3.005,0**	**3.115,4**	**3.178,3**	**3.278,3**	**3.326,7**
Sector público	346,2	333,0	328,3	352,0	383,4	380,4
Sector privado	2.465,8	2.672,0	2.787,1	2.826,3	2.894,9	2.946,3
No clasificable	**2,9**	**5,7**	**6,7**	**6,5**	**14,0**	**14,5**
Sector público	0,5	0,6	1,7	0,6	1,7	1,3
Sector privado	2,4	5,1	5,0	5,9	12,3	13,2

(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, Encuesta de Población Activa, varios números.

1.5.12 – Evolución de la tasa de paro por sectores (1). 1993-1998

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (2)
Agricultura	15,2	16,8	19,1	18,3	20,2	18,6
Industria	17,7	15,1	12,5	11,5	9,5	8,6
Construcción	30,4	25,2	22,7	21,0	18,3	16,0
Servicios	14,5	14,3	13,1	12,4	11,0	10,6
Total	**23,9**	**23,9**	**22,8**	**21,8**	**20,3**	**18,9**

(1) No se incluyen en los sectores económicos los parados que buscan su primer empleo o que perdieron su último empleo hace más de 3 años, aunque sí están incluídos en el total. (2) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.13 – Evolución de los parados por tiempo de búsqueda de empleo, según hayan trabajado o no anteriormente. En miles. 1993-1998

	Tiempo de búsqueda de empleo (en meses)					Total
	Menos de 6	De 6 a 11	De 12 a 23	Más de 24	Ya lo ha 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
1997	201,3	89,0	159,4	346,3	8,2	804,2
1998 (*)	127,0	147,9	148,5	299,4	10,4	733,2
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
1997	766,7	386,3	437,6	862,5	35,4	2.488,5
1998 (*)	694,6	413,7	392,1	798,7	37,6	2.336,7
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
1997	968,0	475,3	597,0	1.208,8	43,6	3.292,7
1998 (*)	821,6	561,6	540,6	1.098,1	48,0	3.069,9

(*) Datos del segundo trimestre.

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

1.5.14 – Evolución de los parados por circunstancias en las que aceptaría o no un empleo. En porcentaje. 1993-1998

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (*)
Cambio de residencia						
Sí	28,3	28,2	28,1	28,5	26,9	26,0
No	42,7	44,8	45,1	45,9	47,1	45,6
No sabe	28,3	26,4	26,3	24,8	24,7	26,9
No clasificable	0,7	0,6	0,6	0,8	1,3	1,6
Cambio de oficio						
Sí	69,3	71,7	72,7	72,9	73,5	72,8
No	8,7	9,2	9,1	8,4	7,1	7,7
No sabe	21,3	18,5	17,6	17,8	18,1	18,0
No clasificable	0,7	0,6	0,6	0,8	1,3	1,6
Ingresos inferiores a los adecuados a su cualificación						
Sí	55,6	58,8	60,7	60,1	61,0	59,2
No	15,2	14,1	12,6	14,0	11,5	12,1
No sabe	28,5	26,5	26,1	25,1	26,1	27,2
No clasificable	0,7	0,6	0,6	0,8	1,3	1,6
Categoría inferior a la esperada						
Sí	60,3	63,9	66,4	65,7	65,8	63,8
No	12,1	11,2	9,3	10,9	8,9	9,5
No sabe	26,9	24,3	23,7	22,5	24,1	25,1
No clasificable	0,7	0,6	0,6	0,8	1,3	1,6

(*) Datos del segundo trimestre.

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

1.5.15 – Evolución de los parados según su relación con el cabeza de familia. En miles. 1995-1998

	1995		1996		1997		1998 (*)	
	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa
Cabeza de familia	819,4	12,0	765,0	11,1	715,5	10,3	653,3	9,3
Cónyuge o pareja	741,4	23,5	739,0	22,4	726,3	21,6	697,2	20,5
Hijo	1.862,2	36,5	1.829,1	35,3	1.695,8	32,4	1.574,4	30,2
Otros	156,3	24,4	158,7	23,9	155,1	23,0	145,1	22,9
Total	**3.579,3**	**22,8**	**3.491,8**	**21,8**	**3.292,7**	**20,3**	**3.070,0**	**18,9**

(*) Datos del segundo trimestre.

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

1.5.16 – Evolución del número de contratos registrados por tipo de contrato. 1990-1998

	Ordinarios		Fomento del empleo		Otros temporales	Total	
	Indefinidos	Temporales	Indefinidos	Temporales		Indefinidos	Temporales
1990	268.203	2.978.590	12.811	930.026	1.342.036	281.014	5.250.652
1991	269.154	2.946.288	11.374	923.454	1.371.178	280.528	5.240.920
1992	250.427	2.990.417	34.315	788.894	1.091.437	284.742	4.870.748
1993	178.391	2.921.343	43.849	748.225	761.659	222.240	4.431.227
1994	152.523	4.049.723	51.765	1.195.584	589.473	204.288	5.834.780
1995	212.826	5.003.327	154.221	1.384.861	572.839	367.047	6.961.027
1996	204.235	5.773.229	150.137	1.779.458	717.709	354.372	8.270.396
1997	162.461	6.765.754	545.058	2.108.756	508.791	707.519	9.383.301
1998 (*)	146.004	6.584.836	647.861	2.044.488	274.345	793.865	8.903.669

(*) Datos hasta octubre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 153, 1998; y datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

1.5.17 – Evolución de los contratos de trabajo según nivel de estudios terminados por tipo de contrato. 1996-1997

	1996 (1)			1997 (2)		
	Total	Indefinido	% (3)	Total	Indefinido	% (3)
Total	**8.601.119**	**327.944**	**3,8**	**9.807.514**	**421.430**	**4,3**
Analfabetos y sin estudios	79.872	3.861	4,8	35.623	1.716	4,8
Primarios	6.011.798	164.132	2,7	5.869.150	205.291	3,5
Secundarios o medios	184.299	12.323	6,7	573.558	37.631	6,6
Formación Profesional	380.735	14.725	3,9	616.288	28.617	4,6
Universitarios	318.182	22.912	7,2	422.366	35.579	8,4

Notas: No se incluye la conversión de contratos temporales en indefinidos. (1) Los contratos a tiempo parcial no están desagregados por nivel de estudios, aunque sí están incluídos en el total. (2) Los contratos a tiempo parcial y otros contratos no están desagregados por nivel de estudios, aunque sí están incluídos en el total. (3) Porcentaje de contratos indefinidos sobre el total de contratos de cada grupo.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Inem.

1.5.18 – Evolución de los contratos de trabajo según grupos de edad por tipo de contrato. 1996-1997

	1996 (1)			1997 (2)		
	Total	Indefinido	% (3)	Total	Indefinido	% (3)
Total	**8.601.119**	**327.944**	**3,8**	**9.807.514**	**421.430**	**4,3**
Menos de 20	548.982	5.253	1,0	618.193	9.465	1,5
De 20 a 24	1.647.753	33.662	2,0	1.806.798	58.619	3,2
De 25 a 44	3.852.292	144.306	3,7	4.121.652	170.506	4,1
De 45 a 54	691.319	26.176	3,8	734.485	45.291	6,2
De 55 y más	236.540	8.556	3,6	236.295	14.333	6,1

Notas: No se incluye la conversión de contratos temporales en indefinidos. (1) Los contratos a tiempo parcial no están desagregados por edad, aunque sí están incluídos en el total. (2) Los contratos a tiempo parcial y otros contratos no están desagregados por edad, aunque sí están incluídos en el total. (3) Porcentaje de contratos indefinidos sobre el total de contratos de cada grupo.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Inem.

1.5.19 – Evolución de los contratos de trabajo de tipo temporal según duración en meses. 1995-1997

	1995		1996		1997	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total	**6.947.729**	**100**	**8.273.175**	**100**	**9.386.084**	**100**
De 1 mes o menos	1.766.163	25,4	2.551.345	30,8	3.201.434	34,1
De más de 1 a 3 meses	917.996	13,2	1.007.170	12,2	1.215.142	12,9
De más de 3 a 6 meses	1.221.781	17,6	1.303.662	15,8	1.222.196	13,0
De más de 6 a 12 meses	271.129	3,9	280.128	3,4	232.984	2,5
De más de 12 a 24 meses	14.377	0,2	15.131	0,2	13.749	0,1
De más de 24 meses	6.959	0,1	6.756	0,1	4.423	0,0
Indeterminados	2.749.324	39,6	3.108.983	37,6	3.496.156	37,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Inem.

1.5.20 – Evolución del número de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. 1993-1998

	Accidentes en jornada de trabajo				Accidentes *in itinere*				Enfermedades profesionales	
	Total	Tasa (1)	Mortales	Tasa (2)	Total	Tasa (1)	Mortales	Tasa (2)	Total	Tasa
1993	967.583	8.253,4	1.116	115,3	35.415	302,1	416	1.174,6	5.333	45,5
1994	989.803	8.409,5	1.026	103,7	35.460	301,3	330	930,6	4.984	42,3
1995	1.101.270	9.069,4	1.008	91,5	37.750	310,9	341	903,3	6.005	49,5
1996	1.172.497	9.347,4	982	83,8	40.349	321,7	322	798,0	7.244	57,8
1997	1.276.835	9.886,8	1.070	83,8	45.105	349,3	384	851,3	8.700	67,4
1998 (3)	1.041.419	7.815,5	792	76,1	36.706	275,5	311	847,3	7.801	58,5

(1) Tasa de accidentes o enfermedad profesional por cada 100.000 trabajadores. (2) Tasa de accidentes mortales por cada 100.000 accidentes. (3) Datos del tercer trimestre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de Estadísticas Laborales*, n. 153, 1998; INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números; y datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

1.5.21 – Evolución de los convenios colectivos, el aumento salarial pactado y la jornada media. 1992-1998

	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	4.827	975,1	7.605,1	3,94	1.765,9
1996	5.028	1.027,5	8.128,2	3,82	1.765,9
1997	4.860	992,6	8.231,3	2,89	1.767,5
1998 (*)	3.547	764,9	6.627,9	2,57	1.772,1

(*) Datos hasta noviembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 153, 1998; y datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

1.5.22 – Evolución del número de huelgas y horas perdidas por huelga. 1992-1998

	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	6.099	1,15	46,11	0,53
1995	866	569,9	1.442,9	658	2,53	4,69	0,12
1996	807	1.078,0	1.552,9	1.336	1,44	8,59	0,12
1997	709	631,0	1.790,1	890	2,84	4,89	0,14
1998 (*)	388	427,6	795,1	1.102	1,86	3,21	0,06

(*) Datos del tercer trimestre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 153, 1998; INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números; y datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

1.5.23 - Evolución de los expedientes de regulación de empleo. 1992-1998

	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	6.196	166.038	1,32	90,56	26,80
1997	5.610	187.633	1,45	88,97	33,45
1998 (*)	3.264	59.708	0,45	92,03	18,29

(*) Datos hasta septiembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de Estadísticas Laborales*, n. 153, 1998; INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números; y datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

1.5.24 - Evolución de la ganancia media por trabajador y mes en jornada normal y extraordinaria. Pagos totales. En pesetas corrientes y pesetas constantes de 1991. 1991-1998

	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	163.479	199.145	164.022
1996	221.577	176.221	173.095	137.663	205.116	163.129	208.048	165.461
1997	231.780	180.697	180.515	140.730	210.842	164.374	215.189	167.762
1998 (*)	242.274	184.627	185.362	141.257	216.245	164.791	221.531	168.819

(*) Datos del tercer trimestre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 84, 1998.

1.5.25 – Tasa de actividad femenina, porcentaje de la población que reside en municipios menores de 1.000 habitantes y distribución porcentual de los activos por sectores económicos. 1996

	Tasa de actividad femenina	% de población en municipios menores de 1.000 habitantes	% de activos por sectores económicos (*)			
			Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
Lugo	46,16	0,6	45,1	7,8	6,3	33,9
Girona	46,03	9,9	4,5	21,5	9,8	59,3
Baleares	43,09	0,9	2,5	13,3	9,9	69,8
Barcelona	41,71	0,9	1,2	27,5	7,3	54,5
Ourense	41,36	1,6	25,6	12,9	10,7	42,8
Álava	41,06	5,5	4,6	33,7	5,8	46,6
Alicante	39,44	1,7	4,7	25,3	8,7	52,5
Madrid	39,28	0,5	0,9	16,2	8,3	65,0
Guipúzcoa	38,81	1,8	2,8	26,7	6,1	55,5
Pontevedra	38,80	0,1	17,3	16,8	10,4	43,4
Santa Cruz de Tenerife	38,63	0,0	8,7	7,4	10,3	64,4
Almería	38,48	4,2	22,7	3,9	10,6	55,4
Valencia	38,17	1,9	6,4	21,5	9,4	52,4
Málaga	36,78	0,9	6,6	7,7	11,6	60,6
Vizcaya	36,26	2,0	1,6	20,1	8,5	57,6
Tarragona	36,21	7,4	10,7	17,9	13,5	53,8
Murcia	36,18	0,1	8,9	17,1	9,4	54,0
Zaragoza	35,62	8,1	6,0	23,9	6,8	55,8
A Coruña	35,47	0,0	15,8	15,0	12,4	48,7
Lleida	35,40	18,0	14,0	11,8	11,1	58,9
Las Palmas	35,29	0,1	5,4	8,8	9,8	65,7
Huelva	34,99	2,4	15,9	13,4	10,4	48,5
Granada	34,88	3,4	16,5	9,0	10,5	52,3
Valladolid	34,87	10,6	4,9	20,5	9,5	54,1
Sevilla	34,62	0,2	9,1	11,5	10,0	57,8
Córdoba	34,41	0,8	20,2	12,6	9,4	45,6
León	34,38	12,0	13,0	15,8	11,2	49,8
Navarra	34,19	11,3	8,1	28,5	8,2	51,8
Burgos	34,14	21,0	9,3	25,8	8,4	50,7
Salamanca	34,13	27,7	13,2	10,3	8,0	55,1
Cantabria	33,83	3,2	8,7	17,6	11,1	51,3
Cádiz	33,66	0,1	11,1	10,4	8,7	51,8
Segovia	33,55	30,1	12,8	14,1	9,0	59,0
Jaén	33,51	1,3	24,7	12,1	10,2	42,7
Albacete	33,21	5,9	10,2	18,0	15,0	48,2
Castellón	33,05	6,8	10,5	28,8	8,0	47,6
Cáceres	32,35	15,7	18,8	8,6	16,4	46,8
Badajoz	31,80	4,4	15,2	9,6	12,4	50,5

Sigue **1.5.25 – Tasa de actividad femenina, porcentaje de la población que reside en municipios menores de 1.000 habitantes y distribución porcentual de los activos por sectores económicos. 1996**

	Tasa de actividad femenina	% de población en municipios menores de 1.000 habitantes	% de activos por sectores económicos (*)			
			Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
La Rioja	31,78	13,2	11,0	33,5	6,2	43,5
Huesca	31,75	23,8	13,9	18,2	11,6	52,2
Soria	31,22	30,2	18,2	21,0	6,6	50,6
Asturias	30,69	1,0	9,4	18,8	9,0	52,1
Palencia	29,54	22,0	10,8	18,7	9,9	50,0
Toledo	29,53	9,2	11,6	20,9	15,6	45,4
Teruel	28,83	35,3	20,5	22,5	11,7	37,6
Ciudad Real	28,37	3,9	10,7	14,6	17,5	51,0
Ávila	26,46	35,0	18,3	11,2	15,3	48,7
Guadalajara	25,31	25,3	11,4	17,1	13,3	52,3
Zamora	25,07	40,7	21,7	7,9	12,5	45,7
Cuenca	23,48	29,7	19,7	11,9	13,2	46,6
Total	**36,86**	**4,0**	**8,2**	**17,8**	**9,5**	**54,9**

(*) Faltan los parados que buscan su primer empleo o han dejado su último empleo hace 3 años o más.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundo trimestre 1996; y datos INE.

1.5.26 – Evolución de los ocupados en «Dirección de empresas y de la Administración Pública» por sexo. Valores absolutos en miles y porcentaje de variación. 1994-1998

	Hombres			Mujeres		
	1994	1998	% de variación 94/98	1994	1998	% de variación 94/98
1 – Dirección de las empresas y de la Administración Pública	**648,7**	**755,9**	**16,5**	**314,2**	**364,2**	**15,9**
A – Dirección de la Administración Pública y de empresas de 10 o más asalariados	190,0	232,3	22,3	28,5	39,6	38,9
10 – Poder ejecutivo y legislativo de la Administración Pública; Dirección de organizaciones	10,2	10,2	0,0	3,3	3,9	18,2
11 – Dirección de empresas	179,8	222,1	23,5	25,2	35,7	41,7
B – Gerencia de empresa con menos de 10 asalariados	225,2	269,9	19,8	68,4	86,1	25,9
12 – De comercio	81,5	96,8	18,8	38,1	39,1	2,6
13 – De hostelería	45,8	52,4	14,4	15,1	19,6	29,8
14 – De otras empresas	97,9	120,7	23,3	15,2	27,4	80,3
C – Gerencia de empresas sin asalariados	233,5	253,7	8,7	217,3	238,5	9,8
15 – De comercio	141,4	145,3	2,8	166,3	185,0	11,2
16 – De hostelería	71,7	73,6	2,6	39,6	41,1	3,8
17 – De otras empresas	20,4	34,8	70,6	11,4	12,4	8,8

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

1.5.27 – Evolución de los ocupados «Técnicos y profesionales científicos e intelectuales» por sexo y ocupación. Valores absolutos en miles y porcentaje de variación. 1994-1998

	Hombres			Mujeres		
	1994	1998	% de variación 94/98	1994	1998	% de variación 94/98
2 – Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	**626,3**	**765,1**	**22,2**	**535,4**	**750,0**	**40,1**
D – Profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario y afines	398,1	499,1	25,4	224,3	369,8	64,9
20 – En ciencias físicas, químicas, matemáticas e ingeniería	83,2	94,3	13,3	11,5	19,0	65,2
21 – En ciencias naturales y sanidad	95,4	101,3	6,2	53,2	70,6	32,7
22 – En enseñanza	103,0	133,3	29,4	93,0	160,9	73,0
23 – Profesionales del derecho	41,8	62,6	49,8	22,3	37,0	65,9
24 – Profesionales en organización de empresas, ciencias sociales y humanas	49,4	67,6	36,8	31,1	52,1	67,5
25 – Escritores, artistas y otras	25,3	40,0	58,1	13,2	30,2	128,8
E – Profesiones asociadas a una titulación de primer ciclo universitario y afines	228,2	266,0	16,6	311,1	380,2	22,2
26 – En ciencias físicas, químicas, matemáticas e ingeniería y asimilados	72,6	106,4	46,6	6,1	11,7	91,8
27 – En ciencias naturales y sanidad y asimilados, excepto ópticos y fisioterapeutas	25,1	23,0	–8,4	82,3	109,4	32,9
28 – En enseñanza	103,5	93,3	–9,9	201,3	230,9	14,7
29 – Otras	27,0	43,3	60,4	21,4	28,2	31,8

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

1.5.28 – Contratos temporales según la duración en meses por sexo. En valores absolutos y porcentaje. 1997

	Hombres		Mujeres	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Total	**6.454.359**	**100,0**	**4.237.956**	**100,0**
De 1 mes o menos	2.029.634	31,4	1.747.827	41,2
De más de 1 a 3 meses	836.037	13,0	657.474	15,5
De más de 3 a 6 meses	691.759	10,7	485.213	11,4
De más de 6 a 12 meses	112.956	1,8	98.977	2,3
De más de 12 a 24 meses	9.543	0,1	6.770	0,2
De más de 24 meses	1.343	0,0	603	0,0
Indeterminados	2.773.087	43,0	1.241.092	29,3

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Inem.

1.5.29 - Empleo a tiempo parcial como porcentaje del empleo total y su distribución por sexo en la Unión Europea. 1997

	% sobre el empleo total	% de mujeres	% de hombres
Alemania	17,5	86,0	14,0
Austria	14,9	82,8	17,2
Bélgica	14,7	86,9	13,1
Dinamarca	22,2	70,6	29,4
España	8,2	74,8	25,2
Finlandia	11,4	64,8	35,2
Francia	16,8	81,8	18,2
Grecia	4,6	64,7	35,3
Holanda	38,0	72,5	27,5
Irlanda	12,3	73,5	26,5
Italia	7,1	69,6	30,4
Luxemburgo	7,7	94,3	5,7
Portugal	9,9	68,1	31,9
Reino Unido	24,9	80,8	19,2
Suecia	24,5	81,0	19,0
UE	**16,9**	**80,6**	**19,4**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *Employment in Europe 1998*, Luxemburgo, 1998.

1.5.30 – Ocupados con jornada a tiempo parcial por sexo, ramas de actividad y ocupaciones. En miles. 1998

	Mujeres	Hombres
Total	**802,3**	**257,8**
Ramas de actividad		
Agricultura, ganadería, caza y selvicultura	33,8	30,6
Pesca	4,4	0,3
Industrias extractivas	0,4	–
Industrias manufactureras	59,5	22,4
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	0,8	0,9
Construcción	7,8	10,9
Comercio	122,4	39,1
Hostelería	69,3	36,3
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	15,5	11,6
Intermediación financiera	11,0	3,8
Actividades inmobiliarias y de alquiler; servicios empresariales	97,9	24,9
Administración pública, defensa y seguridad social	17,0	5,5
Educación	84,7	29,3
Actividades sanitarias y servicios sociales	47,8	11,7
Otras actividades sociales y servicios personales	49,9	28,6
Personal doméstico	179,6	1,9
Organismos extraterritoriales	0,5	–
Ocupaciones		
Dirección de las empresas y de la Administración Pública	20,1	11,0
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	90,3	43,8
Técnicos y profesionales de apoyo	42,5	33,8
Empleados de tipo administrativo	82,6	18,5
Trabajadores de servicios de restauración, personales, de protección y vendedores de comercio	197,6	47,6
Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	25,7	18,8
Artesanos y trabajadores cualificados en industrias manufactureras, construcción y minería	25,9	24,1
Operadores de instalaciones y maquinaria, montadores	17,5	18,1
Trabajadores no cualificados	300,0	41,8
Fuerzas Armadas	–	0,3

Nota: Los datos son del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, 1998.

1.5.31 – Ganancia por trabajador y año por grupos principales de la clasificación nacional de ocupaciones y sexo. En miles de pesetas. 1995

	Hombres	Mujeres	% de variación
Directores de empresas	6.959,4	4.655,7	–33,10
Profesionales de nivel superior (universitario)	5.692,4	4.115,0	–27,71
Profesionales de nivel medio (universitario)	4.640,0	3.355,3	–27,69
Técnicos y profesionales de apoyo	4.048,9	3.214,2	–20,62
Administrativos	3.054,2	2.166,0	–29,08
Servicios de restauración y personales	1.920,3	1.468,8	–23,51
Servicios de protección y seguridad	1.896,3	1.469,1	–22,53
Dependientes de comercio y asimilados	2.381,4	1.484,8	–37,65
Construcción, excepto operadores	2.084,8	2.168,4	4,01
Industrias extractivas y asimilados	2.845,6	2.269,6	–20,24
Artes gráficas, textil y asimilados	2.152,2	1.496,3	–30,48
Operadores de instalaciones industriales	2.764,8	1.728,6	–37,48
Conductores de maquinaria móvil	2.273,0	1.499,1	–34,05
Trabajadores no cualificados en servicios	1.992,0	1.216,5	–38,93
Peones de la construcción, industria y transporte	1.632,1	1.106,4	–32,21
Todas las ocupaciones	**3.032,1**	**2.036,1**	**–32,85**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Estructura Salarial 1995*, 1997.

1.6 Empresa

1.6.1 – Evolución del número de empresas según el número de trabajadores, por sectores de actividad. En porcentaje. 1997-1998

	1997				1998			
	Industria	Construcción	Servicios	Total	Industria	Construcción	Servicios	Total
Sin asalariados	34,30	46,74	60,81	56,75	34,33	46,93	60,00	56,18
De 1 a 10	49,91	45,23	35,67	38,05	48,72	44,68	36,37	38,43
De 11 a 50	13,31	7,24	3,04	4,49	14,25	7,59	3,14	4,67
De 51 a 500	2,33	0,77	0,44	0,67	2,54	0,77	0,45	0,68
Más de 500	0,15	0,02	0,03	0,04	0,16	0,02	0,03	0,04
Total empresas	**244.730**	**243.513**	**1.950.607**	**2.438.850**	**236.940**	**259.082**	**1.978.666**	**2.474.688**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Directorio Central de Empresas (DIRCE). Resultados estadísticos*, varios años.

1.6.2 – Evolución del número de empresas creadas y disueltas y saldo de empresas. Declaraciones de quiebra y suspensión de pagos. 1992-1998

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (*)
Empresas creadas	70.446	83.077	101.421	106.657	93.811	91.248	75.618
Empresas disueltas	7.311	7.758	4.636	4.340	18.086	10.041	5.920
Saldo	63.135	75.319	96.785	102.317	75.725	81.207	69.698
Tasa de creación	19,3	19,4	20,2	17,8	13,4	13,1	9,7
Tasa de disolución	2,0	1,8	0,9	0,7	2,6	1,4	0,8
Declaraciones de quiebra	470	581	667	669	687	636	315
Suspensiones de pagos	996	1.319	896	612	614	456	194

Notas: Sólo se consideran las empresas que están inscritas en el Registro Mercantil. Se define la tasa de creación y disolución de empresas como el porcentaje de empresas creadas y disueltas por cada 100 en funcionamiento. (*) Datos hasta septiembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; e INE, *Directorio Central de Empresas (DIRCE). Resultados estadísticos*, varios años.

1.6.3 – Evolución de los empresarios según el nivel de estudios. En porcentaje. 1992-1998

	Analfabetos y sin estudios	Primarios	Secundarios o medios (excepto técnicos profesionales medios)	Técnico-profesionales (grado medio y superior)	Universitarios y otros	Total
1992	14,9	48,4	24,0	5,2	7,4	100
1993	13,9	47,1	24,4	6,6	8,0	100
1994	12,2	46,1	25,8	7,3	8,6	100
1995	11,2	43,1	27,6	7,6	10,4	100
1996	10,2	40,0	29,9	8,3	11,6	100
1997	8,8	38,8	32,3	9,0	11,2	100
1998 (*)	7,8	38,6	32,9	9,0	11,7	100

(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.6.4 – Empresas, ventas y asalariados según el número de asalariados de la empresa. 1994

	Empresas	Ventas en miles de millones	Asalariados	Ventas por asalariado en millones	Exportaciones en miles de millones	% exportaciones sobre ventas
Sin asalariados	1.475.751	7.936,8	0	5,4 (*)	160,2	2,0
De 1 a 10	610.817	18.420,0	2.016.951	9,1	528,8	2,9
De 11 a 50	116.476	23.837,8	2.424.013	9,8	1.004,1	4,2
De 51 a 250	20.109	21.088,2	1.964.217	10,7	2.055,6	9,7
De 251 a 500	2.139	7.559,3	732.971	10,3	861,3	11,4
Más de 500	1.605	35.218,5	3.166.721	11,1	4.096,0	11,6
Total	**2.226.897**	**114.060,6**	**10.304.873**	**9,7**	**8.706,0**	**7,6**

(*) En este caso corresponde a las ventas por empresa.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Instituto de Estudios Fiscales, *Las empresas españolas en las fuentes tributarias 1994*, Madrid, 1997.

1.6.5 – Evolución del personal empleado y el gasto en I+D de las empresas. 1991-1996

	Personal empleado	Gasto (millones de pesetas)	Gasto por empleado	% del gasto total	% respecto al PIB
1991	29.151	268.434	16.460.121,4	55,9	0,9
1992	28.590	272.709	18.884.889,8	50,5	0,9
1993	27.781	266.175	20.064.180,6	47,8	0,9
1994	27.321	256.316	20.063.467,7	46,8	0,8
1995	27.557	284.891	21.435.134,4	48,2	0,8
1996 (*)	28.057	299.838	21.971.379,7	48,6	0,8

(*) Proyecciones.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística sobre las actividades en Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (I+D) 1995*, 1997; e INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie contable 1990-1995*, 1997; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números.

1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

1.7.1 – Evolución de las emisiones de dióxido de carbono en la Unión Europea. En millones de toneladas y toneladas por habitante. 1980-1994

	Emisiones de CO_2 (millones de toneladas)			Toneladas de CO_2 por habitante		
	1980	1990	1994	1980	1990	1994
Alemania (*)	793,3	717,9	894,7	10,1	9,1	11,0
Austria	59,0	59,0	56,1	7,8	7,7	7,0
Bélgica	133,2	110,7	117,2	13,5	11,1	11,6
Dinamarca	63,5	52,2	62,9	12,4	10,2	12,1
España	198,2	209,4	226,9	5,3	5,4	5,8
Francia	476,7	367,8	60,4	8,9	6,5	1,0
Finlandia	60,0	55,0	346,7	12,6	11,1	68,3
Grecia	47,5	73,3	78,1	5,0	7,2	7,5
Holanda	151,8	156,7	164,2	10,8	10,5	10,7
Irlanda	24,8	30,6	31,8	7,3	8,7	8,9
Italia	366,5	401,6	394,3	6,5	7,1	6,9
Luxemburgo	14,6	12,2	12,0	40,2	32,2	29,9
Portugal	25,2	39,8	45,5	2,6	4,0	4,6
Reino Unido	575,7	578,8	547,8	10,2	10,1	9,4
Suecia	75,0	56,0	56,0	9,0	6,6	6,4
Total UE	**3.065,0**	**2.921,0**	**3.094,6**	**8,6**	**8,0**	**8,4**

(*) Los datos de 1980 y 1990 corresponden a la antigua República Federal Alemana.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques Démographiques 1996*, Luxemburgo, 1996; y Eurostat, *Estadísticas básicas de la Unión Europea 1996*, Luxemburgo, 1997.

1.7.2 – Evolución de las emisiones de los principales contaminantes atmosféricos en kilogramos por habitante en la Unión Europea. 1985-1994

	SO_2			NO_2		
	1985	1990	1994	1985	1990	1994
Alemania	99,8	67,3	36,8	44,7	33,4	27,2
Austria	25,7	11,7	9,2	32,3	28,7	23,1
Bélgica	40,6	32,2	24,9	32,0	34,5	35,5
Dinamarca	66,3	35,8	29,8	58,7	53,7	53,3
España	56,9	58,4	–	22,1	30,3	–
Finlandia	78,1	52,3	22,1	56,2	60,3	55,5
Francia	26,3	22,9	17,5	25,4	28,0	25,9
Grecia	50,4	50,4	–	31,0	33,4	–
Holanda	18,1	13,7	9,5	40,0	38,6	36,6
Irlanda	38,1	53,3	49,6	25,7	36,5	32,8
Italia	30,6	29,6	–	28,1	36,1	–
Luxemburgo	46,4	26,4	32,4	60,1	60,6	57,4
Portugal	19,9	28,5	27,5	9,6	21,7	25,6
Reino Unido	65,9	65,3	46,6	41,6	47,0	38,0
Suecia	31,9	15,9	11,1	51,1	48,2	44,8
UE	**54,5**	**45,4**	–	**34,4**	**35,7**	–

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques de l'environnement 1996*, Luxemburgo, 1997; European Environment Agency, *Environment in the European Union 1995*, Luxemburgo, 1995; OCDE, *Données OCDE sur l'environnement. Compendium 1997*, París, 1997; Eurostat, *Statistiques Démographiques 1996*, Luxemburgo, 1996; e INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

1.7.3 – Evolución de los residuos sólidos urbanos e industriales en la Unión Europea. En kilogramos por habitante. 1985-1995

	1985	1992	1995 (*)
Alemania	249,5	360,0	316,1
Austria	184,8	429,6	477,7
Bélgica	314,4	399,1	471,9
Dinamarca	475,4	566,6	534,5
España	275,5	354,5	365,2
Finlandia	510,9	624,0	411,9
Francia	272,2	471,9	482,6
Grecia	302,4	82,1	–
Holanda	479,7	502,5	580,6
Irlanda	310,4	312,1	433,0
Italia	265,1	353,0	471,5
Luxemburgo	357,7	487,4	536,2
Portugal	234,8	331,6	353,1
Reino Unido	355,0	349,1	–
Suecia	317,6	370,0	442,4

(*) Los datos de España corresponden a 1994.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques de l'environnement 1996*, Luxemburgo, 1997; European Environment Agency, *Environment in the European Union 1995*, Luxemburgo, 1995; OCDE, *Données OCDE sur l'environnement. Compendium 1997*, París, 1997; Eurostat, *Statistiques Démograhiques 1996*, Luxemburgo, 1996; INE, *Anuario Estadístico*, varios años; y Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, varios años.

1.7.4 – Evolución de la tasa de recuperación de papel, cartón y vidrio en la Unión Europea. 1990-1995

	Papel y cartón				Vidrio			
	1990	1993	1994	1995	1990	1993	1994	1995
Alemania	44	55	59	67	54	65	75	75
Austria	37	–	66	65	–	68	76	76
Bélgica	–	11	14	12	–	55	67	67
Dinamarca	35	46	43	44	–	64	67	63
España	51	49	48	52	27	29	31	32
Finlandia	41	46	43	57	36	46	50	50
Francia	34	36	36	38	29	46	48	50
Grecia	28	30	20	19	15	20	29	–
Holanda	50	53	67	77	67	76	77	80
Irlanda	–	–	13	12	23	29	31	39
Italia	27	30	28	29	48	52	54	53
Luxemburgo	–	–	–	–	–	–	–	–
Portugal	41	38	39	37	27	29	32	42
Reino Unido	35	33	36	35	21	29	28	27
Suecia	43	50	57	54	–	59	56	61

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico*, varios años; European Environment Agency, *Environment in the European Union 1995*, Luxemburgo, 1995; OCDE, *Données OCDE sur l'environnement. Compendium 1997*, París, 1997; y Eurostat, *Statistiques de l'environnement 1996*, Luxemburgo, 1997.

1.7.5 – Evolución del destino y tratamiento de los residuos sólidos urbanos. En miles de toneladas y porcentaje. 1989-1995

	1989		1992		1993		1994		1995	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Compostaje	2.229	17,8	1.465	10,6	1.768	12,4	1.713	12,4	2.086	14,0
Incineración (total)	604	4,8	650	4,7	627	4,4	629	4,4	694	4,7
Con recuperación de energía	371	3,0	512	3,7	485	3,4	486	3,4	628	4,2
Sin recuperación de energía	233	1,8	138	1,0	142	1,0	143	1,0	66	0,4
Vertido controlado	5.916	47,2	7.052	51,0	8.340	58,5	8.363	58,5	9.506	63,7
Vertido incontrolado	3.767	30,3	4.660	33,7	3.521	24,7	3.531	24,7	2.628	17,6
Total	12.546	100	13.828	100	14.256	100	14.296	100	14.914	100

Nota: Los datos de producción y tratamiento de 1990 son similares a los de 1989.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1995*, 1996; y Ministerio de Medio Ambiente, *Medio Ambiente en España 1996*, 1997.

1.7.6 – Evolución del número de incendios forestales y de la superficie afectada. 1980-1996

	Número de incendios	Superficie afectada (miles hectáreas)	
		Total	Acumulada
1980	7.193	266	266
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	438	3.529
1995	25.827	143	3.672
1996 (*)	16.324	52	3.724

(*) Datos provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1995*, 1996; y Ministerio de Medio Ambiente, *Medio Ambiente en España 1996*, 1997.

1.7.7 – Evolución del gasto público en medio ambiente. Valores absolutos en millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1990-1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Protección del medio ambiente	**372.348**	**390.203**	**473.322**	**555.203**	**525.485**	**654.896**
Protección del ambiente atmosférico y clima	5.997	5.011	6.010	6.193	3.688	4.100
Gestión de las aguas residuales	68.373	66.189	103.209	125.747	131.192	143.229
Gestión de los residuos	118.156	126.804	153.933	198.781	202.117	206.283
Protección del suelo y aguas subterráneas	4.070	6.115	5.048	5.706	3.554	6.642
Reducción de los ruidos y vibraciones	202	1.135	2.333	1.501	1.138	8.829
Protección de la biodiversidad y el paisaje	140.441	145.702	156.039	172.322	118.322	185.328
Protección contra las radiaciones	204	929	1.707	2.619	2.904	2.368
Investigación y desarrollo	6.832	7.231	16.002	14.439	16.693	24.298
Otras actividades de protección ambiental	28.073	31.087	29.041	27.895	45.877	73.819
Uso y gestión de los recursos naturales	**110.060**	**143.738**	**178.635**	**176.962**	**133.764**	**170.166**
Gestión del recurso agua dulce	106.369	136.508	163.414	147.532	113.065	140.014
Gestión de otros recursos	3.691	7.230	15.221	29.430	20.699	30.152
Total	**482.408**	**533.941**	**651.957**	**732.165**	**659.249**	**825.062**
% sobre el PIB	**1,0**	**1,0**	**1,1**	**1,2**	**1,0**	**1,2**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie Contable 1990-1995*, 1997; y Ministerio de Medio Ambiente, *Gasto público en medio ambiente 1995*, 1998.

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

2.1.2 – Evolución de la tasa de natalidad y del número medio de hijos por mujer en la Unión Europea. 1993-1995

	Tasa de natalidad			Número medio de hijos por mujer		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Alemania	9,9	9,5	9,4	1,28	1,24	1,25
Austria	12,0	11,5	11,0	1,48	1,44	1,40
Bélgica (1)	12,0	11,5	11,3	1,59	1,55	1,55
Dinamarca	13,0	13,4	13,4	1,75	1,80	1,80
España	9,9	9,5	9,2 (1)	1,27	1,21	1,18 (2)
Finlandia	12,8	12,8	12,4	1,81	1,85	1,81
Francia	12,4	12,3	12,5 (1)	1,66	1,65	1,70 (1)
Grecia	9,8	10,0	9,7	1,34	1,35	1,32
Holanda	12,8	12,8	12,4	1,57	1,57	1,53
Irlanda (1)	13,9	13,4	13,5	1,92	1,85	1,86
Italia	9,6	9,3	9,1 (1)	1,26	1,21	1,17 (2)
Luxemburgo	13,5	13,6	13,3	1,70	1,72	1,69
Portugal	11,6	11,0	10,8	1,52	1,44	1,40
Reino Unido	13,1	12,9	12,5	1,75	1,74	1,70 (1)
Suecia	13,6	12,8	11,7	1,99	1,88	1,73
UE	**11,2 (1)**	**10,9 (1)**	**10,8 (1)**	**1,47(1)**	**1,44 (1)**	**1,43 (2)**

(1) Datos provisionales. (2) Datos estimados.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques démographiques 1997*, Luxemburgo, 1997.

2.1.2 – Evolución de la tasa de mortalidad y de la tasa de mortalidad infantil en la Unión Europea. 1993 -1995

	Tasa de mortalidad			Tasa de mortalidad infantil		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Alemania	3,1	4,0	4,4	5,8	5,6	5,3
Austria	3,3	3,3	4,4	6,5	6,3	5,4
Bélgica	4,8 (*)	4,0 (*)	4,8 (*)	8,0	7,7	6,1
Dinamarca	4,6	–	–	5,4	5,5	5,1
España	3,7	3,7	–	6,7	6,0	5,5
Finlandia	2,7	2,5	–	4,4	4,7	3,9
Francia	5,0	4,7	–	6,5	5,9	4,9 (*)
Grecia	6,6	5,7	6,3	8,5	7,9	8,1
Holanda	5,4	5,4	5,8	6,3	5,6	5,5
Irlanda	5,8	6,2	6,4	6,1	5,9	6,4
Italia	4,7	4,4	–	7,1	6,6 (*)	6,2 (*)
Luxemburgo	4,1	3,7	4,4	6,0	5,3	5,5
Portugal	6,1	5,8	–	8,7	8,1	7,5
Reino Unido	5,7	5,8	–	6,3	6,2	6,2
Suecia	3,4	3,1	–	4,8	4,4	4,1
UE	**4,6 (*)**	–	–	**6,5**	**6,1 (*)**	**5,6 (*)**

(*) Datos provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques démographiques 1997*, Luxemburgo, 1997.

2.1.3 – Evolución de la tasa de nupcialidad y de los divorcios por 100 matrimonios en la Unión Europea. 1993-1995

	Tasa de nupcialidad			Divorcios por 100 matrimonios		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Alemania	5,5	5,4	5,3	35,3	37,7	39,4
Austria	5,6	5,4	5,3	36,2	39,1	42,4
Bélgica	5,4	5,1	5,1	39,9	42,4	68,1
Dinamarca	6,1	6,8	6,6	41,0	38,8	37,4
España	5,2	5,1 (*)	5,0 (*)	14,3	15,8	16,8 (*)
Finlandia	4,9	4,9	4,6	51,7	55,2	59,1
Francia	4,4	4,4	4,4 (*)	43,4	45,6	46,0 (*)
Grecia	6,0	5,4	6,1	12,4	13,5	17,2
Holanda	5,8	5,4	5,3	34,5	43,6	41,9
Irlanda (*)	4,7	4,5	4,3	–	–	–
Italia	5,3	5,1	4,9 (*)	7,9	9,4	9,6 (*)
Luxemburgo	6,0	5,8	5,1	31,6	29,8	35,1
Portugal	6,9	6,7	6,6	17,7	20,6	18,7
Reino Unido	5,9	5,7	5,5 (*)	52,7	52,4	53,0 (*)
Suecia	3,9	3,9	3,8	63,7	65,0	67,0
UE	**5,3**	**5,2 (*)**	**5,1 (*)**	**32,3**	**34,2 (*)**	**35,6 (*)**

(*) Datos provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques Démographiques 1997*, Luxemburgo, 1997.

2.1.4 – Evolución de los residentes extranjeros en algunos países de la OCDE. Valor absoluto en miles de personas y en porcentaje. 1983-1995

	Total extranjeros residentes			% de la población total		
	1983	1993	1995	1983	1993	1995
Alemania	4.535	6.878	7.174	7,4	8,5	8,8
Austria	297	690	518	3,9	8,6	6,6
Bélgica	891	921	910	9,0	9,1	9,0
Dinamarca	104	189	223	2,0	3,6	4,2
España	210	430	500	0,5	1,1	1,2
Finlandia	16	56	69	0,3	1,1	1,3
Francia	3.714	3.597	3.597	6,8	6,3	6,3
Grecia	–	–	200	–	–	1,9
Holanda	552	780	757	3,8	5,1	5,0
Irlanda	83	94	96	2,4	2,7	2,7
Italia	381	987	991	0,7	1,7	1,7
Luxemburgo	96	125	137	26,3	31,1	34,4
Portugal	–	–	168	–	–	1,7
Reino Unido	1.601	2.001	2.060	2,8	3,5	3,4
Suecia	397	508	532	4,8	5,8	5,2
UE	**12.877**	**17.256**	**17.932**	**5,4**	**6,8**	**4,8**
Japón	817	1.321	–	0,7	1,1	–
Noruega	95	162	161	2,3	3,8	3,7
Suiza	926	1.260	1.331	14,4	18,1	18,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Tendances des migrations internationales. Rapport annuel*, varios años; y Eurostat, *Estadísticas básicas de la Unión Europea 1996*, Luxemburgo, 1997.

2.1.5 – Evolución del número de menores de 15 años según sexo. En miles. 1991-1998

	Niños	Niñas	Total	% sobre el total de la población
1991	3.816	3.626	7.442	19,1
1992	3.687	3.500	7.187	18,4
1993	3.566	3.381	6.947	17,8
1994	3.450	3.269	6.719	17,2
1995	3.349	3.169	6.518	16,6
1996	3.265	3.086	6.351	16,2
1997	3.194	3.015	6.209	15,8
1998	3.133	2.955	6.088	15,5

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 82, 1998.

2.1.6 – Evolución de la edad media de entrada al matrimonio por sexo, del número de matrimonios, divorcios y divorcios por 100 matrimonios. 1990-1997

	Edad media de entrada al matrimonio		Matrimonios	Divorcios	Divorcios por cada 100 matrimonios
	Hombres	Mujeres			
1990	28,2	25,8	220.533	23.191	10,5
1991	28,6	26,2	218.121	27.224	12,5
1992	28,9	26,5	217.512	26.783	12,3
1993	29,3	26,9	201.463	28.854	14,3
1994	29,6	27,2	199.731	31.522	15,8
1995	29,8	27,5	200.688	33.104	16,5
1996	–	–	190.780	32.571	17,1
1997	–	–	192.627	–	–

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Movimiento natural de la población 1995*, 1997; INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; y Consejo General del Poder Judicial, *Memoria*, varios años.

2.1.7 – Evolución del crecimiento vegetativo, de la tasa de natalidad y de la tasa de mortalidad. 1990-1997

	Crecimiento vegetativo (1)		Tasa de natalidad (2)	Tasa de mortalidad (3)
	Absoluto	Tasa por 1.000 habitantes		
1990	68.283	1,8	10,3	8,6
1991	58.298	1,5	10,2	8,7
1992	65.232	1,7	10,2	8,5
1993	46.125	1,2	9,9	8,7
1994	31.906	0,8	9,5	8,6
1995	17.242	0,4	9,3	8,8
1996	9.532	0,2	9,1	8,9
1997	13.727	0,3	9,2	8,9

(1) Se define crecimiento vegetativo como el número de nacidos vivos menos las defunciones. (2) Se define la tasa de natalidad como el número de nacidos vivos por cada 1.000 habitantes. (3) Se define la tasa de mortalidad como el número de defunciones por cada 1.000 habitantes.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Movimiento natural de la población 1995*, 1997; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

2.1.8 – Evolución del índice de dependencia por sexo. 1992-1998

	Total	Hombres	Mujeres
1992	55,0	52,2	57,8
1993	54,5	51,5	57,5
1994	53,6	51,0	56,2
1995	52,0	49,4	54,6
1996	51,0	48,3	53,6
1997	51,1	48,4	53,8
1998 (*)	51,1	48,4	53,8

Notas: Se define el índice de dependencia como la población menor de 16 años y mayor de 64 entre la población de 16 a 64 años por 100. (*) Datos del segundo trimestre.

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

2.1.9 – Evolución del número de hogares según el número de personas que viven en el hogar. En porcentaje. 1991-1998

	Total	1	2	3	4	5	6 o más
1991	100	11,4	23,1	20,7	23,7	12,4	8,6
1992	100	11,6	23,5	20,9	23,8	12,2	8,0
1993	100	12,1	23,8	21,1	24,1	11,7	7,2
1994	100	12,5	24,3	21,5	24,0	11,1	6,6
1995	100	12,8	24,3	21,5	24,1	11,0	6,3
1996	100	12,8	24,0	21,9	25,2	10,5	5,7
1997	100	13,2	24,8	21,8	24,8	10,1	5,3
1998 (*)	100	13,6	24,6	22,1	24,8	9,9	5,0

(*) Datos del segundo trimestre.

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

2.1.10 – Evolución de las migraciones interiores y exteriores. 1990-1996

	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
1995	36.092	3.425	808.677
1996	29.895	2.900	573.817

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; e INE, Migraciones 1996, 1998.

2.2 Procesos formativos

2.2.1 – Evolución del gasto en educación en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1991-1995

	1991	1992	1993	1994	1995
Alemania (*)	5,4	4,9	5,9	5,8	5,8
Austria	–	–	5,4	5,6	5,5
Bélgica	–	–	–	–	–
Dinamarca	6,1	6,7	7,2	7,0	7,1
España	5,6	5,2	5,3	5,6	5,7
Finlandia	6,6	7,9	7,3	6,6	6,6
Francia	6,0	5,9	6,1	6,2	6,3
Grecia	–	–	–	2,4	3,7
Holanda	5,8	5,0	5,0	4,9	4,9
Irlanda	5,9	5,7	5,8	5,7	5,3
Italia	–	–	5,1	4,7	4,7
Luxemburgo	–	–	–	–	–
Portugal	–	–	5,4	5,3	5,4
Reino Unido	–	–	–	–	–
Suecia	6,5	6,8	6,9	6,7	6,7

(*) Desde 1992 los datos corresponden a Alemania reunificada.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, varios años.

2.2.2 – Evolución del número de estudiantes por cada 100 personas de 5 a 29 años en la Unión Europea. En porcentaje. 1990-1996

	1990	1991	1992	1994	1995	1996
Alemania	49,6	49,2	49,8	53,7	55,4	61,8
Austria	49,0	49,1	50,5	50,2	51,5	58,0
Bélgica	–	57,1	53,9	–	–	70,8
Dinamarca	55,2	54,8	54,9	55,6	56,6	63,9
España	56,4	57,3	56,9	57,9	57,7	63,0
Finlandia	58,3	58,7	60,8	63,4	64,1	69,1
Francia	57,1	57,7	58,4	60,0	60,4	64,5
Grecia	–	–	50,0	–	50,4	53,0
Holanda	51,1	55,2	54,4	55,8	56,5	65,3
Irlanda	55,9	56,9	56,4	57,0	57,0	64,9
Italia	48,9	48,4	50,0	50,3	50,5	53,8
Luxemburgo	–	–	–	–	–	52,3
Portugal	–	47,0	–	–	–	62,0
Reino Unido	47,1	52,7	51,9	54,7	56,4	66,8
Suecia	49,8	49,7	50,2	50,5	52,4	69,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, varios años.

2.2.3 – Evolución del número de alumnos que estudian Bachillerato y Formación Profesional en la Unión Europea. En porcentaje. 1991-1996

	Bachillerato					Formación Profesional				
	1991	1992	1994	1995	1996	1991	1992	1994	1995	1996
Alemania	20	20	23	23	24	80	80	78	77	76
Austria	24	24	22	23	24	76	76	78	77	76
Bélgica	42	41	32	32	32	59	59	68	68	68
Dinamarca	33	44	46	46	47	67	56	54	54	53
España	64	59	59	60	61	37	41	41	40	39
Finlandia	46	46	46	48	48	55	54	54	52	52
Francia	46	46	48	47	46	54	54	53	53	54
Grecia	–	–	67	71	68	–	–	33	29	32
Holanda	30	30	30	30	30	70	70	70	70	70
Irlanda	78		77	79	80	22	–	23	21	20
Italia	29	33	27	28	28	71	67	73	72	72
Luxembrugo	–	–	–	36	35	–	–	–	64	65
Portugal	83	–	77	76	74	17	–	23	24	26
Reino Unido	80	42	42	42	43	20	58	58	58	57
Suecia	27	–	37	44	46	73	–	63	53	54

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, varios años.

2.2.4 – Evolución del alumnado matriculado por nivel educativo. Cursos 1993/94-1997/98

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98 (1)
Preescolar	**1.083.330**	**1.093.256**	**1.096.677**	**1.115.244**	**1.120.774**
Público	703.291	721.804	737.088	754.196	758.615
Privado	380.039	371.452	359.589	361.048	362.159
EGB/Primaria (2)	**4.280.938**	**4.063.912**	**3.849.991**	**3.137.278**	**2.610.041**
Público	2.801.891	2.681.829	2.553.332	2.071.095	1.734.824
Privado	1.479.047	1.382.083	1.296.659	1.066.183	875.217
Enseñanzas medias (2)	**2.589.435**	**2.606.734**	**2.600.323**	**3.093.434**	**3.397.517**
Público	1.915.695	1.929.186	1.922.645	2.261.791	2.439.476
Privado	673.740	677.548	677.678	831.643	958.041
Enseñanza Universitaria	**1.377.553**	**1.460.757**	**1.471.441**	**1.526.400**	**1.571.300**
Público	1.328.230	1.407.432	1.410.278	1.463.748	1.506.877
Privado	49.323	53.325	61.163	62.652	64.423

(1) Datos provisionales. (2) Las variaciones que se producen respecto a años anteriores se deben a la implantación generalizada del primer curso de ESO y de la implantación adelantada de los otros cursos.

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; INE, *Estadística de la enseñanza superior en España. Series de todos los niveles. Curso 1995-1996*, 1998; y datos del Ministerio de Educación y Cultura.

2.2.5 – 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	**21,4**	**20,6**	**20,0**	**19,4**
Público	20,1	19,8	19,2	18,7
Privado	24,2	22,5	21,8	20,9
EGB/Primaria	**19,5**	**18,9**	**18,1**	**17,6**
Público	17,9	17,4	16,7	16,2
Privado	23,5	22,6	21,4	21,1
Enseñanzas medias	**14,8**	**14,7**	**14,5**	**14,0**
Público	14,2	14,2	13,9	13,4
Privado	16,7	16,6	16,3	15,9
Enseñanza Universitaria	**21,8**	**22,8**	**22,7**	**17,7**
Público	22,4	23,3	22,8	18,2
Privado	12,3	14,2	19,6	11,6

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; Consejo de Universidades, *Guía de la Universidad*, varios años; e INE, *Estadística de la enseñanza superior en España. Series de todos los niveles. Curso 1995-996*, 1998.

2.2.6 – Evolución de las tasas de escolarización de los jóvenes de 14 a 18 años. Cursos 1990/91-1995/96

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
14	98,6	99,0	100,0	98,7	100,0	100,0
15	87,6	90,0	92,0	92,6	93,6	93,1
16	72,3	74,4	76,9	78,7	80,6	80,9
17	63,0	65,8	68,4	71,7	73,0	74,0
18	34,3	35,2	37,8	41,4	41,9	42,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la enseñanza en España 1995/96*, 1998.

2.2.7 – Evolución del número de becas y de la cuantía media de las becas y ayudas al estudio en Enseñanzas medias y Universidad. Cursos 1990/91-1994/95

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Enseñanzas medias					
Número de becas	435.921	447.642	475.968	510.905	520.459
Importe total (en millones)	20.461	23.052	26.685	28.115	28.471
Cuantía media	46.937	51.497	56.065	55.030	54.704
Universidad					
Número de becas	227.737	236.897	250.021	284.988	295.792
Importe total (en millones)	37.677	39.911	44.431	52.561	59.063
Cuantía media	165.441	168.474	177.709	184.432	199.677
Total					
Número de becas	663.658	684.539	725.989	795.893	816.251
Importe total (en millones)	58.138	62.963	71.116	80.676	87.534
Cuantía media	87.602	91.979	97.957	101.365	107.239

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la enseñanza en España*, varios años; y datos del Ministerio de Educación y Cultura.

2.2.8 – Evolución del gasto en I+D y del personal dedicado. 1990-1997

	Gasto total I+D (millones de pesetas)	% del PIB	Personal (1)	% de población activa
1990	425.829	0,85	69.684	0,46
1991	479.372	0,87	72.406	0,48
1992	539.919	0,91	73.320	0,48
1993	557.403	0,91	75.734	0,49
1994	548.154	0,85	80.399	0,52
1995	590.688	0,85	79.987	0,51
1996	641.024	0,87	87.987	0,55
1997 (2)	689.564	0,89	89.023	0,55

(1) Los datos de 1994 y 1996 son estimados. (2) Proyecciones.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística sobre las actividades en investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D). Indicadores básicos 1996*, 1998; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

2.3 Salud

2.3.1 – Evolución del gasto sanitario público como porcentaje del gasto sanitario total en la Unión Europea. 1970-1996

	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Alemania	69,6	75,0	71,8	71,4	71,5	70,2	73,7	74,0	78,3
Austria	63,0	68,8	66,1	65,7	66,0	66,2	63,9	63,5	74,6
Bélgica	87,0	83,4	88,9	88,1	88,9	88,9	87,8	87,5	87,7
Dinamarca	86,3	85,2	82,3	82,6	82,2	82,6	83,3	83,1	82,3
España	65,4	79,9	78,7	78,9	78,8	78,6	78,1	77,6	76,3
Finlandia	73,8	79,0	80,9	80,9	79,3	79,3	74,7	75,6	74,5
Francia	74,7	78,8	74,5	74,8	74,8	74,4	78,4	78,8	80,6
Grecia	53,4	82,2	84,2	75,7	76,1	75,8	84,6	84,6	82,9
Holanda	84,3	74,7	71,5	72,9	76,7	77,7	77,3	77,3	77,0
Irlanda	81,7	82,2	74,7	76,1	76,4	76,7	75,9	75,9	80,8
Italia	86,4	81,1	78,1	78,4	76,3	73,1	71,1	70,1	70,6
Luxemburgo	–	92,8	90,9	91,1	90,8	91,0	98,3	98,3	–
Portugal	59,0	64,3	54,6	55,5	55,6	55,5	55,3	56,6	59,9
Reino Unido	87,0	89,4	84,1	83,5	83,6	83,0	84,1	84,1	84,3
Suecia	86,0	92,5	89,7	88,3	85,2	82,9	83,1	83,1	80,2
UE	**75,5**	**80,6**	**78,1**	**77,6**	**77,5**	**77,1**	**–**	**–**	**78,4**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Temes Montes, J.L. y Gil Redrado, J. *Sistema Nacional de Salud*, McGraw-Hill, Madrid, 1997; El Pais, *Anuario de la salud, la medicina y la sanidad 1997*, 1997; y Fundación SB, *Anuario de la salud, la medicina y la sanidad 1998*, 1998.

2.3.2 – Evolución de los componentes del gasto sanitario. En porcentaje. 1992-1994

	1992	1993	1994
Gasto en personal	67,7	65,2	64,4
Otros gastos corrientes	30,4	31,5	32,3
Gastos de capital	1,8	3,2	3,3

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado*, varios años.

2.3.3 – Evolución del gasto farmacéutico público y del número de recetas. 1992-1996

	1992	1994	1995	1996
Gasto total (en millones)	565.000	643.701	717.083	802.416
Recetas (en miles)	518.600	493.816	525.028	–
Gasto por habitante	14.485	16.445	18.298	20.433
Recetas por habitante	13,30	12,62	13,40	–
Gasto farmacéutico como porcentaje del PIB	0,96	0,99	1,03	1,09

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; Fundación SB, *Anuario de la salud, la medicina y la sanidad 1998*, 1998; INE, *Anuario estadístico*, varios años; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números.

2.3.4 – Evolución del número de hospitales, camas hospitalarias en funcionamiento, personal sanitario y farmacéuticos por 10.000 habitantes. 1988-1995

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Número de hospitales	866	830	820	813	801	790	783	787
Camas en funcionamiento por 10.000 habitantes	43,9	43,4	42,7	42,3	41,4	40,7	40,2	40,0
Personal sanitario por 10.000 habitantes	80,0	83,0	85,0	87,2	89,0	90,6	92,5	93,9
Farmacéuticos por 10.000 habitantes	8,7	9,1	9,4	9,7	9,9	10,1	10,3	10,6

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Nacional de Salud. Servicios de salud: datos y cifras 1995*, 1996; y datos del Ministerio de Sanidad y Consumo.

2.3.5 – Evolución del número de fallecimientos según causa de muerte. En porcentaje. 1990-1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Enfermedades infecciosas y parasitarias	1,17	1,19	1,23	1,26	1,20	1,26
Tumores	23,90	24,07	25,01	25,21	25,96	25,85
Enfermedades de las glándulas endocrinas, de la nutrición, del metabolismo y trastornos de la inmunidad	3,71	3,88	4,00	4,25	4,52	4,74
Enfermedades de la sangre y de los órganos hematopoyéticos	0,38	0,41	0,41	0,44	0,43	0,45
Trastornos mentales	1,63	1,92	2,05	2,21	2,51	2,71
Enfermedades del sistema nervioso y de los órganos de los sentidos	1,39	1,48	1,48	1,58	1,74	1,80
Enfermedades del aparato circulatorio	40,70	40,70	40,01	39,57	38,68	38,04
Enfemedades del aparato respiratorio	9,71	9,30	8,99	9,40	9,12	9,62
Enfermedades del aparato digestivo	5,66	5,58	5,57	5,41	5,44	5,30
Enfermedades del aparato genitourinario	2,16	2,08	2,15	2,07	2,04	1,99
Complicaciones del embarazo, del parto y del puerperio	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
Enfermedades de la piel y del tejido celular subcutáneo	0,16	0,13	0,14	0,16	0,15	0,17
Enfermedades del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo	0,83	0,86	0,84	0,79	0,80	0,82
Anomalías congénitas	0,41	0,42	0,44	0,41	0,38	0,34
Ciertas infecciones originadas en el periodo perinatal	0,41	0,35	0,37	0,32	0,27	0,25
Signos, síntomas y estados morbosos mal definidos	2,12	2,13	2,11	2,09	1,98	1,94
Causas externas de traumatismos y envenenamiento	5,66	5,49	5,20	4,84	4,76	4,72
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

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. 1992-1998

	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	112.197	22.336	13,66	119,2	123,0
1997	113.942	24.453 (1)	7,06 (1)	121,6	127,2
1998 (2)	120.455	–	–	124,4	129,2

(1) Datos del primer trimestre. (2) Datos del tercer trimestre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 84, 1998; y datos del Ministerio de Fomento.

2.4.2 – Evolución de la accesibilidad a la vivienda en España. Estimación del porcentaje de la renta familiar media disponible que habría que destinar a la compra de una vivienda de precio medio en España. 1992-1998

	Con desgravaciones fiscales	Sin desgravaciones fiscales
1992	47,9	57,9
1993	38,6	49,5
1994	34,4	44,0
1995	36,0	45,4
1996	32,2	40,5
1997	27,4	34,2
1998 (*)	26,2	32,5

(*) Datos del tercer trimestre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Argentaria, *Argentaria mercado inmobiliario*, varios números.

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. 1992-1997

	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	224.295	60.258	180.613	72.752	61.372	92,33
1997	278.744	60.746	200.647	71.708	70.550	92,67

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Fomento.

2.5 Protección social

2.5.1 – Evolución del número de familias beneficiarias de las prestaciones por hijo a cargo e importe medio mensual de la prestación, según modalidad. 1992-1997

	Total	Modalidad contributiva	Modalidad no contributiva	Importe medio		
				Total	Contributiva	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	945.847	797.506	148.341	8.813	9.131	7.106
1997	926.578	779.768	146.810	9.283	9.629	7.443

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín estadístico de datos básicos*, n. 25, 1996; y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales*, varios años.

2.5.2 – Evolución del importe medio de las pensiones en vigor según clase. En miles de ptas./mes. 1992-1998

	Total	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiar (1)
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	63,0	66,6	73,0	45,1	34,1	33,7
1996	66,9	70,7	77,8	47,7	34,3	35,3
1997	69,5	73,9	81,1	49,3	30,0	35,9
1998 (2)	71,7	80,7	81,7	50,8	30,8	37,1

(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 julio.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

2.5.3 – Evolución del número de pensiones en vigor según clase, en miles de pensiones, del número de cotizantes por pensionista y del índice de dependencia. 1992-1998

	Total	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiar	Nº de cotizantes por pensionista	Índice de dependencia
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	7.110,0	1.684,0	3.350,3	1.856,9	175,6	43,2	1,76	0,51
1997	7.279,3	1.626,6	3.502,5	1.897,5	207,6	45,0	1,78	0,51
1998 (*)	7.386,6	807,5	4.385,5	1.929,1	218,6	46,0	1,82	0,51

(*) Datos de enero a julio, excepto los del índice de dependencia que son del segundo trimestre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

2.6 Derechos y seguridad ciudadana

2.6.1 – Indicadores de seguridad ciudadana. 1989-1996

	Delitos denunciados	Población reclusa	Tráfico de drogas	
			Detenciones	Aprehensiones (kg)
1989	1.030.996	28.595	27.237	64.365
1990	1.018.638	30.454	22.854	60.929
1991	985.977	34.620	28.491	83.105
1992	934.070	38.200	27.645	108.822
1993	938.612	41.742	30.161	129.153
1994	901.696	42.684	31.703	224.143
1995	908.264	40.739	44.318	204.822
1996	930.780	43.033 (*)	22.751	206.076

Notas: Las aprehensiones de drogas están referidas a hachís, cocaína, heroína y otros. (*) Los datos de población reclusa corresponden a noviembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio del Interior, *Anuario estadístico del Ministerio del Interior*, varios años; y datos del Ministerio del Interior.

2.6.2 – Denuncias ante el Defensor del Pueblo. 1989-1996

	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
1996	25.565	6,51	98,53

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico 1996*, 1997; y Defensor del Pueblo, *Informe anual y debates en las Cortes Generales*, varios años.

2.6.3 – Evolución de las quejas en tramitación y concluidas por Administraciones. 1990-1995

	1990			1995		
	Tramitación	Concluidas	Total	Tramitación	Concluidas	Total
Consejo General del Poder Judicial	12	4	16	–	–	–
Por intermedio del Fiscal General del Estado	429	111	540	278	295	573
Administración central	2.622	1.887	4.509	3.797	3.493	7.290
Administraciones autonómicas	951	307	1.258	371	335	706
Administración local	941	582	1.523	751	486	1.237
Otras entidades públicas	118	122	240	64	96	160
Quejas con investigaciones en varios organismos	1.028	299	1.327	890	3.367	4.257
Quejas con investigación innecesaria	–	–	–	593	314	907
Total	**6.101**	**3.312**	**9.413**	**6.744**	**8.386**	**15.130**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Defensor del Pueblo, *Informe anual y debates en las Cortes Generales*, varios años.

2.6.4 – Evolución del número de objetores y del número de plazas convocadas. 1991-1998

	Objetores	Llamamientos	%
1991	28.051	5.750	20,5
1992	42.454	17.489	41,2
1993	68.209	26.768	39,2
1994	77.121	35.624	46,2
1995	72.832	50.482	69,3
1996	93.279	70.277	75,3
1997	127.304	107.526	84,5
1998 (*)	139.482	147.173	124,9

(*) Los datos de objetores son hasta noviembre y los de llamamientos hasta septiembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Justicia.

2.7 Ocio

2.7.1 – Evolución de la producción y consumo culturales. Producción editorial, bibliotecas, cines, teatros y museos. 1992-1998

	1992	1994	1995	1996	1997	1998
Producción editorial	41.816	44.261	47.519	45.369	47.857	49.680 (*)
Bibliotecas						
Prestatarios inscritos	15.084.092	8.946.767	–	11.535.359	–	–
Puntos de servicio	7.815	7.871	–	8.047	–	–
Cines						
Salas	1.807	1.888	2.090	2.372	2.422	–
Espectadores (miles)	83.302	89.097	94.600	104.265	105.045	–
Recaudación (millones de pesetas)	36.332	43.560	48.228	55.286	58.703	–
Gasto medio por espectador	436	489	510	530	559	–
Visitantes a museos (en miles)	5.908	31.033	–	–	–	–
Teatros						
Obras representadas	4.459	6.148	2.372	2.435	–	–
Espectadores (miles)	3.635	4.188	4.630	4.912	–	–
Recaudación (millones)	7.506	12.128	–	–	–	–
Gasto medio por espectador	2.065	2.896	–	–	–	–

(*) Datos de enero a noviembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; Ministerio de Educación y Cultura, *Boletín Informativo. Películas, recaudaciones, espectadores 1996*, 1997; y datos del Ministerio de Educación y Cultura.

2.7.2 – Indicadores del turismo en España. 1990-1998

	Entrada de visitantes (miles)	Saldo del turismo (millones)	Ingresos por turismo (millones)	Gasto medio por visitante
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	58.350	2.610.938	3.167.514	54.285
1996	60.655	2.865.977	3.489.538	57.531
1997	64.975	3.276.924	3.937.075	60.594
1998 (*)	56.179	2.869.635	3.431.546	61.082

Notas: Hasta 1995 se consideraba turista a todo visitante extranjero. A partir de 1995 se considera turista únicamente a los visitantes extranjeros que pasan al menos una noche en España. (*) Datos hasta septiembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico 1995*, 1996; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

2.7.3 – Indicadores hoteleros. 1990-1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Hoteles							
Número	9.436	9.603	9.792	9.734	10.063	10.002	9.482
Plazas	929.533	972.292	1.003.199	1.009.241	1.053.355	1.050.074	1.025.208
Plazas por 1.000 habitantes	24,0	25,0	25,7	25,8	26,9	26,8	26,1
Plazas por 1.000 turistas	26,3	27,0	29,2	28,1	26,8	25,3	23,9
Acampamentos							
Número	928	954	952	1.039	1.079	1.130	1.082
Plazas	571.278	575.349	582.053	602.370	617.129	622.432	600.707
Plazas por 1.000 habitantes	14,7	14,8	14,9	15,4	15,8	15,9	15,3
Plazas por 1.000 turistas	16,2	16,0	16,9	16,7	15,7	15,0	14,0
Albergues y paradores							
Número	86	83	83	86	86	–	–
Plazas	9.416	9.437	9.461	4.887	9.671	–	–
Plazas por 1.000 habitantes	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	–	–
Plazas por 1.000 turistas	0,3	0,3	0,3	0,1	0,2	–	–
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 habitantes	9,9	10,4	9,9	10,7	10,7	–	–
Plazas por 1.000 turistas	10,9	11,2	11,3	11,7	10,7	–	–

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años.

2.7.4 – Evolución de las licencias federativas. 1990-1996

	Deportivas	Caza	Pesca	Licencias deportivas por 1.000 habitantes
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
1995	2.508.202	1.287.479	825.477	64,00
1996	2.517.779	–	–	64,11

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años.

2.7.5 – Evolución del gasto de los hogares en esparcimiento, enseñanza y cultura. 1990-1996

	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	178.871	54.954
1996	2.241.120	185.073	57.546

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

2.7.6 – Evolución del importe de cantidades jugadas a nivel nacional. En millones de pesetas. 1990-1996

	Juego privado	Juego público	ONCE	Total	Cantidad (en pesetas) jugada por habitante
1990	982.046	622.388	259.731	1.864.165	48.001
1991	1.038.222	696.507	189.303	1.924.032	49.441
1992	2.109.412	754.438	320.422	3.184.272	81.636
1993	2.062.491	789.639	344.612	3.196.742	81.795
1994	1.986.979	841.223	366.422	3.194.623	81.613
1995	1.855.934	865.496	385.552	3.106.982	79.284
1996	1.871.781	925.299	386.059	3.183.139	81.057

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio del Interior, *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*, varios años; datos del Ministerio del Interior; e Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, Madrid, 1994.

2.7.7 – Evolución del número de asociaciones en activo por tipo. 1990-1995

	Asociaciones	Federaciones	Juveniles	Total	Total acumulado
1990	7.907	131	919	8.957	100.617
1991	9.874	134	1.070	11.078	111.695
1992	9.698	131	1.109	10.938	122.633
1993	10.108	143	1.173	11.424	134.057
1994	11.311	138	1.420	12.869	146.926
1995	12.126	140	1.261	13.527	160.453

Fuente: Ministerio del Interior, *Anuario estadístico del Ministerio del Interior 1995*, 1997.

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, de tuberías y de vías férreas. 1990-1997

	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	6.962	155.655	14.308	8.133
1996	162.100	7.295	154.805	14.281	8.750
1997	162.795	7.750	155.045	14.308	9.355

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico*, varios años.

3.1.2 – Evolución de la explotación de carreteras de la Red de Interés General del Estado. En millones de unidades. 1991-1997

	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
1996	85.614	180.957	153.156	88.048	119.506
1997 (p)	88.674	190.565	162.239	94.555	123.300

(p) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1997*, 1998.

3.1.3 – Indicadores de tráfico. 1990-1997

	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
1996	1,14	15,04	13,23	4,98	4,38	1,51	3,30
1997	1,16	13,48	11,67	4,90	4,24	1,52	3,33

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1997*, 1998; e INE, *Anuario Estadístico 1997*, 1998.

3.1.4 – Evolución de la inversión en infraestructuras en millones de pesetas y como porcentaje del PIB, licitación oficial en edificación e ingeniería civil. 1992-1998

	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	1.767.925	2,40	384.287	0,52	1.383.638	1,88
1997	1.807.153	2,32	566.384	0,73	1.240.769	1,59
1998 (*)	1.152.619	2,83	341.550	0,84	811.069	1,99

(*) Datos hasta el segundo trimestre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Boletín estadístico*, varios números; INE, *Anuario estadístico*, varios años; INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números; y datos del Ministerio de Fomento.

3.2 Comunicaciones

3.2.1 – Indicadores de la red telefónica. 1992-1997

	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	–
1993	40,63	0,66	41,40	24.857
1994	40,67	1,05	47,79	29.339
1995	41,12	2,41	56,75	36.041
1996	41,54	7,63	67,42	43.086
1997	41,69	11,27	80,84	47.030

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1997*, 1998; 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. 1992-1996

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
1996	2,60	2,49	2,75	3,49	3,27	1,62
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
1996	100	69,83	10,47	12,21	1,60	5,89

(*) 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*, varios años.

3.2.3 – Evolución de la audiencia de los medios de comunicación. En miles de personas. 1990-1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Lectura de diarios	10.077	10.354	10.767	11.636	11.908	12.764	12.898	12.815
Lectura de revistas	17.926	18.634	18.527	17.979	17.460	18.354	18.799	18.592
Audiencia de radio	15.934	16.715	16.772	16.926	17.918	18.972	19.129	18.707
Audiencia de TV	27.605	28.636	28.630	28.822	29.229	30.588	30.857	30.811
Nº medio de minutos vistos de televisión	184	187	194	204	210	211	214	209

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del EGM; Fundesco, *Comunicación social 1996*, 1996; Sofres A.M., *Anuario de audiencias de televisión 1996*, 1997; y datos Sofres A.M.

3.3 Recursos hidrológicos

3.3.1 – Evolución de la situación de los embalses por cuencas hidrológicas. En porcentaje de agua embalsada respecto a la capacidad total. 1994-1998

	1994	1995	1996	1997	1998
Norte	63,92	81,46	66,63	84,52	49,80
Duero	48,06	56,16	67,45	82,46	53,77
Tajo	41,70	44,57	62,15	77,06	56,22
Guadiana	12,01	28,61	63,71	83,11	64,54
Guadalquivir	11,90	23,32	76,15	85,95	69,44
Sur	21,39	22,09	77,27	75,74	55,44
Segura	10,41	11,88	21,52	37,45	26,75
Júcar	11,10	10,04	23,43	45,01	36,34
Ebro	70,85	63,15	82,86	86,36	62,36
Cataluña	75,72	78,32	79,97	65,08	35,22
Total peninsular	**36,50**	**42,79**	**65,95**	**79,28**	**57,59**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1995*, 1996; Ministerio de Medio Ambiente, *Información hidrológica*, varios números; y Ministerio de Medio Ambiente, *Boletín hidrológico semanal*, varios números.

3.3.2 – Evolución de la precipitación anual en milímetros por cuencas hidrográficas. 1991-1998

	1991	1992	1993	1994	1996	1997	1998	Media 1951-1998
Norte	1.212	1.363	1.407	1.350	1.241	1.124	943	1.274
Duero	447	510	600	531	550	652	360	588
Tajo	458	490	589	489	760	762	383	635
Guadiana	383	433	454	362	700	629	296	523
Guadalquivir	496	477	426	384	937	705	300	594
Sur	498	514	467	346	796	536	237	539
Segura y Júcar	461	472	439	324	761	356	136	468
Ebro	568	694	546	542	546	557	295	587
Cataluña	764	977	740	748	851	523	351	707
Total peninsular	**565**	**628**	**617**	**553**	**731**	**667**	**493**	**654**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1995*, 1996; Ministerio de Medio Ambiente, *Información hidrológica*, varios números; y Ministerio de Medio Ambiente, *Boletín Hidrológico Semanal*, varios números.

3.4 Urbanismo

3.4.1 – Evolución del número de municipios con planeamiento urbanístico y del suelo urbano. 1992-1997

	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	7.529.446
1996	5.596	715	2.909	1.972	7.640.479
1997	5.699	728	3.032	1.939	–

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico*, varios años.

3.4.2 – Evolución del número de edificios construidos por número de viviendas. 1992-1998

	Absoluto				%			
	Total	1 vivienda	2 viviendas	3 o más viviendas	Total	1 vivienda	2 viviendas	3 o más viviendas
1992	72.748	57.018	4.256	11.474	100	78,4	5,9	15,8
1993	70.600	57.032	3.612	9.956	100	80,8	5,1	14,1
1994	77.468	63.446	3.530	10.492	100	81,9	4,6	13,5
1995	86.643	70.671	3.664	12.308	100	81,6	4,2	14,2
1996	82.643	67.497	3.422	11.724	100	81,7	4,1	14,2
1997	98.157	81.055	3.602	13.500	100	82,6	3,7	13,8
1998 (*)	74.252	61.650	2.669	9.933	100	83,0	3,6	13,4

(*) Datos hasta agosto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Boletín estadístico,* varios números; y datos del Ministerio de Fomento.

3.4.3 – Evolución del número de viajeros en transportes urbanos por tipo de transporte. Valores absolutos en millones y porcentaje. 1991-1997

	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	23,4	1.766	64,2	340	12,3	2.751	100
1996	694	24,5	1.792	63,2	350	12,3	2.836	100
1997	708	25,1	(p) 1.752	62,0	365	12,9	2.825	100

(1) Datos de Madrid y Barcelona, y a partir de 1996 se contabilizan también los viajeros del metro de Bilbao. (2) Datos de Renfe y FEVE. (3) No se incluyen datos de cercanías de FF.CC. de Mallorca. (p) Datos provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico*, varios años.

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.1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

A.2 Bienestar

A.2.1 Procesos demográficos
A.2.2 Procesos formativos
A.2.3 Salud
A.2.4 Vivienda
A.2.5 Protección social
A.2.6 Derechos y seguridad ciudadana
A.2.7 Ocio

A.3 Territorio

A.1.1.1 – Evolución del porcentaje de variación anual del Valor Añadido Bruto per cápita en pesetas constantes de 1980. 1981-1995

	1981	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (p)	1994 (1)	1995 (2)
Andalucía	–3,83	6,21	–0,48	7,32	4,92	3,77	7,98	5,01	0,28	–1,29	1,27	3,52
Aragón	–2,40	–1,48	3,11	4,79	8,07	5,12	2,63	2,89	0,96	0,03	1,04	4,30
Asturias	0,33	6,09	–2,65	0,63	3,64	4,04	1,01	1,64	2,62	–1,87	0,58	2,15
Baleares	3,75	1,68	–5,80	5,63	5,86	2,86	7,07	6,91	3,46	0,75	1,77	4,03
Canarias	–3,79	3,60	20,64	8,17	9,01	0,50	4,11	4,53	4,26	0,20	1,88	3,27
Cantabria	0,22	1,23	–6,23	6,44	9,61	7,95	1,80	1,80	2,91	–1,13	2,24	2,26
Castilla-La Mancha	–5,14	5,06	2,60	10,36	8,17	5,60	5,15	3,59	2,47	–3,09	–0,27	2,26
Castilla y León	–4,69	3,14	–1,97	5,35	3,59	3,00	1,97	2,93	1,60	1,91	–1,49	2,25
Cataluña	–3,62	–0,11	3,56	5,80	6,55	6,40	3,80	2,60	2,32	–1,75	3,09	4,23
C. Valenciana	–1,03	2,12	5,08	5,23	3,44	4,36	6,52	3,98	1,68	–0,84	1,78	4,31
Extremadura	–1,54	5,24	–2,02	8,56	9,49	1,69	6,60	5,25	1,98	–0,36	0,46	1,91
Galicia	–2,13	4,10	–7,08	4,51	4,93	3,38	2,44	3,81	1,93	–0,25	0,44	2,07
Madrid	–1,33	1,36	11,01	7,55	2,69	5,45	6,80	4,45	1,93	–0,33	1,63	4,20
Murcia	–4,24	–0,08	13,75	4,48	2,60	4,55	8,53	2,83	1,57	–0,83	1,38	2,52
Navarra	0,99	1,29	3,96	10,64	2,37	9,16	–0,12	3,01	1,07	–3,29	0,23	2,50
País Vasco	–1,18	2,24	3,62	2,44	1,83	6,59	2,97	5,35	0,47	–1,01	0,77	4,23
La Rioja	9,39	10,55	–10,05	–2,61	3,43	3,44	4,99	3,39	4,13	–1,33	7,19	2,43
Total	**–2,34**	**2,52**	**3,07**	**5,96**	**4,82**	**4,79**	**4,95**	**3,86**	**1,76**	**–0,89**	**1,50**	**3,58**

(1) Datos provisionales. (2) Datos avance.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; INE, *Contabilidad regional de España. Base 1986*, varios años; INE, *Índice de precios de consumo. Base 1992*, 1995; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

A.1.1.2 – Evolución de la comparación del Valor Añadido Bruto per cápita, en pesetas constantes, con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1995

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (1)	1994 (1)	1995 (2)
Andalucía	81,24	78,04	75,17	75,81	75,59	74,56	76,40	76,97	75,64	75,12	74,75	74,50
Aragón	105,78	108,28	110,23	109,46	113,31	114,10	112,02	111,38	110,88	112,29	112,16	113,31
Asturias	99,48	104,17	99,98	95,54	95,12	95,14	92,22	90,80	92,03	91,59	91,22	90,40
Baleares	120,74	142,93	132,05	130,69	130,12	125,61	126,77	129,48	130,43	131,40	130,59	130,01
Canarias	78,11	87,70	102,98	104,37	107,49	102,17	100,86	101,07	102,92	103,42	103,20	102,30
Cantabria	108,84	108,65	98,76	99,29	103,95	107,22	104,12	102,26	103,72	103,76	104,79	103,73
Castilla-La Mancha	90,04	82,26	83,39	87,14	90,29	91,39	91,86	91,84	92,70	90,85	89,47	88,53
Castilla y León	100,63	96,63	93,26	93,15	92,58	91,61	89,65	89,48	89,95	93,12	91,00	90,43
Cataluña	114,56	115,60	115,36	115,33	117,29	119,11	117,80	116,40	117,09	116,14	118,03	118,83
C. Valenciana	99,89	99,20	100,32	99,44	97,90	97,19	98,30	98,15	97,87	97,74	97,83	98,34
Extremadura	64,47	65,96	64,76	66,51	69,79	68,22	69,79	71,14	71,66	72,40	72,02	71,21
Galicia	85,76	87,89	80,02	79,47	80,12	79,60	78,21	78,56	78,96	79,73	79,15	78,24
Madrid	110,87	114,91	122,34	123,83	120,97	121,40	123,20	123,53	123,36	123,67	123,45	123,82
Murcia	99,35	89,81	97,80	95,94	93,42	92,67	95,24	93,80	93,15	92,76	92,21	90,83
Navarra	126,19	121,91	123,08	128,83	126,08	131,50	125,22	124,20	123,32	120,30	118,74	117,46
País Vasco	122,55	123,64	122,85	119,37	116,77	119,68	118,23	120,66	119,84	120,41	120,25	121,72
La Rioja	136,72	158,17	137,59	126,48	124,76	123,27	123,42	122,99	126,12	125,82	133,16	131,95
Total (3)	**400.102**	**411.628**	**423.780**	**447.971**	**468.592**	**490.067**	**513.401**	**532.142**	**540.281**	**534.424**	**541.618**	**560.397**

(1) Datos provisionales. (2) Datos avance. (3) Los datos del total están en valor absoluto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; INE, *Contabilidad regional de España. Base 1986*, varios años; INE, *Índice de precios de consumo. Base 1992*, 1995; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

A.1.2 Inversión

A.1.2.1 – Evolución del número de oficinas bancarias por cada 10.000 habitantes. 1993-1998

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (*)
Andalucía	7,0	7,0	7,1	7,2	7,3	7,4
Aragón	13,3	13,4	13,6	13,7	13,9	13,9
Asturias	7,7	7,9	8,0	8,4	8,5	8,3
Baleares	12,4	12,4	12,6	13,2	13,1	13,7
Canarias	6,0	5,8	5,9	6,0	5,9	6,5
Cantabria	8,8	9,2	9,4	9,5	9,6	9,6
Castilla-La Mancha	11,0	11,0	10,8	10,7	10,7	11,1
Castilla y León	11,0	11,3	11,3	11,4	11,6	12,0
Cataluña	11,0	11,1	11,3	11,6	11,8	11,9
C. Valenciana	9,9	9,8	9,9	10,1	10,2	10,4
Extremadura	9,0	9,3	9,6	9,7	10,0	10,4
Galicia	8,7	8,8	8,9	9,0	9,1	9,2
Madrid	7,2	7,4	7,9	8,2	8,6	8,8
Murcia	7,9	8,0	8,0	8,1	8,4	9,0
Navarra	13,3	13,5	13,9	14,0	14,0	14,2
País Vasco	7,5	7,6	7,8	8,0	8,2	8,3
La Rioja	15,1	15,2	15,2	15,5	15,7	15,4
Total	**9,0**	**9,1**	**9,2**	**9,4**	**9,6**	**9,8**

(*) Datos a 30 de septiembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, 1994; Banco de España, *Boletín estadístico,* varios números.

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. Media nacional=100. 1986-1998

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (1)
Andalucía	58,6	58,8	58,0	57,6	57,2	56,1	55,6	53,9	53,7	52,0	50,7	50,2	51,5
Aragón	122,1	117,9	115,5	111,8	112,5	108,6	110,0	109,0	110,7	109,8	110,3	106,0	106,8
Asturias	82,5	83,0	81,8	81,0	83,3	83,0	84,1	83,7	84,0	86,9	86,9	85,5	83,2
Baleares	111,8	111,4	108,6	103,7	99,7	97,3	96,8	94,7	98,6	97,6	99,8	99,2	106,2
Canarias	61,2	63,5	62,2	58,0	55,4	52,1	51,7	49,1	51,2	50,9	52,1	52,7	57,1
Cantabria	98,4	94,5	94,8	92,9	94,7	95,0	91,5	87,9	90,3	86,5	89,2	87,5	75,1
Castilla-La Mancha	83,9	83,5	83,9	82,2	83,8	84,7	85,5	85,1	86,0	83,9	79,9	76,7	78,6
Castilla y León	108,7	106,5	106,1	104,9	106,4	105,7	107,9	107,3	108,3	107,6	105,8	99,5	98,5
Cataluña	126,6	123,9	132,8	139,0	138,1	138,2	138,9	138,5	137,4	132,2	135,4	128,8	123,0
C. Valenciana	95,4	94,5	92,0	88,8	86,8	82,3	80,1	79,2	78,9	78,5	76,8	77,1	79,1
Extremadura	65,2	63,1	62,6	61,6	63,1	64,3	66,4	66,5	67,1	65,1	63,6	62,1	63,5
Galicia	80,8	79,6	79,0	78,2	78,9	77,5	77,2	75,9	75,8	74,4	73,2	71,6	73,0
Madrid	145,7	150,8	151,3	153,7	151,7	161,5	158,5	168,4	167,5	180,3	184,1	198,9	192,0
Murcia	70,4	71,8	69,6	68,5	68,6	64,7	62,9	60,1	61,0	59,6	59,7	64,2	68,9
Navarra	119,2	118,7	121,2	119,2	147,0	143,2	134,6	130,8	129,5	126,3	126,6	125,5	129,8
País Vasco	134,0	137,9	126,2	124,0	126,7	126,0	136,3	132,0	131,6	130,5	129,7	131,3	130,3
La Rioja	143,8	144,7	132,4	129,1	125,9	118,1	118,8	109,1	110,9	110,5	104,7	95,9	96,4
Total (2)	**595.561**	**669.936**	**754.302**	**856.491**	**967.245**	**1.072.599**	**1.153.834**	**1.272.542**	**1.365.630**	**1.529.900**	**1.605.819**	**1.673.104**	**1.641.717**

(1) Datos a 30 de septiembre. (2) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, 1994; y Banco de España, *Boletín estadístico*, varios números.

A.1.3 Financiación pública

A.1.3.1 – Endeudamiento acumulado. 1997

	Endeudamiento (en miles de millones de pesetas)	Endeudamiento per cápita (en pesetas)	Porcentaje de endeudamiento sobre el PIB
Comunidades autónomas uniprovinciales (art. 143)			
Asturias	75	70.365	3,9
Baleares	52	70.920	2,7
Cantabria	29	55.076	2,9
Madrid (1)	497	98.958	4,0
Murcia	92	84.326	4,9
La Rioja	19	73.081	3,4
Total	764	87.827	3,9
Comunidades autónomas pluriprovinciales (art. 143)			
Aragón	145	123.108	5,6
Castilla-La Mancha	84	49.388	3,0
Castilla y León	158	63.121	3,4
Extremadura	87	80.711	6,0
Total	474	73.378	4,1
Comunidades autónomas artículo 151			
Andalucía (2)	990	138.293	9,5
Cataluña	1.378	227.300	9,1
Canarias (3)	142	90.066	4,9
C. Valenciana (3)	571	145.574	7,7
Galicia	413	151.820	9,6
Total	3.494	162.962	8,7
Comunidades autónomas forales			
Navarra	125	236.819	9,9
País Vasco	357	173.164	7,5
Total	482	186.140	8,0
Total comunidades autónomas	**5.214**	**132.772**	**6,7**

Notas: Datos provisionales. (1) Artículo 144c. Territorios uniprovinciales que no tengan entidad regional histórica. (2) Artículo 151.1. (3) 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 Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico 1997*, 1998; y Banco de España, *Boletín estadístico*, noviembre de 1998.

A.1.4.1 – Evolución del IPC. En números índice. Base 1980=100. 1981-1998

	1981	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (*)
Andalucía	114,8	173,6	189,0	197,2	207,3	221,4	237,5	249,0	262,0	274,5	286,8	299,4	308,1	312,7	315,0
Aragón	114,2	171,2	184,1	192,4	203,9	216,6	231,8	245,9	258,2	269,4	281,0	291,9	303,6	308,1	310,9
Asturias	113,3	168,6	181,6	189,1	199,7	213,6	228,1	241,8	255,2	268,2	280,9	293,9	303,1	309,6	313,3
Baleares	113,5	169,3	185,1	193,8	202,8	215,2	228,8	238,2	249,0	260,7	274,1	286,6	296,6	303,5	307,6
Canarias	117,2	174,7	183,4	192,2	200,4	215,2	227,2	237,7	249,8	263,2	277,4	290,1	296,7	304,3	310,9
Cantabria	114,4	166,5	180,5	186,5	197,1	207,8	219,8	231,6	244,9	255,4	265,7	277,9	286,5	291,5	296,1
Castilla-La Mancha	114,9	171,2	184,1	191,7	200,7	214,2	227,3	239,9	251,0	264,4	275,5	288,5	298,8	304,3	305,2
Castilla y León	115,0	171,8	185,6	192,5	203,4	216,3	229,7	242,4	253,8	267,0	278,5	290,4	300,4	305,8	307,6
Cataluña	113,1	173,1	188,2	198,5	209,4	224,7	241,2	257,6	271,6	285,9	297,3	310,1	321,5	328,4	333,2
C. Valenciana	114,4	174,2	188,1	197,5	209,6	224,5	238,1	251,1	264,8	276,8	287,5	299,9	309,3	315,8	319,5
Extremadura	114,8	174,2	187,2	194,2	204,5	217,0	227,8	239,9	253,7	266,4	280,0	292,0	303,1	308,1	311,1
Galicia	115,6	172,7	188,7	197,2	210,0	225,6	238,5	251,1	264,9	278,1	291,0	303,7	313,2	319,4	323,3
Madrid	114,2	170,7	183,7	191,1	205,2	219,4	233,0	244,8	259,1	271,4	282,5	292,9	300,5	307,3	322,7
Murcia	115,0	172,0	185,4	195,1	206,1	222,2	236,9	250,7	263,1	273,8	287,0	300,4	310,7	318,4	321,8
Navarra	113,4	166,1	181,2	190,2	199,9	212,7	228,5	242,7	255,2	270,7	283,1	299,3	310,5	318,4	322,1
País Vasco	115,0	178,2	194,2	203,8	216,2	229,5	244,2	256,2	269,7	283,5	296,2	309,4	320,2	327,4	333,7
La Rioja	115,2	173,7	186,8	194,8	209,2	226,2	240,3	253,4	267,1	279,8	293,3	307,6	320,0	326,8	331,7
Total	**114,4**	**172,6**	**186,9**	**195,5**	**206,9**	**221,2**	**235,6**	**248,7**	**262,0**	**275,0**	**286,7**	**299,0**	**308,8**	**314,9**	**318,5**

(*) Datos de noviembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Índices de precios de consumo. Base 1992,* 1995; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

A.1.4.2 – Evolución de la comparación del consumo final y de la renta bruta disponible per cápita de las familias residentes en pesetas constantes de 1980 con la media nacional. Media nacional=100. 1991-1995

	Consumo final					Renta bruta disponible per cápita			
	1991	1992	1993 (1)	1994 (1)	1995 (2)	1991	1992 (1)	1993 (1)	1994 (2)
Andalucía	81,5	81,5	81,3	81,2	81,2	77,6	78,9	78,0	78,9
Aragón	113,3	113,9	114,1	113,9	114,1	116,9	118,0	121,0	121,1
Asturias	103,2	103,1	103,2	102,9	103,0	105,6	106,4	104,6	100,7
Baleares	125,5	125,5	125,3	124,9	125,0	128,1	128,2	127,5	128,8
Canarias	91,9	91,7	92,0	91,1	91,7	96,7	96,7	97,3	97,1
Cantabria	104,7	104,7	104,6	104,5	104,2	103,7	104,6	104,8	102,4
Castilla-La Mancha	88,4	88,9	88,6	88,7	88,6	87,9	88,7	88,4	88,9
Castilla y León	99,1	99,3	98,7	98,9	98,9	98,8	98,3	97,9	98,0
Cataluña	112,3	113,0	113,4	113,5	113,4	112,6	112,0	113,4	113,7
C. Valenciana	100,9	100,8	100,8	100,7	100,6	98,6	98,1	98,0	97,8
Extremadura	74,1	73,9	73,9	73,6	73,9	78,7	79,2	76,5	76,7
Galicia	87,9	87,4	87,5	87,5	87,5	87,1	86,3	85,9	85,6
Madrid	115,6	115,1	115,3	115,5	115,6	115,3	113,9	114,3	114,8
Murcia	89,9	89,9	90,1	89,6	89,5	86,1	86,1	87,1	86,2
Navarra	124,3	124,4	123,6	124,3	123,6	126,2	125,4	123,3	124,0
País Vasco	113,2	112,6	112,6	112,6	112,8	122,9	125,0	124,9	122,0
La Rioja	102,6	102,4	102,8	102,6	102,6	109,5	108,8	111,8	110,7
Total (3)	**354.062**	**364.759**	**357.966**	**362.306**	**368.761**	**688.752**	**697.649**	**707.904**	**697.447**

(1) Datos provisionales. (2) Datos avance. (3) Los datos del total están en valor absoluto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; INE, *Contabilidad regional de España*, varios años; INE, *Índice de precios de consumo. Base 1992*, 1995; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

A.1.5.1 – Evolución de la tasa de actividad, ocupación y paro. 1994-1998

	Tasa de actividad					Tasa de ocupación					Tasa de paro				
	1994	1995	1996	1997	1998 (*)	1994	1995	1996	1997	1998 (*)	1994	1995	1996	1997	1998 (*)
Andalucía	47,27	47,10	48,25	49,05	48,96	30,76	31,11	32,59	33,40	34,18	34,63	33,91	32,45	31,91	30,19
Aragón	47,74	47,05	48,13	48,67	49,04	39,46	39,68	40,84	42,38	43,73	18,14	15,91	15,13	12,92	10,83
Asturias	42,65	42,47	43,55	43,45	42,90	32,79	34,67	34,43	34,44	35,39	22,50	20,18	20,93	20,73	17,50
Baleares	52,54	53,01	53,46	53,39	54,67	43,15	45,11	46,27	47,38	49,90	17,72	14,26	13,45	11,25	8,72
Canarias	51,19	50,53	50,78	52,40	52,01	38,61	38,55	39,59	42,49	42,30	26,67	23,75	22,05	18,90	18,66
Cantabria	45,98	46,67	45,14	46,98	47,90	36,52	35,78	34,42	37,36	39,23	23,20	22,31	23,76	20,49	18,09
Castilla-La Mancha	43,81	44,02	45,14	46,62	47,36	35,51	35,20	36,34	38,22	39,72	19,53	20,16	19,49	18,03	16,12
Castilla y León	44,83	46,06	46,15	46,26	47,34	35,40	36,81	36,98	37,31	39,27	21,26	20,51	19,87	19,35	17,05
Cataluña	52,29	52,41	52,71	52,96	53,61	41,18	41,96	42,73	44,39	46,07	21,20	19,87	18,94	16,18	14,07
C. Valenciana	51,81	51,83	51,68	51,19	51,04	39,48	40,78	40,43	41,83	42,48	24,60	22,43	21,77	18,29	16,76
Extremadura	44,45	46,27	46,66	47,22	46,86	30,18	31,96	32,63	32,99	33,75	31,53	30,57	30,07	30,10	27,98
Galicia	48,94	48,83	48,91	47,53	47,90	39,68	40,03	39,81	39,28	39,75	19,38	17,60	18,60	17,37	17,00
Madrid	48,73	51,11	52,09	51,59	52,46	38,58	40,30	41,41	42,19	43,77	20,86	20,92	20,50	18,23	16,56
Murcia	50,05	49,14	49,04	52,74	51,21	37,99	38,23	37,32	42,67	42,40	25,35	23,69	23,89	19,12	17,21
Navarra	48,25	47,54	49,02	51,63	51,33	41,08	41,37	43,46	46,61	46,42	14,74	12,93	11,35	9,73	9,61
País Vasco	50,96	49,68	49,17	50,68	50,55	38,56	38,42	38,83	40,93	42,03	24,88	22,96	21,04	19,25	16,87
La Rioja	46,62	45,68	47,27	45,99	46,41	38,84	38,86	40,62	41,04	41,43	17,05	16,07	14,07	10,76	10,74
Total	**48,82**	**49,14**	**49,61**	**49,99**	**50,25**	**37,16**	**37,96**	**38,60**	**39,84**	**40,93**	**24,15**	**22,91**	**22,19**	**20,32**	**18,55**

Nota: Se define la tasa de actividad como el porcentaje de población activa respecto a la población total mayor de 16 años; la tasa de ocupación como el porcentaje de población ocupada sobre la población total mayor de 16 años; y la tasa de paro como el porcentaje de población parada sobre la población activa total. (*) Datos del tercer trimestre.

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

A.1.5.2 – Evolución de los ocupados por sectores económicos. En miles. 1988-1998

	Agricultura		% de variación	Industria		% de variación	Construcción		% de variación	Servicios		% de variación
	1988	1998 (*)	88/98	1988	1998 (*)	88/98	1988	1998 (*)	88/98	1988	1998 (*)	88/98
Andalucía	324,4	217,5	–33,0	251,1	257,6	2,6	183,4	207,0	12,9	958,9	1.271,2	32,6
Aragón	54,9	43,9	–20,0	103,5	110,0	6,3	32,4	31,9	–1,5	194,0	249,8	28,8
Asturias	73,4	34,6	–52,9	91,4	66,5	–27,2	29,0	39,1	34,8	152,1	184,7	21,4
Baleares	13,1	7,4	–43,5	47,2	31,3	–33,7	27,8	33,2	19,4	157,2	226,5	44,1
Canarias	43,5	32,7	–24,8	47,6	41,5	–12,8	55,4	67,7	22,2	291,7	399,0	36,8
Cantabria	25,3	17,1	–32,4	35,8	35,9	0,3	14,2	20,7	45,8	79,9	100,5	25,8
Castilla-La Mancha	113,6	71,0	–37,5	117,1	109,9	–6,1	57,7	77,9	35,0	224,2	292,3	30,4
Castilla y León	190,5	99,2	–47,9	154,8	155,2	0,3	84,6	87,9	3,9	373,0	487,0	30,6
Cataluña	91,9	81,4	–11,4	708,2	685,1	–3,3	164,5	213,1	29,5	1.031,5	1.366,1	32,4
C. Valenciana	130,0	80,3	–38,2	340,5	365,3	7,3	99,8	124,4	24,6	640,5	811,1	26,6
Extremadura	78,6	48,5	–38,3	25,0	28,2	12,8	36,8	38,9	5,7	145,0	177,9	22,7
Galicia	408,4	179,2	–56,1	150,1	166,9	11,2	90,4	100,7	11,4	400,8	472,7	17,9
Madrid	20,1	19,1	–5,0	370,2	322,4	–12,9	109,6	162,3	48,1	1.024,2	1.327,1	29,6
Murcia	45,4	50,3	10,8	72,2	66,0	–8,6	28,8	36,9	28,1	156,9	217,3	38,5
Navarra	18,4	19,8	7,6	54,4	63,6	16,9	12,2	15,3	25,4	84,6	107,4	27,0
País Vasco	27,8	17,9	–35,6	220,8	212,3	–3,8	47,8	62,1	29,9	360,0	446,8	24,1
La Rioja	13,4	9,3	–30,6	27,1	28,7	5,9	6,2	8,8	41,9	42,4	43,8	3,3
Ceuta y Melilla	0,3	0,2	–33,3	1,8	1,6	–11,1	1,5	2,4	60,0	28,9	35,9	24,2
Total	**1.673,0**	**1.029,4**	**–38,5**	**2.818,8**	**2.748,0**	**–2,5**	**1.082,1**	**1.330,3**	**22,9**	**6.345,8**	**8.217,1**	**29,5**

(*) Datos del tercer trimestre.

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

A.1.5.3 – Evolución de las tasas representativas de la incidencia del paro en las viviendas familiares con al menos un activo. 1994-1998

	Todos los activos son parados					Todos los activos son ocupados				
	1994	1995	1996	1997	1998 (*)	1994	1995	1996	1997	1998 (*)
Andalucía	19,5	19,7	17,4	17,3	15,6	56,4	57,5	59,8	58,7	61,5
Aragón	7,0	6,4	5,5	4,2	4,0	74,4	77,4	79,1	80,7	82,2
Asturias	13,0	10,5	11,2	11,6	10,4	68,8	74,0	71,3	71,0	71,4
Baleares	7,5	6,4	4,1	5,3	5,1	73,2	77,5	80,5	83,8	82,2
Canarias	11,7	10,7	8,2	8,3	8,1	65,4	67,4	69,6	72,2	71,3
Cantabria	9,2	10,3	10,2	8,8	7,1	70,2	65,8	66,4	69,3	72,2
Castilla-La Mancha	8,4	9,1	8,1	7,2	6,5	74,0	73,1	73,7	75,1	76,1
Castilla y León	9,3	8,1	7,9	7,8	8,1	70,6	71,6	72,6	72,1	73,2
Cataluña	8,5	9,3	7,7	7,3	5,7	69,4	71,1	72,1	75,3	77,8
C. Valenciana	9,9	8,8	9,4	7,3	6,6	65,5	69,7	70,3	73,2	74,8
Extremadura	18,7	17,8	17,6	15,9	14,0	59,3	60,4	58,8	60,1	62,8
Galicia	8,3	7,9	8,5	7,8	7,9	70,9	71,7	70,0	73,0	73,3
Madrid	10,2	9,2	7,9	7,8	7,1	71,2	70,3	71,2	72,9	73,9
Murcia	12,1	10,0	10,0	8,0	6,4	65,9	67,9	67,1	72,1	74,4
Navarra	6,3	4,7	3,6	3,7	2,8	77,7	80,8	83,6	85,4	85,5
País Vasco	9,3	9,1	8,8	8,9	7,6	64,9	68,2	71,0	71,1	73,1
La Rioja	5,9	5,5	6,0	4,2	4,5	75,2	78,2	79,6	84,3	82,4
Ceuta y Melilla	15,2	14,4	12,3	9,1	9,6	61,5	63,6	62,2	62,1	68,3
Total	**11,3**	**10,9**	**10,0**	**9,4**	**8,5**	**67,0**	**68,5**	**69,5**	**71,0**	**72,6**

(*) Datos del segundo trimestre.

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

A.1.5.4 – Evolución del índice de rotación del empleo y del número de accidentes de trabajo por cada 100 ocupados. 1994-1998

	Índice de rotación del empleo					Accidentes de trabajo por cada 100 ocupados				
	1994	1995	1996	1997	1998 (1)	1994	1995	1996	1997	1998 (2)
Andalucía	2,7	3,4	4,3	5,2	4,2	4,5	4,8	4,7	5,0	2,7
Aragón	2,7	3,5	4,0	5,2	4,4	3,8	4,4	4,3	4,6	2,4
Asturias	1,5	2,0	2,3	2,7	2,3	5,7	7,2	7,1	7,2	3,4
Baleares	3,0	5,6	7,8	9,3	8,6	5,4	5,8	6,6	7,0	3,6
Canarias	1,9	2,9	3,2	3,9	2,8	4,4	4,9	5,3	5,6	3,1
Cantabria	1,9	2,7	3,1	3,8	3,3	4,2	4,2	4,3	4,4	2,2
Castilla-La Mancha	2,2	2,7	2,9	3,4	2,7	4,2	4,7	4,6	4,7	2,3
Castilla y León	2,0	2,5	3,0	3,5	2,8	3,9	3,9	4,1	4,2	2,1
Cataluña	2,4	3,9	4,8	6,3	5,4	5,5	5,7	5,7	5,9	3,1
C. Valenciana	2,0	2,8	3,3	4,0	3,3	5,2	5,7	5,8	6,2	3,3
Extremadura	2,7	3,7	4,6	5,3	4,1	3,4	3,5	3,5	3,8	2,0
Galicia	1,4	1,9	2,4	2,9	2,3	2,9	3,3	3,4	3,6	1,8
Madrid	2,1	2,9	3,7	4,5	3,7	4,0	3,8	4,3	4,8	2,1
Murcia	2,7	3,7	4,4	5,9	4,9	5,6	6,3	6,7	6,8	3,7
Navarra	3,1	4,2	4,7	5,4	4,1	5,4	5,7	5,2	5,1	2,8
País Vasco	1,9	2,8	3,4	4,4	3,6	5,0	5,4	5,6	5,5	2,9
La Rioja	2,7	3,8	4,5	6,1	4,5	4,1	4,6	4,5	4,9	2,6
Total	**2,2**	**3,1**	**3,8**	**4,6**	**3,8**	**4,6**	**4,9**	**5,0**	**5,2**	**2,7**

Notas: Se define el índice de rotación del empleo como el número de colocaciones registradas por parado registrado. (1) Datos hasta agosto. (2) Datos hasta junio.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 153, 1998.

A.1.5.5 – Evolución de la comparación de la ganancia media por trabajador en la industria y los servicios con la media nacional. Pagos totales mensuales en jornada normal y extraordinaria. Media nacional=100. 1989-1998

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (1)
Andalucía	94,1	93,4	92,9	94,7	92,6	93,7	94,7	91,5	91,9	93,4
Aragón	109,2	107,6	104,9	103,8	103,2	104,4	103,6	104,5	102,1	98,6
Asturias	110,6	112,2	108,6	109,2	109,9	108,3	107,4	107,1	106,7	112,5
Baleares	95,7	93,2	91,2	91,2	91,0	92,8	93,6	96,1	94,7	89,6
Canarias	82,7	83,0	83,5	86,1	85,5	84,7	84,8	82,1	82,0	82,9
Cantabria	98,6	98,9	99,1	98,0	99,2	100,3	103,1	104,8	102,1	99,2
Castilla-La Mancha	78,8	78,6	79,6	80,4	80,7	83,5	85,8	85,5	84,3	86,0
Castilla y León	97,8	97,4	98,4	96,5	94,5	95,9	95,3	97,1	98,2	98,2
Cataluña	102,9	102,3	103,1	101,8	102,9	102,4	103,0	102,3	102,9	100,8
C. Valenciana	84,1	85,6	87,5	88,1	88,8	88,6	88,2	90,4	89,5	87,3
Extremadura	90,2	87,6	86,4	85,2	83,5	83,0	82,9	80,0	80,7	84,5
Galicia	87,2	87,1	86,2	85,1	84,3	85,9	85,6	85,4	85,2	91,7
Madrid	119,2	120,7	119,6	120,6	118,6	116,2	114,6	112,6	113,7	115,8
Murcia	74,6	78,2	78,7	77,2	78,5	80,0	79,3	80,5	79,8	78,5
Navarra	99,0	98,2	99,2	100,0	100,3	103,7	106,9	109,0	108,0	107,6
País Vasco	120,3	120,9	120,8	118,8	119,1	120,5	121,2	123,6	123,6	122,3
La Rioja	82,1	82,3	83,4	84,3	86,1	88,0	90,3	92,3	93,8	85,8
Total (2)	**136.093**	**147.744**	**158.911**	**170.877**	**181.742**	**190.365**	**198.952**	**228.913**	**235.921**	**221.531**

(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*, 4º trimestre y media mensual 1995, 1996; e INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 84, 1998.

A.1.6.1 – Evolución del saldo de creación-disolución de sociedades mercantiles. 1980-1995

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	% de variación 80/95
Andalucía	1.529	3.862	5.464	6.393	8.700	9.458	7.111	9.072	9.328	11.407	13.083	13.673	794,24
Aragón	610	1.292	1.387	1.553	2.067	2.156	1.641	1.614	1.477	1.742	2.581	2.662	336,39
Asturias	250	732	963	1.055	1.270	1.402	1.235	1.226	1.345	1.432	1.901	1.751	600,40
Baleares	459	1.280	1.573	1.407	1.982	2.054	1.089	1.380	1.270	1.577	3.039	3.055	565,58
Canarias	570	1.358	2.206	2.623	3.021	2.740	1.778	2.090	2.174	2.531	3.633	3.876	580,00
Cantabria	173	325	331	473	597	642	525	621	603	614	939	850	391,33
Castilla-La Mancha	436	1.080	1.459	1.634	2.024	2.416	1.917	2.400	2.656	2.308	3.653	4.847	1.011,70
Castilla y León	582	1.220	1.628	1.828	2.327	2.566	2.257	2.552	2.729	3.355	4.292	4.988	757,04
Cataluña	2.928	6.962	4.052	5.991	16.443	17.175	10.521	12.887	11.653	14.032	19.117	19.628	570,36
C. Valenciana	1.748	3.801	5.112	5.706	7.938	9.029	6.748	7.220	7.204	8.841	12.232	13.438	668,76
Extremadura	189	339	495	467	539	641	495	743	1.011	1.216	1.453	1.533	711,11
Galicia	586	1.506	2.398	2.406	3.018	3.584	3.087	3.328	3.967	4.376	5.280	6.288	973,04
Madrid	2.146	4.654	4.835	2.540	12.424	14.204	11.318	15.322	12.818	15.754	17.634	16.857	685,51
Murcia	450	846	1.220	1.205	1.418	1.783	1.249	1.371	1.244	1.895	2.902	3.576	694,67
Navarra	336	512	752	777	895	1.072	847	748	689	698	846	904	169,05
País Vasco	902	1.619	2.483	2.555	3.107	3.221	2.669	2.895	2.525	3.058	3.551	3.639	303,44
La Rioja	317	185	274	302	328	383	284	374	334	331	485	569	79,50
Total	**14.211**	**31.573**	**36.632**	**38.915**	**68.098**	**74.526**	**54.771**	**65.843**	**63.027**	**75.167**	**96.621**	**102.134**	**618,70**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años.

A.1.6.2 – Evolución del número de empresas por sectores. En porcentaje. 1996-1998

	Industria			Construcción			Servicios		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Andalucía	8,62	8,29	8,10	6,97	7,13	7,48	84,41	84,57	84,42
Aragón	11,86	11,53	10,20	11,56	11,64	12,26	76,58	76,83	77,54
Asturias	7,60	7,26	7,09	10,09	10,33	10,53	82,31	82,41	82,39
Baleares	8,84	8,41	7,97	12,52	12,69	13,39	78,64	78,89	78,65
Canarias	6,61	6,30	5,98	6,92	7,35	3,54	86,48	86,35	90,48
Cantabria	8,05	7,74	7,46	11,25	11,28	11,85	80,70	80,98	80,69
Castilla-La Mancha	13,59	13,28	12,60	12,69	12,81	13,45	73,72	73,91	73,95
Castilla y León	9,73	9,44	8,85	12,64	12,85	13,48	77,64	77,72	77,67
Cataluña	12,74	12,30	11,76	10,22	10,24	11,07	77,05	77,46	77,17
C. Valenciana	12,83	12,34	11,46	9,21	9,36	9,79	77,96	78,30	78,75
Extremadura	9,52	9,22	8,92	10,57	10,86	10,97	79,91	79,92	80,11
Galicia	11,62	9,36	8,82	13,86	11,57	11,97	74,52	79,07	79,20
Madrid	8,04	7,68	7,32	8,85	9,09	9,45	83,11	83,23	83,23
Murcia	12,04	10,93	10,50	10,31	9,94	10,36	77,66	79,13	79,14
Navarra	10,89	10,49	10,22	13,64	14,13	14,33	75,47	75,38	75,45
País Vasco	11,22	10,57	10,69	11,22	10,88	10,85	77,56	78,55	78,46
La Rioja	16,93	16,45	15,51	11,26	11,42	11,82	71,81	72,12	72,67
Total	**10,41**	**10,06**	**9,57**	**9,85**	**10,01**	**10,47**	**79,74**	**79,93**	**79,96**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *El Directorio Central de Empresas (DIRCE)*, varios años.

A.1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

A.1.7.1 – Evolución de la comparación de los residuos sólidos urbanos, en kilogramos por habitante y año, con la media nacional. Media nacional=100. 1991-1996

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Andalucía	91,83	84,91	85,27	84,80	81,73	81,24
Aragón	73,81	91,47	82,47	82,51	79,36	79,48
Asturias	94,60	88,17	85,96	96,35	92,82	93,58
Baleares	175,74	161,47	155,59	153,78	146,13	149,19
Canarias	126,89	137,74	136,60	135,42	129,06	127,70
Cantabria	91,18	96,02	95,71	95,70	91,98	91,82
Castilla-La Mancha	107,58	99,99	97,73	97,68	93,86	91,72
Castilla y León	78,87	114,81	112,06	112,50	108,58	110,64
Cataluña	118,33	109,79	110,64	110,39	116,47	117,09
C. Valenciana	93,90	86,90	88,69	88,28	84,47	84,69
Extremadura	90,66	111,79	107,30	107,54	103,60	100,91
Galicia	83,56	84,94	81,91	81,94	78,79	78,61
Madrid	106,96	108,76	110,50	109,85	123,41	124,16
Murcia	107,72	99,39	101,67	100,91	96,28	95,42
Navarra	82,55	76,52	110,27	109,92	105,33	104,96
País Vasco	90,91	93,14	91,11	91,39	88,13	88,04
La Rioja	88,29	82,05	91,55	91,48	87,87	88,87
Ceuta y Melilla	109,25	100,82	106,86	106,10	101,29	97,10
Total (*)	**329,47**	**354,50**	**364,76**	**365,23**	**380,58**	**380,29**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico,* varios años; Ministerio de Medio Ambiente, *Medio Ambiente en España*, varios años; e INE, *Anuario estadístico,* varios años.

A.2.1.1 – Evolución de la tasa de natalidad, mortalidad y mortalidad infantil. 1993-1996

	Natalidad				Mortalidad				Mortalidad infantil		
	1993	1994	1995	1996 (*)	1993	1994	1995	1996 (*)	1993	1994	1995
Andalucía	12,29	11,56	11,22	10,79	8,11	7,97	8,17	8,20	7,99	6,56	6,36
Aragón	8,05	8,13	7,89	7,85	10,19	10,19	10,55	10,58	5,24	4,26	5,90
Asturias	6,42	6,14	6,10	6,11	10,78	10,40	11,11	11,26	7,60	6,76	6,98
Baleares	10,82	10,43	10,37	10,52	9,32	9,04	9,26	10,33	5,32	4,43	4,53
Canarias	11,56	11,12	10,95	10,65	6,99	6,79	6,71	7,15	6,81	5,33	5,02
Cantabria	7,82	7,24	7,11	7,32	9,36	9,24	9,58	10,00	7,53	5,52	4,02
Castilla-La Mancha	10,92	10,69	10,47	9,51	9,97	9,90	9,92	9,47	5,47	5,36	4,74
Castilla y León	7,71	7,36	7,23	7,01	9,74	9,67	9,97	9,77	7,06	6,13	5,22
Cataluña	9,21	8,98	8,90	8,96	8,73	8,66	8,90	9,01	5,34	4,96	4,65
C. Valenciana	9,94	9,49	9,37	9,28	8,86	2,76	8,87	9,29	6,33	5,39	5,77
Extremadura	11,18	10,74	10,36	9,58	10,00	9,63	9,90	9,36	5,94	7,35	4,70
Galicia	7,81	7,23	6,92	6,77	10,00	10,12	4,04	4,26	8,13	7,52	5,48
Madrid	9,90	9,47	9,32	9,46	7,10	7,06	7,21	7,44	6,51	6,27	5,01
Murcia	12,55	11,67	11,68	11,62	7,97	7,93	7,81	7,97	5,92	7,28	4,93
Navarra	8,97	8,88	8,82	9,11	8,64	8,55	8,76	8,99	6,83	8,17	6,70
País Vasco	7,62	7,36	7,43	7,76	8,04	8,08	8,48	8,66	6,17	5,76	5,67
La Rioja	8,14	8,24	7,82	7,74	9,45	9,25	9,74	9,56	6,52	7,83	7,29
Total	**9,84**	**9,42**	**9,22**	**9,09**	**8,66**	**7,97**	**8,31**	**8,44**	**6,66**	**6,01**	**5,44**

Notas: Se define la tasa de natalidad como el número de nacidos vivos por cada 1.000 habitantes; la tasa de mortalidad como el número de defunciones por cada 1.000 habitantes; y la tasa de mortalidad infantil como el número de defunciones de menores de 1 año por cada 1.000 nacimientos. (*) Datos provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Movimiento natural de la población española*, varios años; INE, *Anuario estadístico*, varios años; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

A.2.1.2 – Evolución de la tasa de nupcialidad y del número anual de divorcios por cada 100 matrimonios. 1992-1996

	Tasa de nupcialidad				Divorcios por 100 matrimonios				
	1993	1994	1995	1996 (*)	1992	1993	1994	1995	1996 (*)
Andalucía	5,40	5,37	5,38	5,22	9,06	10,70	12,03	12,32	12,78
Aragón	4,91	4,65	4,61	4,65	10,90	12,42	13,02	14,50	13,84
Asturias	4,37	4,29	4,18	4,32	18,48	19,44	23,15	22,27	22,34
Baleares	5,61	5,72	5,51	5,21	18,24	21,25	20,83	24,17	26,91
Canarias	5,37	5,43	5,27	4,48	21,80	23,99	26,38	28,65	35,22
Cantabria	4,39	4,38	4,31	4,79	12,17	15,67	16,16	16,64	17,53
Castilla-La Mancha	5,36	5,26	5,13	5,24	4,77	5,66	6,32	6,55	7,22
Castilla y León	4,18	4,20	4,13	4,61	8,09	9,55	10,10	10,42	9,97
Cataluña	5,22	5,17	5,28	5,06	16,83	20,78	22,61	23,86	24,05
C. Valenciana	5,26	5,27	5,49	5,15	14,19	16,22	18,02	17,72	19,32
Extremadura	5,04	4,84	4,80	4,79	5,38	5,85	7,26	8,10	7,93
Galicia	4,51	4,29	4,30	4,36	11,29	13,68	15,37	17,55	15,38
Madrid	5,50	5,37	5,35	4,33	14,06	15,20	17,08	17,50	18,95
Murcia	5,48	5,51	5,61	5,55	9,12	9,06	11,57	11,89	13,35
Navarra	5,20	5,09	5,06	5,06	9,26	10,15	10,44	9,72	11,19
País Vasco	4,60	4,59	4,65	4,54	10,85	14,63	14,60	15,24	14,80
La Rioja	4,55	4,70	4,51	4,87	11,13	11,26	13,42	13,73	13,64
Total	**5,11**	**5,06**	**5,08**	**4,86**	**12,44**	**14,48**	**15,98**	**16,70**	**17,14**

Notas: Se define la tasa de nupcialidad como el número de matrimonios por cada 1.000 habitantes. (*) Datos provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Movimiento natural de la población española*, varios años; INE, *Anuario estadístico*, varios años; INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; y Consejo General del Poder Judicial, *Memoria,* varios años.

A.2.1.3 – Evolución de la densidad de población, del porcentaje de habitantes que residen en capitales de provincia y de los extranjeros residentes por cada 1.000 habitantes. 1994-1998

	Densidad de población					Habitantes en capitales			Extranjeros residentes		
	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Andalucía	104,08	104,35	104,85	105,15	105,42	33,02	32,97	33,03	8,71	9,48	9,89
Aragón	32,06	31,95	31,87	31,76	31,54	56,83	57,10	57,26	5,33	5,82	5,32
Asturias	132,07	131,41	130,17	129,33	129,01	18,06	18,12	18,63	5,80	6,08	6,04
Baleares	190,81	192,47	188,28	188,98	189,60	40,70	40,43	41,59	35,14	37,76	41,87
Canarias	266,43	267,96	270,46	272,40	267,98	36,78	36,70	35,74	30,90	34,41	36,42
Cantabria	127,81	127,46	127,52	127,32	125,99	36,35	36,43	35,16	5,04	5,47	5,86
Castilla-La Mancha	26,94	26,88	27,47	27,54	26,74	21,74	21,89	22,44	3,36	3,94	4,01
Castilla y León	34,36	34,12	34,32	34,18	33,68	43,08	43,41	42,40	5,54	5,87	6,00
Cataluña	245,15	245,00	243,37	242,91	245,24	30,70	30,37	29,66	13,68	17,53	18,61
C. Valenciana	217,29	217,68	216,82	217,02	218,47	29,53	29,46	29,50	14,37	14,74	15,21
Extremadura	32,62	32,45	33,28	33,31	32,61	19,20	19,41	18,68	4,30	4,84	4,25
Galicia	118,92	118,54	118,67	118,35	116,65	18,63	18,70	18,71	6,04	6,20	6,50
Madrid	810,66	813,05	805,06	804,94	819,36	58,83	58,30	57,13	18,59	18,40	21,81
Murcia	122,30	122,87	123,50	124,07	123,21	31,18	31,17	31,87	6,12	6,86	7,37
Navarra	65,14	65,16	65,30	65,36	64,91	34,71	34,74	31,58	7,23	8,01	8,92
País Vasco	370,89	368,69	368,56	366,69	364,99	35,88	36,01	36,18	5,91	6,57	6,32
La Rioja	67,50	67,36	66,52	66,31	67,23	46,63	46,76	47,49	5,12	6,30	7,14
Total	**77,36**	**77,45**	**77,61**	**77,72**	**78,27**	**35,29**	**35,21**	**34,72**	**11,82**	**12,60**	**13,50**

Notas: Se define la densidad de población como el número de habitantes por kilómetro cuadrado.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; e Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, 1994.

A.2.2.1 – Evolución del número de alumnos por profesor en EGB y en Enseñanzas Medias. Cursos 1992/93-1997/98

	EGB				Enseñanzas Medias					
	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97 (1)	1997/98 (2)
Andalucía	23,78	25,01	24,28	21,36	15,96	16,28	16,17	15,81	11,53	10,87
Aragón	20,04	18,25	17,49	17,17	13,83	13,58	13,31	12,99	11,00	12,93
Asturias	20,98	19,14	17,80	17,47	14,67	14,41	13,81	13,46	11,87	12,72
Baleares	24,53	23,03	22,24	21,35	14,13	13,65	13,05	12,29	11,79	12,60
Canarias	21,31	20,55	20,14	19,32	14,27	13,76	13,74	13,75	13,08	11,05
Cantabria	21,44	19,83	18,78	18,55	15,16	15,15	14,98	14,46	13,08	14,22
Castilla-La Mancha	21,82	20,54	19,56	18,34	14,01	13,61	13,30	12,65	11,39	10,98
Castilla y León	19,71	18,28	17,44	16,92	14,34	13,95	13,79	13,26	11,82	13,22
Cataluña	25,46	24,80	24,19	23,80	14,87	14,73	14,31	13,66	10,77	14,63
C. Valenciana	24,18	23,28	19,67	20,46	15,22	15,18	15,54	15,45	14,53	13,40
Extremadura	21,65	20,42	19,74	18,09	13,67	13,86	13,54	13,19	12,21	11,71
Galicia	20,56	19,98	19,05	16,94	14,21	14,13	14,14	13,71	13,17	12,82
Madrid	23,64	21,77	20,63	20,51	15,49	15,03	14,71	14,19	13,74	16,78
Murcia	23,74	21,84	20,83	20,55	15,88	15,74	14,92	14,34	13,23	12,73
Navarra	18,22	17,95	18,60	15,23	13,59	13,26	13,06	12,57	8,74	11,84
País Vasco	22,11	21,57	20,94	15,17	15,42	15,21	14,73	14,28	11,06	16,50
La Rioja	21,34	19,23	18,17	16,59	14,70	14,94	14,17	13,08	11,69	12,87
Total	**22,85**	**22,12**	**21,02**	**19,73**	**15,00**	**14,85**	**14,62**	**14,17**	**12,10**	**13,04**

Notas: Se consideran Enseñanzas Medias a los estudios de BUP y COU, Formación Profesional, Bachillerato experimental, Módulos profesionales, Bachillerato LOGSE y Educación Secundaria Obligatoria. (1) Datos provisionales. (2) Datos avance.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la enseñanza en España*, varios años.

A.2.2.2 – Evolución de la comparación del número de alumnos matriculados en Bachillerato y en Formación Profesional por cada 1.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. Cursos 1994/95-1997/98

	Bachillerato				Formación Profesional			
	1994/95	1995/96	1996/97 (1)	1997/98 (2)	1994/95	1995/96	1996/97 (1)	1997/98 (2)
Andalucía	104,32	86,23	100,72	99,34	97,52	99,07	99,00	102,19
Aragón	88,80	574,29	71,78	73,79	91,84	91,42	88,26	84,65
Asturias	113,47	85,03	94,92	92,99	79,67	76,71	69,85	66,58
Baleares	97,67	65,64	74,05	74,76	41,11	32,30	27,67	19,06
Canarias	98,34	83,60	106,55	113,21	140,00	137,93	132,18	124,90
Cantabria	105,02	78,30	87,78	92,60	112,14	108,79	101,29	96,57
Castilla-La Mancha	89,62	65,36	72,00	73,72	69,84	63,36	52,80	43,40
Castilla y León	103,19	78,60	85,98	87,67	85,46	81,45	76,77	69,92
Cataluña	85,06	72,59	84,70	84,56	122,83	122,17	119,16	117,60
C. Valenciana	90,73	85,11	106,21	111,47	111,50	112,59	119,26	132,71
Extremadura	94,43	72,67	86,47	89,49	57,71	57,97	56,15	54,12
Galicia	98,12	93,31	119,16	127,13	115,17	123,34	140,83	163,90
Madrid	117,64	101,04	118,01	120,79	79,87	78,98	78,47	76,57
Murcia	103,67	81,81	99,74	105,20	109,78	106,12	97,21	88,69
Navarra	91,36	93,30	86,08	60,43	104,63	116,55	111,89	103,48
País Vasco	115,82	118,82	148,18	118,11	104,09	106,80	116,56	103,60
La Rioja	86,80	63,98	73,17	74,17	142,18	137,42	132,02	127,45
Total (3)	**44,57**	**42,15**	**32,07**	**29,19**	**20,28**	**18,21**	**15,35**	**12,18**

(1) Datos provisionales. (2) Datos avance. (3) Los datos del total están en valor absoluto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la enseñanza en España*, varios años; e INE, *Anuario estadístico*, varios años.

A.2.2.3 – Evolución del número de alumnos matriculados en Enseñanza Universitaria por cada 1.000 habitantes. Cursos 1990/91-1995/96

	1990/91	1991/92	1994/95	1995/96
Andalucía	23,65	25,99	32,62	34,98
Aragón	30,41	31,96	35,76	36,98
Asturias	31,61	32,75	37,37	38,05
Baleares	13,58	14,96	17,44	18,31
Canarias	23,01	24,54	28,15	29,81
Cantabria	22,79	24,04	26,96	28,43
Castilla-La Mancha	10,43	11,55	16,34	17,84
Castilla y León	30,56	33,79	39,47	41,19
Cataluña	25,92	27,18	30,42	30,94
C. Valenciana	25,64	27,72	32,83	33,97
Extremadura	16,51	17,47	21,23	22,56
Galicia	22,68	23,81	31,84	33,66
Madrid	44,72	46,15	48,99	49,47
Murcia	24,89	26,51	31,18	32,45
Navarra	29,89	34,18	38,74	40,20
País Vasco	31,18	32,22	36,17	37,67
La Rioja	14,39	17,33	18,57	23,78
Total (*)	**27,19**	**28,92**	**33,62**	**34,97**

(*) No se incluyen los alumnos matriculados en la UNED.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística de la enseñanza universitaria en España. Curso 1990-91*, 1993; INE, *Estadística de la enseñanza superior en España*, varios años; e INE, *Anuario estadístico*, varios años.

A.2.2.4 – Evolución del porcentaje de aprobados en EGB y en COU. Cursos 1991/92-1994/95

	EGB				COU			
	1991/92	1992/93	1993/94 (*)	1994/95	1991/92	1992/93	1993/94 (*)	1994/95
Andalucía	75,66	76,23	76,24	77,29	63,42	64,36	64,52	64,75
Aragón	85,61	84,81	85,58	87,12	70,36	71,26	66,81	68,65
Asturias	86,95	86,17	87,51	88,07	64,83	63,66	62,40	61,88
Baleares	82,71	84,61	84,59	85,73	65,20	62,12	57,48	60,72
Canarias	69,69	68,33	72,10	72,16	50,04	58,89	59,84	62,39
Cantabria	79,16	81,54	82,40	84,16	58,88	53,99	58,29	57,97
Castilla-La Mancha	81,21	82,25	83,34	85,20	69,12	67,21	65,67	64,51
Castilla y León	84,09	85,21	85,57	86,46	63,94	64,52	65,67	63,12
Cataluña	70,22	71,08	71,78	71,95	65,65	62,46	62,37	61,49
C. Valenciana	74,31	76,14	–	78,95	68,96	69,05	–	62,79
Extremadura	82,31	84,48	85,27	85,43	66,85	62,99	60,90	61,78
Galicia	78,08	79,50	79,39	79,90	57,93	60,16	62,57	63,93
Madrid	85,84	88,16	88,19	89,48	65,48	66,49	65,23	64,70
Murcia	79,76	81,61	82,42	83,87	61,60	62,58	63,59	64,20
Navarra	87,12	86,66	87,45	89,02	69,27	69,53	71,83	75,07
País Vasco	74,91	76,19	77,63	80,03	68,98	70,93	72,09	71,14
La Rioja	79,83	77,62	80,50	80,26	78,66	77,20	68,93	67,03
Total	**77,73**	**78,73**	**79,67**	**80,36**	**64,61**	**64,90**	**64,65**	**64,09**

(*) Los datos del total no incluyen los resultados de la C. Valenciana.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la enseñanza en España*, varios años; e INE, *Anuario estadístico*, varios años.

A.2.3.1 – Evolución de la comparación del número de médicos, de ayudantes técnicos sanitarios y diplomados en enfermería colegiados y de odontólogos y estomatólogos por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1993-1996

	Médicos				ATS/DUE				Odontólogos/Estomatólogos			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Andalucía	89,51	88,70	88,24	88,56	89,35	92,03	92,13	93,18	83,52	87,88	88,49	87,32
Aragón	129,56	130,44	128,32	127,10	116,61	119,56	120,40	120,82	100,23	100,74	101,70	102,62
Asturias	108,66	111,45	116,22	116,39	105,53	108,20	109,47	111,49	119,90	120,98	120,10	118,96
Baleares	88,99	91,63	90,60	94,07	81,49	83,40	80,68	81,25	119,61	120,45	114,11	116,83
Canarias	82,27	84,28	84,32	87,54	76,96	80,33	80,33	82,95	80,52	80,57	83,14	82,71
Cantabria	101,36	101,31	103,76	104,04	97,89	99,45	100,30	101,65	101,91	105,73	98,91	102,71
Castilla-La Mancha	77,00	78,65	80,32	78,82	78,45	81,18	85,05	84,87	60,33	60,38	61,64	59,34
Castilla y León	106,08	105,56	106,27	105,03	101,68	105,90	107,99	108,93	83,88	84,70	85,81	83,26
Cataluña	104,21	104,03	103,31	103,52	105,80	111,24	109,88	117,11	103,08	98,91	99,06	101,44
C. Valenciana	94,53	94,12	94,62	95,10	130,06	100,82	99,70	99,81	83,65	83,86	85,99	89,21
Extremadura	79,38	81,37	83,77	82,57	98,05	105,83	107,35	107,66	56,67	57,45	52,58	51,78
Galicia	84,35	83,63	84,43	83,79	81,07	80,55	81,71	82,08	92,61	95,69	96,90	97,94
Madrid	127,78	127,54	126,06	126,04	101,14	103,49	101,73	98,11	158,87	154,49	151,51	151,34
Murcia	85,22	85,41	85,21	85,94	65,04	69,34	73,28	72,17	65,78	70,21	70,31	70,32
Navarra	125,06	121,39	119,80	118,90	162,97	166,10	165,30	167,20	128,38	126,00	114,53	109,72
País Vasco	106,64	107,20	108,33	107,89	113,13	116,32	116,58	115,85	128,89	126,29	125,76	125,60
La Rioja	96,98	94,88	95,95	95,81	97,76	101,64	104,16	10,67	112,72	113,43	115,69	116,50
Total (*)	**40,76**	**41,41**	**41,50**	**42,16**	**42,96**	**42,91**	**43,92**	**44,61**	**3,13**	**3,38**	**3,58**	**3,79**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años.

A.2.3.2 – Evolución de la comparación del número de veterinarios y de farmacéuticos colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional =100. 1993-1996

	Veterinarios				Farmacéuticos			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Andalucía	74,39	77,58	77,94	77,45	88,58	87,92	87,86	88,93
Aragón	227,48	218,69	220,94	216,93	94,57	95,97	95,74	97,08
Asturias	110,13	103,82	102,79	108,44	85,80	87,55	89,33	89,18
Baleares	86,97	83,23	80,52	83,28	94,49	94,60	94,68	98,63
Canarias	50,09	47,00	50,69	51,73	87,02	87,10	87,07	86,40
Cantabria	127,41	130,41	132,95	131,84	86,21	85,63	85,99	84,74
Castilla-La Mancha	122,41	138,46	140,00	138,44	102,86	104,52	104,08	100,86
Castilla y León	228,70	241,32	245,90	241,74	107,83	111,18	112,14	110,57
Cataluña	74,96	70,70	70,33	68,81	97,22	97,32	99,52	101,77
C. Valenciana	51,27	52,01	54,58	54,64	105,20	105,23	101,61	101,31
Extremadura	194,95	198,88	204,07	202,69	108,80	110,43	110,94	109,01
Galicia	120,03	119,66	120,85	123,32	111,68	112,30	112,16	111,51
Madrid	86,06	80,81	78,68	80,45	119,03	114,99	115,15	114,72
Murcia	96,24	91,87	94,20	94,58	92,16	92,24	90,95	88,52
Navarra	161,13	157,63	140,13	136,33	142,42	147,22	151,33	151,49
País Vasco	73,09	68,81	67,32	66,44	81,16	82,00	80,36	82,31
La Rioja	158,74	179,14	176,90	178,72	103,36	105,03	104,34	108,40
Total (*)	**3,79**	**4,79**	**4,94**	**5,07**	**10,13**	**10,30**	**10,56**	**10,98**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años.

A.2.3.3 – Evolución de la comparación del número de camas hospitalarias en funcionamiento y de las estancias hospitalarias causadas con la media nacional. Media nacional=100. 1991-1994

	Camas hospitalarias por 10.000 habitantes				Estancias hospitalarias causadas por 1.000 habitantes			
	1991	1992	1993	1994	1991	1992	1993	1994
Andalucía	78,70	77,43	75,62	78,74	76,90	75,06	73,17	74,90
Aragón	118,21	116,20	118,49	117,22	114,38	112,89	114,79	114,65
Asturias	99,35	94,45	96,43	95,53	97,86	97,06	98,61	97,72
Baleares	105,30	107,07	108,34	111,20	99,87	101,52	100,97	104,57
Canarias	122,34	123,25	127,03	127,82	128,71	128,41	130,23	133,44
Cantabria	100,90	104,50	104,20	104,93	109,61	108,55	107,85	105,38
Castilla-La Mancha	76,74	76,05	75,70	78,06	75,50	77,61	75,75	77,15
Castilla y León	123,99	122,51	120,91	119,91	123,41	120,37	119,66	119,34
Cataluña	120,79	121,45	122,79	122,12	128,78	130,45	132,60	130,86
C. Valenciana	75,79	76,04	77,58	76,86	72,14	72,27	72,93	71,27
Extremadura	91,37	94,79	95,95	98,79	87,96	91,77	94,46	97,95
Galicia	95,68	98,20	98,37	98,99	98,86	99,55	100,25	101,51
Madrid	105,95	106,48	105,16	106,31	102,82	104,24	102,29	102,01
Murcia	83,63	84,32	84,28	81,17	74,13	74,82	76,93	78,17
Navarra	126,71	126,48	127,83	126,72	131,01	128,21	127,66	125,75
País Vasco	112,57	112,71	112,05	107,96	112,03	111,83	112,02	108,89
La Rioja	102,15	103,05	95,52	92,32	107,58	101,61	103,03	100,61
Total (*)	**42,26**	**41,41**	**40,67**	**40,09**	**1.182,95**	**1.160,51**	**1.151,48**	**1.126,55**

(*) 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. Precios a 31 de diciembre del año correspondiente. Media nacional=100. 1986-1998

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Andalucía	77,9	69,0	70,4	70,4	72,1	71,8	70,8	69,8	69,1	68,4	69,0	67,7	68,3
Aragón	84,1	70,9	60,0	76,9	76,9	76,5	75,4	77,1	77,1	77,8	80,0	80,5	82,5
Asturias	89,2	92,0	89,2	101,0	96,6	92,3	89,6	89,8	91,5	94,7	94,1	94,7	93,4
Baleares	67,2	75,4	79,5	66,6	72,1	71,0	70,6	70,8	71,0	70,2	70,4	69,6	72,4
Canarias	73,2	82,4	82,2	83,4	83,5	80,9	77,4	72,5	70,8	72,0	73,8	74,6	78,4
Cantabria	106,1	89,6	96,2	98,1	96,6	105,2	104,6	96,5	98,0	94,0	96,7	96,0	94,1
Castilla-La Mancha	71,6	65,5	62,4	62,2	63,2	65,4	66,3	67,7	66,5	65,7	66,9	66,2	64,7
Castilla y León	74,5	72,2	73,4	76,2	77,8	80,6	83,1	84,2	84,3	84,4	90,7	84,7	84,9
Cataluña	92,7	111,8	114,4	115,9	124,0	128,7	130,6	133,2	132,4	135,3	136,1	136,3	136,9
C. Valenciana	78,0	72,0	73,0	76,1	72,7	72,0	71,7	71,8	68,5	67,1	69,3	69,3	67,7
Extremadura	75,0	82,4	67,8	56,5	54,5	53,7	58,5	61,1	63,1	63,0	60,6	57,6	56,1
Galicia	86,3	80,7	71,3	63,9	69,4	71,2	71,2	73,2	74,9	76,2	77,2	76,9	77,3
Madrid	161,1	165,6	168,5	164,7	155,8	151,0	149,1	146,8	147,8	146,5	143,4	144,6	144,2
Murcia	73,2	62,2	62,2	63,1	67,6	65,8	68,0	70,8	68,4	66,3	65,7	65,3	65,3
Navarra	108,3	103,3	93,1	85,2	86,9	91,6	95,5	95,0	88,8	86,7	82,2	84,0	85,5
País Vasco	103,6	98,9	96,7	96,4	100,8	104,1	107,2	110,6	115,1	120,4	121,6	121,7	128,3
La Rioja	116,9	97,6	82,8	71,3	74,1	79,4	79,8	81,9	77,1	74,6	75,0	72,9	71,4
Total (*)	**68,7**	**89,0**	**113,5**	**142,7**	**155,3**	**155,0**	**152,9**	**152,6**	**158,7**	**164,5**	**166,7**	**172,4**	**181,2**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de la Sociedad de Tasación.

A.2.5.1 – Evolución de la comparación del número de pensionistas por 1.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1984-1998

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (1)
Andalucía	87,70	87,50	87,54	87,21	86,21	85,40	86,34	86,30	86,46	86,23	86,00	85,92	85,57	85,68	85,87
Aragón	115,84	115,92	117,86	118,24	117,53	116,72	119,30	119,35	119,01	118,91	118,77	118,47	117,79	117,14	117,12
Asturias	132,29	133,46	135,63	136,54	137,13	137,32	139,38	140,48	140,77	140,51	140,39	140,27	140,85	140,49	140,00
Baleares	118,21	117,04	117,11	115,40	112,97	110,88	109,25	108,83	107,36	105,88	104,57	103,49	104,71	104,25	103,93
Canarias	64,66	65,05	65,50	65,18	64,62	64,56	64,70	64,86	64,77	64,66	64,44	64,03	63,78	64,07	65,70
Cantabria	123,71	123,22	122,28	122,70	122,40	121,66	122,24	122,36	122,59	122,33	121,82	121,66	121,03	120,24	120,78
Castilla-La Mancha	96,95	96,14	97,74	97,98	97,42	96,87	98,76	98,62	98,49	98,52	98,91	98,97	96,31	95,76	98,57
Castilla y León	117,34	117,39	118,43	118,30	117,06	116,05	119,42	119,73	119,95	120,09	120,37	120,48	119,03	118,61	119,63
Cataluña	113,28	113,26	100,21	111,97	111,59	111,28	112,63	112,63	112,31	112,36	112,40	112,51	113,51	113,93	112,89
C. Valenciana	104,12	103,21	101,32	100,62	99,73	98,43	98,86	98,14	97,50	96,89	96,49	96,39	96,95	97,05	96,51
Extremadura	87,95	88,47	92,34	92,94	92,93	93,20	94,94	95,30	95,79	96,69	97,32	97,30	94,41	94,12	95,77
Galicia	120,52	120,88	123,07	124,53	125,43	125,96	128,27	129,02	129,17	129,11	128,59	128,55	128,09	127,73	129,12
Madrid	72,78	73,83	74,39	75,20	79,60	83,69	74,99	75,07	76,06	77,07	77,84	78,25	79,62	80,04	78,98
Murcia	110,33	107,93	104,51	102,04	99,57	97,45	97,26	96,00	94,73	93,22	92,62	92,33	92,09	92,05	92,97
Navarra	93,88	94,11	94,43	95,42	95,53	95,50	96,86	97,40	97,60	97,47	96,86	97,09	97,43	97,43	98,01
País Vasco	97,53	98,65	97,49	97,53	97,69	98,41	100,00	100,75	101,32	102,74	104,27	105,34	105,94	106,38	106,81
La Rioja	117,27	117,08	117,38	117,21	116,54	115,54	116,00	115,67	115,64	116,05	116,08	115,64	115,78	115,32	112,89
Total (2)	**134,50**	**138,06**	**141,65**	**145,45**	**149,53**	**153,29**	**157,12**	**160,69**	**164,66**	**169,02**	**174,29**	**177,76**	**181,06**	**185,11**	**186,51**

(1) Datos de julio. (2) Los datos del total están en valor absoluto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, 1994; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

A.2.6 Derechos y seguridad ciudadana

A.2.6.1 – Evolución de las quejas realizadas al Defensor del Pueblo. Números absolutos y tasa por 100.000 habitantes. 1985-1996

	1985		1990		1995		1996	
	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa
Andalucía	2.132,0	34,4	3.738,0	54,4	1.726,0	24,5	2.369,0	33,2
Aragón	549,0	45,9	1.600,0	132,3	323,0	26,4	572,0	48,5
Asturias	529,0	46,8	754,0	66,5	437,0	39,8	502,0	46,9
Baleares	223,0	33,8	812,0	120,3	184,0	24,7	494,0	67,7
Canarias	674,0	49,3	950,0	64,9	361,0	22,0	516,0	33,0
Cantabria	261,0	51,2	369,0	69,8	236,0	44,5	267,0	50,7
Castilla-La Mancha	775,0	47,0	3.063,0	180,4	590,0	35,7	1.035,0	61,1
Castilla y León	1.282,0	50,5	2.150,0	81,8	1.373,0	53,6	3.470,0	138,3
Cataluña	1.695,0	29,9	2.081,0	34,0	896,0	14,7	2.081,0	34,3
C. Valenciana	1.346,0	36,9	2.390,0	63,2	940,0	24,0	1.627,0	41,6
Extremadura	737,0	69,5	619,0	56,2	388,0	36,7	757,0	70,4
Galicia	1.077,0	38,3	1.386,0	48,6	686,0	25,2	1.087,0	39,9
Madrid	4.070,0	86,9	6.578,0	132,7	3.842,0	76,4	9.026,0	179,9
Murcia	362,0	37,7	552,0	54,0	356,0	33,6	926,0	85,4
Navarra	262,0	51,4	502,0	96,4	93,0	17,8	219,0	41,6
País Vasco	506,0	23,6	1.169,0	53,1	307,0	14,6	432,0	20,9
La Rioja	107,0	42,8	179,0	69,1	94,0	35,1	102,0	39,2
Total	**16.587,0**	**43,1**	**28.892,0**	**74,4**	**12.832,0**	**32,7**	**25.482,0**	**64,9**

Nota: Se define la tasa como el número de quejas realizadas por 100.000 habitantes.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Defensor del Pueblo, *Informe anual y debates de las Cortes Generales*, varios años; e INE, *Anuario estadístico*, varios años.

A.2.6.2 – Asociaciones por grandes grupos de actividades. Valores absolutos y porcentaje respecto al total de asociaciones de cada comunidad autónoma. 1997

	Varias		Culturales e ideológicas		Deportivas, recreativas y juveniles		Disminuidos físicos y psíquicos		Económicas y profesionales		Familia, consumidores y tercera edad	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Andalucía	310	1,1	10.038	36,0	4.560	16,3	580	2,1	1.222	4,4	1.032	3,7
Aragón	69	1,1	2.726	41,9	902	13,9	102	1,6	404	6,2	469	7,2
Asturias	64	1,3	1.760	36,5	1.010	21,0	74	1,5	237	4,9	185	3,8
Baleares	65	2,0	1.093	33,8	303	9,4	73	2,3	186	5,8	236	7,3
Canarias	106	1,6	2.252	33,9	587	8,8	123	1,9	466	7,0	259	3,9
Cantabria	30	1,3	939	40,0	319	13,6	36	1,5	180	7,7	86	3,7
Castilla-La Mancha	42	0,5	3.591	39,5	1.368	15,1	188	2,1	300	3,3	883	9,7
Castilla y León	96	0,7	6.454	44,9	1.899	13,2	233	1,6	624	4,3	1.145	8,0
Cataluña	527	1,9	9.641	35,6	3.429	12,7	474	1,7	2.260	8,3	1.003	3,7
C. Valenciana	275	1,6	6.113	35,9	3.535	20,8	311	1,8	848	5,0	668	3,9
Extremadura	33	0,7	1.559	33,1	798	16,9	104	2,2	194	4,1	452	9,6
Galicia	85	0,7	4.740	37,2	1.481	11,6	230	1,8	571	4,5	309	2,4
Madrid	674	3,6	6.099	32,9	2.825	15,2	427	2,3	2.092	11,3	708	3,8
Murcia	55	1,1	1.659	32,1	744	14,4	103	2,0	244	4,7	274	5,3
Navarra	56	1,8	1.393	43,6	699	21,9	29	0,9	114	3,6	195	6,1
País Vasco	144	1,4	3.998	38,6	2.105	20,3	153	1,5	469	4,5	595	5,7
La Rioja	12	0,8	577	38,1	303	20,0	26	1,7	70	4,6	149	9,8
Ceuta	4	1,5	76	29,2	43	16,5	10	3,8	14	5,4	16	6,2
Melilla	7	3,4	64	30,8	38	18,3	4	1,9	10	4,8	6	2,9
Total	**2.654**	**1,5**	**64.772**	**36,9**	**26.948**	**15,3**	**3.280**	**1,9**	**10.505**	**6,0**	**8.670**	**4,9**

Sigue **A.2.6.2 – Asociaciones por grandes grupos de actividades. Valores absolutos y porcentaje respecto al total de asociaciones de cada comunidad autónoma. 1997**

	Femeninas		Filantrópicas		Educativas		Vecinos		Total	% respecto al total de España
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%		
Andalucía	997	3,6	1.359	4,9	4.508	16,2	3.285	11,8	27.891	15,9
Aragón	278	4,3	235	3,6	843	13,0	478	7,3	6.506	3,7
Asturias	83	1,7	138	2,9	616	12,8	651	13,5	4.818	2,7
Baleares	52	1,6	154	4,8	396	12,2	675	20,9	3.233	1,8
Canarias	76	1,1	233	3,5	1.157	17,4	1.378	20,8	6.637	3,8
Cantabria	56	2,4	114	4,9	358	15,3	227	9,7	2.345	1,3
Castilla-La Mancha	599	6,6	341	3,8	961	10,6	808	8,9	9.081	5,2
Castilla y León	459	3,2	500	3,5	1.842	12,8	1.117	7,8	14.369	8,2
Cataluña	515	1,9	1.209	4,5	4.176	15,4	3.865	14,3	27.099	15,4
C. Valenciana	401	2,4	659	3,9	2.558	15,0	1.641	9,6	17.009	9,7
Extremadura	293	6,2	195	4,1	682	14,5	399	8,5	4.709	2,7
Galicia	349	2,7	432	3,4	1.577	12,4	2.961	23,3	12.735	7,2
Madrid	521	2,8	1.083	5,8	2.628	14,2	1.498	8,1	18.555	10,6
Murcia	308	6,0	253	4,9	869	16,8	665	12,9	5.174	2,9
Navarra	53	1,7	159	5,0	388	12,2	107	3,4	3.193	1,8
País Vasco	241	2,3	757	7,3	1.334	12,9	558	5,4	10.354	5,9
La Rioja	34	2,2	62	4,1	186	12,3	94	6,2	1.513	0,9
Ceuta	5	1,9	13	5,0	37	14,2	42	16,2	260	0,1
Melilla	6	2,9	10	4,8	30	14,4	33	15,9	208	0,1
Total	**5.326**	**3,0**	**7.906**	**4,5**	**25.146**	**14,3**	**20.482**	**11,7**	**175.689**	**100,0**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Registro Nacional de Asociaciones.

A.2.7.1 – Evolución del número medio de pernoctaciones por viajero español, en días. 1984-1996

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Andalucía	2,45	2,46	2,25	2,39	2,53	3,26	2,60	2,61	2,73	2,81	2,79	2,75	2,73
Aragón	2,13	2,23	2,16	2,18	2,21	2,10	2,14	2,18	2,16	2,13	2,09	2,06	2,06
Asturias	2,18	2,15	2,11	2,01	1,92	2,09	1,96	2,05	2,12	2,24	2,27	2,37	2,31
Baleares	5,88	6,04	5,89	6,41	7,12	9,93	6,64	6,78	6,66	6,90	6,95	6,66	5,90
Canarias	4,28	4,39	4,38	4,51	4,70	8,26	4,53	4,64	4,93	4,97	4,95	4,59	4,55
Cantabria	2,52	2,73	2,49	2,44	2,65	2,20	2,22	2,38	2,19	2,02	2,27	2,15	2,22
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	1,59	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	1,66	1,64
Cataluña	2,80	2,83	2,76	2,78	2,80	3,72	2,84	2,91	2,81	2,98	2,98	2,90	2,87
C. Valenciana	4,12	4,22	3,88	3,70	3,82	4,78	3,75	4,11	4,20	4,58	4,39	4,27	4,16
Extremadura	1,71	1,73	1,55	1,52	1,48	1,50	1,49	1,54	1,53	1,54	1,54	1,64	1,58
Galicia	2,29	2,29	2,25	2,21	2,23	2,16	2,30	2,30	2,18	2,17	2,20	2,22	2,27
Madrid	2,54	2,48	2,46	2,39	2,39	2,39	2,39	2,34	1,96	1,87	1,85	1,84	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	3,71	3,72
Navarra	2,10	2,09	2,01	1,90	1,79	1,85	1,95	1,88	1,93	1,94	1,93	1,88	1,84
País Vasco	2,05	1,96	1,87	1,88	1,86	1,82	1,87	1,81	1,81	1,88	1,85	1,89	1,91
La Rioja	1,85	1,92	1,95	1,93	1,87	1,86	1,88	1,92	1,92	1,79	1,95	1,91	1,99
Total	**2,66**	**2,68**	**2,56**	**2,62**	**2,68**	**3,97**	**2,72**	**2,79**	**2,81**	**2,87**	**2,82**	**2,76**	**2,67**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años.

A.2.7.2 – Evolución de la comparación de la tasa de espectadores de cine y número de salas de cine con la media nacional. Media nacional=100. 1993-1996

	Tasa de espectadores por 10.000 habitantes				Salas de cine por 100.000 habitantes			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Andalucía	40,68	37,16	44,51	67,59	65,91	64,58	61,89	85,97
Aragón	109,92	95,07	105,91	107,26	92,07	78,72	77,70	85,15
Asturias	92,40	91,34	78,87	72,57	90,37	80,26	76,35	73,82
Baleares	133,46	139,69	127,25	124,21	125,75	129,25	135,89	128,73
Canarias	96,76	104,45	115,00	145,63	97,45	99,82	89,66	107,50
Cantabria	84,53	83,61	93,78	97,43	70,47	66,90	96,26	81,34
Castilla-La Mancha	55,60	53,35	58,83	50,01	119,87	103,76	105,29	89,47
Castilla y León	96,46	96,69	86,29	90,62	111,88	117,39	106,03	116,84
Cataluña	128,43	127,46	107,29	101,69	105,86	97,57	98,04	90,72
C. Valenciana	108,68	115,63	125,22	121,26	114,33	121,82	132,31	114,93
Extremadura	43,57	53,99	57,63	53,77	97,34	104,45	98,42	79,67
Galicia	53,46	56,96	81,07	55,88	84,12	91,32	84,83	90,73
Madrid	173,92	178,11	172,29	163,27	114,15	111,03	125,58	123,49
Murcia	99,78	101,91	101,69	92,47	125,21	139,26	116,54	95,71
Navarra	133,15	126,74	116,94	115,70	154,58	150,25	132,13	128,26
País Vasco	135,14	121,24	119,56	112,56	113,11	123,69	120,57	102,71
La Rioja	111,52	100,96	124,99	120,74	107,68	157,18	135,19	132,83
Total (*)	**22.492**	**22.811**	**24.544**	**26.960**	**4,58**	**4,83**	**5,34**	**6,07**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; Ministerio de Educación y Cultura, *Boletín informativo. Películas, recaudaciones, espectadores*, varios años; y datos del Ministerio de Educación y Cultura.

A.3 Territorio

A.3.1 – Evolución del porcentaje de kilómetros de autopistas y autovías respecto al total de kilómetros de la red. 1980-1997

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Andalucía	0,49	1,01	2,46	3,02	4,96	5,15	4,68	5,15	5,67	5,98
Aragón	1,99	1,98	3,16	3,26	3,23	3,22	3,12	3,13	3,13	3,34
Asturias	0,75	1,25	1,65	1,59	1,58	2,56	2,41	2,41	2,46	2,83
Baleares	3,33	1,61	1,61	1,58	2,35	2,34	2,34	2,74	2,74	2,64
Canarias	1,48	2,66	3,32	3,37	3,37	3,49	3,95	4,05	4,01	4,05
Cantabria	0,00	0,00	1,74	1,74	2,47	2,47	2,38	4,23	4,23	4,34
Castilla-La Mancha	0,00	0,00	2,35	3,14	4,17	4,14	4,00	4,13	4,12	4,26
Castilla y León	0,44	0,72	1,56	2,04	2,28	2,39	2,20	2,19	2,20	2,41
Cataluña	4,33	4,92	6,17	6,65	7,21	7,23	7,03	7,75	7,91	7,90
C. Valenciana	3,60	3,79	6,23	6,85	7,65	7,74	7,79	8,08	8,61	9,61
Extremadura	0,00	0,00	0,00	0,13	1,34	1,87	1,81	2,71	2,76	2,71
Galicia	0,43	0,61	0,79	0,89	1,13	1,31	1,28	1,38	1,97	2,75
Madrid	2,00	4,71	11,32	12,07	13,08	13,23	13,98	14,13	14,23	14,41
Murcia	0,09	0,30	2,06	2,08	3,33	4,99	4,79	5,04	6,13	6,13
Navarra	3,22	4,15	4,59	4,59	4,59	5,61	5,95	5,95	5,95	5,95
País Vasco	5,07	5,02	6,41	6,77	6,68	6,65	7,30	7,99	8,43	8,50
La Rioja	6,76	6,91	6,82	6,82	6,82	6,81	6,72	6,71	7,08	7,08
Total	**1,29**	**1,60**	**2,84**	**3,23**	**3,92**	**4,12**	**4,01**	**4,28**	**4,50**	**4,76**

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 cada 100 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1996

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Andalucía	64,28	67,16	75,50	77,06	78,44	73,98	78,67	78,44	78,52
Aragón	117,30	115,24	105,67	105,30	107,14	101,09	108,57	108,42	108,95
Asturias	96,12	101,33	94,57	93,85	94,30	90,10	95,00	98,99	95,00
Baleares	121,00	134,40	136,23	130,70	130,47	125,47	126,68	124,87	129,13
Canarias	73,83	79,46	83,04	88,93	87,49	85,37	87,50	84,32	91,28
Cantabria	94,10	96,50	89,50	88,20	89,54	84,67	91,25	92,87	92,12
Castilla-La Mancha	63,76	68,69	77,02	79,92	83,33	76,72	87,54	88,66	88,62
Castilla y León	82,99	84,98	87,26	86,82	89,45	83,35	92,82	94,94	94,11
Cataluña	132,65	131,06	130,02	125,24	124,59	120,23	122,19	121,93	120,73
C. Valenciana	99,94	102,14	105,77	103,21	103,66	99,08	104,17	105,62	106,43
Extremadura	51,53	55,07	64,15	68,40	70,77	65,66	73,48	75,24	73,37
Galicia	60,80	68,29	74,80	74,72	77,73	71,73	80,63	81,85	82,17
Madrid	153,72	145,48	132,45	136,09	129,17	130,65	124,66	121,88	122,38
Murcia	69,93	75,55	76,01	78,01	80,47	74,89	80,66	81,72	81,11
Navarra	103,59	103,71	101,31	100,88	100,39	96,85	100,85	100,21	100,68
País Vasco	124,18	123,66	104,86	103,70	103,03	99,55	105,34	104,87	104,63
La Rioja	102,87	110,23	105,57	103,99	107,92	99,83	108,86	109,84	110,63
Total (*)	**19,41**	**24,09**	**37,42**	**39,13**	**39,80**	**40,76**	**40,81**	**41,19**	**41,68**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico*, varios años; e INE, *Anuario estadístico*, varios años.

ÍNDICE DEL ANEXO ESTADÍSTICO

1. PRODUCCIÓN Y DESARROLLO

1.1 Producción

1.1.1 Evolución de la tasa de variación interanual del PIB en la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y la OCDE. 1991-1998

1.1.2 Evolución de la tasa de variación interanual del PIB (en pesetas constantes) y de la productividad (en pesetas corrientes) por sectores. 1993-1997

1.1.3 Evolución de las importaciones y exportaciones españolas (en millones) por destino y origen, tasa de cobertura y porcentaje respecto al PIB. 1982-1998

1.1.4 Evolución de la tasa de cobertura de las importaciones y de las exportaciones por tipo de producto. 1982-1998

1.2 Inversión y tipos de interés

1.2.1 Evolución de los tipos de interés interbancario a tres meses en mercados nacionales en la Unión Europea, en la OCDE, Estados Unidos y Japón. Medias anuales. En porcentaje. 1993-1998

1.2.2 Evolución de los tipos de interés oficial y de referencia en créditos hipotecarios y al consumo. 1993-1998

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. 1992-1998

1.2.4 Evolución del patrimonio y los partícipes de los fondos de inversión. 1993-1997

1.2.5 Evolución de las inversiones extranjeras en España y de las inversiones españolas en el exterior. En miles de millones de pesetas. Variación neta. 1992-1998

1.3 Financiación pública

1.3.1 Evolución de la deuda y del déficit público como porcentaje del PIB en la Unión Europea. 1995-1997

1.3.2 Evolución de la presión fiscal en la Unión Europea. 1990-1996

1.3.3 Evolución de la distribución de los ingresos no financieros del Estado. Valores absolutos en miles de millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1995-1997

1.3.4 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos. Clasificación por política de gastos. Valores absolutos en miles de millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1995-1997

1.3.5 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de las Comunidades Autónomas. Clasificación funcional del gasto. Valores absolutos en millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1996-1997

1.3.6 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de los Ayuntamientos. Clasificación funcional del gasto. Valores absolutos en millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1994-1996

1.3.7 Evolución de los ingresos de la Unión Europea y de los pagos a la Unión Europea. En miles de millones de pesetas. 1990-1998

1.3.8 Evolución del índice de dependencia del sector público. 1993-1998

1.4 Precios y consumo

1.4.1 Evolución del índice de precios al consumo armonizado en la Unión Europea. Base 1996=100. 1995-1998

1.4.2 Consumo final de las familias por habitante y por grandes grupos de gasto en los países de la Unión Europea. En porcentaje. 1993

1.4.3 Evolución del índice de precios al consumo por rúbricas, de la inflación subyacente y del índice de precios industriales. Base 1992=100. 1992-1998

1.4.4 Evolución del gasto medio por hogar y por persona en la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares por grandes grupos de gasto. 1995-1996

1.4.5 Evolución de la distribución de la renta familiar disponible en ahorro y consumo. En porcentaje. 1990-1997

1.5 Mercado de trabajo

1.5.1 Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro en la Unión Europea. 1993-1996

1.5.2 Evolución de la tasa de actividad por sexo en la Unión Europea. 1990-1996

1.5.3 Evolución de los ocupados con contrato de duración determinada y a tiempo parcial en la Unión Europea. En porcentaje sobre la población asalariada. 1994-1996

1.5.4 Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro por sexo y edad. 1995-1998

1.5.5 Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro por nivel de estudios. 1993-1998

1.5.6 Evolución de los ocupados por sexo y edad. En miles. 1987-1998

1.5.7 Evolución de los ocupados por nivel de estudios terminados. En miles. 1991-1998

1.5.8 Evolución de los ocupados por nivel de cualificación. En miles. 1991-1998

1.5.9 Evolución de los ocupados según tipo de jornada. En miles. 1991-1998

1.5.10 Evolución de los motivos por los que se trabaja a tiempo parcial según sexo. En porcentaje. 1996-1998

1.5.11 Evolución de los asalariados por tipo de contrato y sectores. En miles. 1993-1998

1.5.12 Evolución de la tasa de paro por sectores. 1993-1998

1.5.13 Evolución de los parados por tiempo de búsqueda de empleo, según hayan trabajado o no anteriormente. En miles. 1993-1998

1.5.14 Evolución de los parados por circunstancias en las que aceptaría o no un empleo. En porcentaje. 1993-1998

1.5.15 Evolución de los parados según su relación con el cabeza de familia. En miles. 1995-1998

1.5.16 Evolución del número de contratos registrados por tipo de contrato. 1990-1998

1.5.17 Evolución de los contratos de trabajo según nivel de estudios terminados por tipo de contrato. 1996-1997

1.5.18 Evolución de los contratos de trabajo según grupos de edad por tipo de contrato. 1996-1997

1.5.19 Evolución de los contratos de trabajo de tipo temporal según duración en meses. 1995-1997

1.5.20 Evolución del número de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. 1993-1998

1.5.21 Evolución de los convenios colectivos, el aumento salarial pactado y la jornada media. 1992-1998

1.5.22 Evolución del número de huelgas y horas perdidas por huelga. 1992-1998

1.5.23 Evolución de los expedientes de regulación de empleo. 1992-1998

1.5.24 Evolución de la ganancia media por trabajador y mes en jornada normal y extraordinaria. Pagos totales. En pesetas corrientes y pesetas constantes de 1991. 1991-1998

1.5.25 Tasa de actividad femenina, porcentaje de la población que reside en municipios menores de 1.000 habitantes y distribución porcentual de los activos por sectores económicos. 1996

1.5.26 Evolución de los ocupados en «Dirección de empresas y de la Administración Pública» por sexo. Valores absolutos en miles y porcentaje de variación. 1994-1998

1.5.27 Evolución de los ocupados «Técnicos y profesionales científicos e intelectuales» por sexo y ocupación. Valores absolutos en miles y porcentaje de variación. 1994-1998

1.5.28 Contratos temporales según la duración en meses por sexo. En valores absolutos y porcentaje. 1998

1.5.29 Empleo a tiempo parcial como porcentaje del empleo total y su distribución por sexo en la Unión Europea. 1997

1.5.30 Ocupados con jornada a tiempo parcial por sexo, ramas de actividad y ocupaciones. En miles. 1998

1.5.31 Ganancia por trabajador y año por grupos principales de la clasificación nacional de ocupaciones y sexo. En miles de pesetas. 1995

1.6 Empresa

1.6.1 Evolución del número de empresas según el número de trabajadores, por sectores de actividad. En porcentaje. 1997-1998

1.6.2 Evolución del número de empresas creadas y disueltas y saldo de empresas. Declaraciones de quiebra y suspensión de pagos. 1992-1998

1.6.3 Evolución de los empresarios según el nivel de estudios. En porcentaje. 1992-1998

1.6.4 Empresas, ventas y asalariados según el número de asalariados de la empresa. 1994

1.6.5 Evolución del personal empleado y el gasto en I+D de las empresas. 1991-1996

1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

1.7.1 Evolución de las emisiones de dióxido de carbono en la Unión Europea. En millones de toneladas y toneladas por habitante. 1980-1994

1.7.2 Evolución de las emisiones de los principales contaminantes atmosféricos en kilogramos por habitante en la Unión Europea. 1985-1994

1.7.3 Evolución de los residuos sólidos urbanos e industriales en la Unión Europea. En kilogramos por habitante. 1985-1995

1.7.4 Evolución de la tasa de recuperación de papel, cartón y vidrio en la Unión Europea. 1990-1995

1.7.5 Evolución del destino y tratamiento de los residuos sólidos urbanos. En miles de toneladas y porcentaje. 1989-1995

1.7.6 Evolución del número de incendios forestales y de la superficie afectada. 1980-1996

1.7.7 Evolución del gasto público en medio ambiente. Valores absolutos en millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1990-1995

2. BIENESTAR

2.1 Procesos demográficos

2.1.1 Evolución de la tasa de natalidad y del número medio de hijos por mujer en la Unión Europea. 1993-1995

2.1.2 Evolución de la tasa de mortalidad y de la tasa de mortalidad infantil en la Unión Europea. 1993 -1995

2.1.3 Evolución de la tasa de nupcialidad y de los divorcios por 100 matrimonios en la Unión Europea. 1993-1995

2.1.4 Evolución de los residentes extranjeros en algunos países de la OCDE. Valor absoluto en miles de personas y en porcentaje. 1983-1995

2.1.5 Evolución del número de menores de 15 años según sexo. En miles. 1991-1998

2.1.6 Evolución de la edad media de entrada al matrimonio por sexo, del número de matrimonios, divorcios y divorcios por 100 matrimonios. 1990-1997

2.1.7 Evolución del crecimiento vegetativo, de la tasa de natalidad y de la tasa de mortalidad. 1990-1997

2.1.8 Evolución del índice de dependencia por sexo. 1992-1998

2.1.9 Evolución del número de hogares según el número de personas que viven en el hogar. En porcentaje. 1991-1998

2.1.10 Evolución de las migraciones interiores y exteriores. 1990-1996

2.2 Procesos formativos

2.2.1 Evolución del gasto en educación en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1991-1995

2.2.2 Evolución del número de estudiantes por cada 100 personas de 5 a 29 años en la Unión Europea. En porcentaje. 1990-1996

2.2.3 Evolución del número de alumnos que estudian Bachillerato y Formación Profesional en la Unión Europea. En porcentaje. 1991-1996

2.2.4 Evolución del alumnado matriculado por nivel educativo. Cursos 1993/94-1997/98

2.2.5 Evolución del número medio de alumnos por profesor en los distintos niveles educativos en la enseñanza pública y privada. Cursos 1992/93-1995/96

2.2.6 Evolución de las tasas de escolarización de los jóvenes de 14 a 18 años. Cursos 1990/91-1995/96

2.2.7 Evolución del número de becas y de la cuantía media de las becas y ayudas al estudio en Enseñanzas medias y Universidad. Cursos 1990/91-1994/95

2.2.8 Evolución del gasto en I+D y del personal dedicado. 1990-1997

2.3 Salud

2.3.1 Evolución del gasto sanitario público como porcentaje del gasto sanitario total en la Unión Europea. 1970-1996

2.3.2 Evolución de los componentes del gasto sanitario. En porcentaje. 1992-1994

2.3.3 Evolución del gasto farmacéutico público y del número de recetas. 1992-1996

2.3.4 Evolución del número de hospitales, camas hospitalarias en funcionamiento, personal sanitario y farmacéuticos por 10.000 habitantes. 1988-1995

2.3.5 Evolución del número de fallecimientos según causa de muerte. En porcentaje. 1990-1995

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. 1992-1998

2.4.2 Evolución de la accesibilidad a la vivienda en España. Estimación del porcentaje de la renta familiar media disponible que habría que destinar a la compra de una vivienda de precio medio en España. 1992-1998

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. 1992-1997

2.5 Protección social

2.5.1 Evolución del número de familias beneficiarias de las prestaciones por hijo a cargo e importe medio mensual de la prestación, según modalidad. 1992-1997

2.5.2 Evolución del importe medio de las pensiones en vigor según clase. En miles de ptas./mes. 1992-1998

2.5.3 Evolución del número de pensiones en vigor según clase, en miles de pensiones, del número de cotizantes por pensionista y del índice de dependencia. 1992-1998

2.6 Derechos y seguridad ciudadana

2.6.1 Indicadores de seguridad ciudadana. 1989-1996

2.6.2 Denuncias ante el Defensor del Pueblo. 1989-1996

2.6.3 Evolución de las quejas en tramitación y concluidas por Administraciones. 1990-1995

2.6.4 Evolución del número de objetores y del número de plazas convocadas. 1991-1998

2.7 Ocio

2.7.1 Evolución de la producción y consumo culturales. Producción editorial, bibliotecas, cines, teatros y museos. 1992-1998

2.7.2 Indicadores del turismo en España. 1990-1998

2.7.3 Indicadores hoteleros. 1990-1996

2.7.4 Evolución de las licencias federativas. 1990-1996

2.7.5 Evolución del gasto de los hogares en esparcimiento, enseñanza y cultura. 1990-1996

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 en activo por tipo. 1990-1995

3. TERRITORIO

3.1 Transporte

3.1.1 Evolución de los kilómetros de carreteras, de tuberías y de vías férreas. 1990-1997

3.1.2 Evolución de la explotación de carreteras de la Red de Interés General del Estado. En millones de unidades. 1991-1997

3.1.3 Indicadores de tráfico. 1990-1997

3.1.4 Evolución de la inversión en infraestructuras en millones de pesetas y como porcentaje del PIB, licitación oficial en edificación e ingeniería civil. 1992-1998

3.2 Comunicaciones

3.2.1 Indicadores de la red telefónica. 1992-1997

3.2.2 Evolución de la duración media de las llamadas telefónicas en minutos y su distribución porcentual por tipo. 1992-1996

3.2.3 Evolución de la audiencia de los medios de comunicación. En miles de personas. 1990-1997

3.3 Recursos hidrológicos

3.3.1 Evolución de la situación de los embalses por cuencas hidrológicas. En porcentaje de agua embalsada respecto a la capacidad total. 1994-1998

3.3.2 Evolución de la precipitación anual en milímetros por cuencas hidrográficas. 1991-1998

3.4 Urbanismo

3.4.1 Evolución del número de municipios con planeamiento urbanístico y del suelo urbano. 1992-1997

3.4.2 Evolución del número de edificios construidos por número de viviendas. 1992-1998

3.4.3 Evolución del número de viajeros en transportes urbanos por tipo de transporte. Valores absolutos en millones y porcentaje. 1991-1997

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. 1981-1995

A.1.1.2 Evolución de la comparación del Valor Añadido Bruto per cápita, en pesetas constantes, con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1995

A.1.2 Inversión

A.1.2.1 Evolución del número de oficinas bancarias por cada 10.000 habitantes. 1993-1998

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. Media nacional=100. 1986-1998

A.1.3 Financiación pública

A.1.3.1 Endeudamiento acumulado. 1997

A.1.4 Precios y consumo

A.1.4.1 Evolución del IPC. En números índice. Base 1980=100. 1981-1998

A.1.4.2 Evolución de la comparación del consumo final y de la renta bruta disponible per cápita de las familias residentes en pesetas constantes de 1980 con la media nacional. Media nacional=100. 1991-1995

A.1.5 Mercado de trabajo

A.1.5.1 Evolución de la tasa de actividad, ocupación y paro. 1994-1998

A.1.5.2 Evolución de los ocupados por sectores económicos. En miles. 1988-1998

A.1.5.3 Evolución de las tasas representativas de la incidencia del paro en las viviendas familiares con al menos un activo. 1994-1998

A.1.5.4 Evolución del índice de rotación del empleo y del número de accidentes de trabajo por cada 100 ocupados. 1994-1998

A.1.5.5 Evolución de la comparación de la ganancia media por trabajador en la industria y los servicios con la media nacional. Pagos totales mensuales en jornada normal y extraordinaria. Media nacional=100. 1989-1998

A.1.6 Empresa

A.1.6.1 Evolución del saldo de creación-disolución de sociedades mercantiles. 1980-1995

A.1.6.2 Evolución del número de empresas por sectores. En porcentaje. 1996-1998

A.1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

A.1.7.1 Evolución de la comparación de los residuos sólidos urbanos, en kilogramos por habitante y año, con la media nacional. Media nacional=100. 1991-1996

A.2 Bienestar

A.2.1 Procesos demográficos

A.2.1.1 Evolución de la tasa de natalidad, mortalidad y mortalidad infantil. 1993-1996

A.2.1.2 Evolución de la tasa de nupcialidad y del número anual de divorcios por cada 100 matrimonios. 1992-1996

A.2.1.3 Evolución de la densidad de población, del porcentaje de habitantes que residen en capitales de provincia y de los extranjeros residentes por cada 1.000 habitantes. 1994-1998

A.2.2 Procesos formativos

A.2.2.1 Evolución del número de alumnos por profesor en EGB y en Enseñanzas Medias. Cursos 1992/93-1997/98

A.2.2.2 Evolución de la comparación del número de alumnos matriculados en Bachillerato y en Formación Profesional por cada 1.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. Cursos 1994/95-1997/98

A.2.2.3 Evolución del número de alumnos matriculados en Enseñanza Universitaria por cada 1.000 habitantes. Cursos 1990/91-1995/96

A.2.2.4 Evolución del porcentaje de aprobados en EGB y en COU. Cursos 1991/92-1994/95

A.2.3 Salud

A.2.3.1 Evolución de la comparación del número de médicos, de ayudantes técnicos sanitarios y diplomados en enfermería colegiados y de odontólogos y estomatólogos por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1993-1996

A.2.3.2 Evolución de la comparación del número de veterinarios y de farmacéuticos colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional =100. 1993-1996

A.2.3.3 Evolución de la comparación del número de camas hospitalarias en funcionamiento y de las estancias hospitalarias causadas con la media nacional. Media nacional=100. 1991-1994

A.2.4 Vivienda

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. Precios a 31 de diciembre del año correspondiente. Media nacional=100. 1986-1998

A.2.5 Protección social

A.2.5.1 Evolución de la comparación del número de pensionistas por 1.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1984-1998

A.2.6 Derechos y seguridad ciudadana

A.2.6.1 Evolución de las quejas realizadas al Defensor del Pueblo. Números absolutos y tasa por 100.000 habitantes. 1985-1996

A.2.6.2 Asociaciones por grandes grupos de actividades. Valores absolutos y porcentajes respecto al total de asociaciones de cada comunidad autónoma. 1997.

A.2.7 Ocio

A.2.7.1 Evolución del número medio de pernoctaciones por viajero español, en días. 1984-1996

A.2.7.2 Evolución de la comparación de la tasa de espectadores de cine y número de salas de cine con la media nacional. Media nacional=100. 1993-1996

A.3 Territorio

A.3.1 Evolución del porcentaje de kilómetros de autopistas y autovías respecto al total de kilómetros de la red. 1980-1997

A.3.2 Evolución de la comparación de las líneas telefónicas instaladas por cada 100 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1996

Se habla con frecuencia de la necesaria presencia de la sociedad civil en la vida pública. Pero no se ha despejado la incógnita principal: ¿tenemos sociedad civil es España?, ¿hasta qué punto merece el nombre de tal?, ¿cuál es el grado de interrelación entre sus gentes y de participación en la vida pública? Los españoles no tenemos, en general, una concepción positiva del interés común. Nuestro espacio público está poblado de intereses privados. En este Informe se reflejan signos de cambio: existen estructuras parciales que demuestran la posibilidad de consolidación de una sociedad menos dependiente.

La mujer es uno de los actores estratégicos del cambio social. Nuestra sociedad y nuestro sistema productivo no acaban de adaptarse a un fenómeno de tanto calado como el que significa la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Aquí se analizan en detalle las discriminaciones laborales que padece la mujer, así como las renuncias o tensiones que experimenta en otros aspectos fundamentales de su vida.

La creación de empleo está presente en todo este Informe. La actividad turística es el principal sector productivo de nuestro país. Su transformación es absolutamente necesaria. El futuro pasa por la calidad, la innovación y la cualificación de unos trabajadores escasamente formados y en condiciones laborales precarias.

Hablamos de la creación de empleo sin dar prioridad a la tarea de la formación. Formación y empleo parecen mundos lejanos. La marginación de los estudios medios y de formación profesional explica las grandes carencias de nuestra mano de obra y el exceso de población universitaria destinada en buena medida al subempleo.

En las Consideraciones Generales de las primeras páginas ofrecemos nuestra reflexión sobre el modo de aproximarse a la nueva situación del País Vasco.

En este sexto Informe de la Fundación Encuentro prosigue el relato de los procesos más decisivos de nuestra realidad social.

ISBN 84-89019-07-X

9 788489 019072