8

INFORME ESPAÑA 2001

una interpretación de su realidad social



Fundación Encuentro

INFORME ESPAÑA 2001

8

INFORME ESPAÑA 2001

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
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-12-6
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-8881-2001

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 • **Teresa Herreros** • **Isabel Madruga** • **Beatriz Manzanero**

Colaboran en este Informe: **Antonio Abellán**, Investigador Científico del Instituto de Economía y Geografía del CSIC • **Rosa Aparicio**, Directora del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas • **José Aranda**, Asesor de la Presidencia del INE • **Ángel Astorgano**, Secretario General de la FERE • **Luis Ayala**, Profesor de Economía Española e Internacional, Universidad de Castilla-La Mancha • **Quim Brugué**, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona • **Javier Charroalde**, Fundosa Social Consulting • **José Manuel Díaz Pulido**, Departamento de Economía Aplicada IV, Universidad Complutense Madrid, • **Ricard Gomá**, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona • **Pilar Jiménez**, Consultora de FSC • **Martín del Río**, Subdirector del Colegio de Educación Especial y Centro Ocupacional "San Carlos" y Consultor de FSC • **Julio Martínez**, Profesor de Moral Social, Universidad Pontificia Comillas • **Rosa Martínez**, Profesora de Hacienda Pública, Universidad Rey Juan Carlos • **Ma. Dolores Puga**, Instituto de Economía y Geografía, CSIC • **Jesús Ruiz-Huerta**, Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Complutense Madrid • **Joan Subirats**, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Autónoma de Barcelona • **Andrés Tornos**, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas • **Luis Fernando Vílchez**, Profesor de Psicología Evolutiva y de la Educación. Universidad Complutense Madrid • **Carmen Vizán**, Consejo Económico y Social

Y las siguientes Instituciones: Universidad Autónoma de Barcelona • Instituto Nacional de Estadística • Fundosa Social Consulting • Bilbao Metrópoli-30 • Fundación ONCE

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES

1. Una sociedad cada vez más vulnerable XIII
2. De la "cuestión social" a la "cuestión de lo social" XV
3. Se difunde el riesgo de exclusión XVI
4. Múltiples rostros y dimensiones de la exclusión XX
5. Un reto político y social XXIV

PARTE SEGUNDA: LOS INMIGRANTES, UN NUEVO ACTOR EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

1. Distintas voces sobre la inmigración 4
2. La inmigración en números 13
   - 2.1 Una realidad imprevista 17
   - 2.2 Dónde están 20
   - 2.3 Distribución por sexo y edad 23
3. Impacto social de los inmigrantes 28
   - 3.1 Las ventajas de su presencia 29
   - 3.2 Problemas y desafíos con los inmigrantes 30
4. Políticas de integración 42
5. Hacia una sociedad integrada e integradora 47

PARTE TERCERA: CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Capítulo I
ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN 51

I. Tesis Interpretativas 53
1. De la pobreza a la exclusión 53
2. El Estado y el tercer sector en la integración social 54

II. Red de los Fenómenos 56
1. Pobreza y exclusión social: significado y alcance 57
   - 1.1 Los conceptos 57
   - 1.2 Luces y sombras del concepto de exclusión social 61
   - 1.3 Pobreza y exclusión social en la Unión Europea 62
   - 1.4 Nuevo contexto de las políticas de integración social 74
2. Intervención necesaria y límites del Estado 75
   - 2.1 El Estado de Bienestar 76
   - 2.2 Crisis del Estado de Bienestar y desarrollo del fenómeno de la exclusión 77
3. Políticas públicas de integración social 83
   - 3.1 Una visión general 83
   - 3.2 Cobertura del desempleo 88

3.3 Pensiones y otras prestaciones no contributivas 92
3.4 Servicios sociales 100
4. Estrategias privadas de integración social 103
4.1 Nuevas "fronteras" entre lo público y lo privado 103
4.2 ¿Quiénes son tercer sector? 106
4.3 Diversidad y heterogeneidad 107
4.4 Tercer sector e integración social 112
5. Políticas de integración: menos centralización, ¿más eficacia? 116
5.1 Protagonismo creciente de autonomías y ayuntamientos 118
5.2 Mayor participación de los actores sociales 120

PARTE CUARTA: EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo II
EDUCACIÓN EN ESPAÑA: DEBATE SOCIAL Y RETOS PARA EL SIGLO XXI 127

I. Tesis Interpretativas 129
1. La educación: un reto de todos y para todos 129
2. Educar para vivir juntos 132
3. La ciudadanía es la nueva frontera de la educación 133

II. Red de los Fenómenos 135
1. Cuestiones excesivamente debatidas 136
1.1 Escuela pública-escuela concertada: tensiones que no desaparecen 136
1.2 Los profesores, en el centro de las controversias 149
1.3 Los padres, preocupados pero ausentes 160
1.4 Otras cuestiones aún no resueltas 165
2. Los grandes retos educativos 170
2.1 El aprendizaje como tarea global y continua 170
2.2 En una sociedad intercultural 174
2.3 Las tecnologías de la información cambian el modelo clásico 178

Capítulo III
LA DEPENDENCIA ENTRE LOS MAYORES 187

I. Tesis Interpretativas 189
1. La protección a los mayores dependientes: un debate necesario y oportuno 189
2. Claves para encarar un futuro preocupante 191

II. Red de los Fenómenos 198
1. Los mayores dependientes 198
1.1 Hacia una definición de la dependencia 198
1.2 Cuántos son 200
1.3 Perfil del dependiente 203
2. Cuando aparece la dependencia... 209
2.1 Fragilidad física y mental 209
2.2 El trauma psicológico 212
2.3 Vulnerabilidad y debilidad social 214

3. Respuestas a la dependencia 217
3.1 Ayuda informal: el papel de la familia 218
3.2 Ayuda formal: el recurso a los servicios externos 232
4. Cambios que plantean nuevos desafíos 238
4.1 En la demografía 239
4.2 En la oferta de cuidados 241
4.3 En los valores sociales y políticos 245

Capítulo IV
INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD 247

I. Tesis Interpretativas 249
1. La integración empieza por el reconocimiento 249
2. La reciente encuesta sobre discapacidades: un nuevo hito 250

II. Red de los Fenómenos 254
1. En una sociedad para todos 255
1.1 Integración social desde la diferencia 257
1.2 Itinerarios hacia la integración-exclusión 259
2. Ámbitos de integración y participación social 266
2.1 La familia: red estratégica 267
2.2 "La educación encierra un tesoro"..., ¿fragmentado para los alumnos con discapacidad? 269
2.3 Empleo, premisa para la integración social 273
2.4 Influencia creciente de la UE en las políticas sociales 278
3. El valor social de la diversidad 280
3.1 Personas ciegas y deficientes visuales: la ONCE, instrumento de integración social 280
3.2 Personas sordas: una identidad, una comunidad, una lengua 286
3.3 Enfermedad mental, la razón de la sinrazón 293
3.4 Personas con retraso mental: ciudadanos como los demás 296
3.5 Personas con discapacidad física: el reto del acceso 301
3.6 A modo de resumen 307

PARTE QUINTA: TERRITORIO

Capítulo V
ESTRUCTURA URBANA Y PROCESOS DE EXCLUSIÓN 313

I. Tesis Interpretativas 315
1. ¿El fin de la ciudad tradicional? 315
2. Por una ciudad y una sociedad integradoras 316

II. Red de los Fenómenos 318
1. Un modelo de crecimiento segregador 318
1.1 El proceso de urbanización español 320
2. Nueva *urbs*, ¿nueva *civitas*? 322
2.1 Dónde y cómo vivimos 323
2.2 La ciudad planeada 333

2.3 Cambios en la actividad económica de los barrios 335
2.4 Ciudades competitivas en un mundo globalizado 341
2.5 La revolución territorial y social del transporte 345
2.6 ¿Una ciudad de redes? 351
3. ¿Hacia un *apartheid* urbano? 355

Índice de tablas y gráficos 359

ANEXO ESTADÍSTICO

1. Producción y desarrollo 367
1.1 Producción 369
1.2 Inversión y tipos de interés 371
1.3 Financiación pública 374
1.4 Precios y consumo 380
1.5 Mercado de trabajo 382
1.6 Empresa 392
1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente) 393
2. Bienestar 397
2.1 Procesos demográficos 399
2.2 Procesos formativos 405
2.3 Salud 409
2.4 Vivienda 411
2.5 Protección social 412
2.6 Derechos y seguridad ciudadana 414
2.7 Ocio 416
2.8 Aspectos económicos de la exclusión y políticas de integración 419
3. Territorio 425
3.1 Transporte 427
3.2 Comunicaciones 433
3.3 Recursos hidrológicos 434
3.4 Urbanismo 435
A. Indicadores autonómicos 437
A.1 Producción y desarrollo
A.1.1 Producción 439
A.1.2 Inversión 441
A.1.3 Financiación pública 443
A.1.4 Precios y consumo 444
A.1.5 Mercado de trabajo 446
A.1.6 Empresa 451
A.1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente) 453
A.2 Bienestar
A.2.1 Procesos demográficos 455
A.2.2 Procesos formativos 458
A.2.3 Salud 462
A.2.4 Vivienda 465
A.2.5 Protección social 466
A.2.6 Derechos y seguridad ciudadana 468
A.2.7 Ocio 470
A.3 Territorio 474

Índice del Anexo Estadístico 479

Parte Primera

CONSIDERACIONES GENERALES

1. Una sociedad cada vez más vulnerable

En estas Consideraciones Generales expresamos las preocupaciones principales que se han ido manifestando a lo largo de las reuniones de los diversos comités de reflexión en cada uno de los capítulos del Informe. Este año llamó nuestra atención la especial vulnerabilidad de la sociedad española. Nos referimos a esa trama más o menos densa de relaciones y compromisos que tejen la sociedad civil. Son fruto de la libertad de iniciativa individual, pero se acunan y crecen en los grupos espontáneos. En su seno se desarrollan las vinculaciones y los propósitos comunes. La responsabilidad por lo común sigue disminuyendo, dejando sin humus las raíces del compromiso por lo público.

Los españoles consideran que el terrorismo es el problema que más les preocupa. El 2000 podría ser conocido como el año del terror. Durante este año, 66 mujeres han sido asesinadas por sus maridos o sus parejas. La violencia se ha convertido en un personaje fantasma entre nosotros. Veintitrés asesinatos desde la ruptura de la tregua de ETA. Familias deshechas por la vileza terrorista, un ambiente difuso de temor que conlleva la limitación de las libertades, dentro y fuera del País Vasco, aumenta la rabia y aun el odio entre nuestros pueblos. Algunos temen la quiebra del espíritu nacional. En las Consideraciones Generales del *Informe España 1998* ofrecimos una serie de orientaciones que, a nuestro juicio, podrían ayudar a racionalizar un conflicto que se hace cada vez más complejo. Queremos creer que actualmente atravesamos un huracán de locura cuyos efectos azotan al conjunto de la sociedad española. Estamos seguros de que la razón terminará por imponerse. Los políticos ya han comenzado a dialogar y esperamos que esta comunicación entre ellos se desarrolle y llegue a una madurez en la que la libertad de expresión sea posible y comprendida. Es deseable una paz que no sólo termine con la violencia, sino que reconozca los derechos de todos y cada uno de los hombres y mujeres de Euskadi y de España. No puede existir un problema insoluble entre los políticos. La paz tiene que llegar ya.

Lo contrario de la vulnerabilidad es la seguridad, y la seguridad camina de la mano de la cultura, como dijo Ortega. En el ciudadano concreto esta seguridad tiene mucho que ver con el grado de fiabilidad, ligada a los procesos de desarrollo de la persona humana. Anthony Giddens la enfatiza al relacionarla con la seguridad que él llama ontológica. "La expresión hace referencia a la confianza que la mayoría de los seres humanos deposita en la continuidad de su autoidentidad y la permanencia de sus entornos sociales y materiales de acción. La fiabilidad ontológica tiene que ver con el 'ser', o, en términos fenomenológicos, con el ser-en-el-mundo. Pero éste es un fenómeno anímico, no cognitivo, y está enraizado en el inconsciente"[1]. Todos sabemos que en el campo cognitivo llegamos a tener pocas certezas. La crítica moderna se ha encargado de debilitarlas. Pero aquí entendemos por ontológico el ámbito donde cualquier ser normal siente como ciertas una serie de realidades que ve, toca o experimenta. Pues bien, aun en el plano ontológico, el hombre moderno se siente cada vez más inseguro ante preguntas como quién es, si realmente existe o, lo que es más frecuente, si de verdad sigue siendo la misma persona que fue ayer. A esta inseguridad tan relacionada con la vulnerabilidad tampoco nos vamos a referir aquí.

Cuando hablamos de vulnerabilidad social nos referimos expresamente al debilitamiento de la seguridad en la fiabilidad de las relaciones con los demás. Una conquista que se consigue a través de la reciprocidad. Esta confianza en las personas exige a cambio la acogida de los otros y del ambiente. Algo tiene que ver esta vulnerabilidad también con el hecho –citado por Peter Berger– del proceso de "desinstitucionalización" de la vida privada como resultado del dominio de las grandes organizaciones burocráticas y de la influencia generalizada de la "sociedad de masas". En cambio, la esfera de la vida pública se ha "sobreinstitucionalizado" y en esta hipertrofia de la vida burocrática, la privacidad queda a merced de todos los vientos y de todos los intereses mediáticos.

A. Giddens se ha referido también al debilitamiento del sistema democrático. Lo que él llama "democracia vertical" o confianza en las instituciones públicas se vacía por el debilitamiento de la "democracia horizontal", en definitiva, por la ausencia de una sociedad civil vigorosa y creativa. Este fenómeno no es nuevo en España. Nos atreveríamos a sostener que los diferentes intentos históricos de democratización, y aun el más serio y duradero que estamos viviendo, se han dejado influir por el pesimismo y la desconfianza de los legisladores y gobernantes respecto a la "sociedad civil". El asociacionismo emergente en España y el derecho de fundación, garantizados por la Constitución, constituyen la expresión por excelencia de la voluntad social. El "sentido social", un hecho positivo que pudimos invocar como síntoma de la anhelante contribución a una sociedad más segura.

---

[1] Giddens, A., *Consecuencias de la Modernidad,* Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 92.

2. De la "cuestión social" a la "cuestión de lo social"

El concepto de exclusión ha logrado instalarse con éxito en el centro de la literatura sociológica. Su uso comenzó a extenderse entre los sociólogos franceses a mediados de los años setenta y se generalizó en el decenio de los ochenta. En un principio, se desarrolló como una nueva designación del conflicto social de los "sin techo", es decir, de aquellos grupos que quedaban al margen del crecimiento económico en los países desarrollados. Se trataba de algunos segmentos de la sociedad que la misma dinámica social iba desplazando a la periferia del espacio social, hasta quedar prendidos sólo por la caridad de las instituciones benéficas. No podía decirse que pertenecieran propiamente a la sociedad. Esos vacíos sociales han existido siempre. Algunos los llaman grupos de gran riesgo.

El criterio de los diversos niveles de pobreza y aun de miseria material, unidos a los de bajo nivel formativo, activaba un proceso de dualización o de fragmentación social creciente. Al fin y al cabo, la humanidad se había habituado a convivir con esa lacra social y trataba únicamente de ayudar a los débiles e incluso de redimirlos de su incultura y de su debilidad económica. En el mundo laboral, y justamente por las relaciones entre capital y trabajo, esa fractura se convirtió en la "cuestión social", acerca de la cual han corrido ríos de tinta. Las asociaciones de obreros y concretamente los sindicatos no sólo fueron legitimados: adquirieron todos los derechos de ciudadanía para intervenir en los conflictos de la vida económica y política.

A ninguna de estas fracturas se refieren actualmente los sociólogos cuando hablan de los "procesos de exclusión" o del mismo término "exclusión". Es verdad que muchos de los ahora llamados "excluidos" siguen viviendo su marginación y se caracterizan por experimentar los efectos de la privación de derechos reconocidos a todo ser humano en una sociedad avanzada. En el contexto internacional el conflicto es gravísimo. Países e incluso continentes enteros se ven privados de las ventajas del progreso moderno. Las diferencias entre el Norte y el Sur, entre el primer y el tercer mundo, siguen siendo sangrantes. Su misma existencia es prácticamente olvidada o marginada en la vida internacional. El 20% de los habitantes de la Tierra vive de la escasez del otro 80%.

El nuevo concepto de "excluidos" tal como queremos advertirlo en estas Consideraciones Generales se refiere a una especie de brecha o herida en el seno de una sociedad que afecta al funcionamiento de toda ella. Es una disonancia en el concierto de las relaciones humanas. En los albores del siglo XXI este desajuste adquiere una importancia cada vez mayor. No hablamos, por tanto, de la famosa "cuestión social", sino de la nueva "cuestión de lo social", es decir, de la función que desempeña el hecho de vivir juntos los humanos. La trama de relaciones sociales y vinculaciones es hoy,

si queremos, más exigente, pero de hecho necesaria. Las discriminaciones de género, de ejercicio de la opción sexual, las motivadas por la edad, etc., son hoy consideradas como heridas intolerables en el ejercicio de la ciudadanía.

Nosotros queremos destacar, al comienzo de nuestro Informe, este desarrollo semántico del concepto "exclusión" y así lo tendremos presente en cada uno de los capítulos, en los cuales se analizan algunas de las situaciones de los excluidos más clamorosas. En realidad, se trata de descubrir los procesos que en una sociedad desarrollada y moderna tienen sentido centrífugo, es decir, tienden a desplazar a algunos de sus miembros hacia la periferia de la misma y debilitan su condición humana. No siempre se logrará definir con precisión el grado de exclusión, pero es absolutamente necesario tener en cuenta la fuerza de los nuevos movimientos económicos o ideológicos que llevan dentro de sí mismos el germen de la exclusión. Es evidente que la exclusión tiende a escribirse en negativo en el marco de la ciudadanía social. De lo contrario, contribuiríamos a enmascarar situaciones y brotes emergentes de exclusión que no pueden admitirse en una sociedad avanzada.

3. Se difunde el riesgo de exclusión

¿Por qué es importante hablar de la exclusión? No está tan claro que la opinión pública española perciba la exclusión social como un problema. Lo que sí empieza a calar, aunque sea de una manera inconsciente, es la sensación de que aumenta la fragilidad de las condiciones sobre las que se asienta la capacidad de participar en las formas de vida, costumbres y actividades ordinarias de la sociedad; en resumen, de la capacidad de estar integrado. Y ésta es una percepción que se va extendiendo a grupos cada vez más amplios de la población. La raíz de esta situación hay que buscarla en un nuevo escenario económico, político y social, al que dan forma algunas grandes tendencias que aparecen en todos los países desarrollados, pero que, lógicamente, presentan matices muy diferentes en unos y otros y dan lugar a resultados muy dispares sobre los procesos de exclusión en función de las situaciones de partida.

Estamos viviendo cambios muy profundos en los aspectos fundamentales sobre los que se ha asentado la sociedad industrial avanzada del siglo XX. Desde el punto de vista productivo, el impacto de los grandes cambios tecnológicos ha modificado totalmente las coordenadas de la industria y de las empresas en general. El modelo "fordista" –grandes concentraciones de trabajadores que producen ingentes cantidades de productos de consumo masivo a precios asequibles, una organización estandarizada y especializada del trabajo y una notable homogeneidad en la gama de bienes

producidos– parece ya totalmente superado. La llamada globalización o mundialización económica, que tiene como base la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación, ha permitido avanzar hacia un mercado mundial, en el que las distancias cuentan cada vez menos, las diferencias en los costes determinan la localización de las factorías en una u otra parte del mundo y la estructura de las empresas se ha descentralizado. Palabras como flexibilización, adaptabilidad o movilidad han reemplazado a especialización, estabilidad o continuidad.

Estos profundos cambios en el sistema productivo tienen una repercusión evidente en el contenido y las condiciones del trabajo. Las consecuencias más inmediatas y significativas desde el punto de vista que nos ocupa afectan a lo que podríamos denominar la propia calidad del trabajo que se oferta. Un número creciente de los puestos de trabajo disponibles o creados en estos últimos años entran dentro de la categoría de precarios. Se trata de un fenómeno común a todos los países europeos[2], pero tiene una repercusión especial en España, donde se registran los índices de temporalidad y de rotación en el empleo más altos entre los países de la Unión Europea. Y la tendencia sigue imparable. Como ha señalado Ulrich Beck[3], lo que está en juego es la propia concepción del trabajo como elemento estructurante de la vida, de la integración y del conjunto de relaciones sociales. La vida personal y social, sus tiempos y sus ámbitos, está en gran medida condicionada por el trabajo, y es a través de él como la inmensa mayoría de las personas obtiene los recursos que necesita para sobrevivir y que le permiten acceder a productos y servicios que le definen socialmente como integrado.

La sociedad industrial nos había acostumbrado asimismo a estructuras sociales relativamente estables y previsibles. Hemos pasado rápidamente de una sociedad basada en una división muy estable en grandes clases, definidas fundamentalmente por su nivel económico y su posición en el mercado laboral, a otra en la que se multiplican las oportunidades de mejora, pero también los ejes a través de los cuales se difunde el riesgo de quedar al margen de los procesos y los medios de integración social plena. Frente a la anterior estructura social de grandes agregados con una notable continuidad en su situación, para una gran mayoría de las personas aparecen hoy nuevas posibilidades de ascenso y movilidad social que antes eran mucho más episódicas, pero a la vez surgen nuevos e inéditos espacios de exclusión no ligados principal u originariamente a la insuficiencia de recursos económicos o a la posición en el mercado laboral.

---

[2] Así, por ejemplo, en Alemania en los años sesenta sólo un 10% de los puestos de trabajo podían ser considerados como precarios; ese porcentaje se duplicó en los setenta y alcanzó en los años noventa a un tercio de los trabajos realmente existentes.

[3] Beck, U., *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Paidós, Barcelona, 2000.

Esta difusión del riesgo de exclusión social y la diversificación de los factores y espacios en los que se manifiesta introduce además otro elemento diferencial respecto al contexto anterior. Antes, los que podemos denominar excluidos y los factores de riesgo se concentraban en sectores sociales que habían acumulado mucha experiencia histórica al respecto y que habían ido desarrollando, en mayor o menor medida, respuestas sociales y políticas a su situación. Ahora, el carácter cambiante y heterogéneo de los grupos que sufren la exclusión limita tanto su visibilidad social como su capacidad de organizarse para encontrar o demandar respuestas a sus problemas.

Las familias se ven afectadas también por cambios sustanciales. El ámbito de convivencia primaria no presenta ya el mismo aspecto que tenía hace pocas décadas en las sociedades industriales avanzadas. En la mayor parte de los casos, el hombre trabajaba fuera del hogar, mientras la mujer asumía sus responsabilidades reproductoras, cuidando marido, hijos y ancianos. La mujer no precisaba formación específica y su posición era dependiente económica y socialmente. El escenario es hoy muy distinto. La equiparación formativa entre hombre y mujer es casi total. La incorporación de la mujer al mercado laboral aumenta sin cesar, a pesar de las evidentes discriminaciones que se mantienen. Pero, al lado de lo muy positivos que resultan estos cambios para devolver a la mujer toda su dignidad personal, lo cierto es que los *roles* en el seno del hogar se van modificando muy lentamente. Crecen las tensiones por la doble jornada laboral de la mujer, se incrementan las separaciones y aumentan también las familias en las que una mujer sola cuida de los hijos. Todo ello provoca nuevas inestabilidades sociales, nuevas situaciones de riesgo, en las que la variable género resulta determinante.

Ese conjunto de cambios y de profundas transformaciones en las esferas productiva, social y familiar no han encontrado a los poderes públicos en su mejor momento. El aumento constante del gasto social ha dado paso a políticas de ajuste fiscal casi permanente. Por otro lado, los retos son nuevos y difíciles de abordar y las Administraciones Públicas no tienen agilidad para darles respuestas adecuadas. En esta situación influyen dos factores importantes. En primer lugar, el proceso de redefinición en que se halla inmerso el propio Estado: pierde peso hacia arriba (integración en instituciones supraestatales), hacia abajo (devolución a gobiernos intermedios) y hacia los lados (notable incremento de los partenariados públicos-privados, con gestión privada de servicios públicos y con presencia cada vez mayor de organizaciones sin ánimo de lucro). En segundo lugar, y al mismo tiempo, el principio de jerarquía que ha guiado hasta ahora su actuación no sirve hoy para entender los procesos de toma de decisiones en la esfera de lo público, basados cada vez más en la interdependencia entre los distintos actores implicados, la capacidad de influencia y el poder para promover y mantener relaciones de todo tipo.

En este contexto, las políticas públicas en que se fue concretando la filosofía del Estado de Bienestar se han ido mostrando incapaces para resolver los nuevos problemas y para incorporar las nuevas sensibilidades. Las políticas de bienestar se construyeron para responder a demandas que se presumían homogéneas y diferenciadas y se gestionaron de manera rígida y burocrática. Frente a ello, actualmente, tenemos un escenario en el que las demandas –por las razones apuntadas anteriormente– son cada vez más heterogéneas, se presentan bajo múltiples formas y sólo pueden ser abordadas a través de una gestión flexible y desburocratizada.

Los procesos que acabamos de exponer de forma sucinta configuran un escenario complejo, en el que el concepto de exclusión social ha servido para describir de forma sintética situaciones de riesgo social muy diversas. En la medida en que esos procesos básicos que configuran la sociedad están en la raíz de la exclusión social, podemos afirmar que se trata de un fenómeno estructural. Se podría decir que la exclusión social expresa la nueva configuración de la ya citada cuestión social en el contexto actual de transición hacia la que se denomina sociedad del conocimiento. El tradicional debate de la desigualdad social y la pobreza se transforma y adquiere una naturaleza distinta en las emergentes sociedades tecnológicas avanzadas[4]. La principal novedad radica en que la exclusión implica un notable aumento de los factores y espacios de fractura en el tejido social.

El nuevo escenario no sólo es cada vez más complejo sino también más inestable. Por ello, otra de las características básicas de la exclusión es que se refiere mucho más a un proceso –o a un conjunto de procesos– que a una situación estable. Y dichos procesos presentan una "geometría variable". Es decir, no afectan sólo a grupos concretos y predeterminados; más bien al contrario, afectan de forma cambiante a personas y colectivos, a partir de su grado de vulnerabilidad frente a dinámicas de exclusión. Beck[5] sostiene que la distribución de riesgos sociales –en un contexto marcado por la erosión progresiva de los tradicionales anclajes de seguridad de la sociedad industrial– se vuelve mucho más compleja y generalizada. El riesgo de ruptura familiar en un contexto de cambio en las relaciones hombre-mujer, el riesgo de quedar obsoleto en un marco de cambio tecnológico acelerado, el riesgo de precariedad e infrasalarización en un contexto de cambio en la naturaleza del vínculo laboral..., todo ello y otros muchos ejemplos pueden trasladar hacia zonas de vulnerabilidad a la exclusión a todo tipo de personas y colectivos en momentos muy diversos de su vida. La exclusión, por tanto, es más "democrática"; sus fronteras son móviles y fluidas. No obstante, siendo esto verdad, también lo es que castiga más severamente a los de siempre, a las personas y colectivos peor dotados.

---

[4] Castells, M., *La era de la información*, vol. I, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

[5] Beck, U., *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona, 1998.

4. Múltiples rostros y dimensiones de la exclusión

Hasta ahora hemos hablado de exclusión, de procesos de exclusión, de riesgos..., de conceptos. Pero, ¿quiénes son los efectivamente excluidos en nuestra sociedad?, ¿en quiénes ese riesgo extendido y difuso se materializa en situaciones que estrangulan la participación en la sociedad y producen sufrimiento? Corremos el peligro de hablar de la sociedad y olvidarnos de las personas.

Los rostros de la exclusión son múltiples porque –como acabamos de comentar– múltiples son los factores que están en su origen y múltiples también son las dimensiones en las que se manifiesta. La exclusión social no se explica con arreglo a una sola causa. Se presenta, en cambio, como un fenómeno en el que converge un cúmulo de circunstancias desfavorables, a menudo fuertemente interrelacionadas. Por ello, la exclusión difícilmente admite definiciones simples o muy diferenciadas. Son ya numerosos los estudios que muestran las altas correlaciones que existen entre, por ejemplo, bajo nivel educativo, precariedad laboral, desprotección social, familias monoparentales y género[6]; o bien, entre barrios "guetizados", malas condiciones de habitabilidad de las viviendas, segregación étnica, pobreza y múltiples problemas de salubridad[7]. El análisis de los grandes factores generadores de riesgo nos permite un primer acercamiento a los grupos que se ven afectados por procesos de exclusión social en nuestro país.

❒ *"Nuevos" procesos demográficos*. Desde el punto de vista de la exclusión, la transición hacia una estructura social cada vez más compleja tiene un punto de referencia ineludible en tres procesos demográficos de gran relevancia social: el notable aumento de la inmigración procedente de países pobres, el envejecimiento de la población y la consolidación de la pluralidad en las formas de convivencia familiar. Los protagonistas de estos procesos –inmigrantes, mayores, familias monoparentales encabezadas por una mujer–, por sus propias condiciones, siempre han sido grupos con mayor riesgo de exclusión, pero éste se ha intensificado por la pérdida de apoyos de carácter tradicional y por la falta de instrumentos adecuados para responder a su situación.

Así, la falta de políticas potentes de multiculturalidad e integración hace que muchos inmigrantes vivan en una gran precariedad legal, económica, de relaciones y familiar, de la que se deriva su condición de excluidos. El aumento del número de personas mayores dependientes, que tienen difi-

---

[6] Véase, por ejemplo, Social Policy Research Unit, *The employment of lone parents: a comparison of policy in 20 countries*, University of York, 1996.

[7] Véase Arias Goytre, F., *La desigualdad urbana en España*, Ministerio de Fomento, 1999.

cultades –físicas, sociales, económicas, de vivienda, etc.– para realizar las actividades de la vida cotidiana, coincide con una reducción de la disponibilidad de cuidados familiares y con una oferta claramente insuficiente de servicios sociales, lo que les impide su plena integración social. La erosión de la familia nuclear tradicional, a la que se suma la debilidad de las políticas públicas de educación infantil y de atención a la vejez y las dificultades para compatibilizar el cuidado del hogar y un empleo de calidad, propician nuevas dinámicas de riesgo social en amplios colectivos de mujeres, ancianos y niños.

❒ *El impacto sobre el empleo de los cambios en la economía y en las empresas*. Ya hemos comentado la incidencia que sobre el mercado de trabajo, el empleo y las relaciones laborales tiene la transición hacia una economía basada en la información y el conocimiento. Los impactos son múltiples y en muchas direcciones. Para sectores relevantes de la sociedad, el cambio económico puede haber generado un abanico de nuevas oportunidades impensable en períodos anteriores. Hay, por tanto, nuevos "ganadores". Pero son también muchos los "perdedores". En este caso, personas que en virtud de su situación laboral se ven empujadas hacia procesos que pueden acabar en la exclusión social. Dos grupos son los principales afectados: los jóvenes con escasos recursos formativos y déficit en habilidades profesionales y los adultos que sufren el paro de larga duración, especialmente los que tienen cargas familiares.

Respecto a los primeros, en no pocas ocasiones la imposibilidad de acceder al mercado de trabajo formal se conjuga con fenómenos como la delincuencia y las drogodependencias. Para los que consiguen entrar en el mercado de trabajo, las tradicionales trayectorias lineales y rápidas de los jóvenes hacia el empleo asalariado son hoy excepción. Más bien encontramos un abanico de itinerarios muy complejos y dilatados en el tiempo. Los itinerarios de inserción recorridos por jóvenes con intensas carencias formativas y débiles resortes de aprendizaje dan acceso estricto a empleos eventuales, con salarios muy bajos, sin apenas protección social, sin vertiente formativa y que no generan ningún tipo de vínculo grupal o sindical.

Los parados adultos de larga duración son las principales víctimas de la flexibilización de los procesos productivos en la economía de la sociedad de la información. Los recortes de plantilla, los programas de reducción de costes salariales y de aumento de la productividad, la búsqueda de la adaptabilidad a través de la formación han incidido de lleno en los trabajadores de más de 50 años, que ven en muchos casos cerradas definitivamente las puertas del empleo cuando todavía sus hijos no se han independizado y su cónyuge, con frecuencia, no trabaja fuera del hogar. Todo ello se produce en un contexto de desregulación laboral, que conlleva una reducción de los derechos laborales y el debilitamiento de los esquemas de protección social tradicionalmente ligados al empleo.

❒ *Los nuevos déficit de inclusividad del Estado de Bienestar.* El tercer y último factor que queremos destacar es la gran dificultad que tiene el Estado de Bienestar para llegar y acoger en sus políticas y prestaciones a los nuevos grupos con alto riesgo de exclusión. A esto nos referimos cuando hablamos de déficit de inclusividad. Este factor clave opera en, al menos, dos planos. Se han ido consolidando, por una parte, lo que denominaríamos fracturas de ciudadanía, provocadas bien por una regulación de las prestaciones que deja fuera de la Seguridad Social, por ejemplo, a grupos que por su situación no han podido acceder a los regímenes contributivos, bien por la falta de respuestas desde la enseñanza pública de masas a la situación de los jóvenes con fracaso escolar. Por otro lado, nunca ha existido una significativa presencia pública –no en lo que se refiere a aspectos regulatorios o de política fiscal, sino a la intervención directa– en mercados de bienes sociales como el del suelo y la vivienda, lo que ha provocado no sólo que amplias capas de la población tengan grandes dificultades –y en algunos casos les resulte sencillamente imposible– para acceder a una vivienda, sino también que se haya producido la segmentación social del espacio urbano y la consiguiente proliferación de los denominados barrios en crisis.

Estos tres mecanismos o factores que acabamos de comentar no actúan de forma aislada. Se interrelacionan y, a menudo, se potencian mutuamente. De hecho, los procesos de exclusión social se originan y se desarrollan al calor de estas interrelaciones. Los inmigrantes de países pobres, por ejemplo, no sólo ocupan los empleos que por sus condiciones no quieren los españoles, también tienen problemas para acceder a los sistemas de protección social y son muy vulnerables a la discriminación en el mercado de la vivienda. Los mayores dependientes quedan con facilidad excluidos de unos servicios sociales con tasas muy bajas de cobertura. O bien los habitantes de barrios periféricos segregados sufren con mayor intensidad el desempleo de larga duración y la precariedad en el empleo. En definitiva, la realidad nos muestra el carácter multifactorial y multidimensional de la exclusión.

Aunque en los párrafos anteriores ya han ido apareciendo algunos de los rostros de la exclusión, en el cuadro 1 proponemos una fotografía más completa. En él hemos intentado sistematizar los grupos en los que se concentran las personas que sufren los procesos de exclusión social. A partir de los mecanismos y los ámbitos de exclusión social que hemos ido comentando, hemos construido una matriz de 20 colectivos, resultado de cruzar siete esferas donde operan factores de exclusión con un conjunto de circunstancias personales que pueden intensificar el potencial de exclusión.

Respecto a las esferas de exclusión social, hemos considerado desde las más clásicas (laboral, residencial y formativa) hasta las que han ido ganando relevancia en los últimos tiempos (étnica, de ciudadanía, de género

Cuadro 1 – Los perfiles de la exclusión social

Exclusión:	SIN circunstancias intensificadoras	CON circunstancias intensificadoras		
		Contexto familiar	Edad	No acceso a la protección social
Laboral		(1) Familias con hijos, con los dos adultos en paro o precariedad	(2) Jóvenes parados o en precario procedentes del fracaso escolar	(3) Parados de larga duración sin cobertura
Formativa	(4) Población analfabeta		(5) Niños inmigrantes desescolarizados (niños de la calle)	
Étnica y de ciudadanía	(6) Inmigrantes ilegales			
De género	(7) Refugiados y demandantes de asilo (8) Mujeres inmigrantes (9) Población gitana	(10) Mujeres sometidas a violencia doméstica (11) Madres solas (monoparentalidad) jóvenes y de rentas bajas (12) Mujeres mayores solas (13) Personas (normalmente mujeres) ligadas al cuidado de dependientes		
Sociosanitaria	(14) Personas con minusvalías (15) Drogodependientes		(16) Gente mayor dependiente y con pocos ingresos	
Espacial y habitativa	(17) Habitantes de barrios marginales y zonas rurales deprimidas			(18) Colectivos sin techo
Penal	(19) Presos y ex presos			
Otras		(20) Niños en familias pobres y desestructuradas		

y sociosanitaria). También se incluyen otras que han ido quedando olvidadas, como la exclusión en la que viven muchos presos y ex presos y la situación de precariedad afectiva y relacional que sufren muchos niños y niñas en familias desestructuradas.

Con relación a las circunstancias que pueden intensificar o agravar la exclusión social, hemos incluido el contexto familiar, la edad y el no acceso a la protección social. El contexto familiar constituye el ámbito primario de relaciones interpersonales y en él pueden actuar factores que acentúen sensiblemente los riesgos de exclusión (violencia familiar, monoparentalidad en situaciones de precariedad...). La edad remite a la especial incidencia de los procesos de exclusión social en las fases más vulnerables del ciclo vital (infancia, adolescencia, vejez...). El no acceso a la protección social agrava de forma determinante algunos factores ya de por sí generadores de vulnerabilidad (paro de larga duración, dependencia física en personas de edad avanzada...).

No pretendemos en estas Consideraciones Generales aportar datos que nos permitan calibrar la magnitud de la exclusión en España. En los di-

versos capítulos del Informe recogemos una gran cantidad de indicadores generales y por grupos sociodemográficos (inmigrantes, mayores dependientes, discapacitados...), que, desde diversas perspectivas, nos acercan a la dimensión cuantitativa y a la realidad cotidiana de las personas que en nuestro país sufren la exclusión social.

5. Un reto político y social

La exclusión social no está inscrita de forma fatalista en el destino de ninguna sociedad. No podemos de ninguna manera aceptar que existan personas o colectivos que, por definición o como principio, sean más susceptibles de caer en la exclusión. Nada impide que la exclusión sea abordada desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas. Más aún, en cada sociedad particular la forma concreta en que los poderes públicos y la sociedad abordan los temas de exclusión se convierte en uno de sus factores explicativos clave.

¿Por qué creemos que es importante hacer hincapié en que la exclusión social es un fenómeno politizable? En otros momentos históricos –por ejemplo, en las etapas centrales de la sociedad industrial–, el sector social más vulnerable desde el punto de vista de la integración social –lo que se denominó el proletariado– había adquirido plena conciencia de su situación y, en virtud de ello, disponía de capacidad de organizarse social y políticamente. Se había convertido, en mayor o menor medida según el momento histórico y el contexto social, en agente portador de un modelo alternativo para superar las relaciones de desigualdad que estaban en el origen de su situación. Esto no pasa con la exclusión.

Los colectivos excluidos, heterogéneos y cambiantes, no logran consolidar una estructura organizativa a través de la cual se hagan visibles y adquieran la capacidad de intervenir en la definición y aplicación de los procedimientos para superar la exclusión. Por ello, a menudo se cuestiona la posibilidad de que esos fenómenos de exclusión acaben dando lugar a movimientos políticos con voluntad emancipatoria. Se impone, en cambio, con facilidad una cierta perspectiva cultural que lleva a considerar la exclusión como algo inherente a las sociedades avanzadas del siglo XXI. Algo inevitable, "la existencia de perdedores", que sólo merecería "compasión". Pero ésa es sólo una de las opciones políticas posibles ante la exclusión.

La exclusión social puede y debe enfrentarse desde diferentes esferas de la sociedad y por medio de diversos tipos de estrategias. La familia puede convertirse en un espacio central proveedor de cuidados asistenciales, que palien situaciones intensas de exclusión. Asimismo, el tejido comunitario puede ofrecer redes de apoyo que permitan mantener a personas y colecti-

vos vulnerables relativamente al margen de "escaladas en la exclusión". Desde el sector asociativo pueden impulsarse mecanismos de desarrollo humano y de inserción de grupos de alto riesgo social o con fuertes dependencias.

Siendo todo ello muy importante, en sociedades complejas como la nuestra, pensamos que los resortes clave de lucha contra la exclusión han de ubicarse en la esfera de las Administraciones Públicas. Las políticas sociales, los programas y los servicios promovidos desde los diferentes niveles de gobierno se convierten en piezas básicas de un proyecto de sociedad cohesionada. Ahora bien, las políticas contra la exclusión deben huir de cualquier pretensión de monopolio en la respuesta a este problema, así como de reducir la intervención sobre el mismo a los profesionales y plantearla de forma centralizada y jerárquica. La efectividad de las iniciativas de los poderes públicos en este campo será directamente proporcional a su capacidad para tejer sólidas redes de interacción con todo tipo de agentes comunitarios y asociativos. Además, se debe estar abierto a debates sobre los modelos sociales que se impulsan y ser conscientes de que una de las claves del éxito es su capacidad de adaptarse y acercarse a cada territorio.

La complejidad de factores y de dinámicas cruzadas que, como hemos visto, plantea la exclusión social sitúa muy alto el listón para combatir ese fenómeno que amenaza la cohesión social presente y futura de nuestras sociedades. Parece claro que no podemos aplicar las políticas de bienestar surgidas y coherentes con las situaciones de desigualdad estable y bien delimitada de la sociedad industrial a contextos muy distintos. No nos parece que sea posible tampoco –como pretenden algunos– considerar la exclusión social como una situación personal, poco o nada arraigada en factores estructurales. Desde esta visión, lo que se plantean son respuestas de corte paternalista, asentadas en el imaginario tradicional: se reacciona, igual que ante la pobreza, con medidas asistenciales y paliativas. Y se hace desde una visión clásica de asistencia social. Esa manera de abordar la exclusión sólo provoca la estigmatización de quienes la sufren y que su situación acabe volviéndose crónica.

A partir de algunas de las ideas que hemos ido exponiendo a lo largo de estas Consideraciones Generales, proponemos algunas formulaciones que, desde nuestro punto de vista, pueden permitir avanzar, desde los ámbitos político y social, hacia nuevos modelos de lucha contra la exclusión:

- Dado el carácter estructural de la exclusión social, las acciones públicas no pueden reducirse a paliar sus manifestaciones más graves o socialmente más visibles. Deben partir de un planteamiento explícitamente estratégico, de actuación directa e indirecta sobre los factores que generan vulnerabilidad y exclusión.

• El hecho de que la exclusión sea un fenómeno complejo, que tiene su origen en la interacción de múltiples factores y se manifiesta en ámbitos muy diversos de la vida de las personas, hace que sean muy diferentes y numerosas las políticas concernidas (sanidad, educación, trabajo, servicios sociales, vivienda...). En la lucha contra la exclusión social, éstas no pueden actuar de forma independiente y según sus propias lógicas, sino que han de estar orientadas por una visión integral del problema y han de ponerse en práctica buscando la coordinación y el trabajo en red de los múltiples actores implicados (diferentes Administraciones Públicas, asociaciones, organizaciones de voluntariado, empresas...).

• Además de proveer y garantizar recursos y servicios, la política contra la exclusión debe fomentar la creación, el restablecimiento o el fortalecimiento de lazos de relación social. Es un aspecto fundamental en la superación de las situaciones de exclusión, pero también en la prevención de las mismas, algo en lo que las políticas contra la exclusión deberían insistir más, dado el carácter dinámico, cambiante, de este fenómeno, con "entradas" múltiples y súbitas. Las personas y los colectivos excluidos no estarán verdaderamente integrados mientras no recuperen o construyan su condición de actores sociales. Por eso, es muy importante que la actuación de los profesionales, de los poderes públicos y de las entidades o asociaciones que intervienen en este campo se oriente también a trabajar las relaciones de la persona con los demás, partiendo de los ámbitos más privados (familia, amigos...) hasta los espacios públicos (vecindario, comunidad, barrio, ciudad) y las instituciones (escuelas, empresas, poderes públicos...).

Esto exige conocer los recursos del medio, para movilizarlos y aprovecharlos. Lo cual permite, además, que el entorno social, la comunidad, reconozca los factores y las situaciones que generan exclusión, convirtiendo el problema de unos pocos en un debate público que a todos concierne. Precisamente por todo ello, es difícil imaginar que se puedan dar respuestas reales y en el sentido que aquí defendemos desde ámbitos territoriales muy amplios, en los que se pierde el sentido de comunidad y de responsabilidad colectiva.

• Más que de políticas contra la exclusión social deberíamos hablar de políticas de integración social, entendiendo ésta como un proceso colectivo, en el que un grupo de gente, relacionada formal e informalmente, desde posiciones públicas y no públicas, trata de conseguir un entorno de cohesión social para su comunidad. Para llegar a esta situación, las personas y los colectivos han de tener la oportunidad de participar desde el principio en el diseño y puesta en práctica de las medidas que les afecten. Todo proceso de integración social es un proyecto personal y colectivo en el que los implicados –los profesionales encargados del acompañamiento, las instituciones concernidas y la comunidad en la que se desarrolla– participan,

asumen riesgos y responsabilidades y lo entienden como un compromiso común en el que todos pueden ganar y todos pueden perder. La colaboración público-privado permite aprovechar los distintos recursos de unos y otros y crear o potenciar los lazos comunitarios, el llamado "capital social"[8], tan decisivo a la hora de asegurar procesos de integración social sostenibles en el tiempo y con garantías de generar autonomía y no dependencia.

En este sentido, y entroncando con las reflexiones que daban comienzo a estas Consideraciones Generales, la lucha contra la exclusión se convierte tanto en un test del nivel de sociedad civil –de compromiso social con lo público– como en un espacio privilegiado para que ésta se desarrolle y se fortalezca. A lo largo de los capítulos del presente Informe esa doble perspectiva se irá haciendo presente para configurar nuestra característica visión de reto y de oportunidad respecto a los problemas comunes que afectan a la sociedad española.

[8] Véase Subirats, J. (ed.), *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Fundación Encuentro, Madrid, 1999.

Parte Segunda

LOS INMIGRANTES, UN NUEVO ACTOR EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

Cada año, cuando leemos la versión final de nuestro Informe, experimentamos la sensación de la obra incompleta. Algo ha quedado en el "disco duro" de nuestro intento que se fue diluyendo en el trabajo diario a lo largo de todo el año. Fuimos capaces de discutir cada capítulo, analizamos las estadísticas que pudimos tener al alcance de la mano, escuchamos las observaciones de los especialistas de distintas tendencias.

En este octavo Informe pensamos desde el principio en las graves cuestiones que plantea –y previsiblemente lo seguirá haciendo de forma cada vez más acusada– la creciente presencia de inmigrantes procedentes de países pobres que huyen de la miseria y de la falta de expectativas. Durante todo el año, los medios de comunicación han ido relatando los hechos más dramáticos, especialmente en el cruce del Estrecho o en la travesía hasta Canarias por el Atlántico. Parece como si la historia migratoria de nuestros conciudadanos se tomara ahora la venganza de aquellos que unas décadas atrás tuvimos que mendigar por la Europa occidental. Así de cínico es el comportamiento de un pueblo que hizo de la acogida a los turistas de todo el mundo la empresa más productiva de toda nuestra historia. La cacareada amistad con los países árabes, que tanto nos defendieron en la ONU en los tiempos difíciles, ahora se ha convertido en una frontera impermeable y cruel. ¿Dónde ha quedado la común historia de nuestras culturas y los sentimientos fraternos que ocuparon gran espacio en nuestro discurso oficial?

Es indudable que en la cuenta y razón que tendremos que dar de nuestro futuro inmediato, este capítulo de nuestra capacidad de integrar a pueblos hermanos se volverá contra nosotros y hasta correrá el riesgo de relacionar la "reconquista" pretendidamente religiosa de hace siglos con este otro intento de desentendernos de un problema que oprime a la mayoría de los pueblos del planeta. Para individualizar los fenómenos actuales de la sociedad española, es necesario pasar al otro lado del espejo y meternos un poco en la conciencia de estos pueblos vecinos de África o en la de los hijos de otros pueblos más lejanos, miembros de lo que ya ha dejado de ser una visión bucólica de la hispanidad. La mayoría de estos inmigrantes no han logrado aún el puesto de ciudadanos al que tienen derecho.

Faltan políticas de integración y nos sobran prejuicios para rechazar la proximidad de estos nuevos ciudadanos españoles. Las fronteras jurídicas que se establecen entre "legales" e "ilegales" no responden a una verdadera política integradora en los ámbitos laboral, social y cultural. Estas barricadas oficiales se pagan caras.

Una sociedad moderna como la nuestra, en la que dominan las fuerzas centrífugas que expulsan hacia la periferia a todo ser humano que carece del nicho habitual, está abriendo un nuevo frente innecesario con los hombres y mujeres que llegan a nuestro suelo sencillamente con el derecho a subsistir.

1. Distintas voces sobre la inmigración

En todas las sociedades modernas, *las voces de los medios de comunicación* (la televisión, la radio y la prensa) resuenan con mayor fuerza que las de cualquier particular, y tras ellas, muchas veces filtradas por ellas, son *las voces de los políticos* las que gozan de mayor audiencia. Pero a menudo estas dos voces hablan lenguajes diferentes y tratan de preocupaciones distintas, un hecho que se hace sentir particularmente en el caso de la inmigración. En una cosa se parecen: son voces que con frecuencia tratan de enriquecer, corregir o realimentar *lo que opina la gente, aunque esto se expresa con actitudes y conductas de la vida diaria* más que con pronunciamientos o discursos y, en todo caso, sólo se hace voz pública por medio de las encuestas. Y todavía habría que hablar –y veremos por qué– de *la voz de los hechos*, más o menos clamorosa, más o menos testaruda, que a tiempos reclama ser más escuchada que ninguna otra en la babel de los lenguajes.

Cuatro voces, por tanto, que manejan lenguajes distintos y cuentan las cosas cada una a su modo, afectando todas y cada una de ellas a lo que pasa en nuestra sociedad con los inmigrantes. A continuación se exponen algunos rasgos que las caracterizan.

Los contenidos y algunos aspectos del lenguaje que hablan en España los *medios de comunicación* cuando se refieren a la inmigración se revisan en diversos trabajos. La gran mayoría de ellos se reseñan en el primer capítulo del estudio *Las encuestas sobre inmigración en España y en Europa*[1], en el que se examina el papel que los medios de comunicación desempeñan en la formación de la opinión pública.

---

[1] Vallés, M. S., Cea, M. A. e Izquierdo, A., *Las encuestas sobre inmigración en España y en Europa*, IMSERSO-OPI, 1999.

La principal conclusión que se deduce de esta revisión es que los contenidos de la prensa reflejan una gran ambivalencia respecto a la inmigración. Por una parte, la prensa se muestra favorable a que se conceda a los inmigrantes el máximo de protección y de derechos; eso se imprime en el lector como lo políticamente correcto. Por otra, la prensa presenta a los inmigrantes como distintos, atrasados, incultos y necesitados. El lector entiende que su presencia no puede sino resultar gravosa para los españoles.

Esto se debe, sin duda, a la clase de lenguaje que inevitablemente terminan por usar los medios de comunicación: necesitan referirse a lo que es noticia, a lo impactante, a lo sentimentalmente llamativo o chocante; en una palabra, a lo que rápidamente puede decirse, entenderse y contar con la comprensión de la gente. Por tanto, reflejan los estereotipos etnocéntricos de los españoles –y de los europeos–, que dan por supuesta la superioridad de los nativos sobre los colectivos que llegan en busca de trabajo. Por eso, a todos los medios de comunicación les atraen las mismas noticias: guerras, muertes, tragedias y convulsiones económicas o políticas en los países de procedencia de los inmigrantes; también les atraen las noticias sobre integración social de los que son pobres y están marginados o discriminados[2]. Por lo demás, esto último gusta a los lectores, que ven enaltecida su autoestima al identificarse con la generosidad y la bondad. Pero contribuye –como casi toda actitud compasiva cuando es sistemática– a que se rebaje a los compadecidos.

¿Y la voz de los políticos? Sus contenidos y lenguaje no se han estudiado en España con la misma atención. Pero durante los últimos años pueden rastrearse dos tendencias y conjeturarse una tercera: "tendencia a la señalización ideológica", "tendencia a la configuración posicional" y "tendencia a complacer al respectivo electorado". Las tres están relacionadas entre sí y parecen haber ido marcando cada vez más los contenidos y el lenguaje de lo dicho por los políticos acerca de la inmigración.

En los años ochenta la inmigración no interesaba a los políticos y no aparecía o apenas lo hacía en el lenguaje de éstos. La Ley de Extranjería de 1985 se promulgó sin discusión y fue objeto de consenso general. No había políticas de integración ni se hablaba de ellas. Al fin y al cabo, apenas había inmigrantes.

Éstos comienzan a hacerse visibles en torno al año 1990. El Gobierno crea la Dirección General de Migraciones y en 1991 se pone en marcha la primera regularización de inmigrantes verdaderamente tal[3]. No mucho después –en febrero de 1994– se elabora y aprueba el llamado Plan Intermi-

---

[2] *Ibídem*, p. 180 y ss.

[3] La primera, que tuvo lugar en 1985, para la adaptación de los extranjeros a la nueva Ley de Extranjería, no puede en realidad considerarse como una regularización de irregulares.

nisterial para la Integración de los Inmigrantes, todavía vigente, así como un nuevo Reglamento (1996) para la Ley de Extranjería de 1985, que amplía hasta el límite lo que dicha ley permitía. Tampoco entonces se rompe, en cuanto a los hechos, el consenso entre los políticos, pero empieza a surgir una diferencia en sus lenguajes, que confiere características propias a sus pronunciamientos. Es lo que hemos llamado "tendencia a la señalización ideológica".

Esta tendencia se refleja en la manera en que los políticos razonan y legitiman lo que ellos dicen sobre las migraciones. Y así, el Gobierno del PSOE razona el Plan Interministerial para la Integración de los Inmigrantes conectándolo insistentemente con la tradición progresista y humanista de la izquierda[4]. Esta conexión, como es lógico, no es tenida en cuenta por el Partido Popular, entonces en la oposición. El efecto no deseado de este hecho es que el tema de la inmigración empieza a verse como una cuestión de partido y no de Estado.

A partir de entonces, la voz de los políticos de izquierda señalizará siempre sus propuestas sobre políticas de inmigración con connotaciones a la ideología de izquierdas. Esto condicionará sus líneas de interés, los hechos a que se refiere y los criterios e invocaciones a expertos en que basa su interpretación de tales hechos. La voz de los políticos de centro-derecha está afectada por condicionamientos muy diferentes. Se fijará sobre todo en lo connotado por el lema "la ley y el orden", así como en las repercusiones de la inmigración sobre la economía y el mercado de trabajo.

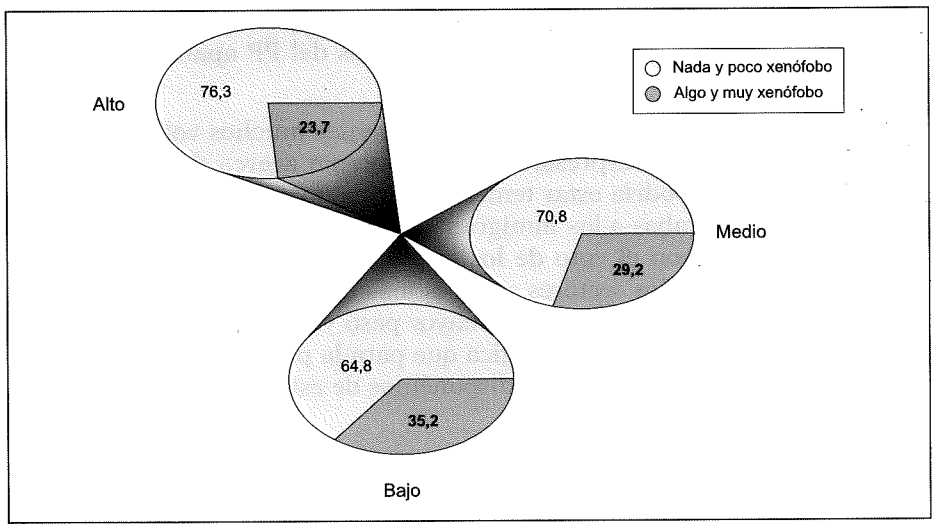
Una vez que el PSOE pasa a la oposición, la voz de los políticos empieza a reflejar nuevas diferencias, que se han hecho sentir con fuerza en la polémica sobre la Ley de Extranjería aprobada al final de la legislatura anterior. La voz del Partido Popular, emitida ya desde el poder (y más ahora con mayoría absoluta), ha hablado más desde la posición de quien tiene que estructurar organismos (complicados) y administrar recursos (escasos) para la integración de los inmigrantes. En eso ha perdido unanimidad, utilizándose en el interior del partido para marcar las distintas sensibilidades que en él conviven. A su vez, la voz de los políticos de izquierda, al no tener que atender a cálculos administrativos desde su actual lugar político de emisión, ha intensificado la connotación de lo ideal en sus referencias a la inmigración. Y ha adquirido tonos y cadencias propias la voz de Convergencia i Unió, que responde a la mayor experiencia en migraciones que posee Cataluña desde el tiempo de la gran inmigración de los campos españoles hacia su zona industrial.

En esto se refleja lo propuesto en su día por Karl Mannheim respecto a la determinación posicional de todo pensar humano. No sólo habría ideologías de clase, sino que, normalmente, cada uno piensa desde donde está:

---

[4] Véase p. 20 y 21 del citado plan.

Gráfico 1 – Índice sintético de xenofobia por nivel socioeconómico familiar. En porcentaje. 1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Díez Nicolás, J., *Los españoles y la inmigración*, IMSERSO-OPI, 1999.

como ingeniero, como médico, como miembro del cuerpo de legisladores, como funcionario de la policía... Respecto al tema que nos ocupa, según se ha observado, siempre suelen ser distintas, e incluso estar contrapuestas, la perspectiva de los que quieren hacer leyes y la de quienes deben administrar la sociedad. Los primeros quieren hacer leyes perfectas, con garantías para los que deben cumplirlas. A los segundos les estorban las leyes perfeccionistas, o más bien la necesidad de allegar recursos para llevarlas ordenadamente a la práctica, los trámites, tiempos, controles, limitación de discrecionalidad, etc., que implican[5]. Con todo, respecto a este tema, y como consecuencia de los planteamientos ideológicos a los que nos referimos antes, los políticos afines al Gobierno actual parecen sentirse más cómodos en el papel de administradores que en el de promotores de ideales; lo contrario podría decirse de los políticos del PSOE e Izquierda Unida.

También –y como conjetura– la mirada oblicua hacia el electorado puede estar configurando los contenidos y el lenguaje de la voz de los políticos que hablan de los inmigrantes. A primera vista puede parecer que no. Los estudios de opinión constatan que en los niveles socioeconómicos inferiores, ámbito supuestamente de los votantes de izquierda, se manifiestan las actitudes menos favorables hacia los inmigrantes (gráfico 1), de lo cual parecería deducirse que los políticos de izquierda hablan de la inmigración en contra de lo que preferiría una parte muy importante de sus vo-

[5] Véase Selznick, P., "Derecho - Sociología Jurídica", en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, tomo 3, Aguilar, Madrid, 1977, p. 507.

tantes potenciales. A su vez, las clases medias y altas, supuestamente votantes de opciones políticas de centro y de derecha, son las menos reticentes a la inmigración, mientras que los políticos del PP aparecen como los más reticentes a ella.

Pero tal vez el Partido Popular no teme perder muchos votos de las clases medias y altas por expresarse reticentemente acerca de las migraciones. Y, en cambio, podría estar teniendo por captora de votos populares la postura de poner trabas a los inmigrantes. A su vez, la oposición puede estar contando más con el voto de los intelectuales y funcionarios de nivel medio que con el de los sectores sociales más deprimidos, porque en realidad aquéllos serían sus votantes de mayor peso y tendrían mayor sensibilidad para la argumentación ideológica que para la pragmático-administrativa. Pero en cuanto a todo esto no disponemos de estudios o constataciones, sólo de conjeturas.

Entre todas las voces que dan forma a lo que ocurre en España con la inmigración, la de los políticos y la de los medios de comunicación tienen una gran resonancia. Pero, ¿son representativas de la opinión de los españoles y de lo que realmente pasa en la vida diaria con los inmigrantes?

El estudio de Vallés, Cea e Izquierdo, citado al principio de este trabajo, expresa sus reservas sobre la relación entre contenido de los medios de comunicación y opinión de los españoles[6]. Pero también sobre las encuestas que generalmente se usan para conocer cuál sería la *verdadera* opinión de los españoles sobre la inmigración. Nosotros subrayaríamos aún más esas reservas.

Respecto al primer punto, no parece aconsejable valorar como representativo de la opinión pública española sobre los inmigrantes lo que aparece en los medios de comunicación. Basta para ello notar que más de la

Tabla 1 – "En todo caso, y respecto a la información que los medios de comunicación ofrecen sobre los inmigrantes en España, ¿puede Ud. decirme si, en general, está...?". En porcentaje. 1993

	Más bien de acuerdo	Más bien en desacuerdo	No sabe	No contesta
Los medios de comunicación no informan suficientemente de este tema	51	27	22	–
La información sobre los diversos aspectos de la vida de los inmigrantes en España (educación, cultura, trabajo, dificultades...) es adecuada y objetiva	29	38	32	2
Los medios de comunicación tienden a resaltar los aspectos negativos de las noticias relacionadas con los inmigrantes	55	16	27	2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.051*, 1993.

[6] Vallés, M. S., Cea, M. A. e Izquierdo, A., *op. cit.*, p. 17-20.

mitad de los españoles (51%) está de acuerdo con la afirmación de que los medios de comunicación no informan suficientemente sobre el tema, sólo un 29% opina que la información es adecuada y objetiva y un 55% que los medios de comunicación tienden a resaltar los aspectos negativos de las noticias relacionadas con los inmigrantes (tabla 1).

A estos déficit de los medios de comunicación en el tratamiento del tema de la inmigración cabe achacar en buena medida la responsabilidad del mantenimiento entre los españoles de percepciones erróneas o tópicos sobre algunos aspectos relacionados con los inmigrantes. Así, por ejemplo, siguen siendo significativamente altos los porcentajes de personas que opinan que la presencia de inmigrantes hace que aumente el paro y la delincuencia y que caigan los salarios (tabla 2).

En relación con el segundo punto, podría dudarse también de si lo que aparece en las encuestas refleja realmente lo que piensan los españoles cuando no están encuestándoles. Esta actitud de reserva está motivada por el hecho de que en muchas encuestas se pregunta a la gente acerca de lo que piensa sobre temas en los cuales realmente no piensa y a pesar de todo responde. Esto muy probablemente ocurre con bastantes de las preguntas que se hacen sobre los inmigrantes, puesto que según otras encuestas no menos válidas sólo a un 3% de la población le preocupa la inmigración (gráfico 2), lo que sitúa este tema a la cola de las preocupaciones manifestadas por los españoles.

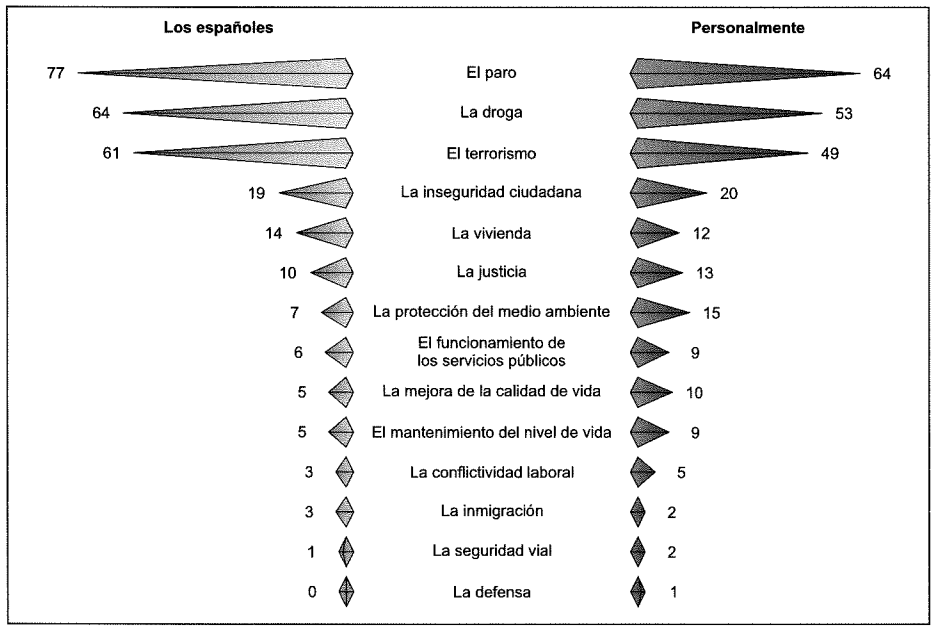
La consistente fiabilidad de los resultados de las encuestas de opinión sobre las migraciones se explicaría entonces porque hay *algo* sobre lo que de veras responden los encuestados, aunque ese *algo* no sea exactamente lo que ellos piensan. Seguramente es –habría que comprobarlo– lo que los encuestados piensan que *deben* responder para no quedar mal. Por tanto, las encuestas descubrirían lo que los encuestados tienen por *políticamente*

Tabla 2 – Evolución de la opinión de los españoles respecto a la influencia de la presencia de inmigrantes de países menos desarrollados en el paro, los salarios y la delincuencia. En porcentaje. 1992-1998

	Más paro	Bajan los salarios	Aumenta la delincuencia
Marzo 1992	62	38	56
Marzo 1993	55	33	44
Marzo 1994	57	39	52
Octubre 1995	55	38	46
Diciembre 1996	53	36	56
Diciembre 1997	46	29	47
Noviembre 1998	49	30	49

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Díez Nicolás, J., *Los españoles y la inmigración*, IMSERSO-OPI, 1999.

Gráfico 2 – "De los siguientes temas, ¿cuáles cree que preocupan más a los españoles? ¿Y a usted personalmente?". En porcentaje. 1998



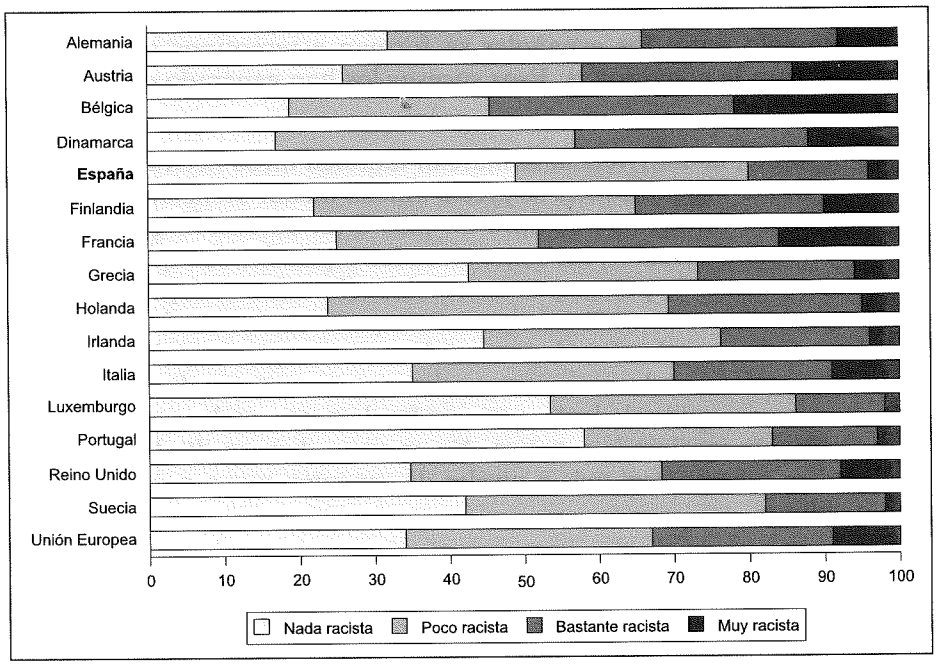
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Datos de opinión,* n. 24, 2000.

correcto, no lo que piensan. A pesar de su *fiabilidad,* las encuestas no tendrían la suficiente *validez*[7].

Esto parece ocurrir particularmente con las encuestas sobre racismo y xenofobia. Según ellas, los españoles son bastante buenos ciudadanos, entre los mejores de Europa en apertura a los diferentes (gráfico 3). Pero si se escucha a los inmigrantes y se pondera lo que ocurre en los sitios donde éstos hacen sentir su presencia (bloque de viviendas, ciudad, lugar de trabajo...), ese veredicto de las encuestas resulta muy poco confirmado. Este hecho debería hacernos tomar también con cautela otros datos en los que se constata en los últimos años un evidente avance de la opinión de los españoles en temas relacionados con la integración social, cultural y laboral de los inmigrantes. Así, aumenta el porcentaje de quienes están de

[7] Recordemos que en estadística una cosa es la fiabilidad de los datos hallados y otra la validez. *Fiables* son los datos resultantes de aquellos estudios cuya metodología asegura que éstos no serán discordantes de los hallados por todos los que usen una metodología semejante, sean cuales sean las actitudes subjetivas de los realizadores de los estudios. *Válidos* son los datos que se refieren al tema del que se quiere saber. El objetivo de la *fiabilidad* es evitar los sesgos subjetivos de quienes investigan. La *validez* intentaría evitar la inadecuación de la investigación a su objeto.

Gráfico 3 – Grado de racismo expresado en los países de la Unión Europea. En porcentaje. 1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de IMSERSO-OPI, *Indicadores de la inmigración y el asilo en España*, n. 2, 1998.

acuerdo con que los inmigrantes vengan a España con sus familiares y se asienten para siempre; de quienes se muestran partidarios de favorecer la integración de los inmigrantes de países menos desarrollados; de los que están a favor de regularizar su situación tengan o no trabajo; de quienes aceptarían que su hija se enamorase de una persona de otra etnia, etcétera[8].

Pero, en orden a completar este recorrido por *las voces* que afectan a lo que les ocurre a los inmigrantes en su vida diaria, sería imprescindible decir algo acerca de lo que hemos llamado *la voz de los hechos*. Hay algunos muy llamativos, como, por ejemplo, el recordado asesinato de la dominicana Lucrecia Pérez, a cuyas repercusiones en la llamada "opinión pública" ha dedicado un estudio especial el sociólogo Tomás Calvo[9]. Por su parte, los investigadores del Instituto de Migraciones de la Universidad Pontificia de Comillas han tenido que manejar en ocasiones historias de vida de inmigrantes dominicanas y han podido comprobar que ese asesinato ha marcado, no para bien, la actitud de muchas de ellas acerca

[8] Véase Díez Nicolás, J., *Los españoles y la inmigración*, IMSERSO-OPI, 1999.
[9] Calvo Buezas, T., *El crimen racista de Aravaca*, Editorial Popular, Madrid, 1993.

de su situación y su porvenir en España. Los sucesos de El Ejido parece que están marcando de modo parecido el pensar colectivo de los marroquíes. No sólo entre los españoles se forman estereotipos socialmente negativos para la convivencia. Esos sucesos los han generado entre los inmigrantes.

No obstante, la convivencia la marcan también otros hechos, a los que por su aparente insignificancia se presta mucha menor atención. Por ejemplo, cuando un inmigrante compra un piso o un automóvil genera en sí mismo y en sus conocidos, así como entre los españoles con quienes trata, una nueva manera de pensar y actuar en las relaciones interpersonales de la vida diaria. Se crean nuevas expectativas y nuevas tomas de postura. Y cuando es todo un colectivo el que accede a nuevos patrones de consumo, entonces esas formas de consumir proclaman una manera de estar en España cuya resonancia cala lenta, pero profundamente, en las apreciaciones de la población inmigrada y nativa. No en vano, hoy en día las señas de identidad se refieren casi más a niveles de consumo que a paisanaje, religión o cultura.

Desde la Sociología se debería prestar más atención a la voz de esta última clase de hechos. En un estudio que está llevando a cabo el citado Instituto de Migraciones de la Universidad Pontificia de Comillas, los autores han encontrado que los inmigrantes marroquíes y peruanos alcanzan en la Comunidad de Madrid, antes de cumplirse cinco años de su presencia en ella, un nivel medio de acceso al consumo de más de tres millones de pesetas por hogar y año. Tal vez esto dice más sobre la situación de los inmigrantes que muchas otras noticias transmitidas acerca de ellos. Sobre estas y otras cosas que podrían decirnos los hechos sabemos muy poco.

Porque habría hechos que resuenan más que las opiniones. Lo que ocurre es que les prestamos poca atención consciente, aunque calan en el modo de organizarse y sentirse el trato diario, incluidas aceptaciones y envidias. Los colectivos de inmigrantes parecen prestar especial atención a la voz de hechos parecidos, más incluso que a la de opiniones que ellos mismos escuchan y propagan. Quizás por eso traen a España a sus parientes, y los flujos migratorios se mantienen, a pesar de que en su conversación repiten, a una con la prensa y las ONGs, que aquí su vida es dura y reciben un trato humillante.

En resumen, si escuchamos con oídos sociológicos las voces que hablan en España sobre la inmigración, encontramos una enorme polifonía. Constatamos grandes diferencias de intereses en la entraña y en los contenidos de esos lenguajes. Y dado lo distintos que son, no puede ser que todos atiendan por igual a la desnuda realidad. De cómo es ésta se supone que nos informan más fielmente los números neutrales de las estadísticas. A continuación intentamos resumir algunos de importancia básica.

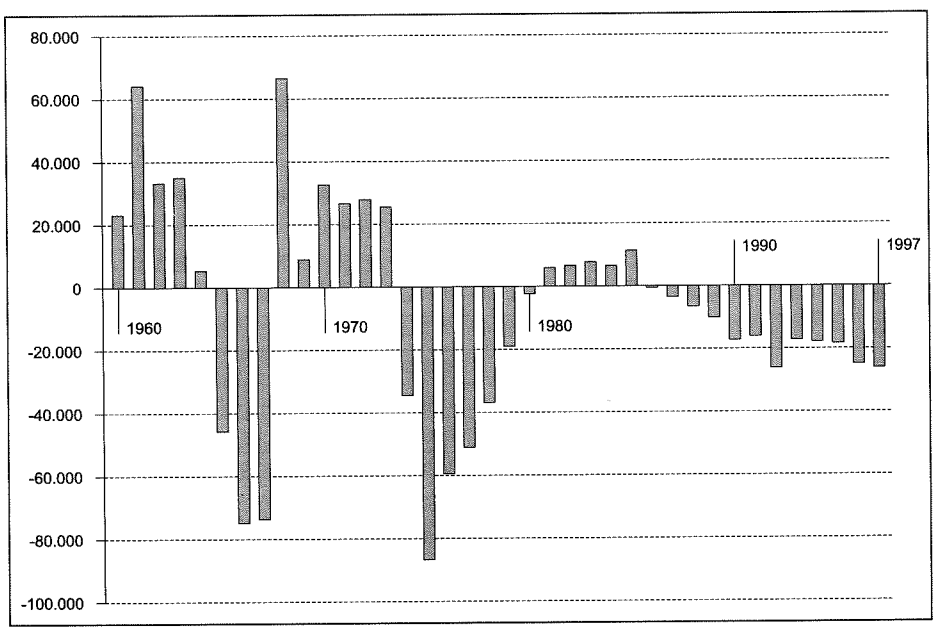
2. La inmigración en números

Se ha convertido en un tópico decir que España ha pasado sólo recientemente de ser un país de emigrantes a serlo de inmigrantes. El hecho es que hasta la mitad de los años ochenta son más los españoles que emigran que los que regresan (gráfico 4). En la década de los años sesenta fue cuando se experimentó el mayor flujo emigratorio, al trasladarse a países extranjeros el 2,7% de la población española. La tasa descendió a un 1,4% en los setenta y a un 0,2% en los ochenta[10].

Dos factores influyeron en esta tendencia: el final, a principios de los años setenta, del *boom* económico en los países industrializados, lo que se tradujo en medidas más restrictivas para los trabajadores extranjeros en los países del norte y oeste de Europa; y el desarrollo de la economía española, que a partir de 1985 ofrece más oportunidades en el mercado de trabajo, así como mejores condiciones de vida.

Pero incluso ahora que la emigración se ha estabilizado y hay un mayor flujo de vuelta que de salida, casi dos millones de españoles residían en

Gráfico 4 – Evolución del saldo migratorio de los españoles. 1960-1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de migraciones*, varios años.

[10] Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales, *Anuario de migraciones 1998*, 1999.

1998 en las naciones a las que emigraron; esta cifra duplica la de inmigrantes extranjeros en España.

El número de residentes extranjeros en situación legal en España comienza a aumentar en la década de los sesenta, pero no es hasta la segunda mitad de los años ochenta y el inicio de los noventa cuando las cifras comienzan a ser realmente significativas y hacen saltar la alarma. Según fuentes oficiales, el número de residentes extranjeros en situación legal en España pasa de 64.660 en 1960 a 801.332 en 1999. Este aumento no se produce de manera regular. Como se puede observar en la tabla 3, tras un aumento notable entre 1960 y 1970, en las dos décadas posteriores se registra una tasa moderada de incremento, aunque creciente a lo largo de los años ochenta; a partir de 1990 aumenta de manera significativa el ritmo de entrada de nuevos inmigrantes. La tabla recoge también la evolución año a año durante esta última década y nos permite apreciar los procesos de aceleración, ralentización y nueva aceleración que se han producido en este período, aunque estos datos –especialmente los de algunos años– hay que tomarlos con la debida cautela, dados los procesos de regularización y los cambios en la metodología estadística sobre inmigración que se han llevado a cabo en este tiempo.

Hay que subrayar, sin embargo, que los residentes extranjeros en el territorio español, a pesar del significativo incremento en esta última déca-

Tabla 3 – Evolución de los extranjeros residentes en España. 1960-1999

	Residentes extranjeros	Variación interanual		Variación en el período	
		Absoluta	Porcentual	Absoluta	Porcentual
1960	64.660	–	–	–	–
1970	148.400	–	–	83.740	129,5
1980	183.422	–	–	35.022	23,6
1990	276.796	–	–	93.374	50,9
1991	360.655	83.859	30,3	–	–
1992	402.350	41.695	11,6	–	–
1993	430.422	28.072	7,0	–	–
1994	461.364	30.942	7,2	–	–
1995	499.773	38.409	8,3	–	–
1996	538.984	39.211	7,8	–	–
1997	609.813	70.829	13,1	–	–
1998	719.647	109.834	18,0	–	–
1999	801.332	81.685	11,4	524.536	189,5

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de migraciones*, varios años; IMSERSO-OPI, *Indicadores de la inmigración y el asilo en España*, n. 10, 2000; Izquierdo, A., *La inmigración inesperada*, Trotta, Madrid, 1996; INE, *Anuario estadístico 1998*, 1999; e Izquierdo, A., *La inmigración en España 1980-1990*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

da, sólo representan un porcentaje muy pequeño de la población total, concretamente un 2% en 1999, proporción que se reduce al 1,2% si se excluye a los ciudadanos de la Unión Europea. A este respecto, la comparación en el contexto de la Unión Europea nos sitúa como el país con el porcentaje más bajo de población extranjera. Como se puede apreciar en la tabla 4, donde se recogen los datos más recientes, que corresponden al año 1997, compartimos los bajos porcentajes de los países mediterráneos y de Finlandia y nos hallamos muy alejados del resto, cuyas *ratios* llegan a sextuplicar la nuestra.

Es preciso señalar, no obstante, que las cifras oficiales no son reales y presentan un sesgo a la baja, ya que no tienen en cuenta varias categorías de inmigrantes, algunos en situación legal y otros no. En el primer caso se hallan aquellos que poseen un permiso de asilo, los que tienen un visado de estudiante y los ciudadanos de la Unión Europea con permisos temporales o condicionales de residencia. En el segundo caso se encuentran tanto los inmigrantes en situación irregular como las personas de países comunitarios que residen en España casi todo el año pero que no tienen permiso de residencia (por ejemplo, los pensionistas británicos, alemanes y holandeses). Finalmente, los inmigrantes nacionalizados tampoco se incluyen en el número de inmigrantes legales, aunque su situación de ciudadanos españoles no les convierte automáticamente en tales en lo referente, por ejemplo, a la cultura.

Tabla 4 – Población extranjera en la Unión Europea. Valores absolutos en miles y porcentaje respecto a la población total. 1997

	Absoluto	%
Luxemburgo	148	34,9
Austria	73	9,1
Alemania	7.366	9,0
Bélgica	903	8,9
Francia (1)	3.597	6,3
Suecia	522	6,0
Dinamarca (2)	250	4,7
Holanda	678	4,4
Reino Unido	2.066	3,6
Irlanda	114	3,1
Italia	1.241	2,2
Grecia (3)	200	1,9
Portugal	175	1,8
Finlandia	81	1,6
España	**610**	**1,5**

(1) Datos de 1990. (2) Datos de 1996. (3) Datos de 1995.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Tendances des migrations internationales 1999*, París, 1999.

Si observamos las cifras disponibles de las categorías excluidas, encontramos que las peticiones de asilo han sido numerosas en España, aunque han ido descendiendo como resultado de una regulación más restrictiva en los últimos años. Así, se ha pasado de 12.615 solicitantes de asilo en 1993, año en el que se registró el número más elevado, a 8.405 en 1999, lo que significa una reducción del 33,4% en dicho período. Por otro lado, desde 1989, en torno al 1,5% de la población extranjera consigue la ciudadanía española cada año (1,7% en 1997). La mayor parte son latinoamericanos (el 60,2% en 1997), que sólo tienen que probar dos años de residencia legal para conseguirla[11].

Dejando aparte a los extranjeros cuya estancia es supuestamente temporal, resulta obvio que no puede haber registros de los dos grupos restantes: los extranjeros de países comunitarios sin permiso de residencia y los inmigrantes irregulares. En cuanto a estos últimos, las estimaciones varían mucho: entre el 25% y el 50% de la población extranjera proveniente de terceros países (cuadro 1).

Con todo, incluso si añadimos las categorías suprimidas de inmigrantes a las estadísticas oficiales de residentes extranjeros legales, el resultado final seguiría siendo relativamente bajo, tanto en términos absolutos como relativos, si lo comparamos con otros países de la Unión Europea.

Cuadro 1 – Los cálculos sobre los inmigrantes irregulares

Los cálculos más conservadores (por ejemplo, los del informe sobre inmigración irregular en España presentado por Antonio Izquierdo en el seminario organizado por la OCDE y las autoridades holandesas en abril de 1999 en La Haya) están basados en

- El número de solicitudes de los contingentes anuales de extranjeros, presentadas principalmente por inmigrantes irregulares que están ya en el país más que por nuevos inmigrantes, que era el objetivo original del sistema de cuotas. De hecho, se trata de procesos de regularización encubierta.

- El número de rechazados en las fronteras y de devueltos a sus países de origen por diferentes motivos

- Los procesos de regularización, de los que ha habido cuatro (1985, 1991, 1996 y 1999). Si tomamos como referencia la cifra de los que han presentado solicitud de regularización en el reciente proceso finalizado el 31 de julio de 2000, 243.287 inmigrantes estarían entonces en situación irregular, un 30,4% de los inmigrantes en situación regular. Pero hay que tener en cuenta que esta cifra no incluye a aquellos que no cumplían las condiciones para presentarse al proceso de regularización.

- Según un reciente estudio transnacional encargado por Eurostat y llevado a cabo en España por el CIS bajo la dirección de Joaquín Arango, el 50% de los inmigrantes marroquíes y senegaleses han sido irregulares en algún momento, y en la actualidad un 33% está en España sin permiso de ninguna clase. Este dato está probablemente por debajo de la realidad, puesto que muchos inmigrantes no quieren declarar su verdadera situación, pero es más fiable que los procedentes de otras investigaciones, que arrojan porcentajes más elevados.

[11] *Ibídem.*

2.1 Una realidad imprevista

Como señalamos en el epígrafe anterior, y a pesar de los datos que acabamos de exponer, en estos 10 últimos años los españoles han tenido la impresión favorecida por los medios de comunicación y algunas ONGs, de sufrir una invasión inminente e imparable de inmigrantes extranjeros. Cuatro factores han contribuido a ello:

- El rápido e inesperado crecimiento de la población extranjera en estos años.

- La difusión de la opinión según la cual las autoridades de la Unión Europea temen que España pueda ser una puerta de entrada mal guardada para los inmigrantes que quieren llegar a otros destinos en el norte y oeste de Europa.

- La especial visibilidad del fenómeno migratorio, debida a la concentración de inmigrantes en las comunidades autónomas que se hacen más presentes en los medios de comunicación, principalmente en grandes áreas urbanas y en algunas regiones agrícolas.

- La creciente toma de conciencia de que un nuevo tipo de inmigración procedente de países no industrializados habría aparecido en escena, amenazando con superar a la inmigración procedente de países industrializados.

En realidad, España lleva siendo desde hace décadas uno de los principales puntos de destino para ciudadanos de diversos países del norte y el oeste de Europa, especialmente jubilados británicos, alemanes, franceses, belgas y holandeses. No obstante, la población española nunca ha considerado a estos residentes como inmigrantes en el actual sentido de la palabra y eran antes motivo de orgullo que de prevención. Algo parecido ocurría con la venida de algunos latinoamericanos exiliados políticos o de clases acomodadas. Por eso, el impacto de la inmigración sólo se produjo cuando el número de inmigrantes provenientes de África –particularmente de Marruecos–, de Latinoamérica y, últimamente, de Asia comenzó a aumentar de forma continuada. La tabla 5 recoge la evolución de la población extranjera en España desde 1980 hasta 1998 según su procedencia.

Como muestra la tabla, los ciudadanos de la Unión Europea continúan siendo, con diferencia, el grupo más numeroso de extranjeros residentes en España en situación legal. No obstante, el porcentaje ha caído del 62% en 1980 al 41% en 1998. El número de extranjeros de los principales países industrializados (los de la Unión Europea más Estados Unidos, Canadá y Japón) ha seguido la misma tendencia: ha descendido del 68,3% del total de la población extranjera en 1980 al 43,9% en 1998.

Tabla 5 – Evolución de los extranjeros residentes en España por áreas geográficas y principales nacionalidades. 1980-1998

	1980			1985			1990			1995			1998		
	Absoluto	%	% sin contar UE	Absoluto	%	% sin contar UE	Absoluto	%	% sin contar UE	Absoluto	%	% sin contar UE	Absoluto	%	% sin contar UE
Unión Europea (1)	**113.802**	**62,0**		**142.346**	**58,8**		**240.509**	**59,0**		**235.858**	**47,2**		**295.259**	**41,0**	
Portugal	24.094	13,1		23.342	9,6		33.268	8,2		36.977	7,4		42.310	5,9	
Resto de Europa	**5.767**	**3,1**	**8,3**	**15.780**	**6,5**	**15,8**	**29.513**	**7,2**	**17,7**	**19.844**	**4,0**	**7,5**	**35.269**	**4,9**	**8,3**
Polonia	115	0,1	0,2	297	0,1	0,3	613	0,2	0,4	2.946	0,6	1,1	6.651	0,9	1,6
América del Norte	**12.447**	**6,8**	**17,9**	**15.406**	**6,4**	**15,5**	**21.186**	**5,2**	**12,7**	**19.992**	**4,0**	**7,6**	**21.357**	**3,0**	**5,0**
América Central y del Sur	**34.085**	**18,6**	**49,0**	**38.671**	**16,0**	**38,8**	**59.372**	**14,6**	**35,5**	**88.940**	**17,8**	**33,7**	**125.843**	**17,5**	**29,7**
Perú	1.569	0,9	2,3	1.739	0,7	1,7	3.832	0,9	2,3	15.092	3,0	5,7	24.879	3,5	5,9
República Dominicana	775	0,4	1,1	1.249	0,5	1,3	2.224	0,5	1,3	14.470	2,9	5,5	24.256	3,4	5,7
Argentina	7.665	4,2	11,0	9.706	4,0	9,7	17.679	4,3	10,6	18.426	3,7	7,0	17.007	2,4	4,0
Cuba	5.902	3,2	8,5	4.992	2,1	5,0	5.126	1,3	3,1	6.097	1,2	2,3	13.214	1,8	3,1
Colombia	2.611	1,4	3,8	2.735	1,1	2,7	4.526	1,1	2,7	6.992	1,4	2,6	10.412	1,4	2,5
Ecuador	590	0,3	0,8	700	0,3	0,7	1.043	0,3	0,6	1.963	0,4	0,7	7.046	1,0	1,7
Asia	**11.719**	**6,4**	**16,8**	**19.451**	**8,0**	**19,5**	**29.116**	**7,1**	**17,4**	**38.352**	**7,7**	**14,5**	**60.714**	**8,4**	**14,3**
China	677	0,4	1,0	1.598	0,7	1,6	4.090	1,0	2,4	9.158	1,8	3,5	20.690	2,9	4,9
Filipinas	2.878	1,6	4,1	6.168	2,5	6,2	7.416	1,8	4,4	9.681	1,9	3,7	13.553	1,9	3,2
África	**4.106**	**2,2**	**5,9**	**8.529**	**3,5**	**8,6**	**25.854**	**6,3**	**15,5**	**95.718**	**19,2**	**36,3**	**179.487**	**24,9**	**42,3**
Marruecos	2.964	1,6	4,3	5.817	2,4	5,8	16.665	4,1	10,0	74.886	15,0	28,4	140.896	19,6	33,2
Argelia	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3.612	0,7	1,4	7.043	1,0	1,7
Gambia	–	–	–	519	0,2	0,5	1.474	0,4	0,9	4.219	0,8	1,6	6.969	1,0	1,6
Senegal	–	–	–	–	–	–	1.752	0,4	1,0	3.855	0,8	1,5	6.657	0,9	1,6
Guinea Ecuatorial	–	–	–	256	0,1	0,3	839	0,2	0,5	1.879	0,4	0,7	3.158	0,4	0,7
Cabo Verde	–	–	–	–	–	–	1.474	0,4	0,9	1.896	0,4	0,7	2.691	0,4	0,6
Oceanía	**529**	**0,3**	**0,8**	**748**	**0,3**	**0,8**	**1.103**	**0,3**	**0,7**	**733**	**0,1**	**0,3**	**1.023**	**0,1**	**0,2**
Apátridas y desconocida	**967**	**0,5**	**1,4**	**1.040**	**0,4**	**1,0**	**994**	**0,2**	**0,6**	**335**	**0,1**	**0,1**	**695**	**0,1**	**0,2**
Total	**183.422**	**100**		**241.971**	**100**		**407.647**	**100**		**499.772**	**100**		**719.647**	**100**	
Total sin UE	**69.620**		**100**	**99.625**		**100**	**167.138**		**100**	**263.914**		**100**	**424.388**		**100**

(1) Los datos de Luxemburgo para 1980 no están recogidos dentro de la Unión Europea.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; e INE, *Migraciones*, varios años.

Las cifras de los ciudadanos de países no europeos eran poco significativas hasta 1985, año a partir del cual empiezan a crecer de manera apreciable. Desde esa fecha se observa también un cambio gradual respecto a las zonas de origen más representadas. Así, en 1985 predominaban entre los no comunitarios los inmigrantes de América Central y del Sur (38,8%) sobre los de Asia (19,5%) y África (8,6%); a partir de 1995 los africanos se convierten en el grupo mayoritario, hasta alcanzar en 1998 un 42,3%; los latinoamericanos constituyen ahora el segundo grupo y les siguen los asiáticos, ambos con porcentajes relativamente estables en los últimos años.

Si analizamos las nacionalidades de los inmigrantes originarios de estos continentes, encontramos que los lazos históricos y culturales con las antiguas colonias y protectorados, junto a otros factores, han desempeñado un papel muy importante en la elección de España como país de destino[12]. Entre esos otros factores habría que señalar las condiciones, cada vez más restrictivas, para entrar en los antiguos países de destino (por ejemplo, Estados Unidos para los latinoamericanos; Francia, Alemania y otros países europeos para los marroquíes) y la creciente imagen de España como un país que posee una economía fuerte y un alto nivel de vida.

Las nacionalidades más representadas en los años ochenta eran la argentina, la filipina y la marroquí (especialmente de las regiones que fueron parte del antiguo Protectorado español: Alhucemas, Nador, Tetuán, Larache y Tánger)[13]. Desde 1985 comienzan a aparecer en escena inmigrantes de otros países latinoamericanos en números significativos, que irán creciendo regularmente a lo largo de los años noventa. Los primeros en venir fueron los procedentes de la República Dominicana y los peruanos. Ambas nacionalidades han sobrepasado a los argentinos, que mantuvieron su posición de grupo más numeroso hasta 1997. Más recientemente, son los ecuatorianos, los colombianos y los brasileños[14] los contingentes más nu-

---

[12] La legislación sobre los permisos de trabajo y residencia, así como la adquisición de la nacionalidad, privilegia a los ciudadanos originarios de Latinoamérica, Filipinas y Guinea Ecuatorial. Los ciudadanos de estos países también tienen preferencia en las cuotas para los permisos de trabajo y residencia que se deciden cada año.

[13] López García, B. (dir.), *Atlas de la inmigración magrebí en España*, Universidad Autónoma de Madrid-Dirección General de Migraciones, 1996, Madrid, p. 90.

[14] Los ecuatorianos experimentaron un crecimiento neto del 141,9%, los colombianos del 32,4% y los brasileños del 23,2% desde 1996 a 1998. Por otra parte, los ecuatorianos y los colombianos han sido los dos grupos más numerosos después de los marroquíes entre los que han presentado solicitud de regulación en el último período. Los datos provisionales de 1999 y, sobre todo, de 2000 muestran que Ecuador parece estar convirtiéndose en un nuevo colectivo de inmigración. Hasta el momento no tienen obligación de visado, lo que junto con la profunda crisis que ha atravesado el país en 1999, y que de momento persiste, está impulsando a miles de sus ciudadanos a abandonar el país, siendo España uno de los nuevos destinos. Lo que no se conoce todavía es si esta inmigración va a convertirse en permanente (establecimiento de un flujo continuo y creciente hacia España) o si se trata de un movimiento coyuntural.

merosos. Los filipinos y los marroquíes muestran, por su parte, una evolución dispar: mientras el número de los primeros redujo su ritmo de crecimiento después de 1985, el de los marroquíes ha continuado aumentando rápidamente: en 1992 se convirtió en el grupo nacional más amplio y en 1998 representaba un tercio (33,2%) del total de los inmigrantes procedentes de países extracomunitarios.

Como consecuencia de la globalización de las migraciones internacionales, inmigrantes de países que antes no tenían ningún vínculo con España están ahora empezando bien a aparecer por primera vez, bien a aumentar rápidamente su número. Uno de estos casos sería el de los inmigrantes chinos, que experimentaron un ascenso del 31,3% en los datos oficiales de residentes extranjeros en situación legal entre 1997 y 1998; actualmente constituyen ya el cuarto grupo más numeroso de inmigrantes procedentes de países extracomunitarios y eso sin contar con la inmigración ilegal, que es probablemente muy alta en este colectivo.

2.2 *Dónde están*

Los datos recogidos por el boletín del OPI de julio de 2000 –que reflejan la situación a 31 de diciembre de 1999– muestran que el 79,8% de los extranjeros con permiso de residencia se concentra en seis comunidades autónomas (gráfico 5): Cataluña (22,9%), Madrid (19,8%), Andalucía (13,6%), Comunidad Valenciana (10,1%), Canarias (8,5%)[15] y Baleares (4,9%).

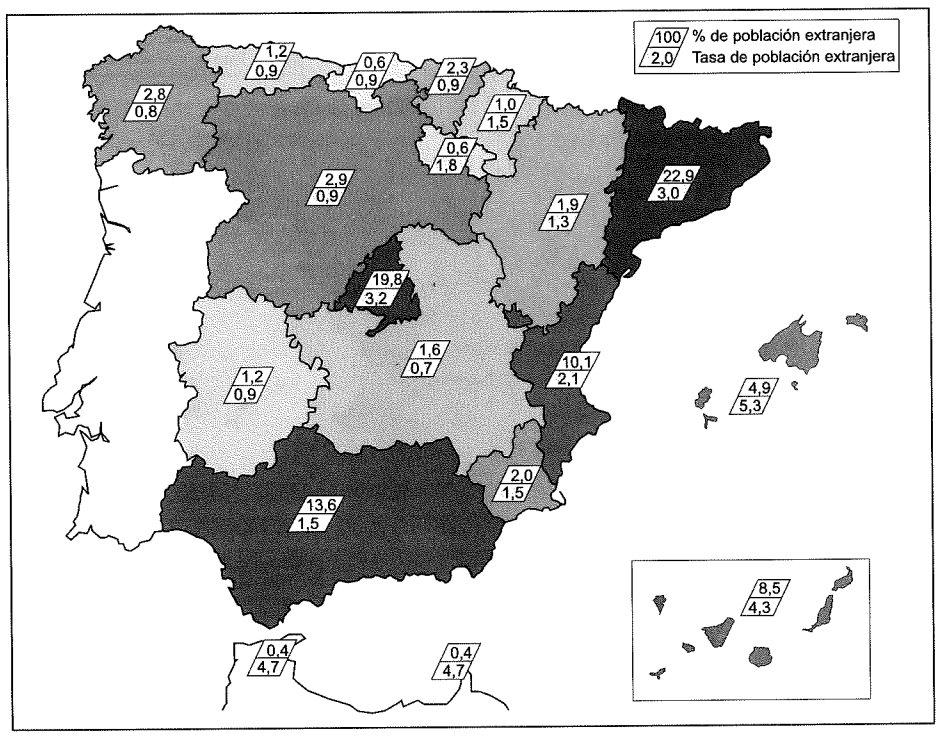
Otro dato básico en este ámbito es el del peso relativo de la población extranjera sobre la total de cada provincia (gráfico 6). Como indicador general, recordemos que la población extranjera apenas representa un 2% de la población total residente en España. Sin embargo, algunas provincias superan este porcentaje, por la concentración de población inmigrante en las mismas. Especialmente significativos son los casos de Girona (5,9%), Baleares (5,3%), Tenerife (4,6%), Málaga (4,4%), Las Palmas (4%), Alicante (3,9%), Almería (3,8%), Madrid (3,2%), Barcelona (2,8%) y Tarragona (2,8%).

La distribución según países de procedencia nos da idea de los patrones de asentamiento, pues –como señala el Colectivo IOE[16]– "la distribución espacial de las diferentes colonias no se debe al azar ni a algún me-

[15] Es probable que este porcentaje aumente rápidamente, ya que las Islas Canarias se han convertido recientemente en uno de los principales destinos de los inmigrantes irregulares de África, debido a que las fuertes medidas adoptadas para frenar la entrada de inmigrantes se han centrado hasta el momento en el territorio peninsular español.

[16] Colectivo IOE, *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos. Una visión de las migraciones desde España*, Universitat de Valencia / Patronato Sud-Nord, Valencia, 1999.

Gráfico 5 – Población extranjera por comunidad autónoma de residencia. 1999



Nota: Se define la tasa de población inmigrante como el número de inmigrantes por cada 100 habitantes de la comunidad autónoma.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de IMSERSO-OPI, *Indicadores de la inmigración y el asilo en España*, n. 10, 2000; e INE, *Anuario estadístico 1999*, 2000.

canismo de asignación automático; el proceso migratorio es un hecho social, modelado también por las expectativas y decisiones de los actores implicados en él". Siguiendo el modelo de asentamiento que explica el Colectivo IOE, y con datos de 1998, distinguimos cuatro bloques:

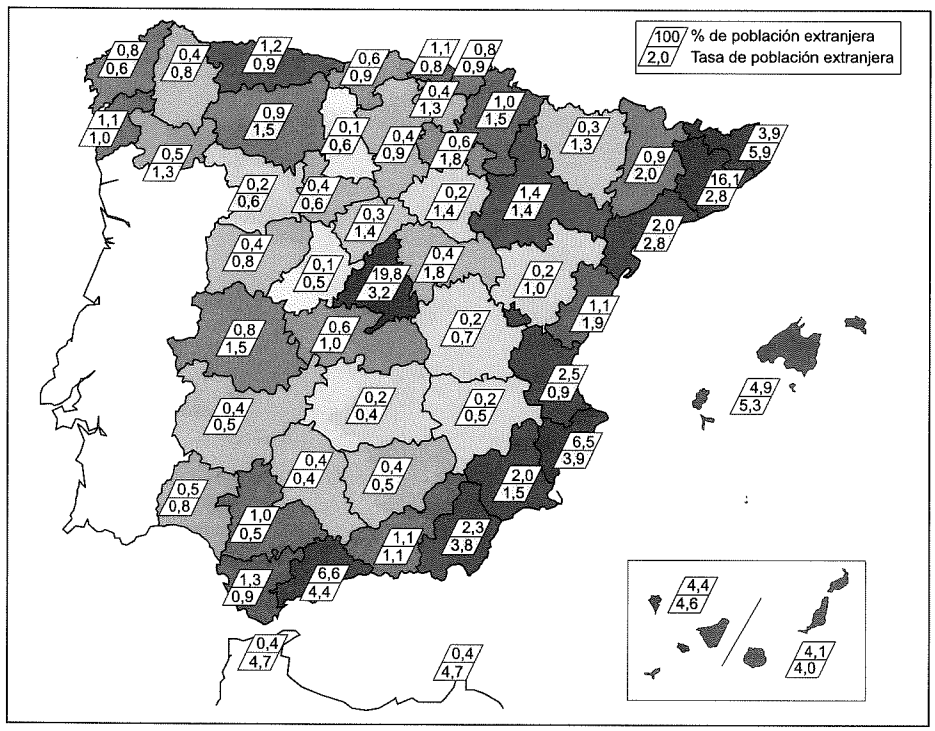
1. En Madrid existe una alta concentración de los originarios de Ecuador (68,7%), Perú (57,5%), Polonia (57,2%), República Dominicana (50,1%) y Filipinas (48,1%); en Madrid y Cataluña se concentran el 57,7% de los colombianos, el 49,9% de los chinos y el 44,5% de los argentinos.

2. En Canarias se encuentra el 46,1% de los procedentes de India y el 31,6% de los llegados de Venezuela.

3. Los originarios de Marruecos se concentran fundamentalmente en Cataluña (34,9%), Madrid (17%) y Andalucía (14,5%), sumando entre las tres comunidades autónomas el 66,4% de la inmigración marroquí.

4. El cuarto y último bloque está constituido por los colectivos asentados principalmente en la Comunidad Valenciana y Cataluña, entre los

Gráfico 6 – Población extranjera por provincia de residencia. 1999



Nota: Se define la tasa de población inmigrante como el número de inmigrantes por cada 100 habitantes de la provincia.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de IMSERSO-OPI, *Indicadores de la inmigración y el asilo en España*, n. 10, 2000; e INE, *Anuario estadístico 1999*, 2000.

que destacan los argelinos (40,4%) y senegaleses (35,8%). Los gambianos están en su mayor parte (81,4%) afincados en Cataluña.

La oferta de trabajos no cualificados que la población española no desea realizar[17] es una de las principales razones que guían a los inmigrantes de los países no industrializados a instalarse en las mencionadas zonas geográficas. Estos inmigrantes representan casi el 77% de la mano de obra extranjera y están empleados en los servicios, la agricultura y la construcción. El empleo en estos sectores se ve incentivado por el Gobierno gracias a un sistema de cuotas que determina los tipos de ocupaciones para las que se garantiza un permiso de trabajo. Por continentes, los europeos (excepto los ciudadanos de la Unión Europea, Islandia, Noruega y los de ter-

[17] Esto muestra el carácter segmentado del mercado laboral español y explica en parte la demanda de trabajadores extranjeros que hay en un país donde la tasa de desempleo es aún muy alta (15,4%, según la EPA del cuarto trimestre de 1999), a pesar del descenso continuado en los últimos años.

Tabla 6 – Distribución de los trabajadores extranjeros con permiso de trabajo según continente y sector de actividad. En porcentaje. 1998

	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	No clasificables	Total
Europa	7,25	10,42	13,73	67,13	1,47	100
Estados Unidos y Canadá	0,98	15,63	1,24	80,07	2,09	100
América Central y del Sur	1,31	3,93	3,60	89,32	1,83	100
África	37,41	8,47	12,38	36,37	5,37	100
Asia	1,61	4,22	1,09	91,84	1,24	100
Oceanía	2,92	13,14	0,73	80,29	2,92	100
Apátridas	6,95	10,70	11,76	68,45	2,14	100
Total	**19,24**	**6,71**	**8,07**	**62,53**	**3,45**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales. 1999*, 2000.

ceros países que sean familiares de españoles o de ciudadanos de la UE), los latinoamericanos y los asiáticos suelen trabajar en el sector servicios y los africanos en la agricultura y la construcción. La tabla 6 muestra la distribución porcentual por continentes y sectores de actividad de la población extranjera que tiene permiso de trabajo.

Madrid y Cataluña absorben cada una casi el 30% de la mano de obra extranjera, sin contar con los ciudadanos de la Unión Europea, que no aparecen en las estadísticas porque no necesitan un permiso para trabajar en España.

2.3 *Distribución por sexo y edad*

La distribución por sexos muestra un predominio de los hombres en la población extranjera con permiso de trabajo: en 1998 representaban el 63,8%, frente a un 36,2% de mujeres. Sin embargo, hay grandes diferencias si tenemos en cuenta el continente de origen (tabla 7). Así, los hombres predominan entre los africanos (82,9%), los asiáticos (62%) y los europeos no comunitarios (61,4%). Por el contrario, entre los que provienen de América Central y del Sur es la mujer la que prevalece, representando el 66,3% de la población trabajadora que viene del mencionado subcontinente. Este porcentaje se supera ampliamente entre la fuerza de trabajo procedente de países como la República Dominicana (85,6%), Ecuador (73,3%) y Colombia (71,3%).

Con todo, el desequilibrio a favor de los hombres en la distribución general de la población extranjera con permiso de trabajo tiende a disminuir: las estadísticas de los permisos de trabajo en 1998 mostraban un incremento del 15,1% en lo que al sexo femenino se refiere, mientras que entre los varones reflejaban una situación de estabilidad (7,7%).

Tabla 7 – Trabajadores extranjeros con permiso de trabajo según sexo, continente y país de procedencia. 1998

	Absoluto			Porcentaje		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Europa	**7.130**	**4.476**	**11.606**	**61,4**	**38,6**	**100**
Polonia	2.436	1.331	3.767	64,7	35,3	100
Rumania	1.452	962	2.414	60,1	39,9	100
Estados Unidos y Canadá	**1.460**	**888**	**2.348**	**62,2**	**37,8**	**100**
América Central y del Sur	**19.500**	**38.386**	**57.886**	**33,7**	**66,3**	**100**
Argentina	3.011	1.858	4.869	61,8	38,2	100
Colombia	1.237	3.067	4.304	28,7	71,3	100
Ecuador	1.969	5.399	7.368	26,7	73,3	100
Perú	5.337	10.946	16.283	32,8	67,2	100
Rep. Dominicana	1.906	11.309	13.215	14,4	85,6	100
África	**79.353**	**16.366**	**95.719**	**82,9**	**17,1**	**100**
Argelia	3.646	329	3.975	91,7	8,3	100
Gambia	3.135	128	3.263	96,1	3,9	100
Marruecos	63.385	13.485	76.870	82,5	17,5	100
Senegal	4.326	337	4.663	92,8	7,2	100
Asia	**18.090**	**11.101**	**29.191**	**62,0**	**38,0**	**100**
China	7.747	4.186	11.933	64,9	35,1	100
Filipinas	2.829	5.616	8.445	33,5	66,5	100
India	2.107	328	2.435	86,5	13,5	100
Oceanía	**88**	**49**	**137**	**64,2**	**35,8**	**100**
Apátridas	**160**	**27**	**187**	**85,6**	**14,4**	**100**
Total	**125.781**	**71.293**	**197.074**	**63,8**	**36,2**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales. 1999*, 2000.

El desequilibrio desaparece cuando los datos se examinan desde la perspectiva de la población total: los hombres representan el 50% y las mujeres el 46,5% de todos los extranjeros (del 3,5% restante se desconoce el sexo). No obstante, permanecen algunas de las diferencias entre continentes y entre los países antes mencionados: aunque entre los europeos y los asiáticos la proporción de hombres y mujeres es similar, los hombres predominan (65,2%) entre los africanos y las mujeres (63,1%) entre los latinoamericanos.

El desequilibrio entre sexos dentro de la población extranjera proveniente de países no industrializados da fe del carácter reciente del fenómeno de la inmigración en España; muestra que, en lo que respecta a muchas de las nacionalidades que nos incumben, están compuestas fundamentalmente por población trabajadora, donde los procesos de reagru-

Tabla 8 – Residentes extranjeros por continente de procedencia y edad. 1998

	Menos de 16		De 16 a 24		De 25 a 44		De 45 a 64		De 65 y más		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Unión Europea	17.865	6,1	24.990	8,5	120.220	40,7	80.977	27,4	51.207	17,3	295.259	100
Resto Europa	3.389	9,6	3.132	8,9	15.974	45,3	7.749	22,0	5.025	14,2	35.269	100
América del Norte	1.399	6,6	2.184	10,2	9.338	43,7	4.790	22,4	3.646	17,1	21.357	100
América Central y del Sur	11.829	9,4	16.144	12,8	73.499	58,4	18.808	14,9	5.563	4,4	125.843	100
Asia	8.831	14,5	9.149	15,1	30.906	50,9	9.972	16,4	1.856	3,1	60.714	100
África	33.590	18,7	25.482	14,2	101.659	56,6	17.050	9,5	1.706	1,0	179.487	100
Oceanía	61	6,0	52	5,1	486	47,5	280	27,4	144	14,1	1.023	100
Apátridas y desconocida	72	10,4	70	10,1	322	46,3	105	15,1	126	18,1	695	100
Total	**77.036**	**10,7**	**81.203**	**11,3**	**352.404**	**49,0**	**139.731**	**19,4**	**69.273**	**9,6**	**719.647**	**100**
Total sin UE	**59.171**	**13,9**	**56.213**	**13,3**	**232.184**	**54,7**	**58.754**	**13,8**	**18.066**	**4,3**	**424.388**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Migraciones 1998*, 2000.

pación familiar apenas han comenzado a producirse[18]. El análisis de la composición por grupos de edad de la población extranjera permite argumentar en la misma línea.

Como se observa en la tabla 8, casi el 80% del total de la población extranjera se encuentra en edad de trabajar, porcentaje que alcanza el 82% en el caso de los inmigrantes de países no pertenecientes a la Unión Europea. Los inmigrantes con edades comprendidas entre los 25 y los 44 años constituyen el grupo más amplio: representan el 61,5% de todos los inmigrantes en edad activa –66,9% si se excluye a los ciudadanos de la Unión Europea–, lo que muestra la juventud de la población activa inmigrante. Por contraste, la población extranjera mayor, esto es, aquellos inmigrantes con 65 años o más, sólo representan el 4,3%, si dejamos fuera una vez más a la población comunitaria, que cuenta con muchos individuos dentro de este grupo de edad. Comparando estas cifras con las de la población española en 1998, hallamos considerables diferencias: el 62,2% de los españoles se encuentra en edad activa, sólo un 33,6% tiene entre 25 y 44 años y un 21,1% alcanza o supera los 65 años.

[18] Esto no es verdad si tomamos la población extranjera como conjunto. Las cifras muestran que la proporción general de trabajadores en relación con el resto de población extranjera ha descendido notablemente en un corto período de tiempo. Esto significa un importante incremento de la población dependiente (ascendientes y descendientes), que, sin duda, tendrá importantes consecuencias en la integración de los inmigrantes y, por lo tanto, en las políticas.

Un signo de que los inmigrantes se están asentando en el país y planean quedarse y de que, por tanto, el proceso de inmigración empieza a convertirse en "normal" es la presencia de un número significativo de extranjeros con una edad inferior a 16 años: un 10,7% del total de la población inmigrante se encuentra en esta franja de edad, porcentaje que se eleva al 13,9% entre la población extranjera de los países no pertenecientes a la Unión Europea. En este último caso, la proporción es ligeramente superior a la que se registra entre la población española: un 16,7% en 1998, según las estimaciones realizadas por el INE. Aunque no se dispone de otros indicadores para confirmarlo, este dato puede estar mostrando que la tasa de nacimientos entre la población inmigrante es comparativamente mayor que entre la población española, que en cualquier caso es muy baja[19].

Aunque en términos absolutos la cantidad de inmigrantes menores de 16 años es pequeña si la comparamos con el mismo grupo de edad de la población española, su presencia ya se deja sentir en la sanidad, en los servicios sociales y, particularmente, en la educación[20]. Esta presencia crecerá en un futuro no muy lejano, teniendo en cuenta que son muchos más los niños de los inmigrantes originarios de países con más tradición migratoria a España que los hijos de los inmigrantes procedentes de países que sólo recientemente han aparecido en el panorama, como los peruanos, ecuatorianos, etc. Seguramente entre estos últimos, debido a los previsibles procesos de reagrupación familiar, no tardarán en aumentar las cifras de menores hijos de inmigrantes.

La concentración anteriormente señalada de la población extranjera en determinadas zonas geográficas, así como en ciertas áreas de las ciudades y pueblos donde viven, es una de las causas de la presión a la que se ha visto sometido el sistema educativo por la presencia de niños inmigrantes[21]. Otra causa es la gran diferencia de sus entornos culturales de origen, algo que se puede apreciar en la tabla 9, donde se recoge la distribución de la población extranjera menor de 16 años por los principales países de origen. Llama la atención el porcentaje de marroquíes, que representan más de un tercio de los niños de este grupo de edad.

Desde otro punto de vista, el grupo de edad más numeroso es el de 11 a 15 años (37,6% de la población inmigrante con menos de 16 años); a con-

---

[19] La tasa de nacimientos ha descendido de un 21,8 en 1960 a un 9,2 en 1996 y se ha convertido en la más baja de la Unión Europea desde 1996, a pesar de que en 1999 registró un leve repunte.

[20] Según el Ministerio de Educación, los inmigrantes sólo representaban un 1% de la población escolarizada en el curso 1997/98. Sin embargo, mientras que, respecto al curso 1996/97, el total de la población escolarizada descendió un 2,4% en el curso 1997/98 –pasó de 7.446.238 a 7.266.066–, la población extranjera escolarizada aumentó un 15,4% –de 62.707 alumnos matriculados a 72.363–.

[21] Véase el capítulo II de este mismo Informe.

Tabla 9 – Residentes extranjeros menores de 16 años por principales países de origen. 1998

	Número	Porcentaje
Marruecos	28.187	36,6
Reino Unido	3.750	4,9
Portugal	3.693	4,8
Alemania	3.568	4,6
China	3.262	4,2
República Dominicana	3.139	4,1
Francia	2.548	3,3
Perú	1.977	2,6
Gambia	1.960	2,5
Italia	1.660	2,2
Argentina	1.638	2,1
India	1.543	2,0
Filipinas	1.338	1,7
Cuba	1.276	1,7
Estados Unidos	1.070	1,4
Resto de países	16.427	21,3

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Migraciones 1998*, 2000.

tinuación se sitúan el de 6 a 10 años (31,3%), el de 1 a 5 años (28,1%) y, en último lugar, el de 0 años (2,9%). Esta distribución es similar a la de la población española, aunque las causas no sean las mismas, como lo revela un detallado examen de la distribución por nacionalidades. Los porcentajes más elevados de los niños de los grupos de mayor edad, que están por encima de la media, pertenecen, por un lado, a algunas nacionalidades que llevan tiempo en el país y, por otro, a algunas de las más recientes. Un ejemplo del primer caso serían los argentinos, con un 63,2% de sus niños en el grupo de edad de entre 11 y 15 años; en el segundo se hallarían la República Dominicana (51,1%) y Perú (47,8%). Estos últimos casos sugieren que está teniendo lugar un proceso de reunificación familiar dentro de estas nacionalidades. Una vez han comenzado a establecerse, los inmigrantes de estas nacionalidades traen consigo a los niños que habían dejado en su país cuando bien la madre, bien el padre (en estos dos casos probablemente la madre) emigraron a España. Por lo tanto, la mayoría de estos niños habrán nacido en el país de origen de sus padres.

Por otro lado, aquellos colectivos que tienen las cifras más altas de niños de menor edad son los de presencia intermedia, más larga que la de los dominicanos pero más corta que la de los argentinos. Se trataría, pues, de niños nacidos en España. Ése sería el caso de los marroquíes (con un 33,5% en el grupo de edad que va de 1 a 5 años), de los gambianos (74,5%) e incluso de los senegaleses (56,3%).

El proceso de reunificación familiar que parece estar teniendo lugar, así como la existencia de un número relativamente significativo de niños de inmigrantes nacidos en España, son una vez más muestras de una progresiva normalización en la composición de la población inmigrante, así como de un cierto grado de integración en el país elegido.

Puede decirse, en resumen, que la inmigración extranjera es un fenómeno reciente en España. Su principal característica ha sido un crecimiento rápido de la población procedente de los países no industrializados. Este hecho, junto a la concentración de esta población en un número limitado de zonas geográficas, ha contribuido a su visibilidad y a generar preocupación y temor a una "invasión" de miles de extranjeros. Este sentimiento no concuerda con la cifra total de población extranjera en España, que aún es relativamente pequeña comparada con la de la mayor parte de los países de la Unión Europea. Además, no es probable que continúe aumentando al ritmo al que lo ha hecho hasta ahora. Es cierto, sin embargo, que en España el fenómeno de la inmigración irregular adquiere proporciones importantes y hace difícil cualquier proyección.

A pesar de que la población extranjera en España muestra aún signos de desequilibrio en su composición debido al carácter reciente del fenómeno de la inmigración, hay indicios claros de que está comenzando a asentarse y a "normalizarse". Uno de ellos es la evolución del porcentaje de trabajadores extranjeros en relación con el resto de la población extranjera. La proporción de población activa ha ido disminuyendo paulatinamente: hoy representa sólo la mitad del total de la población extranjera, mientras que en 1992 era el 75%. También hay indicios de que se están iniciando procesos de reunificación familiar; el número de hijos de inmigrantes nacidos en España y el de los traídos de su país de origen están alcanzando proporciones significativas. Es un paso importante, que acrecienta las posibilidades de integración de la población inmigrante.

Ésta sería la situación a la que remiten los datos estadísticos. A continuación vamos a analizar algunos de los problemas que en relación con ella se originan.

3. Impacto social de los inmigrantes

Todo fenómeno social tiene aspectos positivos y aspectos negativos. La inmigración no es una excepción. En el siguiente epígrafe intentaremos analizar las dos caras del proceso migratorio que se está produciendo en nuestro país, tanto desde el punto de vista de los inmigrantes como de los españoles.

3.1 Las ventajas de su presencia

Cuando se piensa en la inmigración, lo más frecuente es imaginar dificultades y problemas sociales. Sin embargo, la inmigración tiene también efectos positivos, aunque tarden más en hacerse sentir y aunque, por otra parte, incluso cuando ya se hacen sentir, atendamos poco a ellos. A fin de cuentas, llama más la atención lo que "duele" que lo que funciona bien. Por eso en la opinión pública, e incluso entre los estudiosos del tema, apenas circula información sobre el impacto positivo de la inmigración.

Pero de alguna información ya se dispone, sobre todo en cuanto a la inyección demográfica que la inmigración nos aporta, que se considera necesaria a medio plazo para la economía española[22]. Esto es lo primero que aquí se tendrá en cuenta, porque últimamente empieza a reconocerse que si no hubiera inmigrantes decididos a venir tendríamos incluso que incentivarles económicamente para que vinieran.

Y habría que hacerlo, en primer lugar, porque el envejecimiento de la población española amenaza con desequilibrar nuestra economía, debido a la cada vez más desfavorable proporción entre pensionistas y cotizantes a la Seguridad Social. El gasto en pensiones no dejará de aumentar en las próximas décadas. A corto y medio plazo una mayor incorporación de la mujer al mercado laboral podría paliar en parte la situación, pero en poco tiempo los efectos de la baja fecundidad se harían sentir con fuerza. El paso del actual modelo de reparto bien a uno mixto bien a uno de capitalización es una opción llena de dificultades económicas, sociales y políticas, y que, en todo caso, requiere un largo período de implantación.

Pero, en segundo lugar, habría que hacerlo también por los cambios estructurales que ha experimentado nuestro mercado de trabajo. Si analizamos las curvas de población que nos ofrece el INE, observamos que en el año 2000 hay en España unos 749.000 jóvenes de entre 15 y 19 años menos que en 1985[23]. Eso no sólo quiere decir que sobrarían unos mil centros de enseñanza secundaria y los profesores y personal no docente que en ellos trabajan, sino también que se alteran las condiciones de oferta y demanda de mano de obra y que –como ya está ocurriendo en numerosos países– las empresas van a encontrar dificultades para conseguir los trabajadores que necesitan para dar respuesta a la demanda de sus productos y servicios. Si no vinieran inmigrantes para trabajar en nuestro país, podrían producirse, por tanto, procesos de estrangulamiento del desarrollo económico que conducirían a descensos en la producción, en el peso de

---

[22] Véase Servicio de Estudios del BBV, *Perspectivas demográficas y tasa de paro*, nota interna 5/98, 17 de junio de 1998.

[23] En el Banco de Datos *Tempus*, del INE, se estima que la población de entre 15 y 19 años de edad ascendía en 1985 a 3.280.881 individuos y a 2.531.858 en el año 2000.

España en el comercio internacional y, en no pocos casos, en la propia competitividad de las empresas.

Pero, aunque no se hubiera producido este bajón demográfico, nuestra economía, como las de otros países desarrollados, hubiera necesitado de todas formas a los inmigrantes. El razonamiento se ha repetido muchas veces, y parte de la observación de que "una cuota más o menos amplia de economía irregular es un rasgo constitutivo del funcionamiento de los sistemas económicos contemporáneos" y que "el trabajo del inmigrante parece diseñado precisamente para responder a esta demanda"[24]. El análisis mostraría que la actual competitividad de las empresas –basada, entre otras cosas, en la externalización y subcontratación de servicios que no se consideran parte del "núcleo" de la empresa– y la nueva estructura de las familias –marcada, entre otros factores, por la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, por la extensión del modelo de familia nuclear en detrimento de la familia extensa y por la dispersión geográfica de sus miembros– hace prácticamente necesario que recurran coyunturalmente a prestaciones o servicios de baja cualificación y duración temporal. Pero la mano de obra disponible en las sociedades industrializadas no está dispuesta a emplearse en tales tareas, por lo que las empresas y las familias se ven obligadas con frecuencia a acudir a los inmigrantes para poder responder a necesidades coyunturales o imprevistas. En algunos estudios se afirma que sin ellos se multiplicarían las crisis en empresas vulnerables y se vería seriamente afectada la calidad de vida de muchas familias con enfermos y ancianos y de aquellas en las que la mujer trabaja también fuera del hogar.

No nos damos cuenta de que ésa podría ser nuestra situación si no fuera por la venida de los inmigrantes, y por eso no computamos en su haber el que nos estemos librando de graves problemas, como, de hecho, está ocurriendo.

3.2 Problemas y desafíos con los inmigrantes

Este aspecto incluye, sobre todo, las dificultades con que debe enfrentarse la sociedad española para integrar en el trabajo y en la convivencia diaria a personas y grupos de costumbres diferentes, que necesitan viviendas, servicios sociales, espacios de expresión y movimiento, etc. Pero son los inmigrantes los que soportan en primer lugar la carga de estos proble-

---

[24] Ambrosini, M., "La incorporación de los inmigrantes a la economía informal", *Migraciones*, n. 4, 1998, p. 145. El artículo expone detenidamente las distintas funciones que desempeña el trabajo no regularizado o poco regularizado en la actual economía y aporta abundante bibliografía sobre ello.

mas y sólo de rebote revierten sobre la sociedad española. Revierten porque la convivencia en España se deterioría si los inmigrantes se integraran mal, y para que lo puedan hacer adecuadamente hace falta movilizar recursos económicos y humanos. Es aquí donde se centran las dificultades que supone la inmigración para los españoles.

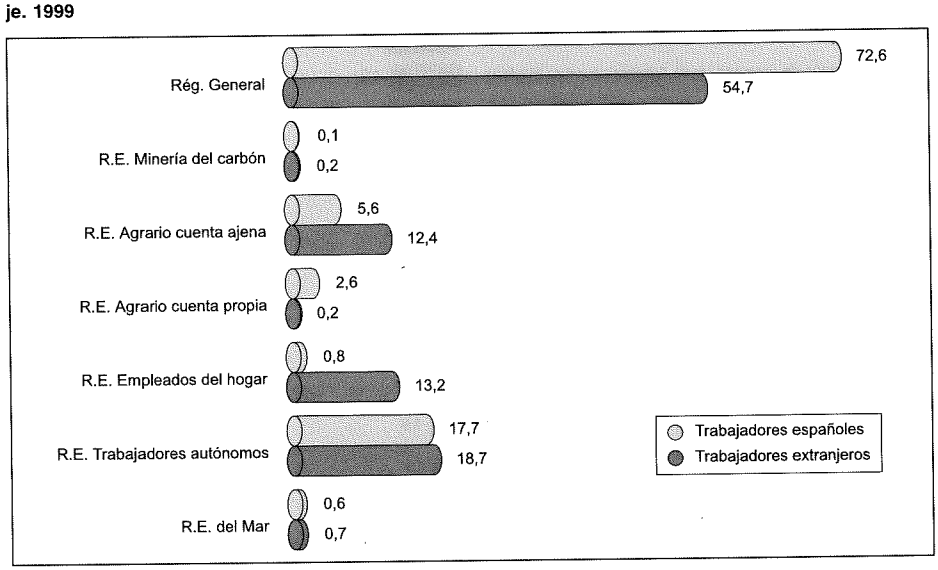
Las dificultades de los inmigrantes

Los inmigrantes que llegan a España tienen que superar una serie de obstáculos para conseguir adaptarse a su nuevo espacio vital, entre ellos los relacionados con el trabajo, la vivienda y la cultura.

❖ *Trabajo.* La afiliación de los inmigrantes a la Seguridad Social nos indica aproximadamente dónde podríamos encontrarlos. Según esos datos, en 1999 un 54,7% de los trabajadores extranjeros cotizaban por el régimen general, un 18,7% como autónomos, un 13,2% por el régimen especial de empleados del hogar, un 12,4% por el régimen especial de la agricultura por cuenta ajena y otras proporciones muy pequeñas por el régimen de la minería y los trabajadores del mar.

Al comparar estos datos con los pertenecientes a la población española nativa (gráfico 7), comprobamos que en ésta la proporción de empleados en la agricultura y, sobre todo, la de empleados del hogar son mucho más

Gráfico 7 – Trabajadores extranjeros dados de alta en la Seguridad Social según régimen. En porcentaje. 1999

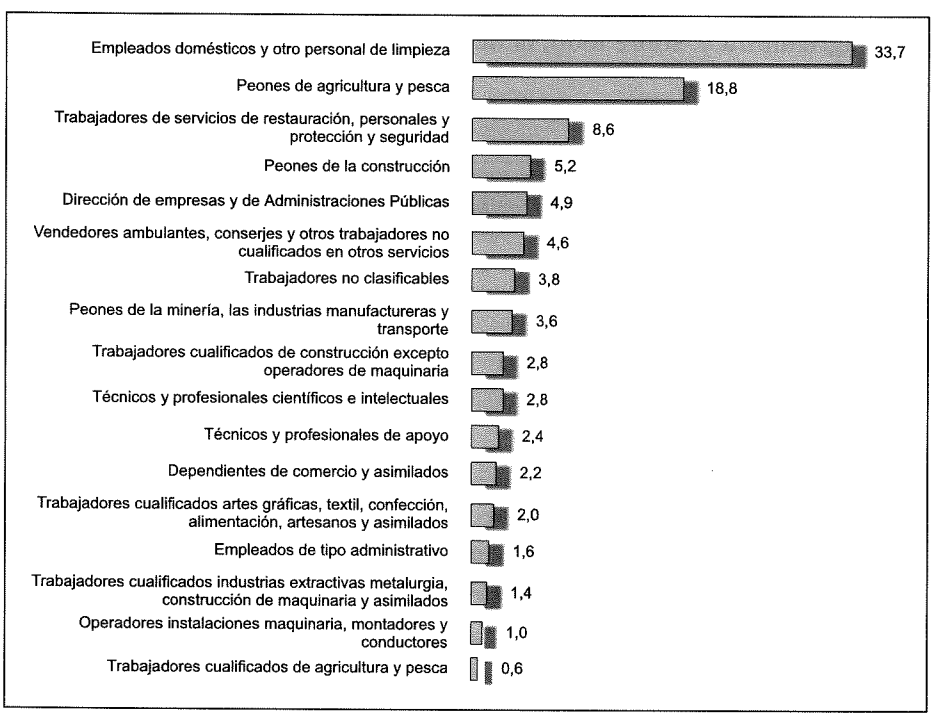


Nota: Datos a 31 de marzo.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de IMSERSO-OPI, *Indicadores de la inmigración y el asilo en España*, n. 7, 1999.

pequeñas. Esto indica que los extranjeros tienen menor nivel de protección que los españoles y que asumen las tareas menos valoradas y aceptadas por éstos (los servicios del hogar y la agricultura).

Esta información se puede complementar con la estadística de los permisos de trabajo que se conceden. Como se puede apreciar en el gráfico 8, las ocupaciones más representadas son "empleados domésticos y otro personal de limpieza" (33,7%), "peones de agricultura y pesca" (18,8%) y "trabajadores de servicios de restauración, personales y protección y seguridad" (8,6%); entre los tres suman más del 60% de los permisos de trabajo, porcentaje que se eleva hasta el 70% si se incluyen los "peones de la construcción" y los "peones de la minería, las industrias manufactureras y el transporte". Estas cifras nos indican que en España siete de cada diez inmigrantes ingresan en el mercado de trabajo, como en otros países, a través del segmento de ocupaciones más inestable y menos solicitado por los nativos. Además, está bastante extendida la opinión de que en esas ocupaciones perciben menores salarios y peor trato que los españoles, aunque no podamos generalizar esta apreciación, como ha señalado el Colectivo IOE,

Gráfico 8 – Trabajadores extranjeros con permiso de trabajo en vigor según ocupación. En porcentaje. 1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Estadística de permisos de trabajo a extranjeros. 1998*, 2000.

que ha dedicado sendas monografías a la situación de los inmigrantes en la construcción y en la hostelería[25].

Estudios de detalle, como el del Colectivo IOE, muestran que la situación de los inmigrantes en el sector de la construcción es parecida a la de muchos españoles de los mismos niveles: se emplean sobre todo en subcontratas llevadas por miniempresas poco solventes, en las que son comunes la inestabilidad, el incumplimiento de las normas sobre horarios, los retrasos (e incluso impagos) en el cobro de los salarios, la contratación ilegal, etc. A los inmigrantes les afecta, además, su posición más débil en la negociación con los empleadores.

La situación es distinta en la agricultura, pues en ésta los puestos de trabajo de los españoles y de los inmigrantes no son intercambiables. Los españoles, después del éxodo habido del campo a la ciudad, subsisten casi sólo como propietarios o en grandes explotaciones, en las que rige cierta estabilidad y legalidad. En cambio, la mayoría de los empleos a los que acceden los inmigrantes son los que se ofrecen en pequeñas explotaciones familiares necesitadas de mano de obra estacional u ocasional, dependiendo de las condiciones climáticas. El trabajo se contrata para muy poco tiempo y verbalmente, sin atenerse apenas a regulaciones legales, algo que la población nativa ya no acepta, prefiriendo incluso el paro antes que esas ofertas de trabajo. En esas circunstancias es casi regla el trabajo irregular, el tránsito de unas zonas a otras, las pésimas condiciones de vivienda, la casi total imposibilidad de una convivencia integradora con españoles.

En la hostelería, al revés que en la agricultura, no se da una segmentación fuerte del mercado laboral basada en la etnia[26]. Los puestos de trabajo de los autóctonos y los inmigrantes son intercambiables. Se advierte, con todo, que los españoles empleados en los niveles bajos del sector actúan cara al público con mayor frecuencia que los inmigrantes (éstos se ocupan básicamente en la cocina, la limpieza, etc.). Además, muchos de los españoles conciben su trabajo en bares u hoteles como algo transitorio, desde donde suponen podrán acceder a mejores oportunidades laborales. Por el contrario, la mayoría de los inmigrantes, con la excepción constatada de los peruanos, parecen resignados a estancarse en esa clase de servicios y a no promocionarse más[27].

Finalmente, debemos tener en cuenta el sector del servicio doméstico, en el cual, además de los muchos extranjeros que en España cotizan por

---

[25] Colectivo IOE, *Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la hostelería*, IMSERSO-OPI, 1999; e *Inmigración y trabajo. Trabajadores inmigrantes en el sector de la construcción*, IMSERSO-OPI, 1998.

[26] *Ibídem.*

[27] *Ibídem.*

ese capítulo a la Seguridad Social (un 13,2% del total), se emplea una gran parte de los que cotizan como autónomos (18,7%) y de las mujeres en situación no regularizada; seguramente no menos de 80.000 trabajadores, sobre todo mujeres. Aunque no disponemos de estudios cuantitativos de detalle sobre este sector, los estudios cualitativos muestran una gran variedad de situaciones, desde las casi inhumanas a las francamente convenientes para las inmigradas.

El punto de partida para comprenderlas es la gran demanda de este trabajo que hay en las ciudades españolas, razón por la cual el mayor número de permisos se concede para esta actividad; además, sin permisos, se ofrece a casi toda mujer, por el mero hecho de serlo, una primera puerta de entrada para su estancia en España. A partir de aquí comienzan las diferencias, que obedecen principalmente a los distintos proyectos migratorios y a los dispares recursos con que llegan las inmigrantes.

Una primera diferencia separa a las mujeres que llegan con pocos recursos humanos, escasos recursos económicos o fuertes cargas familiares: éstas necesitan dinero rápido y aceptan situaciones laborales insoportables para las otras ("internas" abusivamente tratadas, pagos por horas convenidos a la baja, etc.). Es un caso común entre las dominicanas y una parte de las ecuatorianas. Muchas inmigrantes inician así su vida en España. Las sometidas a menores urgencias (por tener el apoyo de redes étnicas o familiares) son más selectivas en los trabajos que aceptan; si han comenzado como internas, pasan tras poco tiempo a alquilar una habitación con otras inmigrantes y a trabajar como externas. Además, seleccionan mucho más las casas donde aceptan trabajar, a sabiendas de que las situaciones pueden ser enormemente diferentes entre unas y otras. De hecho, cambian mucho de casas en busca de sus mayores conveniencias, como muestran los estudios parciales que se han ido realizando.

Finalmente, no son pocas las que, venidas a España con mayores niveles de formación previa y con proyectos migratorios de mayor alcance, simultanean trabajos por horas en el servicio doméstico con complementación de estudios o con búsqueda paciente de otras situaciones laborales para las que se consideran cualificadas. Incluso hay casos de inmigrantes preparadas que, tras pasar por otras ocupaciones acordes con su formación, retornan al servicio doméstico por horas porque les resulta más cómodo, les deja mayor libertad y les resulta económicamente suficiente. A este respecto, no hay que olvidar que la mayoría de las amas de casa madrileñas pagan alrededor de 1.000 pesetas netas la hora de asistencia y que las que pagan menos de 900 lo hacen a conciencia de que en cualquier momento pueden quedarse sin servicio.

Las situaciones de abuso que hace algunos años se describían como características del sector (como, por ejemplo, la retención de documentación a las inmigrantes internas) son hoy más bien excepciones. Se impiden, so-

bre todo, por la información y el apoyo que las actuales inmigrantes reciben de sus redes.

❖ *Vivienda.* Ya nos hemos referido tangencialmente a este tema al tratar de los inmigrantes que se emplean en el sector agrícola para realizar trabajos coyunturales de corta duración, quienes, en la mayor parte de los casos, se ven obligados a albergarse en cortijos semiabandonados y hasta ruinosos, en condiciones sanitarias deplorables. La única alternativa que tienen es pagar precios abusivos, a veces a otros inmigrantes que les subarriendan habitaciones en viviendas que ellos han conseguido.

No obstante, la mayoría de los inmigrantes en nuestro país tiende a instalarse en zonas urbanas, donde el acceso a una vivienda es generalmente caro y difícil incluso para los nativos. En la práctica, esto les fuerza a buscar las ofertas más baratas, las cuales les llevan a casas en malas condiciones y a barrios deprimidos, que están siendo abandonados por los españoles. Además, es frecuente que los caseros sean especialmente duros con ellos al exigirles para los alquileres la presentación de nóminas, avales, garantías de devolver el piso en buen estado, etc. Así se podrían crear guetos socialmente estigmatizados, nidos futuros de conflictividad y asocialidad.

Esto ya ha ocurrido en localidades o barrios de Francia, Alemania y Reino Unido y por eso es especialmente preocupante. Porque la exclusión social de los que así viven, en principio económica más que racial, se recombina con racismo sin mucho tardar en cuanto surge ocasión para ello. Así ha ocurrido hace poco en Tarrasa y en El Ejido, localidad esta última cuya situación ya se había denunciado como explosiva bastante antes de que se produjeran los sucesos de enero de 2000.

El grado y proporción en que parecidos problemas de vivienda afectan al conjunto de los inmigrantes no es bien conocido, porque la información existente sobre este tema gira más en torno a casos llamativos que a datos cuantificables. Un minucioso estudio realizado en Murcia indica que allí las condiciones de vivienda de los inmigrantes van mejorando paulatinamente a medida que se regularizan, conocen la lengua y se estabilizan en el trabajo[28]. También en Madrid aparecen signos de que no pocos inmigrantes tienden a normalizar sus situaciones de vivienda, puesto que ha aumentado significativamente el número de solicitantes de viviendas sociales programadas por el ayuntamiento y la comunidad autónoma; persiste, sin embargo, la etnización de las infraviviendas de Lavapiés, en el

---

[28] Asociación Columbares, *Censo y caracterización de las infraviviendas usadas por inmigrantes en la región de Murcia: 1996*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-IMSERSO, Madrid, 1997, p. 175 y ss.

distrito Centro. La concentración de inmigrantes en viviendas precarias de los cascos históricos se produce también en Barcelona y en otras ciudades.

❖ ***Cultura.*** El tercer capítulo de problemas o desafíos que presenta la inmigración a las sociedades europeas, después de los del trabajo y la vivienda, es el de la cultura. Y al tratar de ello suele hacerse referencia, más que a otras cuestiones, a la capacitación laboral de los adultos y a la escolarización de sus hijos.

En nuestro país el desafío planteado por la capacitación laboral de los inmigrados es, de momento, casi invisible, porque los trabajos que ellos asumen apenas requieren una formación específica. Pero no por ser invisible es inexistente, debido sobre todo a que los inmigrantes ya instalados, si no se capacitan para mejores oportunidades, se estancarán en los infrasalarios y subocupación que ahora padecen y se convertirán en un subproletariado estigmatizado.

Respecto a la escolarización de los hijos de los inmigrantes, a diferencia del anterior, el desafío está haciéndose sentir ya. Por lo pronto, es imposible ignorar la tensión creada entre no pocos docentes y padres de alumnos por la creciente presencia de niños y muchachos inmigrantes en muchos centros escolares[29]. Los docentes creen constatar entre bastantes de estos alumnos mayores dificultades de aprendizaje que entre los hijos de españoles, hasta el punto de que el alumnado se vuelve demasiado heterogéneo para una enseñanza normal. Y, frente a ello, no todos los profesores cuentan con la preparación adecuada ni responden con la suficiente generosidad. Además, las tensiones surgidas en unos centros se exportan a otros y al conjunto, con las demandas de una distribución más equilibrada de los hijos de inmigrantes entre los distintos colegios de las grandes ciudades.

Por otra parte, bastantes asociaciones de padres de alumnos están empezando a reaccionar con viveza a esas situaciones y algunas familias retiran a sus hijos de los colegios en los que hay un mayor número de menores inmigrantes. No lo hacen por racismo, según dicen, sino por el natural y lógico deseo de lograr las mejores condiciones educativas para sus niños. Pero el caso es que buscan –según una expresión que se escucha con frecuencia– "los colegios más limpios" y con ello se crea un círculo vicioso en el que los centros que alcanzan a tener un cierto número de hijos de inmigrantes pierden alumnos españoles y nivel de calidad, con lo cual las familias "normales" los evitan y pierden más calidad. Corren el riesgo de

---

[29] Véase Lovelace, M., *La escuela pública y los menores inmigrantes,* en Ofrim Suplementos, noviembre-diciembre 1999, p. 33-45.

convertirse en "escuelas-gueto", las cuales –como denuncian algunos docentes– rehuirían tanto las familias corrientes como los enseñantes normales.

Los problemas que a medio plazo se producirían si se fracasa en la respuesta a todos estos desafíos surgidos por la presencia de la inmigración en los ámbitos del trabajo, los barrios y viviendas o la escuela, apenas pueden exagerarse. Determinarían la aparición entre los inmigrantes de una especie de casta excluida y resentida, propensa a la creación de conflictos y a la asocialidad. No es que hayamos llegado ya a esa situación, pero es necesario tomar conciencia de que podemos llegar si desatendemos las dificultades de los inmigrantes, para sólo aprovecharnos de ellos en lo que nos conviene.

Los desafíos planteados a los españoles por la presencia y dificultades de los inmigrantes

Los retos que la inmigración plantea a una sociedad son diferentes, según cómo sea esa sociedad. Por ejemplo, el modo actual de convivencia dominante en la sociedad británica ha heredado los usos del gran imperio plural y poco igualitario que fue el Reino Unido en el siglo XIX; en cambio, el modo dominante de convivir en la sociedad francesa ha heredado los usos de la gran unidad republicana que se impuso allí en el siglo XIX, fuertemente igualitarista. Por eso, el desafío principal que se produce en el Reino Unido con la llegada masiva de inmigrantes es poder incluir en los engranajes de su sociedad metropolitana a las nuevas minorías diferentes. En cambio, en Francia el desafío es hacerlos franceses e iguales a los franceses, para que no se rompa la unidad republicana. En ambos casos las dificultades laborales o de vivienda de los inmigrantes pueden ser muy semejantes –por cierto, las culturales no–, pero son diferentes las que, de rebote, experimenta la sociedad autóctona.

Ésta es la cuestión que está detrás del debate sobre los *modelos* de integración de los inmigrantes, omnipresente en la literatura sobre migraciones. Durante un tiempo se estuvo discutiendo cuál sería, en último término, el mejor de todos los modelos (el francés, el inglés u otros). En nuestro país hoy en día ese debate ha cambiado de objetivos. Se busca fundamentalmente claridad sobre la forma como debería concebirse en España la respuesta a los desafíos de la inmigración, atendiendo al *modelo* de relaciones sociales que queremos preservar o instaurar.

Para esta búsqueda, es obvio que los razonamientos tienen que, por un lado, apoyarse en el análisis de nuestra realidad social y política y, por otro, concretar las líneas básicas desde las cuales convendría responder en España a los desafíos de la inmigración. En palabras del presidente de la Generalitat de Cataluña, Jordi Pujol, tendrían que hacernos posible elabo-

rar una *doctrina de Estado* sobre las migraciones que diera cohesión a las normativas y programas pertinentes, liberándolas de oportunismos y de ir a remolque de los hechos[30]. Desde esa perspectiva, nos conviene, en primer lugar, considerar brevemente los *modelos* de integración de inmigrantes que en otros países se han ido desarrollando, porque han influido de hecho en nuestro país y porque España no puede seguir un camino demasiado diferente del de sus vecinos europeos. Después debemos tener en cuenta cómo y desde dónde miran los españoles a la inmigración, porque esto puede hacer inconveniente o incluso imposible la puesta en práctica de determinados *modelos*. Sobre esta base se intentará ver qué rasgos especiales necesitaría tener en España una *doctrina de Estado* sobre las migraciones.

Por razón de claridad, podemos partir de la contraposición entre el modelo francés, al que ya se ha hecho referencia, y los modelos alemán e inglés. El modelo francés se distingue en su raíz del alemán por la manera como en Francia se determina la nacionalidad. En Alemania ésta se rige por el llamado *ius sanguinis* (derecho de la sangre), mientras que en Francia se rige por el *ius soli* (derecho del "suelo"). Esto quiere decir que en Alemania sólo se considera alemán a quien tiene sangre alemana (los que no la tienen han de superar durísimas condiciones para nacionalizarse, y aun entonces siguen siendo, según el sentir común, ciudadanos diferentes y más bien de segunda clase). Las políticas de integración les consideran seres distintos y, en realidad, se subordinan a lo que en Alemania se cree que es el ideal: que los inmigrantes permanezcan en Alemania sólo mientras tengan una ocupación socialmente conveniente y se vuelvan después a sus países de origen.

El modelo francés se distingue del inglés por la manera como en ambos se entiende la ciudadanía. Según el modelo francés, la ciudadanía francesa es idéntica para todos los que la han obtenido. Si median entre ellos diferencias, éstas pueden existir solamente en el ámbito privado. El ideal *republicano* o *jacobino* de la igualación de todos los ciudadanos preside las políticas de integración. En cambio, en el Reino Unido ese ideal no tiene vigencia popular ni jurídica. Se da por supuesto que unos ciudadanos ingleses son distintos de otros y que un inmigrante, por adquirir la ciudadanía, no se convertirá en un inglés igual a todos los ingleses. Seguirá perteneciendo a su minoría étnica y a través de ella, en la medida en que ésta se integre, él lo hará también. Las diferencias entre las minorías no son aquí cuestión privada como en Francia: la ley las reconoce y las regula, crea para ellas organismos específicos y los dota con dinero público para que desempeñen sus funciones.

---

[30] Intervención en un acto organizado en Madrid por la Fundación Encuentro en junio de 2000.

Éstos serían los modelos que suelen tenerse en cuenta, aunque después aludiremos a algunas variantes que pueden entrar en juego (por ejemplo, el *localismo* de Suiza). Pasemos, pues, a revisar cómo y desde dónde han estado mirando los españoles a la inmigración, para evaluar los *modelos* que entre nosotros tendrían que presidir una *doctrina de Estado* sobre aquélla. Primero nos referiremos a la mirada de la Administración y luego a la que las encuestas descubren en la sociedad española.

Cuando España se convierte en país de inmigración, los tres modelos descritos están vigentes en Europa, aunque los tres –como se explicitará en Tampere[31]– se proponen proceder para con los inmigrantes de modo que la Unión Europea no pierda su condición de espacio democrático de libertad y de salvaguarda de los derechos sociales y de los derechos humanos para todos. En conexión con ello, por acuerdo de los Gobiernos, las políticas al respecto deben dirigirse ante todo a la buena integración de los inmigrantes, a controlar los flujos para que no entren más inmigrantes que los que puedan acceder a esa buena integración, y a promover en los países de origen un desarrollo económico que modere las necesidades de emigrar.

Éste es el contexto en el que el Consejo de Ministros aprobó en diciembre de 1994 el Plan Interministerial para la Integración de los Inmigrantes, que todavía sigue vigente y que es lo que más se aproxima a una *doctrina de Estado* sobre las migraciones. En ese plan, justificándolas mediante un diagnóstico global de la situación migratoria del momento, se establecen unas líneas básicas de la que, a juicio de la Administración, es la respuesta más conveniente a los desafíos de la inmigración. Expresamente se considera que esta respuesta debería ser capaz de movilizar el compromiso y la solidaridad de la sociedad civil.

Para aclarar el modo como según esta *doctrina* se entiende la integración de los inmigrantes, se recurre a una definición general: se considera que los inmigrantes estarán integrados si acceden al ejercicio de sus derechos y responsabilidades, en lo social y en lo civil, como los ciudadanos españoles. Y el acceso a estos derechos se prevé que habrá de tener lugar a través de las mismas instancias que se lo garantizan a los españoles.

Desde este punto de vista, en dicho plan se opta implícitamente por el *modelo francés*, puesto que habla de los ciudadanos españoles en general y remite a los inmigrantes, para la tutela y promoción de sus derechos (laborales, de acceso a la vivienda, etc.), a las mismas instancias y organismos que están abiertos para los españoles. La Constitución española llevaba, sin duda, a preferir este modelo frente al alemán, puesto que la ciudadanía se rige en España por el *ius soli* y no por el *ius sanguinis* como

[31] Reunión de los ministros de la Unión Europea responsables para la inmigración, 1999.

en Alemania. Pero estaba menos clara la opción por ese *modelo francés* frente al *inglés*, puesto que en España tienen base jurídica las diferencias entre las distintas autonomías y el establecimiento por éstas de organismos propios para los servicios demandados por sus ciudadanos. ¿No cabría entonces pensar en una descentralización mucho mayor de la integración de los inmigrantes, por supuesto remitiéndola más eficientemente a las Administraciones autonómicas, pero tal vez creando también organismos y vías específicas para la tutela y promoción de los derechos de los inmigrantes?

De todas formas, el *modelo inglés* no hubiera podido adoptarse sin riesgo de impopularidad, ya que, al reconocer como jurídicamente diferentes a las minorías étnicas, ofrece también respuestas diferenciadas a sus demandas (al menos a algunas) y se crean a tal efecto programas y organismos especiales dotados con fondos públicos. Pero esto ocasiona alguna forma de *discriminación positiva,* porque a esos programas y ayudas no tienen acceso los nativos. Es previsible que esta situación, considerada como normal en el Reino Unido o Estados Unidos, suscitaría en España una fuerte oposición, dada la propensión de los españoles a sentir agravios comparativos. De hecho, éstos han surgido en lo que se refiere a la vivienda, al haberse sentido postergados los españoles que experimentan dificultades para acceder a ella cuando un organismo autonómico o local ha anunciado medidas especiales de ayuda a los inmigrantes en este ámbito[32].

A propósito de cuestiones parecidas, ha ido consolidándose en España el rechazo de toda discriminación positiva, lo cual acerca aún más al modelo francés la doctrina estatal sobre nuestra respuesta a las migraciones.

¿Qué contexto de opinión está afectando a la puesta en práctica de esta doctrina? Ya se ha tratado con cierto detenimiento en el primer apartado de este estudio; por eso aquí nos limitaremos a recordar brevemente algunos de los datos más relevantes a este respecto y a añadir algún otro que consideramos especialmente revelador. La opinión de los españoles sobre los inmigrantes –como ya señalamos– está marcada por los tópicos y los estereotipos de carácter peyorativo; una proporción significativa de los españoles mira a los inmigrantes con prevención, a veces incluso con temor, lo cual dificulta la aplicación de la doctrina que estamos comentando. Esta visión negativa resulta patente al recordar que un 49% de la población les culpa de hacer aumentar el paro, un 30% de hacer caer los salarios y un 49% de hacer crecer la delincuencia.

---

[32] Así ocurrió cuando hace dos años el presidente de la Comunidad de Madrid anunció que tomaría medidas especiales para que todos los inmigrantes pudieran conseguir una vivienda digna. La respuesta popular fue airada y esas medidas nunca se pusieron en práctica.

Tabla 10 – Evolución de la opinión respecto al número de personas de otras nacionalidades que viven en España. En porcentaje. 1991-1998

	Demasiadas	Muchas	No muchas	NS/NC
Marzo 1991	12	34	44	10
Marzo 1992	18	36	38	7
Marzo 1993	14	34	45	7
Marzo 1994	26	40	28	7
Octubre 1995	27	41	27	6
Diciembre 1996	33	39	23	5
Diciembre 1997	25	41	27	7
Noviembre 1998	25	47	24	4

Fuente: Díez Nicolás, J., *Los españoles y la inmigración*, IMSERSO-OPI, 1999.

Son porcentajes realmente elevados y que en buena medida explican que un 25% opine que hay demasiados inmigrantes (tabla 10) –a pesar de que, como hemos visto, el número de inmigrantes en nuestro país es, en términos absolutos y relativos, muy bajo– y que un 52% sea partidario o muy partidario de que se limite la entrada en España de inmigrantes procedentes de países menos desarrollados (tabla 11).

En este contexto, ¿cómo valorar la respuesta al desafío de la inmigración que está promoviéndose desde el Estado? Convendría reconsiderar tres puntos:

▶ En primer lugar, sobre todo, la ausencia en España del patriotismo igualitario de los franceses, condición casi imprescindible del buen funcionamiento de su modelo. En España la idea de hacer de los inmigrantes unos españoles como todos los demás tiene pocas probabilidades de calar en las actitudes de los autóctonos hacia los inmigrantes. Frente a ello, sería mucho más funcional una descentralización radical de la integración de los inmigrantes, orientándola hacia los espacios locales en los que los inmigrantes van pudiendo establecerse. Existe en Europa lo que podría lla-

Tabla 11 – Evolución de la posición ante la limitación de entrada en España de inmigrantes procedentes de países menos desarrollados. En porcentaje. 1992-1998

	Marzo 1992	Marzo 1993	Marzo 1994	Octubre 1995	Diciembre 1996	Diciembre 1997	Noviembre 1998
Muy partidario	6	6	6	9	8	5	6
Partidario	49	43	48	47	53	47	46
Contrario	30	34	32	29	23	29	33
Muy contrario	7	6	5	7	6	6	6
NS/NC	9	11	10	8	11	14	10

Fuente: Díez Nicolás, J., *Los españoles y la inmigración*, IMSERSO-OPI, 1999.

marse el *modelo suizo,* que pone toda la carga de la integración en los gobiernos locales, y existe entre los inmigrados a España la tendencia a concebir localmente su integración[33]. Los mismos procesos de regularización puestos en marcha después de entradas irregulares podrían tomar como criterio explícito el nivel de integración local, evaluado por los ayuntamientos (como en Suiza) o tal vez por las comunidades autónomas.

▶ Habría que reconsiderar también la exclusión absoluta de la *discriminación positiva.* Es verdad que se iguala a los inmigrantes con los españoles, al remitir a aquéllos, en orden a resolver sus problemas (laborales, sanitarios...), a los mismos organismos y servicios establecidos para los españoles. Pero la contrapartida es que los inmigrantes resultan desfavorecidos, porque, aunque tengan los mismos recursos legales, no tienen los mismos recursos socioculturales que los españoles para hacerse oír y atender en tales organismos. Por otro lado, los mismos franceses, a pesar de su patriotismo monolítico, utilizan discriminaciones positivas cuando la urgencia de los problemas de un colectivo recomienda que se le dé preferencia frente a los nativos. Algo de discriminación positiva, aunque gestionada con discreción y fundamento, hubiera ayudado a prevenir –y ahora ayudaría a resolver– problemas como los de El Ejido.

▶ Finalmente, las experiencias de los últimos diez años aconsejarían reconsiderar la puesta en práctica en España del segundo principio básico de las políticas europeas de migraciones, el de controlar los flujos de modo que no entraran en España más inmigrantes que los que pueden integrarse bien. Porque en España, como en los otros países de la Unión Europea, ese control de flujos se ha mostrado inviable si no se recurre a medidas drásticas, contrarias a los derechos humanos y a un ejercicio democrático de la función policial. En todo caso, el control de flujos habría de entenderse más que como una actuación concebida al margen de la tozudez de los hechos migratorios, como una gestión transparente de los flujos que de todas maneras se producen. Y esa gestión podría llevarse a cabo con mayor coordinación entre los gobiernos locales, autonómicos y estatales, según lo indicado anteriormente a propósito de las regularizaciones subsiguientes a las entradas ilegales.

4. Políticas de integración

Las políticas de integración empiezan a concretarse –conforme a lo indicado en el apartado anterior– en el Plan Interministerial para la Integra-

---

[33] Por ejemplo, en Madrid se oye decir a marroquíes de segunda generación "yo soy *madrileño* de Marruecos", no "*español* de Marruecos".

ción de los Inmigrantes aprobado en 1994[34]. En dicho plan se entiende que la integración se realizará en la medida en que los inmigrantes accedan al disfrute de los derechos civiles y sociales básicos en igualdad con los españoles y asumiendo las mismas responsabilidades. Pero para ello, conforme a la doctrina europea, entiende también que sólo deben entrar en España aquellos inmigrantes a los que se les va a poder garantizar ese acceso a los derechos sociales y civiles y, por último, que sólo será posible asegurar tal acceso a aquellos inmigrantes de los cuales se espere fundadamente que van a incorporarse al mercado de trabajo y van a cotizar como los españoles nativos para mantener en funcionamiento el Estado de Bienestar. A los demás se les debería impedir la entrada.

Por eso, la concesión de los visados para inmigrar se vinculó a un sistema de cuotas, con arreglo al cual el número de los inmigrantes recibidos se establecería de acuerdo con la situación del mercado de trabajo. Con ello adquirían de nuevo prioridad las consideraciones económicas y las tareas de control por encima de las relacionadas con el futuro de la convivencia entre inmigrados y nativos. Éstas quedaron, de hecho, en un segundo plano.

Además, el plan introducía implícitamente otro rasgo de gran alcance por el hecho de entender la integración como acceso de los inmigrantes a los mismos derechos y obligaciones que los ciudadanos españoles nativos. Con ello asumía que los inmigrantes serían los que habrían de ajustarse al funcionamiento de la sociedad española, sin considerar la posibilidad de que la sociedad española pudiera necesitar cambios para ajustarse a las nuevas situaciones creadas por efecto de la llegada de los inmigrantes. Todo el peso de la integración recaía así sobre los inmigrantes y ninguno sobre los nativos.

Por tanto, las medidas arbitradas, aunque en un nivel explícito se dirigían a que los inmigrantes llegaran pronto a disfrutar de los derechos civiles y sociales que la sociedad española intenta garantizar a sus ciudadanos, sin embargo, implícitamente daban prioridad al control y a un estilo de integración asimilacionista.

Seguramente la Administración procedió así por influjo convergente de tres factores: por su empeño en reducir el volumen de economía sumergida; por querer precaver el malestar de los sectores sociales nativos que veían en la llegada de inmigrantes una amenaza para sus puestos de trabajo; y, finalmente, por la idea de que los salarios buenos y seguros son lo decisivo para la paz social.

---

[34] El propósito de este Plan es servir como "un marco de referencia para la Administración, una propuesta de acción para las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales y un cauce para la activa participación de las sociedades civiles en la integración de la población inmigrante".

Aparte de esta orientación general a promover el acceso de los inmigrantes a los derechos y deberes de la ciudadanía y a conseguirlo mediante su buena inserción laboral, un tercer elemento ha ido apareciendo en la política de inmigración española. Se relaciona con el peso creciente de la actividad de numerosas ONGs que colaboran con inmigrantes, las cuales han ido cuestionando el excesivo *economicismo* resultante de la situación anterior. Insisten cada vez más en que un inmigrante no es sólo un trabajador cuya situación laboral ha de ser controlada, en la medida de lo posible, por agentes externos; se trata, en todo caso, de un sujeto de la interacción social, tenga o no tenga trabajo y permiso de residencia, simplemente porque es un ser humano que se encuentra en territorio español. Esto traería consigo una serie de consecuencias, que se concretan en dos demandas básicas:

— que la integración y la situación jurídica de los inmigrantes no se haga depender sólo de su momentánea situación laboral;

— que la integración no se promueva sólo en los términos externos y genéricos con que puede abordarla desde su propia perspectiva la Administración, sino que ésta tenga en cuenta las iniciativas y estrategias desarrolladas por los mismos inmigrantes y por sus asociaciones, distintas según las procedencias étnicas y culturales.

Estos puntos de vista influyeron no poco en la elaboración de la ley 4/2000 "Sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social", cuyo artículo 29 abría paso a la legalización de la situación de los extranjeros que acreditaran haber residido en España durante dos años ininterrumpidos, aunque fuera en situación irregular. La iniciativa de éstos y la presunción de su arraigo en el país quebraban con eso la omnipotencia de los mecanismos controladores. Por otra parte, la extensión explícita a los irregulares de diversos derechos sociales (como los de asistencia sanitaria primaria y escolarización infantil, que ya antes en la práctica se dispensaban) subraya la atención a consideraciones humanitarias e integradoras.

Pero es sabido que aquella ley se aprobó con la oposición expresa del Gobierno y que éste desde el primer momento anunció su intención de reformarla restrictivamente. A la hora de cerrar este estudio y a falta de su discusión en el Senado, puede ya decirse que esa reforma implicará efectivamente restricciones en los contenidos de la citada ley, principalmente porque eleva a cinco años el tiempo de permanencia en España requerido a los "sin papeles" para optar a su regularización por arraigo y porque restringe a éstos y a los solicitantes de asilo algunas posibilidades de recurrir decisiones administrativas. No obstante, como era de prever, no se ha retornado a la "filosofía" de la legislación anterior, que apenas tomaba en cuenta la integración. Por otro lado, el Gobierno ha intentado dar muestras de asumir las nuevas perspectivas, al menos en parte, al introducir su

Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (Programa Greco), donde se atribuye a la inmigración que recibimos el carácter de "fenómeno deseable" y al programa mismo la intención prioritaria de promover la integración.

De todas formas, hay que tener en cuenta que la política no sólo consiste en trazar planes y promulgar leyes. El Plan Interministerial para la Integración de los Inmigrantes de 1994 lo tuvo presente. Por eso, después de enunciar los objetivos de la integración, se refería, en primer lugar, a la creación de dos nuevos organismos y, a continuación, a los ámbitos de actuación prioritarios para alcanzar los objetivos.

Los dos organismos de nueva creación fueron el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), dirigido a diagnosticar la realidad migratoria, evaluar su impacto en nuestra sociedad, efectuar pronósticos y difundir las aportaciones positivas que supone la inmigración, y el Foro para la Integración de los Inmigrantes, concebido como un organismo de consulta compuesto por representantes de los inmigrados, de la Administración y de las ONGs, cuyo fin es establecer cauces de participación y diálogo entre las diferentes instancias implicadas en la integración.

No cabe duda de que ambos instrumentos son importantes. El Observatorio, porque toda política de migraciones necesita basarse en el mejor conocimiento posible de los hechos; el Foro, porque un puntual conocimiento de las demandas de los sectores sociales concernidos es imprescindible para la elaboración de las políticas migratorias adecuadas, algo, por otro lado, extensible a cualesquiera otras políticas. Ambos han cumplido, hasta cierto punto, su función. Gracias al OPI, los agentes sociales implicados en la integración de inmigrantes, no sólo el Gobierno, disponen regularmente de datos e información de calidad. A través del Foro han podido hacerse oír los inmigrantes y no inmigrantes presentes en él, aunque siga habiendo dificultad para que el Foro sea verdaderamente representativo de la multiforme inmigración que tenemos y de los agentes sociales concernidos por ella.

Después de referirse al de la actividad legislativa, el plan enumeraba cuatro ámbitos prioritarios de actuación:

- El de la intervención en el mercado de trabajo, a través de la promoción de la igualdad en el acceso al empleo, el desarrollo de acciones de formación e información y la defensa de los derechos laborales de los inmigrados.

- El educativo-cultural, avanzando desde la participación escolar obligatoria de los niños hacia una atención especial para aquellos segmentos de la población a los cuales "el proceso de culturalización les resulta más dificultoso".

- El de la de intervención en la convivencia territorial, facilitando a los inmigrantes el arraigo personal y familiar en nuestra sociedad.

- El de una participación ciudadana equiparada a la de los nativos en cuanto a derechos y deberes y potenciada por movimientos asociativos adecuados.

De hecho, algo se ha venido realizando en cada uno de estos ámbitos, y al enumerarlos aquí deseamos hacer notar los campos en que cotidianamente está queriéndose hacer algo concreto para la integración de los inmigrantes. Es cierto, sin embargo, que en ninguno de ellos se ha llegado muy lejos, como en el fondo viene a reconocer el Documento de Desarrollo del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes para el Bienio 1999-2000, elaborado por el IMSERSO en 1998. De todas formas, el sensible avance que muestra este documento en la concreción de sus propósitos es indicio de una maduración de las cuestiones relacionadas con las políticas migratorias.

Por otra parte, tres puntos merecen especial mención en este documento: el nuevo punto de vista que aporta acerca de la descentralización coordinada de las competencias sobre asuntos migratorios, tanto por lo que se refiere a las de las comunidades autónomas como a una mayor incorporación de la acción no gubernamental al programa de acción pública; los términos en que particulariza los aspectos del marco legal existente que necesitarían mejorarse; y la redefinición de las tareas requeridas en los ámbitos cultural, territorial y de participación ciudadana. En otro sentido, hay que destacar también que, dadas las competencias del organismo autor de este texto, no se entra en la definición de una metodología para llevar a cabo sus propósitos y menos aún en la cuestión de la asignación de recursos para conseguir sus fines.

A este respecto, llama la atención en este plan, todavía vigente, la desproporción entre los objetivos y ámbitos de actuación que en él se enumeran y los instrumentos creados para su desarrollo. Es verdad que se ha avanzado mucho en la mejora del marco legal, pero apenas se han movilizado nuevos recursos administrativos y humanos, y menos aún económicos. Parece como si se diera por supuesto que toda la política de migraciones consiste en tener buenas intenciones y buenas leyes, sin necesidad de estructurar organismos y movilizar recursos que permitan hacerlas fructificar en la práctica.

Una dificultad añadida para la puesta en práctica de las medidas políticas es la complicada distribución de competencias existente en los asuntos migratorios. No solamente surgen muchas veces tensiones entre los ministerios del Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales, el primero más atento al control y el segundo a la realización efectiva de la integración ciudadana; más dificultosa ha resultado en ocasiones la coordinación entre ambos

Cuadro 2 – Actores implicados en la política de migraciones

	Concepción	Decisión	Ejecución
Cámaras de Diputados	x	x	
Gobierno central	x	x	
Trabajadores sociales, funcionarios, policía...			x
Gobiernos autonómicos	x	x	
Organismos locales, municipios	x	x	x
ONGs	x		x
Asociaciones de inmigrantes	x		x

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

ministerios y el de Asuntos Exteriores, muy celoso de sus competencias sobre visados e imbuido de la idea de que el rigor en cuanto a los visados es clave para mantener la soberanía nacional.

A ello hay que añadir las repercusiones de la descentralización autonómica sobre la política de migraciones, derivadas de la transferencia de muchas competencias de servicios sociales, enseñanza, sanidad, etc. Un mapa de esta división (o dispersión) de competencias en materia autonómica tendría que tener en cuenta el esquema que se recoge en el cuadro 2 y la multiplicidad de agentes sociales que según él se hallan implicados en los asuntos.

5. Hacia una sociedad integrada e integradora

Los inmigrantes están entre nosotros. No tantos como harían pensar las noticias alarmistas ni tan pocos como para ignorar que su presencia, en un futuro mucho más que ahora, va a significar cambios significativos en nuestra convivencia. Las generaciones venideras estarán marcadas por el mestizaje, se diversificarán usos, estilos de vida e incluso el lenguaje que hablamos.

Ninguna sociedad actual puede aspirar a permanecer monolítica. Si la nuestra ha de ser más pluralista en mentalidades, también lo será en intereses. Y su buena marcha dependerá de cómo acierte a estructurar democráticamente la resolución de las diferencias de intereses. Esto nos empieza a pasar con los inmigrantes. El establecer buenas vías para su integración no es simplemente una cuestión ética y humanitaria, es el germen de un futuro digno para nuestra sociedad.

Sin una mejora en el nivel de la información y el debate sobre las migraciones que se reflejan en los medios de comunicación, es difícil que los

Gobiernos puedan establecer las políticas adecuadas, porque dependen de los votantes. Incluso si las aprobaran, tendrían enormes dificultades para llevarlas a la práctica. Por ello, la primera necesidad es una buena información.

Dentro de la buena información en este ámbito está el tomar conciencia de que los problemas sociales de la inmigración tienen sus determinantes propios y su propia dinámica, por lo que no está en la mano de los países europeos regularla a su gusto ni ahorrar a sus respectivas sociedades los desequilibrios transitorios que la inmigración no puede sino causarles. D. Schnapper lo hacía ver con claridad en la obra que dedicó a las inmigraciones europeas[35]. La razón está en la similitud de los hechos con que últimamente deben enfrentarse los países y los Gobiernos, sean del signo que sean y sean cuales sean las tradiciones cívicas a que se atienen. Efectivamente, las migraciones funcionan con arreglo a unos impulsos más poderosos que las posibilidades democráticas del control de flujos, algo que desde los años ochenta viene reconociéndose en las reuniones de ministros responsables del tema y entre los expertos que les asesoran. Como consecuencia de ello, no dejan de producirse descontroles notorios en el mercado de trabajo y en la conveniente prestación de los servicios sociales, sobre todo los relacionados con el acceso a la vivienda y con la aculturación pacífica.

Esto genera desasosiego en un sector no pequeño de la población; en todas partes los distintos Gobiernos se ven obligados a intervenir en los ámbitos clásicos: trabajo, vivienda y escuela. Esas intervenciones son también parecidas en todos los países, porque no existe en las sociedades actuales mucho margen de maniobra, muchas alternativas. Y en ninguno de los países más experimentados que el nuestro en cuestiones migratorias (sea Francia, Reino Unido o Suiza) esas intervenciones han resultado eficaces al poco tiempo. Las transformaciones sociales no son cuestión de días o meses.

Quizás de ello se desprende la lección de que las cuestiones técnicas han venido a mostrarse enormemente relevantes para el intento de solución de los problemas. Por ello, si en el ámbito social los hechos son –como suele decirse– muy tozudos, entonces es menester conocerlos bien y responder a ellos con arreglo a los condicionamientos y causalidades que los estructuran. Éste es el panorama que se nos presenta.

---

[35] Schnapper, D., *L'Europe des Immigrés*, Editions F. Bourin, París, 1992, p. 123-150.

Parte Tercera

CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Capítulo I

ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. De la pobreza a la exclusión

La pobreza, entendida como insuficiencia de recursos para hacer frente a las necesidades materiales, sigue constituyendo un problema de primera magnitud en el mundo desarrollado. Aunque en los países ricos la pobreza más severa se ha reducido notablemente, hasta el punto de desaparecer casi en algunas áreas del "primer mundo", subsisten aún en todas partes colectivos importantes que sufren niveles elevados de pobreza relativa. La desigualdad en el reparto de los frutos del crecimiento económico y la insuficiencia de las políticas de protección social para asegurar un nivel de vida adecuado a todos los ciudadanos son los principales factores explicativos de este fenómeno.

Paralelamente, los intensos cambios económicos, demográficos y sociales que están teniendo lugar en España y en otros países europeos hacen surgir nuevos problemas y generan procesos de exclusión social de determinados colectivos (inmigrantes de países pobres, parados de larga duración, minorías étnicas...). Estos procesos no pueden entenderse adecuadamente sólo en términos de carencia de recursos económicos, sino que consisten en una serie de desventajas y dificultades de integración en distintos ámbitos (trabajo, relaciones sociales, salud, educación, actividades comunitarias) que terminan por vaciar de contenido el concepto de ciudadanía. En todo caso, es preciso resaltar que la pobreza y la exclusión social se hallan estrechamente relacionadas, por lo que las políticas orientadas a combatir ambos fenómenos deben partir de una estrategia general común.

Los procesos de exclusión social no son todavía suficientemente conocidos en los países desarrollados. A diferencia de la pobreza, la exclusión alude a fenómenos de carácter dinámico y multidimensional de perfiles más complejos y, en consecuencia, de más difícil medición. Tanto la delimitación del concepto como la elaboración de instrumentos de análisis de la exclusión social se hallan todavía en una fase muy preliminar, abiertas a un intenso debate por parte de los políticos y los científicos sociales. Los indicadores que utilizan en la actualidad instituciones como Eurostat para describir la exclusión, aunque han servido para señalar una serie de áreas de interés distintas a los ingresos monetarios, son todavía demasiado imperfectos y limitados para dar cuenta del fenómeno. Seleccionar nuevos y mejores indicadores de exclusión y generar la información necesaria para medirlos es una tarea urgente, tanto para conocer mejor los distintos colectivos afectados como para poner en marcha políticas eficaces para la in-

tegración. Por ello, el trabajo de aclaración conceptual, análisis y medición nos parece esencial en este ámbito.

2. El Estado y el tercer sector en la integración social

Las nuevas formas de pobreza y exclusión social que afectan a los países desarrollados en la actualidad son difíciles de solucionar a través de las políticas tradicionales del Estado de Bienestar. Los mecanismos de redistribución de renta y prestaciones sociales característicos de los Estados democráticos occidentales se enfrentan a numerosos problemas, desde la insuficiencia de los modelos contributivos para atender a muchas realidades sociales (familias monoparentales, parados de larga duración, inmigrantes de países pobres, núcleos de marginación en las grandes ciudades, etc.) hasta las críticas a la eficacia de los programas redistributivos o las restricciones financieras que imponen claros límites a las políticas de gasto público. Por otra parte, muchos de los procesos de segmentación y exclusión social no se deben a un mero problema de insuficiencia o mal reparto de la renta, sino que tienen sus raíces en la debilidad de los mecanismos de integración social entendidos en sentido amplio. Por ello, las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión no pueden consistir en meras políticas de transferencia de rentas, aun cuando el buen funcionamiento de éstas sea indispensable para evitar la pobreza de muchos colectivos; deben abarcar un conjunto integrado de actuaciones dirigidas a diversos ámbitos y en las que participen distintos agentes sociales.

La responsabilidad en la lucha contra la exclusión corresponde a la sociedad en su conjunto. A lo largo de las últimas décadas, en parte como consecuencia de la consolidación del Estado de Bienestar en muchos países avanzados, el sector público ha sido el primer responsable de las políticas contra la pobreza. En la actualidad, la complejidad de los fenómenos de exclusión y las limitaciones de las políticas públicas tradicionales sugieren la necesidad de replantear en el futuro las estrategias de integración social. Se trata, en cierta medida, de pasar del Estado de Bienestar al desarrollo de "sistemas de bienestar" que, mediante actuaciones multidireccionales protagonizadas por diversos agentes, generen redes más eficaces de apoyo y lucha contra las situaciones de pobreza y exclusión social. El Estado conservaría, en todo caso, un papel importante en las políticas de redistribución de renta, la garantía de mínimos y la coordinación de los esfuerzos de los distintos agentes implicados en la acción social. El progresivo desarrollo del tercer sector dedicado a tareas de integración social en muchos países avanzados es una importante manifestación de este proceso de cambio.

En el caso concreto de España, muchas organizaciones no lucrativas integradas en el tercer sector han desempeñado un papel crucial en el combate contra la exclusión. El tercer sector ha actuado allí donde no había iniciativas públicas e incluso en algunas áreas de prestaciones ha abierto camino para la entrada de otros agentes económicos privados. El sector público, por su parte, ante sus dificultades para atender necesidades cada vez más diversificadas y complejas, ha procedido a una progresiva descentralización de servicios de carácter territorial y funcional. En esa dirección han cobrado protagonismo los gobiernos intermedios y locales (en especial, las comunidades autónomas) y ha aumentado el reconocimiento de las iniciativas de las entidades del tercer sector, así como su financiación con cargo a recursos públicos.

Las múltiples relaciones que se han creado entre los responsables de los programas de integración y bienestar en la lucha contra los fenómenos de pobreza y exclusión social justifica que podamos hablar de un sistema de bienestar en el que progresivamente el sector público va desempeñando tareas de regulación, control democrático y financiación, mientras que los otros agentes se ocupan de la ejecución de los programas. Con todo, a pesar de lo que se ha avanzado en este campo, aún subsisten graves problemas de marginación y exclusión que no están adecuadamente atendidos y que plantean importantes retos para el futuro próximo.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

Los problemas relacionados con la pobreza y la exclusión social suscitan un enorme interés en las sociedades desarrolladas actuales. Las dificultades para erradicar algunas formas de pobreza extrema y el surgimiento de nuevos grupos de riesgo son percibidos por amplios sectores de la población como un fracaso en los mecanismos de integración social y un obstáculo para el logro de una verdadera igualdad de oportunidades en los países ricos.

Los ciudadanos demandan de los poderes públicos el empleo de políticas efectivas capaces de resolver estos problemas sociales. Paralelamente, un número de personas cada vez mayor se plantea la necesidad de participar directa y activamente en la lucha contra la exclusión, canalizando su acción a través de entidades como las organizaciones de voluntariado o las entidades sin ánimo de lucro. La insuficiencia de los instrumentos tradicionales del Estado de Bienestar para eliminar la pobreza y la exclusión se sitúa en los últimos años en el centro de un debate encaminado a redefinir los actores, las responsabilidades y las estrategias para el logro de mayores niveles de bienestar social.

Este documento aborda los principales componentes de este debate y trata de ofrecer datos y elementos de reflexión para el replanteamiento de las políticas de integración en las próximas décadas. En la primera parte se revisa el concepto de *exclusión social*, aclarando sus diferencias con el de pobreza, y se proporciona información sobre ambos fenómenos en España y en otros países europeos. Creemos que este esfuerzo por delimitar los conceptos y ofrecer estimaciones cuantitativas tiene una importancia fundamental no sólo para acotar la magnitud de los problemas que afrontan las sociedades actuales, sino también para articular adecuadamente las políticas y las medidas adoptadas por los distintos agentes para combatirlos.

Posteriormente, se ofrecen algunas reflexiones sobre el actual proceso de cambio del Estado de Bienestar y un análisis de las políticas públicas en la lucha contra las desigualdades y la exclusión. Una vez señaladas las posibilidades y limitaciones del Estado de Bienestar, se analizan los rasgos característicos del tercer sector para determinar su importancia y su incidencia en la estrategia contra la exclusión. Asimismo, se hacen algunas consideraciones sobre el grado de interrelación-dependencia del tercer sector respecto al sector público, tratando de dar respuesta a los principales interrogantes que se plantean en este ámbito: ¿son válidos los sistemas actuales de protección social para erradicar la pobreza?; ¿qué hace que aumente la participación del tercer sector?; ¿puede ser eficaz ceder más protagonismo a la iniciativa privada?; ¿qué contradicciones suscita este proceso?

1. Pobreza y exclusión social: significado y alcance

El término *exclusión social* ha adquirido un creciente protagonismo en los países desarrollados durante los últimos años. Dentro de la Unión Europea, la preocupación por la exclusión social parece haber reemplazado en cierta medida al debate sobre la pobreza, que dominó los primeros programas e iniciativas comunitarias en este ámbito.

Las razones de este cambio de énfasis desde la pobreza a la exclusión social han sido objeto de discusión. Para los más escépticos, ello supondría simplemente una forma de complacer a los Gobiernos conservadores de algunos países miembros, renuentes a admitir que la pobreza siga existiendo en sus territorios y que deba instrumentarse algún tipo de política comunitaria para coordinar esfuerzos en este terreno. Para otros, sin embargo, la emergencia del concepto se debería a la incapacidad de los estudios tradicionales sobre la pobreza para dar cuenta de los múltiples y diversos problemas que sufren los grupos desfavorecidos en la actualidad.

Dedicamos este epígrafe a reflexionar sobre ambos conceptos, tratando de dar respuesta a las preguntas fundamentales que suscita su uso: ¿qué significa exactamente la exclusión social?; ¿en qué difiere este concepto del de pobreza?; ¿quiénes se ven afectados por estos problemas?; ¿qué implicaciones tiene todo ello para el diseño de las políticas sociales? Como argumentábamos más arriba, esta reflexión nos parece un primer paso necesario antes de iniciar el análisis de las políticas y estrategias para la integración.

1.1 Los conceptos

Pese a su creciente uso en el discurso oficial de las instituciones europeas, no existe todavía una definición comúnmente aceptada de la exclusión social[1]. Como afirma Atkinson, el concepto parece haber ganado popularidad en parte porque no tiene una definición precisa y parece poder significar todo para todo el mundo[2]. Hay, sin embargo, una serie de elementos comunes en los debates e investigaciones sobre la exclusión que pueden contribuir a configurar el fenómeno y perfilar sus similitudes y diferencias respecto al concepto de pobreza[3]:

---

[1] Al menos no en la misma medida que parece existir en el caso del concepto de pobreza, que cuenta desde hace tiempo con una definición "oficialmente aceptada" en el seno de la Unión Europea.

[2] Atkinson, A. B., "Social Exclusion, Poverty and Unemployment", en Atkinson, A. B. y Hills, J. (ed.), *Exclusion, Employment and Opportunity*, Centre for Analysis of Social Exclusion, CASE Paper, CASE/4, 1998, p. 13.

[3] En las Consideraciones Generales de este Informe se analiza con más detalle el concepto de exclusión social.

— La exclusión es un **fenómeno relativo**. Las circunstancias que conducen a la exclusión son distintas en diferentes sociedades y momentos históricos, por lo que no puede analizarse sin tomar como referencia los comportamientos y modos de vida del conjunto de la sociedad. El propio término de exclusión social alude a una ruptura de vínculos con el núcleo mayoritario de la sociedad: la condición de excluido no puede definirse a partir de un determinado conjunto de atributos de las personas o los grupos, sino por su separación o aislamiento del resto de la sociedad.

— La exclusión tiene **carácter multidimensional**, y se define a menudo como la acumulación y combinación de desventajas en una serie de ámbitos relacionados con el nivel de vida y la participación en la sociedad. En palabras del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, la exclusión social es "el resultado extremo de una sucesión de situaciones específicas de exclusión de los derechos fundamentales: exclusión del derecho a una educación, a un trabajo, a una vivienda digna, a vivir una vida de pareja y de familia responsable, a acceder a la protección social y a la asistencia sanitaria y a alcanzar un nivel de vida correcto"[4].

— La exclusión es un **proceso**, no un estado, por lo que su análisis exige tener en cuenta las dinámicas que pueden llevar a los individuos, en itinerarios complejos y cambiantes, desde la plena integración hasta la extrema exclusión. No existe una clara separación entre los "excluidos" y los "integrados" en la sociedad, sino que podemos encontrar una amplia gama de situaciones intermedias, que van desde las situaciones de "pobreza integrada" (ingresos regulares bajos y redes sociales sólidas) hasta otras que entrañan vulnerabilidad (inestabilidad laboral, fragilidad de las relaciones sociales) y, finalmente, exclusión más o menos extrema (supervivencia gracias a la economía sumergida, ingresos regulares sumamente bajos o inexistentes, deterioro de las relaciones sociales y familiares, graves problemas relacionados con la vivienda habitual o incluso pérdida de ésta, etc.)[5].

Por su parte, la pobreza consistiría, según la definición más comúnmente aceptada, en la carencia de recursos económicos suficientes para asegurar un nivel de vida mínimo. Pese a los desacuerdos sobre el tipo de necesidades que deben estar cubiertas para escapar a esta situación (patente en el viejo debate entre las visiones absolutas y relativas de la pobreza), el análisis de la pobreza ha puesto el énfasis en los aspectos materiales del nivel de vida y en la insuficiencia de los recursos (fundamentalmente la renta) como factor determinante.

---

[4] Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, *El coste de la pobreza y de la exclusión social en Europa*, Bruselas, 1998, p. 8.

[5] Véase, por ejemplo, el esquema propuesto por García-Serrano, C. y Malo, M. A., "El comportamiento económico de los excluidos: un modelo para la política social", en AA.VV., *Pobreza, necesidad y discriminación*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid, 1996.

En general, se defiende que la exclusión social es un fenómeno conceptualmente más amplio que la pobreza, ya que surge de circunstancias no necesariamente conectadas con la insuficiencia de recursos económicos. Aunque la exclusión social y la pobreza tendrían amplias zonas de intersección, no serían conceptos sinónimos ni necesariamente coincidentes.

Por una parte, se argumenta que las personas pueden ser pobres sin estar excluidas, como ocurre en el caso de colectivos cuyo nivel de vida se sitúa por debajo de los estándares aceptados por la sociedad, pero que mantienen los vínculos laborales y sociales necesarios para poder participar en la sociedad. Por otra parte, determinadas personas y grupos pueden verse excluidos debido a factores distintos a la falta de recursos, como los prejuicios sociales, la discriminación religiosa, sexual o racial, la existencia de discapacidades físicas o psíquicas o la criminalización de algunos comportamientos y actividades (como la drogadicción o la prostitución).

Paralelamente, se sugiere que los estudios de pobreza suelen ofrecer una visión estática y unidimensional de las personas de "renta baja" en un momento determinado del tiempo, insuficiente para comprender los aspectos multidimensionales, dinámicos y vinculados a la participación social implícitos en el concepto de exclusión. En este sentido, el creciente protagonismo de la exclusión en el debate político y social se debería también a las limitaciones de la definición de pobreza que manejan los economistas, claramente insuficiente para dar cuenta de la variedad de problemas que afrontan hoy en día los ciudadanos[6].

Ciertamente, el concepto de exclusión social ha tenido la ventaja innegable de atraer la atención sobre una serie de aspectos que habían quedado en buena medida marginados en los estudios tradicionales sobre la pobreza, en especial los realizados dentro del enfoque convencional (indicadores monetarios y umbrales relativos). Sin embargo, las relaciones entre pobreza y exclusión no pueden analizarse debidamente sin tener en cuenta que la pobreza es un concepto complejo que se ha abordado desde enfoques muy diferentes, algunos de los cuales están claramente vinculados a los problemas de la exclusión social.

Conviene en particular resaltar que la noción de *pobreza relativa*, tal como fue formulada en su día por el sociólogo británico Peter Townsend y adoptada de forma casi literal posteriormente por la Comunidad Europea, se refiere a la incapacidad para participar en la sociedad debido a la insuficiencia de los recursos, un elemento por fuerza nuclear del concepto de exclusión social. En palabras de Townsend: "Se dice que los individuos, familias y grupos de la población son pobres cuando carecen de recursos

---

[6] Nos referimos, en especial, al concepto de pobreza relativa. La pobreza absoluta está más claramente identificada y combatida en las sociedades actuales.

para obtener el tipo de dieta, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y comodidades que son normales o, al menos, ampliamente fomentadas o aprobadas en las sociedades a las que pertenecen. Sus recursos se sitúan tan seriamente por debajo de los poseídos por el individuo medio que quedan, de hecho, excluidos de las formas de vida, costumbres y actividades ordinarias en la sociedad"[7].

El éxito y aceptación de esta noción de pobreza en los países europeos contrasta con las enormes dificultades encontradas para su medición, dificultades que explican en parte la utilización en el trabajo empírico de umbrales de pobreza como el de "la mitad de la renta media", que carecen de una justificación teórica precisa. Pero el enfoque convencional, aunque predominante, no agota en absoluto la investigación realizada en este ámbito. En los últimos años se han desarrollado líneas de estudio cuyos resultados suponen contribuciones valiosas al desarrollo de un concepto más amplio de la pobreza. Entre ellas podemos destacar la utilización de indicadores directos del nivel de vida en la identificación de la población pobre, los estudios sobre dinámica de rentas, el análisis de la pobreza subjetiva o los intentos de lograr una definición operativa de la pobreza en términos de *capacidades*, siguiendo la propuesta de Amartya Sen. Todos estos enfoques contienen elementos útiles no sólo para una mejor comprensión del fenómeno de la pobreza, sino también para el análisis de las relaciones entre pobreza y exclusión social.

Creemos que tales relaciones no son siempre debidamente destacadas en el análisis actual de la exclusión social. Exclusión social y pobreza son conceptos distintos y complementarios, pero conviene no perder de vista el papel fundamental que la pobreza tiene en los procesos de exclusión social, así como el hecho de que la pobreza es, casi siempre, la forma a través de la cual se manifiesta la exclusión. Ciertamente, la pobreza puede ser resultado de una exclusión política, social o cultural (por ejemplo, discriminación sexual o racial en el mercado de trabajo). Pero los prejuicios y discriminaciones sólo producen exclusión social, en última instancia, en la medida en que provocan incapacidad para lograr unos ingresos y un nivel de vida aceptables, generando una carencia de opciones y alternativas que los que no son pobres, aunque estén excluidos en algún sentido, pueden, sin embargo, disfrutar.

En suma, si entendemos la exclusión como un proceso de acumulación de desventajas en una serie de ámbitos que termina por vaciar de contenido el concepto de ciudadanía, y no sólo como la posible discriminación o

---

[7] Townsend, P., *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Living Standards*, Allen Lane and Penguin Books, Londres, 1979, p. 31.

marginación en un ámbito concreto, es necesario insistir en el papel que desempeña la pobreza como mecanismo central de exclusión social.

1.2 Luces y sombras del concepto de exclusión social

Como argumentábamos, uno de los méritos fundamentales del concepto de exclusión social es que obliga a centrar el debate en aspectos que la investigación convencional de la pobreza había dejado al margen, como la importancia de las relaciones sociales, la multidimensionalidad del fenómeno o la necesidad de estudiar las dinámicas que conducen a la exclusión. En este sentido, el cambio de énfasis ha de ser bienvenido, no sólo porque propone vías de análisis más amplias, sino también porque refuerza la necesidad de replantear el estudio de la pobreza en los países ricos. No creemos que sea posible un desarrollo del concepto de exclusión social sin un desarrollo paralelo del análisis de la pobreza y la integración de ambos conceptos en una perspectiva común. Ello exigiría avanzar en los enfoques "menos convencionales" de la pobreza a los que aludíamos antes, a la vez que precisar mejor el contenido y la validez empírica del concepto de exclusión social.

En el plano conceptual, las voces más críticas frente a la perspectiva de la exclusión señalan: a) la naturaleza equívoca del concepto[8], utilizado a veces para describir una amplia variedad de situaciones que tienen poco en común en cuanto a sus causas, sus características y las medidas y actuaciones más adecuadas; b) el riesgo de que el debate sobre "la cuestión social" en los países europeos pueda ir en la misma dirección que las discusiones norteamericanas sobre la infraclase (*underclass*). A la vez, podría suponer que las políticas contra la exclusión se articularan como políticas parciales, carentes de una visión global y coherente[9].

En el terreno empírico es necesario superar la falta de criterios operativos para medir la exclusión social. La pregunta "¿exclusión de qué?" pue-

---

[8] Paugam, S., "Poverty and Social Exclusion: A Sociological View", en Rhodes, M. y Mény, Y. (ed.), *The Future of European Welfare. A New Social Contract?*, MacMillan Press Ltd., Londres, 1998.

[9] Aunque muchos estudios académicos sobre la *underclass* en Estados Unidos resaltan las causas estructurales del fenómeno, la descripción del término que se ha ido popularizando desde los años setenta pone el acento en una serie de características y comportamientos personales que supuestamente formarían parte de la llamada "cultura de la pobreza", delimitando un grupo caracterizado por el aislamiento social, la incapacidad de compartir los valores mayoritarios y la existencia de vínculos sumamente débiles con el mercado de trabajo y las relaciones sociales normalizadas. Las minorías raciales que viven en guetos marginales representarían un claro exponente de esta "infraclase". Pero muchos autores han criticado la utilidad de este concepto, que tiende a transmitir la idea de que las personas afectadas por la pobreza son esencialmente "diferentes" del resto.

de suscitar diferentes respuestas: exclusión de un nivel de ingresos o de consumo mínimo, del empleo seguro y permanente, de una vivienda digna, de la educación, de las políticas de protección social, de la participación democrática, de los bienes públicos, de la vida social y familiar, etc. Para dotar de contenido empírico al concepto, es necesario, sin embargo, superar el mero recuento de personas con déficit en los diferentes ámbitos y elaborar estrategias que nos permitan conocer cuándo la acumulación de desventajas supone la efectiva exclusión de la vida social. Esto plantea problemas bien conocidos en el estudio de la pobreza y difíciles de resolver de forma satisfactoria: qué dimensiones importan, cómo evaluar la situación de cada persona u hogar en cada una de ellas, cómo ponderar su importancia en la valoración de la situación global de exclusión y cómo delimitar el colectivo de personas excluidas o en proceso de exclusión.

En este sentido, merece la pena destacar que la adopción del concepto de exclusión social en el ámbito de la Unión Europea no ha venido acompañada por esta necesaria clarificación de los criterios operativos para su análisis. Los informes más recientes elaborados al respecto definen la exclusión de forma ambigua como el vínculo entre renta baja, actividad laboral y una serie de indicadores relacionados con los medios, las percepciones y la satisfacción de los diferentes grupos respecto a su calidad de vida, pero no proporcionan, como veremos, pautas claras para la identificación de los grupos afectados.

Creemos, en suma, que, aunque el concepto de exclusión social tiene un enorme potencial para movilizar esfuerzos y promover enfoques innovadores en el análisis tradicional de la pobreza y las políticas sociales, es urgente lograr un consenso en torno a su significado y las vías de medición. Por otra parte, el debate sobre la exclusión social no debería servir para desviar la atención del problema de la pobreza, que sigue constituyendo el mecanismo fundamental de exclusión en nuestras sociedades.

1.3 Pobreza y exclusión social en la Unión Europea

Las estadísticas y estudios de pobreza gozan de una cierta tradición en el ámbito de la Unión Europea. Desde la puesta en marcha del I Programa de Lucha contra la Pobreza, en los años setenta, las instituciones comunitarias han financiado multitud de investigaciones y publicado numerosos informes sobre la desigualdad y los grupos de renta baja en los países miembros.

Las estadísticas de exclusión social, por el contrario, constituyen un campo todavía poco desarrollado y se hallan en fase exploratoria. Pese a los avances producidos en los últimos años en el terreno de los indicadores sociales y a la aparición de nuevas fuentes de datos más ricas y completas, como el Panel de Hogares de la Unión Europea, no existe todavía un conjunto de in-

dicadores de exclusión social lo suficientemente validado, tanto en el plano teórico como en el de su aplicación práctica. No está claro a qué ámbitos del nivel de vida deben referirse los indicadores ni si éstos deben abarcar dimensiones como la salud o la satisfacción subjetiva. Tampoco se ha discutido con detalle qué indicadores concretos hay que elegir de los muchos que aparecen recogidos en el Panel ni las diferentes implicaciones que algunos de ellos pueden tener en los distintos países (por ejemplo, no poder permitirse una semana de vacaciones pagadas fuera de casa al año o tener contactos con vecinos o amigos con cierta frecuencia) o para familias de diferentes niveles socioeconómicos o culturales (por ejemplo, la percepción de la propia salud o de problemas medioambientales en el entorno).

A pesar de las anteriores limitaciones, junto al comentario de los principales datos recientes sobre la pobreza en España y en los demás países de la Unión Europea, ofrecemos también en este apartado una síntesis de los esfuerzos realizados para medir la exclusión social en el último informe publicado que trata estos aspectos[10]. Es importante resaltar que no pretendemos tanto analizar con detenimiento las limitaciones de los datos utilizados por Eurostat (que son muchas e importantes) como ofrecer un panorama general de los hechos y tendencias que destacan de forma más clara.

Incidencia de la pobreza y la exclusión social

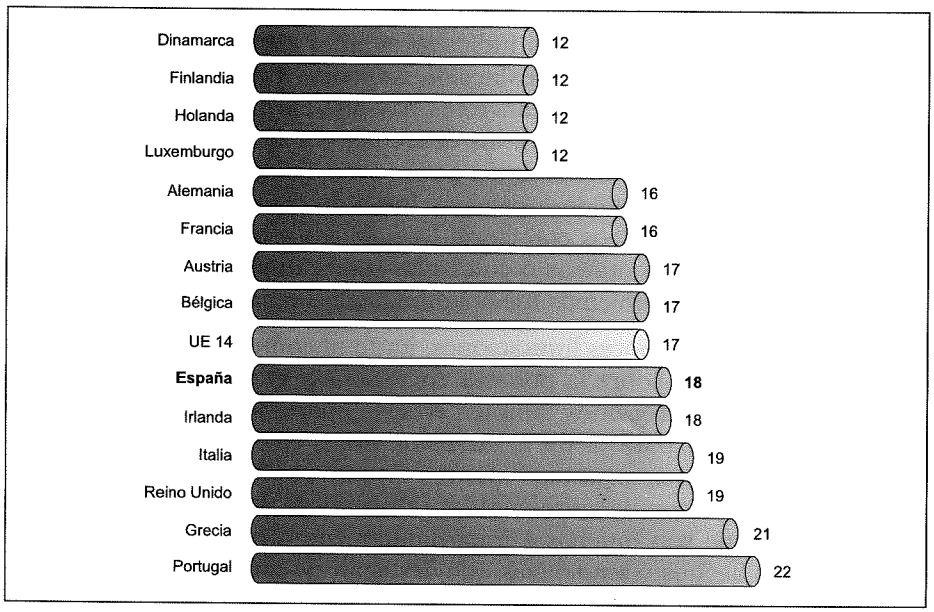
El gráfico 1 muestra las tasas de pobreza en 14 países de la Unión Europea según las más recientes estimaciones comparables de que disponemos. Proceden de los datos del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), una encuesta armonizada y específicamente diseñada para analizar, entre otros aspectos, la pobreza y la exclusión social. El umbral de pobreza utilizado es el 60% de la renta mediana equivalente de cada país, una línea que ha venido a sustituir a la del 50% de la renta media empleada en informes anteriores[11].

En el conjunto de la Unión Europea, un 17% de la población tiene ingresos inferiores al umbral relativo de pobreza. Este dato global esconde

[10] Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000. En este informe no se incluyen los datos de Suecia.

[11] La renta mediana es el nivel de renta recibido por la persona que se encuentra situada exactamente en la mitad de la distribución: la mitad de la población tiene rentas inferiores a ese valor y la otra mitad superiores. Al igual que la media aritmética, es un valor de "tendencia central" de la distribución. Una de las ventajas principales que tiene la mediana frente a la media es que no depende tanto de los valores extremos de la distribución, que tienden a ser más inestables y cuyo registro en encuestas no resulta muy fiable. Por ello, la mediana se utiliza cada vez más para el cálculo de umbrales de pobreza. Eurostat se ha sumado recientemente a esta tendencia al sustituir el umbral tradicional del 50% de la media por otro definido por el 60% de la mediana, similar al anterior en términos cuantitativos, pero más estable y menos dependiente de errores y variaciones en el registro o comportamiento de las rentas muy altas y muy bajas.

Gráfico 1 – Tasa de pobreza en la Unión Europea. 1996



Nota: Se define la tasa de pobreza como el porcentaje de personas con renta equivalente inferior al 60% de la renta mediana nacional.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000.

diferencias significativas entre países, con un abanico que va desde tasas del 12% en los países de menor pobreza (Holanda, Dinamarca, Luxemburgo y Finlandia) hasta porcentajes que superan el 20% en Grecia y Portugal. En general, los países anglosajones y los del sur de Europa presentan, como en informes anteriores, la situación más desfavorable. España, con una tasa de pobreza del 18%, ocupa el quinto lugar dentro de este grupo junto con Irlanda.

Como novedad respecto a publicaciones anteriores, el informe de Eurostat investiga, junto con la renta, una serie de indicadores de nivel de vida considerados útiles para medir la pobreza no monetaria y la exclusión social. Estos indicadores se agrupan en siete áreas distintas, relacionadas con las dificultades financieras del hogar, la cobertura de necesidades básicas (entendidas en un sentido amplio), la posesión de bienes duraderos, las condiciones de la vivienda, la salud, las relaciones sociales y la satisfacción subjetiva (tabla 1).

En comparación con el conjunto de la Unión Europea, las familias españolas sufren con mayor frecuencia problemas en muchos de los ámbitos considerados (dificultades para llegar a fin de mes, carencia de automóvil, de teléfono o de "un sitio para sentarse afuera", humedad en la vivienda,

Tabla 1 – Indicadores de exclusión social utilizados en la Unión Europea. En porcentaje de personas afectadas. 1996

	España	UE-14
Dificultades financieras del hogar		
Grandes dificultades para llegar a fin de mes	17	7
Retrasos en recibos y/o hipoteca/alquiler durante los últimos 12 meses	6	8
Necesidades básicas		
No poder comer carne, pollo o pescado al menos cada dos días	2	6
No poder comprar ropa nueva	10	13
No poder pagar una semana de vacaciones fuera de casa al año	51	32
No posesión de bienes duraderos		
Teléfono	7	3
Televisión color	1	1
Coche	11	8
Condiciones de la vivienda		
Carencia de baño o ducha	1	2
Carencia de un sitio para sentarse afuera (terraza, balcón o jardín)	25	15
Humedad en paredes, suelo, etc.	20	12
Problemas de salud		
Salud mala o muy mala	12	10
Severamente impedido para actividades diarias	6	8
Relaciones sociales		
Reuniones con amigos, etc., menos de una vez al mes	2	6
Satisfacción subjetiva		
Totalmente insatisfecho con trabajo/actividad principal	19	14

Fuente: Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000.

imposibilidad de pagarse una semana de vacaciones fuera de casa al año, insatisfacción con el trabajo o actividad principal), pero presentan valores similares e incluso inferiores con respecto a otros indicadores de malestar (alimentación inadecuada, retrasos en pagos periódicos, carencia de televisores, baños o duchas, mala salud o relaciones sociales pobres)[12].

Al margen de la validez de los indicadores elegidos, que puede ser en muchos casos objeto de discusión, el informe pone de relieve el hecho de que, para muchas personas, las carencias en un ámbito concreto no constituyen un episodio aislado, sino que se hallan asociadas a carencias en las restantes áreas. Para analizar esta cuestión se utiliza un subconjunto de ocho indicadores referidos a tres de las siete áreas mencionadas: dificultades financieras, necesidades básicas y condiciones de la vivienda[13]. Casi la

[12] Los resultados para otros países pueden consultarse en el indicador 2.8.1 del Anexo Estadístico.

[13] Se han elegido estas áreas porque son las únicas en las que existe información completa para todos los países y grupos sociales.

Tabla 2 – Personas que sufren problemas en diversos ámbitos en la Unión Europea. En porcentaje. 1996

	España			UE-14		
	Total	**Pobres**	**No pobres**	**Total**	**Pobres**	**No pobres**
Ninguna	33	13	38	52	28	56
Una	40	40	40	32	38	31
Dos	24	38	20	13	27	11
Tres	3	9	2	3	8	2
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000.

mitad de la población europea sufre carencias en alguno de estos ámbitos, aunque sólo el 16% presenta problemas en más de uno a la vez (el 13% en dos áreas y el 3% en tres). En España hay más personas que presentan uno o dos déficit, pero el porcentaje de los que acumulan tres carencias es el mismo que en la Unión Europea (tabla 2).

Incluso con indicadores tan imperfectos como los utilizados por Eurostat[14], resulta evidente que la exclusión en algún ámbito no es algo que les ocurra sólo a los pobres. En España, un 40% de la población pobre tiene problemas en una de las tres áreas analizadas, exactamente el mismo porcentaje que entre los no pobres[15]. Sin embargo, tal como cabía esperar, los pobres *acumulan carencias* en mayor medida que los no pobres, y es esta acumulación la que puede evidenciar o generar procesos de exclusión social.

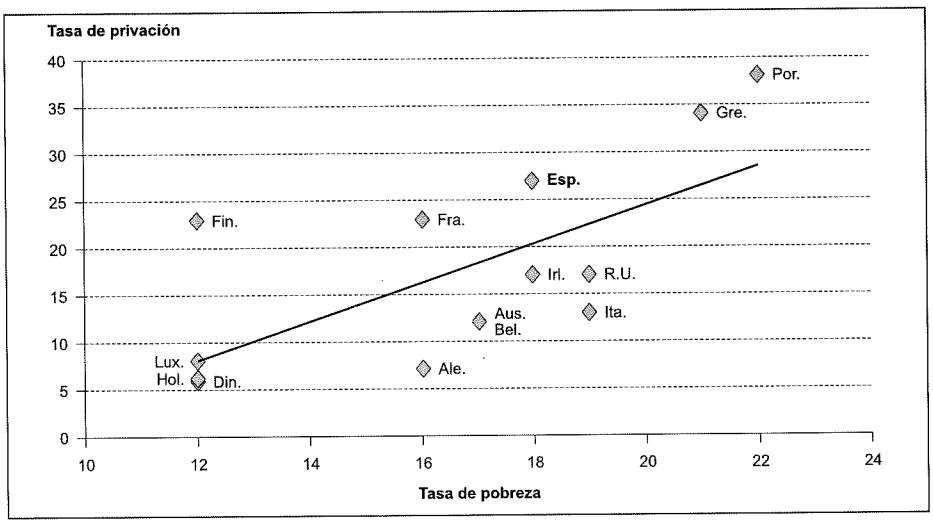
A nivel agregado, existe una cierta relación entre las tasas de pobreza y las tasas de privación múltiple en los países de la Unión Europea (gráfico 2). Si consideramos que sufren privación múltiple aquellos individuos que tienen simultáneamente problemas en dos o tres ámbitos, los valores mínimos corresponden a Dinamarca y Holanda (6%) y los máximos a Grecia y Portugal (34% y 38%, respectivamente). España, con un 27%, ocuparía el tercer lugar en el grupo de países con situación más desfavorable.

Sin embargo, el informe pone de manifiesto que la relación entre niveles de renta y exclusión no es perfecta, ni entre países ni dentro de cada país. Países como Francia, Alemania, Austria y Bélgica tienen tasas de po-

[14] En particular, debido a la falta de justificación del proceso de selección de las variables, a la imposibilidad de hacer una comparación internacional o intergrupos de algunos indicadores y al hecho de que determinadas variables dependan claramente de factores ajenos a la renta y la pobreza. La percepción subjetiva de determinados problemas, por ejemplo, puede ser más aguda en los grupos de renta elevada, con independencia de la incidencia real de tales problemas.

[15] Este resultado, sin duda sorprendente, puede explicarse en cierta medida si se analiza la lista de indicadores utilizados, que incluye variables que no siempre guardan una clara relación con la renta. Un ejemplo lo constituye la carencia de terraza, patio o jardín en España.

Gráfico 2 – Relación entre la tasa de pobreza y la tasa de privación en la Unión Europea. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000.

breza similares, pero niveles de privación muy diferentes[16]. El caso sin duda más llamativo es el de Finlandia: sólo el 12% de la población vive con ingresos inferiores al umbral, pero un 23% declara tener problemas en dos de las tres áreas estudiadas. Paralelamente, dentro de cada país, aunque las tasas de privación son más elevadas en los grupos de renta baja, el solapamiento entre pobres y "excluidos" está lejos de ser completo.

Es importante subrayar que la relación entre renta baja y condiciones de vida sería aún más débil si el indicador de exclusión utilizado incluyese ámbitos como la salud, la satisfacción subjetiva o las relaciones sociales, en los que factores como la edad o las estructuras familiares y vecinales desempeñan un papel decisivo. Aunque es obvio que tales indicadores pueden ampliar y completar la visión dada por los índices convencionales de pobreza, creemos que se requiere todavía un gran esfuerzo de clarificación de los conceptos y de validación de los indicadores utilizados en el ámbito de la exclusión social.

El patrón de la pobreza y la exclusión social

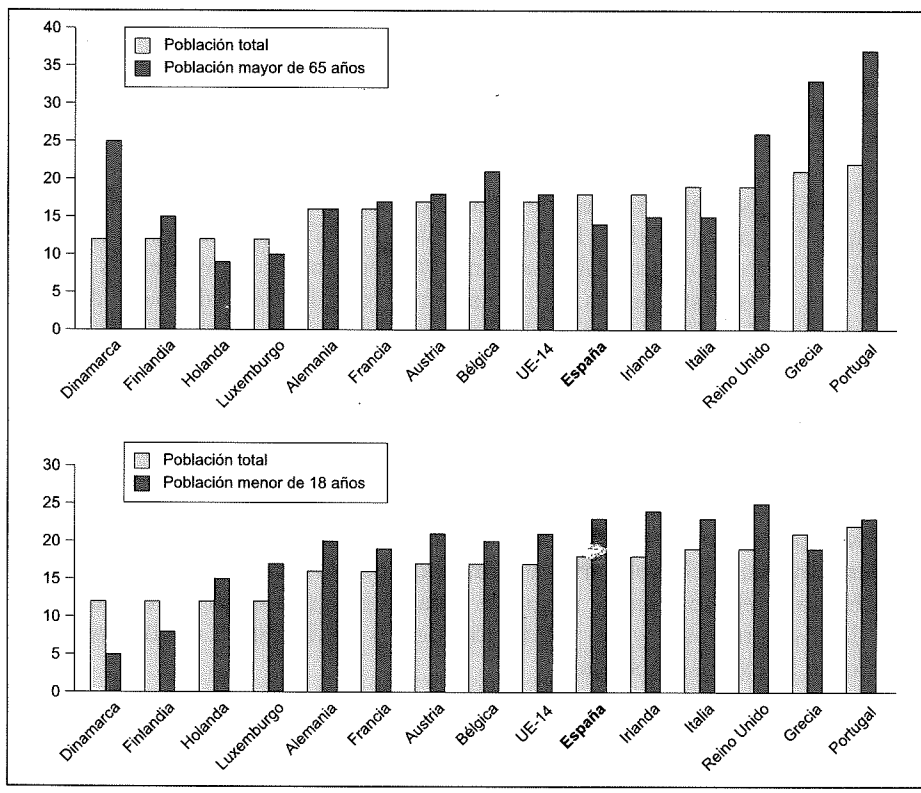
El estudio de los factores que parecen estar más claramente relacionados con la pobreza arroja una serie de pautas comunes en el área de la Unión Europea, aunque persisten importantes elementos diferenciales entre países, cuya discusión desborda los objetivos de esta visión panorámi-

[16] Véase el indicador 2.8.2 del Anexo Estadístico.

ca. Entre las conclusiones generales destaca el hecho de que los niños, las personas mayores, las familias monoparentales y los desempleados tienen tasas de pobreza superiores a la media en el conjunto de la Unión Europea[17]. Estos grupos sufren también las mayores tasas de "exclusión" en los distintos aspectos del nivel de vida considerados, si bien difieren, a veces fuertemente, en los tipos de problemas a los que se enfrentan.

Dentro del ámbito demográfico, las diferencias por sexos y edades sugieren la persistencia de una situación ligeramente desfavorable en el caso de las mujeres y, sobre todo, la mayor vulnerabilidad de la población joven y de la tercera edad (gráfico 3). Hay que resaltar, sin embargo, que en el caso de las **personas mayores** el riesgo de pobreza varía ostensiblemente

Gráfico 3 – Tasa de pobreza de la población mayor de 65 años y de la población menor de 18 años en la Unión Europea. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000.

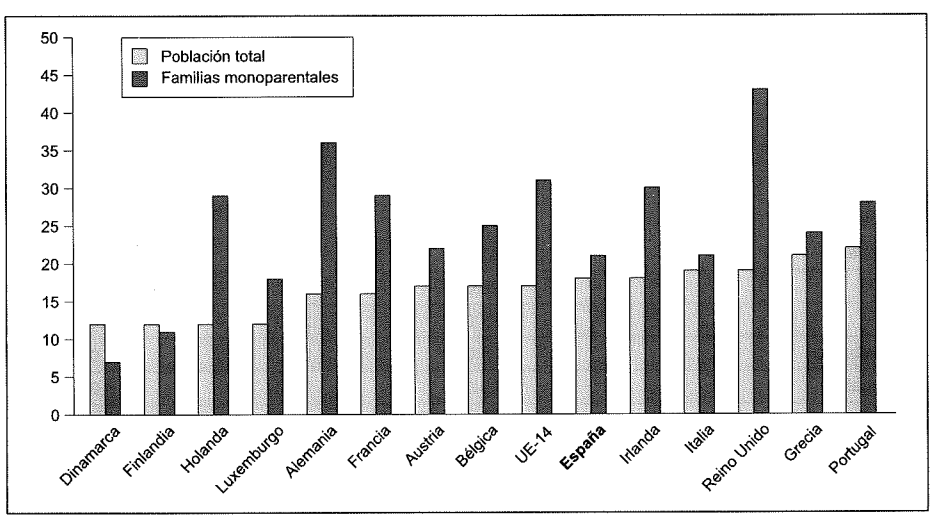
[17] Los datos del indicador 2.8.3 del Anexo Estadístico muestran la tasa de pobreza de diversos grupos, atendiendo a características demográficas y socioeconómicas, como el género, la edad, el tipo de hogar, la educación y la situación laboral.

de unos países a otros y se ve muy influido por el nivel en el que se sitúa el umbral, dado que muchos pensionistas europeos tienen ingresos medios o bajos, pero no extremadamente bajos. Desde una perspectiva histórica, la generalización y desarrollo de los sistemas de pensiones en Europa y en otros países occidentales ha conducido a un aumento de la renta relativa de los jubilados, reduciendo de forma significativa los niveles de pobreza y exclusión social de este grupo. En el caso concreto de España, los datos disponibles indican que ser mayor a mediados de los noventa no acentúa, sino que de hecho reduce, el riesgo de tener unos ingresos bajos.

Frente a la mejora de la posición de las personas de mayor edad, el aumento de la pobreza de los adultos jóvenes y, especialmente, de la **población infantil** constituye un hecho significativo, que se ha convertido en objeto de estudio de numerosas investigaciones recientes en los países ricos. La tasa de pobreza de los menores de 18 años es superior a la del conjunto de la población en todos los países, con la excepción de Dinamarca, Grecia y Finlandia.

Este hecho guarda una estrecha relación con los riesgos de pobreza de los distintos tipos de hogar. Con pocas excepciones, los adultos con hijos a su cargo y las parejas con tres o más niños tienen tasas de pobreza superiores a las del conjunto de la población. En el caso de las **familias monoparentales** (gráfico 4), un 31% de las personas de la Unión Europea que viven en hogares de este tipo son pobres –según la estimación de Eurostat–, aunque las diferencias nacionales son muy significativas (desde un 7% en Dinamarca hasta un 43% en el Reino Unido). En el caso de España,

Gráfico 4 – Tasa de pobreza de las familias monoparentales en la Unión Europea. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000.

y como novedad respecto a los resultados obtenidos por otros estudios para años anteriores, este tipo de familias tiene una tasa de pobreza superior a la media nacional. Esto pone de manifiesto una progresiva aproximación a los problemas experimentados desde hace años en otros países y plantea importantes retos respecto a las medidas de protección social e inserción laboral destinadas a este colectivo.

Los efectos de la estructura demográfica de los países europeos sobre los niveles de pobreza son, por tanto, contradictorios. El envejecimiento de la población no parece haber llevado aparejado un aumento significativo del porcentaje de personas mayores pobres. Sin embargo, este grupo tiene todavía tasas de pobreza superiores al 25% en países como Reino Unido, Grecia y Portugal. Además, los mayores se enfrentan más a menudo que otros grupos a problemas en los ámbitos de la salud y las relaciones sociales, lo que pone de relieve la importancia de los servicios específicos (sanitarios, ocio, servicios sociales, etc.) para favorecer su plena integración social.

Por su parte, los cambios en las estructuras familiares parecen estar teniendo un efecto más negativo, por lo que implican de reducción del papel que antes desempeñaban las redes informales de protección y solidaridad familiares, sostenidas en buena medida por mujeres dedicadas al hogar a tiempo completo. La reducción del tamaño medio del hogar y el crecimiento de las familias monoparentales constituyen fenómenos significati-

Tabla 3 – Tamaño y estructura de los hogares en algunos países de la Unión Europea. En porcentaje. 1996

	Tamaño medio del hogar	% hogares unipersonales	% hogares grandes (*)	% hogares monoparentales
Alemania	2,3	35,0	19,0	5,0
Austria	2,6	30,0	28,0	7,0
Bélgica	2,5	29,0	25,0	7,0
Dinamarca	2,2	37,0	17,0	5,0
España	3,2	13,0	41,0	7,0
Francia	2,5	21,0	24,0	7,0
Grecia	2,8	18,0	33,0	6,0
Holanda	2,4	31,0	22,0	4,0
Irlanda	3,2	22,0	41,0	10,0
Italia	2,8	21,0	33,0	7,0
Luxemburgo	2,6	28,0	28,0	5,0
Portugal	3,0	13,0	35,0	8,0
Reino Unido	2,5	29,0	24,0	10,0
Media UE	**2,6**	**27,0**	**26,0**	**7,0**

(*) Hogares con cuatro o más miembros.

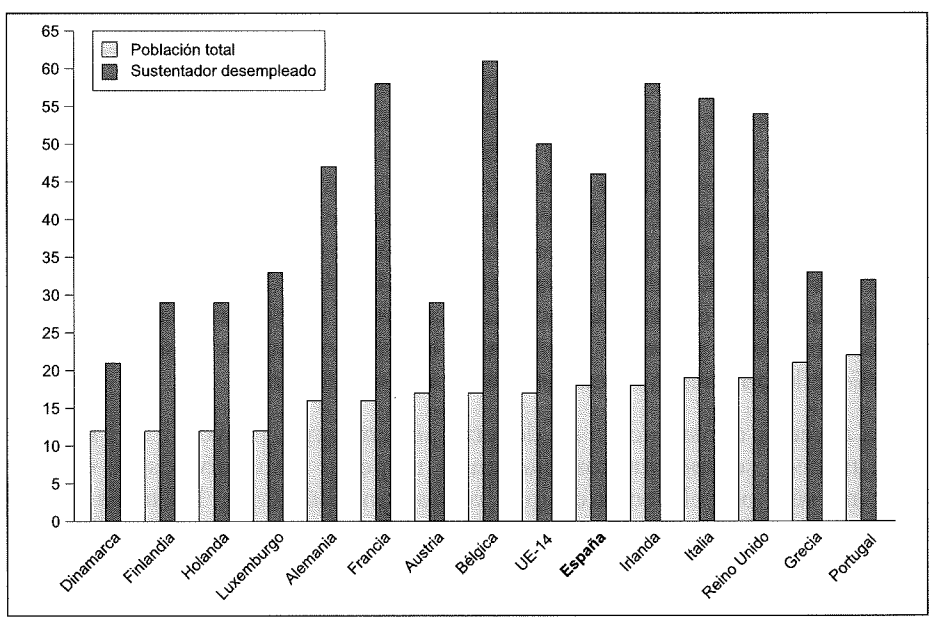
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000; y datos INE a partir del *Panel de Hogares de la Unión Europea, 2ª y 3ª ola (1995 y 1996).*

vos en todos los países, si bien persisten aún importantes diferencias (tabla 3). Aunque España se halla todavía lejos de países como Alemania o Dinamarca, donde más de un tercio de los hogares están formados por una persona sola, y tiene tasas de monoparentalidad todavía moderadas, la evolución de indicadores como el número de divorcios hace prever un acercamiento a los estándares europeos en los próximos años.

En el ámbito socioeconómico, los factores relacionados con la educación y el mercado de trabajo tienen un papel explicativo relevante en la pobreza. El informe europeo destaca la importancia del **desempleo**, que sigue representando en todos los países el principal factor individual de riesgo de pobreza (gráfico 5). En el conjunto de la Unión Europea, el 50% de los individuos que viven en hogares encabezados por un parado tiene ingresos inferiores al umbral de pobreza. Las tasas correspondientes a los distintos países varían entre el 21% de Dinamarca y el 61% de Bélgica, con España situada en una posición intermedia (46%).

Las familias sustentadas por desempleados tienen también tasas de privación más altas que otros grupos en todas las áreas, y muy en especial en las relacionadas con las dificultades financieras y la satisfacción con el trabajo o actividad principal. Esto es particularmente cierto para los hogares de este tipo en situación de pobreza persistente, es decir, aquellos

Gráfico 5 – Tasa de pobreza de las familias sustentadas por desempleados en la Unión Europea. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000.

que han tenido ingresos inferiores al umbral en los tres últimos años analizados.

Es necesario destacar, sin embargo, que las relaciones entre el desempleo y la exclusión social son complejas y requieren un análisis más detallado que el que ofrece el informe europeo. El desempleo puede causar pobreza y exclusión, pero no todos los desempleados sufren estos problemas. Según los datos de Eurostat, algo más de la mitad de las familias europeas encabezadas por un desempleado no muestran privación o la muestran sólo en uno de los tres ámbitos considerados (dificultades financieras, necesidades básicas y condiciones de la vivienda). Si restringimos nuestro análisis a las familias de desempleados que son pobres de forma persistente, un 38% consigue escapar a la privación múltiple (en dos o en las tres áreas simultáneamente).

El aumento del desempleo estructural durante las últimas décadas no ha ido acompañado, en general, por un aumento proporcional de la pobreza en los países europeos. Los sistemas de protección social han conseguido en buena medida evitar que la pérdida del empleo conduzca a las personas y familias afectadas a situaciones de marginación y exclusión social. No obstante, las situaciones de paro de larga duración plantean retos importantes, debido a la necesidad de combinar la garantía de unas prestaciones suficientes con medidas de formación y recualificación laboral adecuadas para lograr la incorporación al empleo.

Paralelamente, las redes de protección familiar han desempeñado también un papel crucial en algunos países (en especial, en los del sur de Europa). El peso de los hogares con sustentador desempleado en la población global varía entre países, en función no sólo de las tasas de desempleo, sino también de factores como la composición por sexo y edad de los desempleados y la estructura de los hogares. Como pone de manifiesto la tabla 4, el porcentaje de población en edad activa que vive en hogares cuya persona de referencia tiene menos de 55 años y está sin empleo supera la media en Francia, Bélgica, Irlanda, Reino Unido y Holanda, países que, con la excepción de Irlanda, no tienen tasas de paro particularmente elevadas. En el otro extremo, en España, el país con mayor desempleo, sólo un 7% de la población se encuentra en esta situación.

La anterior constatación no debería, sin embargo, provocar que los países europeos se vuelvan complacientes respecto a sus niveles de desempleo; no sólo por el hecho de que, como constatábamos, las tasas de pobreza de los desempleados sigan siendo claramente superiores a las de otros grupos, sino también porque el desempleo tiene costes individuales y sociales que van mucho más allá de la pérdida de renta o producción. El empleo estable y bien remunerado constituye una importante fuente de afirmación individual e integración social, algo que en muchos casos olvi-

Tabla 4 – Tasa de desempleo y porcentaje de población en hogares sin empleo en la Unión Europea. 1993

	Tasa de paro	Población en hogares sin empleo en los que la persona de referencia tiene:		
		Menos de 55 años	Más de 55 años	Total
Alemania	9,8	6,0	18,0	24,0
Bélgica	12,0	10,0	20,0	30,0
Dinamarca	12,1	7,0	16,0	23,0
España	22,2	7,0	13,0	20,0
Francia	11,7	8,0	19,0	27,0
Grecia	9,7	5,0	15,0	19,0
Holanda	6,5	9,0	17,0	26,0
Irlanda	15,7	17,0	10,0	28,0
Italia	10,2	5,0	16,0	22,0
Luxemburgo	2,1	3,0	16,0	19,0
Portugal	5,6	3,0	11,0	14,0
Reino Unido	10,3	11,0	17,0	27,0
UE-12	**11,1 (*)**	**7,0**	**17,0**	**24,0**

(*) Media de UE-15.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques en bref - Population et conditions sociales*, 6/1998; y OCDE, *Economic Outlook*, n. 65, 1999.

da el análisis económico convencional. Como señala el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas en su Dictamen sobre el coste de la pobreza y la exclusión social en Europa[18], muchos hogares "aritméticamente" pobres declaran no serlo cuando al menos un miembro tiene un empleo remunerado estable.

Digamos, por último, que el desempleo aparece asociado con el deterioro de las relaciones sociales de manera desigual en los diferentes países, lo que remarca la importancia que las redes de solidaridad familiares y locales pueden tener como elemento mitigador de los procesos de exclusión[19]. Sin embargo, cabe preguntarse en qué medida la protección informal que todavía ofrece la familia en este ámbito en países como España tenderá a ir desapareciendo en el futuro y hasta qué punto las políticas públicas o las estrategias de integración llevadas a cabo por el tercer sector podrían desempeñar un papel compensatorio en esta evolución.

[18] Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, *op. cit.*

[19] En un estudio comparativo reciente, Paugam señala que la exclusión del empleo parece estar más correlacionada con procesos de ruptura familiar y aislamiento social en países como Alemania, Francia o Reino Unido que en otros como España o Italia. Véase Paugam, S., "Poverty and social disqualification: A comparative analysis of cumulative social disadvantage in Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (4), 1996, p. 287-303.

1.4 *Nuevo contexto de las políticas de integración social*

La clarificación de los conceptos de pobreza y exclusión social y de los procesos que provocan estos fenómenos tiene una importancia fundamental no sólo para orientar la investigación empírica, sino también en el terreno de las políticas, por su clara influencia en la definición de prioridades, el diseño de los instrumentos de actuación y los actores implicados en el desarrollo de las estrategias de integración social. El análisis realizado en los apartados anteriores sugiere algunas consideraciones generales en este sentido:

1. *La función crucial del empleo* como mecanismo de integración social justifica la importancia concedida a las medidas de lucha contra el desempleo en los países de la Unión Europea y en las propias directrices comunitarias sobre las políticas contra la pobreza y la exclusión. Es preciso, no obstante, resaltar los siguientes aspectos:

a) El empleo en sí no asegura la integración. Resulta fundamental en este sentido atender a la calidad del empleo que se crea y evitar que ciertos grupos acaben atrapados en empleos inestables y mal remunerados. El aumento de la desigualdad salarial y la dualización del mercado de trabajo en los países europeos han implicado un constante aumento del número de empleos temporales, inseguros y mal remunerados durante los últimos años. Una cuestión clave a la hora de evaluar este proceso es si estos trabajos de baja calidad constituyen escalones hacia el empleo regular o, por el contrario, atrapan a los individuos en un círculo vicioso de empleos de baja cualificación con episodios recurrentes de desempleo. Las investigaciones sobre evolución de rentas realizadas en algunos países parecen señalar que en esta última situación se encuentra una parte importante de las personas afectadas.

b) Las políticas de fomento del empleo y las reformas destinadas a convertir el seguro de desempleo en un *seguro de empleabilidad*[20] han de instrumentarse teniendo en cuenta la diversidad de situaciones que pueden llevar a los individuos a la exclusión del mercado de trabajo regular. En la actualidad se está lejos de considerar que asegurar a todos los ciudadanos un lugar en la sociedad constituya un deber social que el Estado tiene que proteger, con independencia de la capacidad o incapacidad de algunas personas para participar en el mundo laboral. Las políticas activas se han mostrado insuficientes para promover la inserción laboral y social de grupos que acumulan desventajas en varios ámbitos (formación, entornos urbanos degradados, discriminación racial, etc.) o en los que la falta de trabajo no se debe exclusivamente a facto-

[20] Por utilizar la expresión de Cornelissen, D. R., "Un debate europeo sobre la protección social", *Noticias de la Unión Europea*, n. 158, 1998, p. 94.

res relacionados con la formación o los incentivos (discapacitados, familias monoparentales). El análisis de los procesos y factores de exclusión social puede contribuir a indicar la combinación de medidas de recualificación laboral, actuaciones contra la discriminación, políticas familiares y de guarderías o eliminación de barreras para los discapacitados que deban aplicarse a diferentes grupos de población.

c) Las políticas relacionadas con el empleo no solucionan, al menos a corto plazo, los problemas de exclusión que todavía sufre la población retirada o incapacitada para el trabajo. Por ello, no debe minimizarse la importancia que las políticas tradicionales de protección social (prestaciones, sanidad, servicios sociales, etc.) tienen para amplios grupos de la población.

2. Aunque la exclusión social es más que la falta de ingresos, no puede olvidarse que la imposibilidad de alcanzar un nivel de renta y un nivel de vida suficientes constituye el principal mecanismo de exclusión en las sociedades actuales. En otros términos, no conviene relegar a un segundo plano el papel de las políticas de lucha contra la pobreza en las estrategias de integración social.

3. Hay que reconocer, sin embargo, que las políticas de garantía de ingresos no siempre resultan suficientes para prevenir o remediar la exclusión. La construcción de una sociedad más *inclusiva* exige, sin duda, una reforma de los mecanismos tradicionales de protección social y su integración en una estrategia global de lucha contra la exclusión, que no debe tener al Estado como actor único. En este sentido, es necesaria no sólo la coordinación funcional e interdepartamental, sino también entre los diferentes niveles territoriales y actores implicados.

Queremos, por último, resaltar la necesidad de disponer de mecanismos de evaluación de las estrategias de integración social. A diferencia de los programas tradicionales contra la pobreza, cuyo éxito era evaluado por el número de personas que traspasaban el umbral, la efectividad de las políticas contra la exclusión resulta más difusa, debido a la naturaleza multidimensional de los problemas abordados y de las propias medidas aplicadas. Es urgente, por tanto, definir una serie de indicadores de exclusión e integración social que superen las debilidades de los disponibles hasta el momento.

2. Intervención necesaria y límites del Estado

La lucha contra la pobreza y la exclusión social ha constituido uno de los objetivos tradicionales de los sectores públicos en los países desarrollados. En los años de crecimiento posteriores a la Segunda Guerra Mun-

dial se llegó a pensar incluso que la pobreza podría ser erradicada, gracias, sobre todo, a la acción pública. Pero, como en otros ámbitos, las expectativas de desarrollo e igualdad se vieron frustradas tras el período de crisis de los años setenta.

Parece necesario, en consecuencia, analizar los problemas de pobreza y exclusión social desde la óptica de las políticas públicas y la acción del Estado de Bienestar. Por eso, repasamos en este epígrafe el significado y alcance del Estado de Bienestar y su crisis, para estudiar en el próximo el papel actual de las políticas públicas de integración social.

2.1 El Estado de Bienestar

Aunque es difícil consensuar un concepto razonable, el Estado de Bienestar se suele describir como una construcción esencialmente europea orientada al logro y el reconocimiento jurídico constitucional de una serie de derechos sociales vinculados a la noción de ciudadanía. Tales derechos tienen que ver con tres grandes ámbitos de actuación de los sectores públicos modernos:

➢ El aseguramiento de **empleo estable** para los ciudadanos, entendido como elemento fundamental del bienestar económico y la integración social. Este objetivo implica la utilización de las políticas necesarias para combatir el desempleo, sean de demanda o de oferta, así como la construcción de redes de protección para los ciudadanos y familias que se encuentren en situación de paro. El cumplimiento de esta tarea incluye la utilización de políticas activas efectivas para conseguir un puesto de trabajo para todo el que lo demande.

➢ La garantía de suministro a todos los ciudadanos de un conjunto de bienes que, en el ámbito de la Hacienda Pública, reciben la denominación de **bienes sociales** o preferentes. Tales son, primordialmente, la educación (en algunas etapas contemplada como derecho y obligación de las familias, para asegurar que todos los individuos sean protegidos ante situaciones de falta de formación, información o eventual explotación por parte de algunos adultos), la sanidad (con carácter universal), la promoción del acceso de los ciudadanos a una vivienda digna, los servicios sociales o el disfrute por parte de todos de los beneficios de la cultura, el arte y la ciencia.

➢ Extensión de una **red de aseguramiento frente a los riesgos** que puedan arrostrar los ciudadanos a lo largo de su vida. Eso implica un sistema de pensiones generalizado que atienda a los principales problemas de los individuos, como el término de su vida laboral, las situaciones de enfermedad o minusvalía, las de orfandad o viudedad o la ausencia de ingresos para atender a las propias necesidades vitales. Razones de selección

adversa y otros fallos de mercado explican la provisión por el sector público de los sistemas de seguros o de garantía de rentas mínimas para subvenir a la solución de tales problemas.

La financiación de los servicios de bienestar contenidos en el punto anterior debe hacerse de acuerdo con criterios de redistribución justa de la renta entre los ciudadanos, de manera que el sistema público de bienestar se financie con recursos progresivos, en el sentido de que contribuyan más a su cobertura quienes más capacidad económica tengan. Por eso, los criterios de capacidad económica y progresividad suelen recogerse explícitamente en las Constituciones europeas modernas. Otra cosa es lo que signifique en la práctica la aplicación de esos criterios, normalmente sometidos a una intensa discusión. En todo caso, la participación universal (principio de generalidad) de todos los ciudadanos, en la medida de sus posibilidades, en la financiación de los servicios públicos de bienestar nos parece un requisito básico para garantizar su condición de ciudadanos y beneficiarios de los derechos que como tales les corresponden.

La recepción constitucional de los principios y criterios recogidos en los puntos anteriores debe entenderse como la muestra más clara de las preferencias de los ciudadanos manifestadas a través de sus representantes en los Parlamentos democráticos. La legislación generada a partir de las normas constitucionales debe acoger tales principios y criterios, así como modificar los de la normativa anterior a la aprobación de la Constitución. Es importante insistir en la conexión entre el reconocimiento constitucional de los derechos de bienestar y la asignación de la condición de ciudadanía a quienes forman la población de un país.

2.2 *Crisis del Estado de Bienestar y desarrollo del fenómeno de la exclusión*

La concepción del Estado de Bienestar expuesta anteriormente se ha venido cuestionando en la mayoría de los países avanzados desde la fase de recesión económica de los años setenta y, más expresamente, desde el comienzo de los ochenta. Entre los factores desencadenantes de esta crisis han de destacarse las intensas transformaciones económicas vividas en las últimas décadas, que han afectado de modo irreversible a las relaciones productivas y a los mercados de trabajo; los importantes cambios sociodemográficos experimentados en mayor o menor medida en todos los países desarrollados; y la propia crisis de legitimación sufrida por el Estado de Bienestar, debido a los problemas de sostenibilidad financiera y las dificultades para dar una respuesta adecuada a las nuevas demandas planteadas por los agentes sociales. A continuación repasamos brevemente estos tres grupos de factores.

Las transformaciones del marco económico

Las crisis económicas de los años setenta y ochenta pusieron de manifiesto las debilidades del modelo productivo vigente y las limitaciones de las políticas de empleo tradicionales para cumplir adecuadamente el papel que hasta entonces habían venido desempeñando. El intenso proceso de cambio tecnológico experimentado en la nueva etapa de crecimiento ha afectado profundamente a las relaciones de producción, a los métodos de trabajo y a las instituciones sociales básicas, como los sindicatos, las organizaciones empresariales y las empresas productivas.

Desde la óptica de la pobreza y la exclusión social, la consecuencia más significativa de las anteriores transformaciones es la aparición del fenómeno del **desempleo estructural**. El enorme crecimiento de las cifras de parados en los años ochenta y noventa y las dificultades para reducir las tasas de desempleo durante los períodos de expansión hasta los niveles anteriores constituyen una expresión evidente de la incapacidad del sistema económico para ofrecer trabajo a todos y del Estado para asegurarlo a través de la política económica.

La tecnificación creciente de la economía (no sólo de la llamada *nueva economía)* ha favorecido la exclusión del grupo de trabajadores con menor formación, víctimas de las reconversiones industriales e incapaces de encontrar colocación. El desempleo de larga duración (que en 1998 suponía como media un 48,6% en la Unión Europea y un 50% en España) se configura como una situación de riesgo no transitorio, sino prolongado, a la que se ha respondido con diferentes medidas no siempre efectivas ni coherentes entre sí (jubilaciones anticipadas, reducción de la duración y cuantía de los seguros de desempleo, etc.).

Por otra parte, la creciente **inseguridad y pérdida de calidad del empleo** disminuye su potencialidad como mecanismo básico de integración social. La precarización del mercado de trabajo, el aumento de la desigualdad salarial y el crecimiento del número de empleos mal remunerados aparecen vinculados en muchos países al fenómeno emergente de los "trabajadores pobres". Paralelamente, las carreras laborales discontinuas, en las que se suceden los períodos de actividad y formación con situaciones de desempleo, han cobrado progresiva importancia en detrimento del empleo estable y seguro, lo que ha provocado en muchos casos dificultades para acceder a los mecanismos contributivos de protección social. Muchos de estos procesos todavía no han sido suficientemente investigados, ante la insuficiencia de estudios biográficos basados en datos de panel, un tipo de análisis que sin duda ganará protagonismo en los próximos años.

Los cambios que acabamos de comentar provocan una cierta pérdida de derechos sociales y la aparición de grupos de riesgo de amplitud variable (desempleados jóvenes, mujeres, trabajadores precarios y mal remune-

rados, parados de larga duración, personas con escasa cualificación, etc.), que plantean demandas a las cuales las políticas tradicionales no siempre consiguen dar respuestas adecuadas. Las políticas pasivas (prestaciones de desempleo) no llegan a todos los colectivos ni sirven para hacer frente a situaciones como el desempleo de larga duración. Las políticas activas, por su parte, se muestran también insuficientes para dar salida a los problemas de empleo. Desde muchos ámbitos se reclaman reformas del mercado de trabajo, con objeto de conseguir la "flexibilidad" necesaria para rebajar las elevadas cifras de paro. Paralelamente, muchos países llevan a cabo reformas del seguro de desempleo, endureciendo los criterios de acceso y disminuyendo su grado de cobertura.

Cambios sociodemográficos

La estructura social y demográfica de los países desarrollados se ha modificado intensamente a lo largo de las últimas décadas. Los cambios en la estructura de edades, la multiplicación de formas de convivencia distintas a la familia tradicional y la importancia creciente de la inmigración procedente de países pobres son quizás los fenómenos más relevantes en este ámbito.

El **envejecimiento de la población** que se ha producido en el mundo occidental durante las últimas décadas se ha debido al aumento espectacular de la esperanza de vida y al descenso de las tasas de fecundidad en relación con la de las décadas de los años sesenta y setenta. Este envejecimiento es en sí mismo una causa del incremento del gasto público del Estado de Bienestar (aumento de costes sanitarios y de pensiones, mitigado pero no compensado por una disminución de los costes en educación y desempleo), así como de dificultades de financiación –en el contexto de un sistema de reparto–, debido al descenso del cociente entre cotizantes y pensionistas (en España, desde 2,8 a mediados de los años setenta hasta 2,0 a finales de los noventa).

También hay que tener en cuenta los **cambios en las estructuras sociales y familiares** registrados, con mayor o menor intensidad, en todos los países desarrollados. En las últimas décadas la estructura familiar ha sufrido una importante transformación que ha reducido el papel de las *redes de seguridad informales* que significaban la familia (en su concepción tradicional) y, en menor medida, la comunidad local. Algunos de los factores más significativos en relación con este cambio son las intensas transformaciones experimentadas por la familia nuclear (aumento del número de divorcios y de familias monoparentales), la incorporación de la mujer al mercado de trabajo o los nuevos modelos de urbanización. Estos cambios han dejado a las familias (que desempeñan un papel fundamental en la redistribución informal de la renta y en la lucha contra la pobreza) en condiciones mucho más precarias para atender las necesidades de las per-

sonas a su cargo (niños, enfermos y ancianos), precisando una mayor ayuda estatal.

Por último, la sociedad española se ve afectada también por las primeras manifestaciones (también con retraso respecto a otros países europeos) de los **procesos migratorios**[21] procedentes del este de Europa, Asia y, sobre todo, de América Latina y el norte de África. La nueva situación obliga a replantear el alcance de los derechos sociales y de ciudadanía que están en la base del concepto de Estado de Bienestar. En su versión más lógica, debemos entender que el Estado de Bienestar debería garantizar a todos los habitantes del país los derechos reconocidos en las normas. Sin embargo, son muchos los problemas que deben afrontarse para conseguir tal reconocimiento y facilitar el acceso a los servicios públicos y redes de protección social a los diversos colectivos de extranjeros.

Los cambios sociodemográficos mencionados, unidos a las transformaciones del mercado de trabajo comentadas en el punto anterior, están llevando a una situación de *crisis de los sistemas de aseguramiento de rentas*, tal vez el sector más emblemático del Estado de Bienestar. Esta crisis tiene una doble dimensión. Por una parte, aumentan las dificultades financieras para el sostenimiento de las redes de protección contributivas, como consecuencia de la evolución demográfica y del empleo, lo que ha producido que en todos los países se debatan intensamente las reformas necesarias para asegurar la viabilidad de los sistemas de pensiones en el próximo siglo. Por otra, se constatan las insuficiencias de los mecanismos tradicionales de protección social para asegurar un nivel de renta mínimo al conjunto de la población. Las prestaciones sociales contributivas, que cubrían razonablemente bien los principales riesgos sociales en sociedades cercanas al pleno empleo y sólidamente basadas en la familia nuclear tradicional, dejan, en cambio, numerosos "agujeros" en una etapa caracterizada por el desempleo persistente y el trabajo precario, la diversidad e inestabilidad de los arreglos familiares, el aumento de la esperanza de vida (con las consiguientes nuevas necesidades de servicios y cuidados específicos para las personas mayores) y la creciente importancia de bolsas de inmigrantes irregulares procedentes de los países pobres o de las economías en transición.

Una consecuencia clara del proceso anterior ha sido el aumento constante del número de beneficiarios de las *modalidades asistenciales de protección*, tanto en los países que contaban con tales mecanismos desde hace décadas (Reino Unido y algunos países nórdicos) como en los que deben crearlos o modernizarlos ante la evidencia de la falta de cobertura de grupos crecientes de la población (España o Italia, por ejemplo). Asistimos, de

[21] Véase la Parte Segunda de este Informe.

este modo, a una progresiva asistencialización de los sistemas de aseguramiento de rentas, cuyas consecuencias son difíciles de valorar sin conocer a fondo las características particulares de cada situación. En algunos casos, el aumento del número de beneficiarios asistenciales puede suponer un mero desarrollo de los derechos sociales, en la medida en que tales prestaciones supongan una ampliación neta de la cobertura o el establecimiento del derecho a una renta básica con independencia de las contribuciones realizadas al sistema de protección social. Pero la asistencialización también puede plantearse como un simple mecanismo para la reducción del gasto, con efectos potencialmente negativos sobre los niveles de pobreza y las desigualdades entre los beneficiarios. Los cambios en la regulación que endurecen los requisitos para acceder al sistema contributivo, y que tienen como resultado la *sustitución* de las prestaciones contributivas por asistenciales, parecen ir en esta última dirección.

Factores ideológicos e institucionales

Por último, los factores culturales e ideológicos han desempeñado también un papel decisivo en el planteamiento de la crisis del Estado de Bienestar. El auge de los valores individuales y la competitividad, interpretados a veces a través de comportamientos de moralidad dudosa, y la batalla lanzada desde algunos sectores contra la intervención del Estado en la vida económica y social son elementos claves para entender dicha crisis.

En el ámbito de las políticas sociales y de integración se critica tanto la *eficacia* de las actuaciones públicas (en qué medida se consiguen los objetivos de provisión de servicios universales, redistribución de la renta y lucha contra la pobreza) como su *eficiencia* (costes y gestión de las políticas) y el posible conflicto de las políticas sociales –al menos en su formulación actual– con otros objetivos, como el crecimiento económico, la competitividad, etc.

La efectividad de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión puede verse reducida si, como se argumenta desde sectores liberales, tales políticas producen *dependencia*, contribuyendo más a agravar los problemas que a solucionarlos, al distorsionar los sistemas de incentivos de los beneficiarios (trampa de la pobreza, elevados salarios de reserva, etc.).

En el ámbito de los bienes preferentes, la universalización de la sanidad y la educación constituyen, sin duda, uno de los principales logros de los Estados de Bienestar europeos frente a otros modelos, como el estadounidense, en los cuales la renta actúa como filtro a la hora de acceder a los servicios sanitarios o a la educación de calidad. No obstante, en España y en otros países de nuestro entorno persisten desigualdades de hecho en el disfrute de los servicios públicos básicos, tanto en lo que se refiere al acceso como a los resultados. La desatención sanitaria de ciertos grupos

(como los inmigrantes indocumentados), el bajo porcentaje relativo de alumnos inmigrantes y con necesidades educativas especiales escolarizados en centros privados concertados, la desigual dotación de los servicios públicos en áreas de diferente nivel socioeconómico y la concentración de problemas como el fracaso escolar en los grupos y entornos sociales menos favorecidos son algunos de los factores que limitan los resultados obtenidos por estas políticas en la lucha contra la exclusión.

Tales desigualdades son aún más palpables en el disfrute de otros servicios públicos y sociales (culturales, recreativos, deportivos, etc.). Los niveles de dotación y calidad del capital social difieren sensiblemente según las distintas zonas geográficas, generando entornos en los que la falta o insuficiencia de estos recursos se suma a la acumulación de problemas en otros ámbitos (desempleo, bajos niveles educativos, degradación urbana y medioambiental, etc.) y constituye un mecanismo de refuerzo de los procesos de exclusión social.

Paralelamente, los cambios en la regulación y los procesos de privatización en el campo de los servicios públicos, abordados en mayor o menor medida por todos los Gobiernos europeos, no siempre han conseguido aumentar la eficiencia y la calidad en la medida esperada, y en ocasiones han originado mayores desigualdades de acceso. La progresiva importancia de la iniciativa privada y de los niveles territoriales de gobierno en la educación, la sanidad, la vivienda o los bienes culturales está suponiendo una pérdida de peso creciente de la Administración central y del sector público en general que ofrece un balance todavía incierto y contradictorio. Sobre ello volveremos en el último apartado de este capítulo.

Por último, el sistema de financiación básico también se ve afectado por la crisis. Por una parte, por el juego de una serie de factores agrupados por Vito Tanzi bajo la afortunada metáfora de "termitas fiscales"; estas "termitas fiscales", que se "comen" la capacidad recaudatoria de nuestros sistemas impositivos, son de naturaleza variada: la dificultad de gravar bienes y transacciones inmateriales de productos de la tecnología digital, la dificultad de determinar los puntos de conexión de las transacciones *intra*-empresas multinacionales pero, a la vez, trasnacionales, la alta movilidad de capitales y de trabajadores altamente cualificados, etc. Por otra, las dificultades para mantener un "buen" impuesto sobre la renta personal implican la quiebra del principio de capacidad, el creciente peso de los impuestos indirectos y la progresiva financiación de los servicios a partir de la aplicación del principio de beneficio (contribución proporcional a los beneficios o ventajas que cada cual obtiene del gasto público).

En suma, puede decirse que el Estado de Bienestar se enfrenta a problemas que hacen que deje en muchos sentidos de cumplir las funciones para las que fue diseñado. Se debate de nuevo el equilibrio entre los principios de equidad y eficiencia, en algunos ámbitos pierde peso específico la

acción pública y surgen nuevas demandas relacionadas con los recientes procesos de segmentación social y polarización.

En España, los problemas anteriores se ven acentuados por un proceso de descentralización política no adecuadamente articulado, que lleva aparejado un aumento de las disparidades y de las desigualdades en términos territoriales. Algunos ejemplos son las diferencias en el peso del sector público y el privado en sanidad y educación, las desigualdades en el gasto per cápita en estos bienes preferentes y las políticas de rentas mínimas de las propias comunidades autónomas, que tampoco cuentan con ningún mecanismo de articulación o coordinación institucional. En la práctica, el resultado es que ciudadanos con idénticas situaciones económicas o sociales pueden recibir tratamientos muy diferentes según el lugar en el que vivan. La pretensión de universalidad de las prestaciones y los objetivos de equidad personal y territorial propios del Estado de Bienestar son, en suma, seriamente cuestionados.

3. Políticas públicas de integración social

Tras exponer en el epígrafe anterior el escenario actual del Estado de Bienestar, concentraremos ahora nuestra atención en el examen de las principales políticas para lograr los objetivos de éste. Se trataría, en definitiva, de concretar las características de la acción pública e intentar determinar los principales aciertos y carencias.

3.1 Una visión general

El desarrollo del Estado de Bienestar en España, en buena medida, corre paralelo al desarrollo del sistema democrático. Aunque antes de la transición se habían dado pasos en la protección de los trabajadores y en la creación de un sistema de seguros contributivos, el gasto social era todavía muy reducido (en torno al 12% del PIB) y las prestaciones económicas, además de estar fragmentadas en multitud de regímenes disgregados, tenían una escasa incidencia (un tercio de los mayores de 65 años no tenía derecho a pensión) y un reducido contenido (la pensión media no alcanzaba el 60% del salario mínimo interprofesional –SMI–).

Desde el inicio de la transición democrática se ha duplicado el gasto público y se han generalizado las pensiones y otras políticas propias del Estado de Bienestar. Como muestran claramente los datos de la tabla 5, los gastos relacionados con objetivos sociales y de redistribución de la renta explican más de la mitad del aumento del gasto público desde 1975. Estos gastos constituyen hoy en día la partida cuantitativamente más importan-

Tabla 5 – Evolución y estructura funcional del gasto público por tipo de gasto. 1975-1995

	% PIB			Estructura 1995 (1)	% del incremento 75/95 (2)
	1975	1980	1995		
A. Gastos comunes/generales	**4,6**	**5,3**	**6,3**	**13,3**	**8,0**
Defensa	1,7	2,0	1,1	2,3	–3,1
Servicios generales	2,9	3,3	5,2	11,0	11,2
B. Gastos de distribución	**16,2**	**21,7**	**27,7**	**58,7**	**54,8**
Prestaciones sociales	9,3	12,7	16,0	33,9	31,9
Desempleo	*0,5*	*2,2*	*2,6*	*5,5*	*10,0*
Pensiones y otras prestaciones	*8,8*	*10,5*	*13,4*	*28,4*	*21,9*
Bienes sociales redistributivos	6,9	9,0	11,7	24,8	23,0
Educación	*2,1*	*3,3*	*4,3*	*9,1*	*10,5*
Sanidad	*3,8*	*4,5*	*5,9*	*12,5*	*10,2*
Vivienda	*1,0*	*1,2*	*1,5*	*3,2*	*2,3*
C. Gastos de intervención económica	**4,8**	**5,5**	**7,4**	**15,6**	**11,7**
Subvenciones de explotación	1,1	2,1	1,8	3,8	3,0
Inversiones	2,7	1,9	3,7	7,8	4,7
Transferencias	1,0	1,5	1,9	4,0	4,1
D. Intereses de la deuda	**0,5**	**0,7**	**5,4**	**11,4**	**23,2**
E. Ajustes	**0,0**	**0,0**	**0,5**	**1,0**	**2,2**
Total	**26,1**	**33,2**	**47,2**	**100**	**100**

(1) Porcentaje sobre el gasto público total. (2) Distribución porcentual del incremento del gasto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Zubiri, I., "Los límites del Estado del Bienestar en España", ponencia presentada en el seminario *Políticas sociales contra la pobreza*, Fundación Argentaria, Bilbao, 7-9 de junio de 2000.

te de los presupuestos, que reflejan muy claramente en qué medida la sociedad española se ha ido dotando de mecanismos colectivos de redistribución de rentas y seguridad y protección social. En conjunto, más de la mitad del gasto total está orientado a fines redistributivos, destacando por su importancia cuantitativa las prestaciones sociales (aproximadamente un tercio del gasto).

La estructura del presupuesto muestra claramente que el sector público dedica en la actualidad una cantidad significativa de recursos a las políticas orientadas, directa o indirectamente, a alcanzar objetivos redistributivos y de promoción de las condiciones necesarias para que los ciudadanos alcancen un nivel de vida mínimo. Podemos sistematizar estas políticas en diversos grupos (cuadro 1):

- Las **actuaciones en el mercado de trabajo** son importantes en la medida en que –como argumentábamos anteriormente– la exclusión del mercado de trabajo (o la inclusión en el mismo en condiciones precarias) es actualmente una de las principales causas de pobreza y desintegración social en los países desarrollados.

Cuadro 1 – Principales políticas sociales y de redistribución de la renta

- **Actuaciones en el mercado de trabajo**: actividades reguladoras (salario mínimo, condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, etc.), políticas activas de empleo, políticas de protección contra el desempleo.
- **Pensiones y otras prestaciones económicas:**
  - **Prestaciones contributivas de la Seguridad Social**, destinadas a cubrir situaciones de riesgo de pérdida de ingresos (vejez, incapacidad para el trabajo, etc.).
  - **Prestaciones no contributivas de la Seguridad Social**, con una estructura paralela a la de las pensiones contributivas en cuanto a los riesgos cubiertos, pero con diferencias importantes: carácter no contributivo, comprobación de medios disponibles, cuantías uniformes y vinculadas al concepto de mínimo de subsistencia.
  - **Programas de renta mínima garantizada**, destinados a asegurar la cobertura de un mínimo de subsistencia a las personas con ingresos por debajo de un cierto umbral.
- **Bienes sociales:**
  - **Bienes preferentes:** sanidad, educación, vivienda, cultura, etc.
  - **Servicios sociales:** actividades en especie encaminadas a integrar a los excluidos por la sociedad o a paliar situaciones de especial necesidad.
- **Sistema impositivo** de carácter progresivo (al menos nominalmente) y vocación redistributiva.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

Las políticas en este ámbito persiguen objetivos complejos y, a veces, contradictorios, como aumentar el número de empleos y su calidad, reducir el número de desempleados y la duración del desempleo o evitar la pobreza de los desempleados durante los períodos de paro sin desincentivar la búsqueda de empleo. Para ello, el sector público desarrolla actuaciones en las vertientes de regulación del mercado de trabajo, prestaciones económicas para los desempleados y políticas activas de formación y empleo, junto con medidas más generales que afectan al crecimiento y a la creación de empleo.

- Las **prestaciones sociales monetarias** constituyen un elemento básico de las políticas públicas de bienestar y de reducción de las desigualdades. El sistema español de transferencias monetarias es un sistema de carácter mixto, a medio camino entre el modelo de Bismarck o contributivo y el modelo de Beveridge o universal, y combina prestaciones contributivas o de seguro, basadas en un modelo contributivo profesional, con prestaciones no contributivas o asistenciales, tanto las existentes dentro del sistema de Seguridad Social como las rentas mínimas de integración de las comunidades autónomas.

En el caso de las pensiones, que son la partida que absorbe la mayor parte del gasto público en este capítulo, podemos considerar –como señala Zubiri– que el sistema español actual es generoso comparado con el resto de los países de la Unión Europea: cuenta con una de las tasas de sustitución más elevadas y los requisitos de cotización que exige son similares a los de la mayoría de los miembros de la Unión Europea. No obstante, y debido al tardío desarrollo del sistema de Seguridad Social, estas buenas

condiciones sólo afectan a los pensionistas contributivos que han adquirido su derecho en los últimos años, en tanto que los pensionistas antiguos reciben en general prestaciones mucho más exiguas. Otras prestaciones del sistema de Seguridad Social, como las destinadas a las familias[22], son muy pequeñas si las comparamos con los niveles medios europeos y no tienen en la actualidad una incidencia significativa en las rentas de los hogares.

Por su parte, un número importante de pensionistas sigue llegando al final de su vida laboral activa sin cumplir los requisitos necesarios para acceder a una pensión contributiva. Aunque las ayudas asistenciales recibidas anteriormente en tales situaciones se reformaron y racionalizaron con la Ley de Pensiones no Contributivas de 1990, las cuantías siguen estando ligadas a la idea de cubrir un "mínimo de supervivencia" y son muy inferiores a las contributivas, como veremos en el próximo apartado.

Por último, las rentas mínimas autonómicas cumplen una función de "cierre" del modelo, al estar orientadas a cubrir situaciones de necesidad a las cuales el sistema de protección social tradicional no da una respuesta adecuada. En la actualidad constituyen el programa público más específicamente enfocado a combatir la pobreza.

- Junto a las prestaciones monetarias, el acceso a los servicios públicos gratuitos o subvencionados –los denominados **bienes sociales**– constituye una importante "renta en especie" que influye en el nivel de vida de la población y en la situación de los grupos menos favorecidos. Dentro de este capítulo se incluyen tanto los llamados *bienes preferentes* (fundamentalmente sanidad, educación y vivienda) como la red de servicios sociales, que puede desempeñar un papel relevante en las estrategias de integración social y de lucha contra la pobreza.

En conjunto, los bienes sociales absorben en la actualidad en España más de una quinta parte del gasto público total, porcentaje todavía inferior a la media europea. La universalización de servicios tan fundamentales como la sanidad o la educación ha generado un efecto positivo sobre la población española a lo largo de las últimas décadas: reducción de la mortalidad infantil, aumento de la esperanza de vida o mejoras en la escolarización y en los niveles de formación de los jóvenes. Sin embargo, subsisten también importantes problemas en la dotación de estos servicios (como, por ejemplo, las listas de espera en sanidad o las insuficiencias del sistema educativo) y desigualdades en su disfrute (dificultades de acceso a la educación por parte de colectivos de inmigrantes, fracaso escolar concentrado en ciertos grupos, etc.).

---

[22] Véase Fundación Encuentro. CECS, "Protección social a la familia", *Informe España 1998*, Madrid, 1999.

Paralelamente, el acceso a determinados bienes preferentes, como la vivienda, está lejos de ser universal, pese a su importancia para el logro de una integración social mínima y al papel que la pérdida o carencia de domicilio fijo produce en los procesos más extremos de exclusión social. Las políticas de vivienda desarrolladas en España, si bien han favorecido el acceso a la propiedad de amplias capas de la población, no han conseguido asegurar unos mínimos en el caso de los grupos más desfavorecidos: inmigrantes de países pobres, núcleos de infravivienda y personas sin techo, familias con problemas de paro de larga duración, empleos precarios que no proporcionan los ingresos suficientes para hacer frente al endeudamiento, etc. La iniciativa pública (ayudas directas, regulación y fiscalidad) se ha mostrado insuficiente para reducir los problemas de accesibilidad originados por la espectacular elevación de los precios de la vivienda.

- En relación con el **sistema impositivo**, clave para financiar adecuadamente el sistema público de bienestar, merece la pena destacar que el peso de los impuestos directos, que había venido aumentando desde el inicio de la transición, permanece en los últimos años estabilizado en torno al 11,5% del PIB, aproximadamente un 30% de los ingresos impositivos totales. Las dificultades para controlar algunas rentas, el comportamiento más dinámico de los impuestos indirectos y el mayor énfasis en el criterio del beneficio parecen cuestionar la vigencia de los principios de capacidad económica y progresividad y, en definitiva, la estrategia redistributiva del sector público en el campo de los ingresos[23].

Dentro del amplio abanico de políticas públicas que tienen objetivos sociales y de redistribución, queremos prestar una especial atención a aquellas destinadas más directamente a luchar contra la pobreza y la exclusión social. En una concepción amplia, podría argumentarse que todas o casi todas las prestaciones y bienes sociales sirven al objetivo último de asegurar un nivel de vida mínimo y evitar la pobreza en determinadas circunstancias y períodos vitales. Sin embargo, programas como los seguros de pensiones, la sanidad o la educación persiguen objetivos específicos y en muchos casos distintos a la lucha contra la exclusión.

Creemos, por ello, que a la hora de inventariar las políticas públicas de integración social es conveniente centrarse en aquellas prestaciones y servicios diseñados explícitamente para combatir la pobreza o que, cuando menos, cumplen una función de "red de seguridad" última en circunstan-

---

[23] Los estudios sobre incidencia de los impuestos realizados en los últimos años llegan a la conclusión de que el balance del sistema en términos de redistribución de la renta se aproxima a la neutralidad, dado que los efectos de los impuestos más progresivos (como el IRPF) se ven contrarrestados por los de otros regresivos o proporcionales (IVA, cotizaciones sociales, etc.).

cias en las cuales las prestaciones tradicionales de la Seguridad Social no proporcionan la cobertura adecuada. Al mismo tiempo, las políticas relacionadas con la cobertura del desempleo merecen una consideración específica, dada la importancia que la exclusión del mercado de trabajo tiene como factor de pobreza y exclusión social.

Siguiendo estos criterios, las prestaciones y subsidios que reciben los desempleados, las pensiones y otras prestaciones *no contributivas* de la Seguridad Social y los programas de rentas mínimas de las comunidades autónomas serían, junto con los servicios sociales, los principales programas públicos para la integración social en España. Éstos son también los ámbitos donde la actividad pública se solapa más claramente con la de las ONGs y otros entes comprometidos con el mismo objetivo. Por estos motivos, vamos a centrar nuestra atención en tales políticas en los próximos apartados.

3.2 Cobertura del desempleo

Durante el período predemocrático, las políticas laborales se caracterizaban por un bajo nivel de protección por desempleo, que se compensaba en cierto modo gracias a la gran rigidez de la normativa sobre despido y a la tendencia expansiva de la economía española. Durante la democracia el sistema ha evolucionado hacia una mayor cobertura por desempleo y hacia una flexibilización[24] de las condiciones de contratación y despido.

A pesar del aumento del gasto registrado, la cobertura del desempleo en España es todavía poco generosa en comparación con otros países de la Unión Europea. En porcentaje del PIB, el gasto social por desempleo (prestaciones más políticas activas) se sitúa en valores próximos a la media europea, pese a tener España la mayor tasa de paro, lo que implica una menor protección por parado.

Esto puede apreciarse claramente si atendemos a los tres parámetros básicos para analizar la prestación: tasa de reposición, duración y cobertura. La **tasa de reposición**, que mide el porcentaje del salario previo que repone la prestación, se sitúa en torno al 50%[25], un valor bajo en comparación con el alcanzado por la mayoría de los restantes países europeos.

---

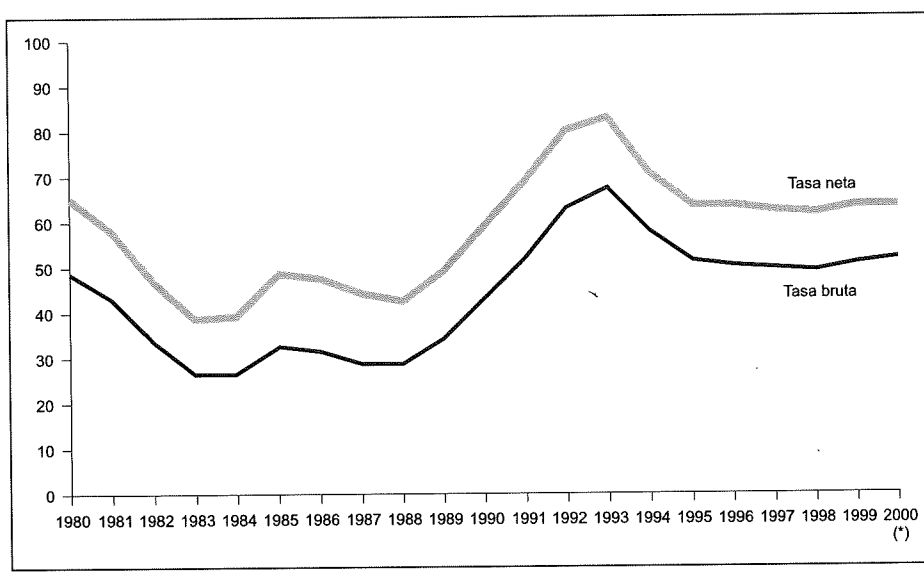
[24] Especialmente en las reformas abordadas en 1984 y 1994, que supusieron el abandono del principio de causalidad en relación con el despido, una mayor libertad en la contratación temporal y el desarrollo de la contratación con salarios inferiores al mínimo (en prácticas y de formación).

[25] Media de 18 tasas de sustitución correspondientes a períodos y situaciones familiares distintas (1994-1995). Véase Zubiri, I., "Los límites del Estado del Bienestar en España", ponencia presentada en el seminario *Políticas sociales contra la pobreza*, Fundación Argentaria, Bilbao, 7-9 de junio de 2000, p. 15.

Por su parte, la **duración** máxima de las prestaciones (dos años para la contributiva y uno y medio para la asistencial) es también más reducida que en países como Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Holanda o Portugal. Con todo, quizá la limitación más importante del seguro de desempleo español es su baja **tasa de cobertura**. A finales de los años noventa, sólo seis de cada diez parados recibían una prestación por desempleo, frente a tasas superiores al 80% en la mayoría de los países de nuestro entorno. Como puede apreciarse en el gráfico 6, la cobertura del desempleo empezó a aumentar a finales de los años ochenta hasta alcanzar su máximo en 1993. A partir de dicha fecha, el proceso se invirtió, con una pronunciada caída de las tasas, primero, y una posterior estabilización en torno a valores cercanos al 60%.

Este cambio se explica fundamentalmente por la aplicación de sucesivas modificaciones legislativas con el fin de controlar el gasto en las prestaciones y evitar el fraude y el uso de éstas para fines no previstos. Las reformas llevadas a cabo a principios de los años ochenta y noventa hicieron crecer la cifra de beneficiarios de la modalidad asistencial de la prestación, a la vez que imponían condiciones más restrictivas para el acceso a la prestación contributiva. En años posteriores se impusieron distintos criterios que restringían las condiciones de acceso, recortaban los beneficios y re-

Gráfico 6 – Evolución de la tasa de cobertura de los desempleados. 1980-2000



Nota: La tasa neta de cobertura se refiere al paro registrado en industria, construcción y servicios, mientras que la tasa bruta contempla todo el paro registrado. (*) Datos hasta abril.

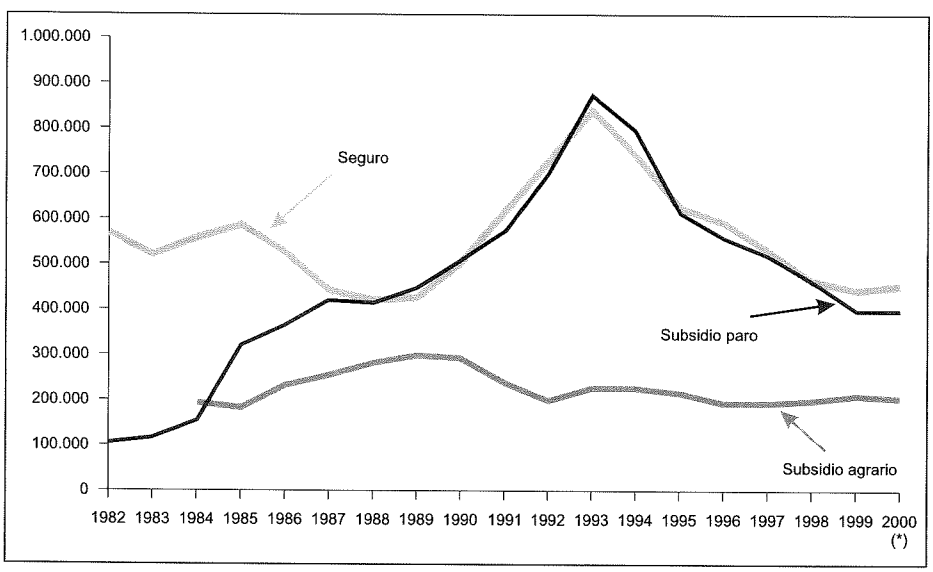
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

ducían su duración. Todo ello dio lugar a descensos significativos en el número de beneficiarios.

Al mismo tiempo, una parte significativa de los que sí tienen acceso dependen del subsidio de desempleo, modalidad asistencial de la prestación destinada a proteger, en determinadas circunstancias, a colectivos de desempleados que han agotado o no han accedido a los derechos a la prestación contributiva. Durante los años noventa, el subsidio se ha equiparado en volumen e importancia relativa al seguro contributivo (gráfico 7). De hecho, la suma del subsidio general y del subsidio específico agrario supera ya la cifra de beneficiarios correspondiente a la modalidad contributiva. Esta característica de nuestro sistema de protección del desempleo resulta aún más preocupante si tenemos en cuenta el todavía elevado nivel de paro de la economía española, unido a la importancia que tiene la prestación por desempleo para una parte de la población pobre en nuestro país.

Esta evolución denota un rasgo característico en el desarrollo del Estado de Bienestar español. La contradicción entre dos objetivos en apariencia difícilmente conciliables: la universalización de las distintas prestaciones sociales y la contención del aumento del gasto público, se intentó solventar con la apuesta por el incremento de la cobertura de las necesidades sociales, pero con el desarrollo de aquellas prestaciones que supusieran un menor gasto público. Tal estrategia ha estado reforzada, además, por el

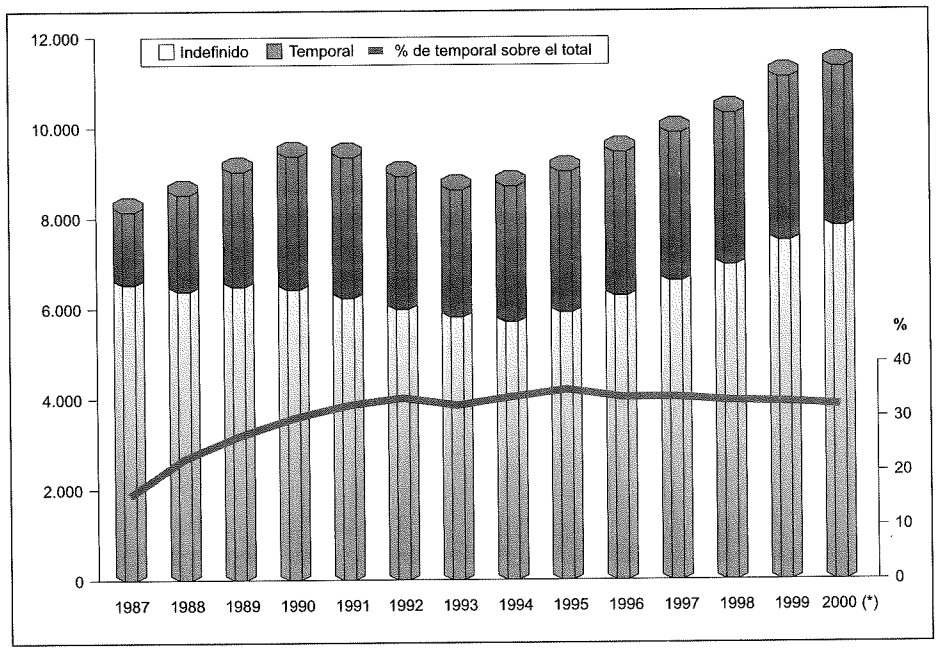
Gráfico 7 – Evolución de las distintas modalidades de protección de los desempleados. 1982-2000



(*) Datos hasta abril.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

Gráfico 8 – Evolución de los asalariados por tipo de contrato. En miles y en porcentaje. 1987-2000

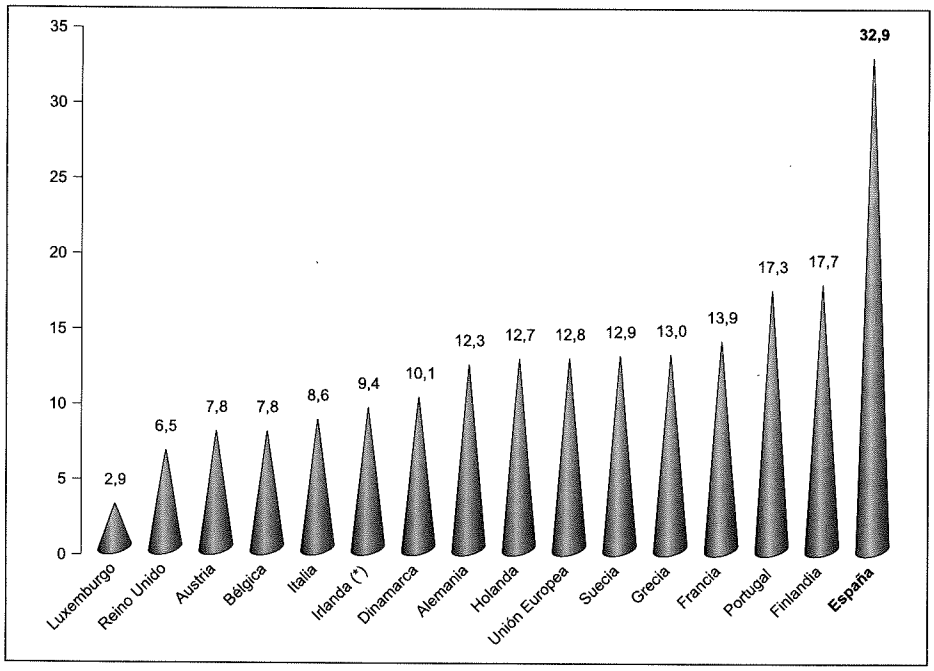


(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

creciente arraigo de las ideas que postulan como necesaria una mayor selectividad del gasto social.

No queremos cerrar este apartado sin hacer alusión a otra característica bien conocida del mercado de trabajo en España, como es la precarización y el aumento de la **temporalidad** de la contratación. En el gráfico 8 se observa la importancia del empleo temporal desde el final de los años ochenta en nuestro país. Al término de este período, los asalariados con este tipo de contratos significaban casi la tercera parte del total de asalariados. El creciente peso de la temporalidad, en ocasiones utilizada por las empresas para disminuir sus costes, genera una *zona de vulnerabilidad* dentro de la población trabajadora y dificulta la plena inserción laboral y social de los colectivos afectados (principalmente, los jóvenes, pero no sólo). Este rasgo de nuestro mercado de trabajo nos separa claramente del modelo europeo (gráfico 9) y nos aproxima en alguna medida al fenómeno de los "salarios de pobreza" de Estados Unidos. Por ello, desde la óptica de la exclusión social, han de ser bienvenidas las reformas encaminadas a fomentar la contratación indefinida, en línea con las introducidas en 1997.

Gráfico 9 – Asalariados con contrato temporal en la Unión Europea. En porcentaje. 1998



(*) Datos de 1997.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *L'emploi en Europe 1999*, Luxemburgo, 1999.

3.3 Pensiones y otras prestaciones no contributivas

En este apartado nos ocupamos de las pensiones y demás prestaciones no contributivas de la Seguridad Social destinadas a cubrir riesgos distintos del desempleo, así como de las rentas mínimas de integración que, con distintas denominaciones y enfoques, han ido poniendo en marcha las comunidades autónomas a lo largo de la pasada década.

Las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social

El sistema de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social nació en 1990 con la Ley de Pensiones no Contributivas y se desarrolló notablemente durante toda la década. En los presupuestos del año 2000 se ha alcanzado por primera vez la separación contable, mediante la creación de un grupo de programas propio financiado íntegramente por aportaciones del Estado (y no por cotizaciones), en coherencia con la racionalización financiera contenida en las recomendaciones del Pacto de Toledo y en la

Cuadro 2 – Prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social

Prestación		Características
Pensiones de vejez e invalidez		Las principales prestaciones del sistema exigen la residencia en territorio nacional, la insuficiencia de recursos y hallarse en situación de vejez (mayor de 65 años) o invalidez. Su cuantía es fija y se actualiza anualmente.
Protección familiar		Consisten en asignaciones económicas por cada hijo a cargo sometidas a la comprobación de los ingresos desde la LPNC 26/1990. Su importancia dentro del sistema es muy pequeña.
Síndrome tóxico		Prestación para responder a un riesgo puntual. La evolución del gasto en esta prestación es decreciente.
Prestaciones a extinguir	LISMI	Prestaciones económicas para minusválidos, sustituidas por las de invalidez no contributiva.
	FAS	Antiguas ayudas económicas individualizadas y periódicas a favor de ancianos mayores de 69 años, enfermos e incapacitados.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

Ley de Consolidación y Racionalización de la Seguridad Social (LCRSS 24/1997).

El sistema tiene como principales rasgos el carácter no contributivo (no existen requisitos laborales ni de cotización) y la orientación a la cobertura de riesgos específicos (principalmente vejez e invalidez) en situaciones en las que se da una insuficiencia de medios –con la excepción de prestaciones puntuales, como las del síndrome tóxico–. Se trata de un sistema subsidiario del contributivo, financiado con impuestos generales, territorialmente centralizado y dependiente de la Seguridad Social (salvo las prestaciones no contributivas de Navarra y País Vasco, que se financian por el sistema de cupo).

El cuadro 2 presenta de forma resumida los rasgos de las distintas prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. Junto a las figuras creadas en la ley de 1990, se incluyen las antiguas ayudas asistenciales destinadas a incapacitados y ancianos (Fondo de Asistencia Social –FAS– y Ley de Integración Social del Minusválido –LISMI–), que cuentan con un número decreciente, pero todavía significativo, de beneficiarios.

Las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación constituyen las prestaciones básicas dentro del sistema, tanto por el número de beneficiarios como por el papel que pueden desempeñar en la lucha contra la pobreza y la exclusión social de los ancianos y discapacitados en situación más vulnerable.

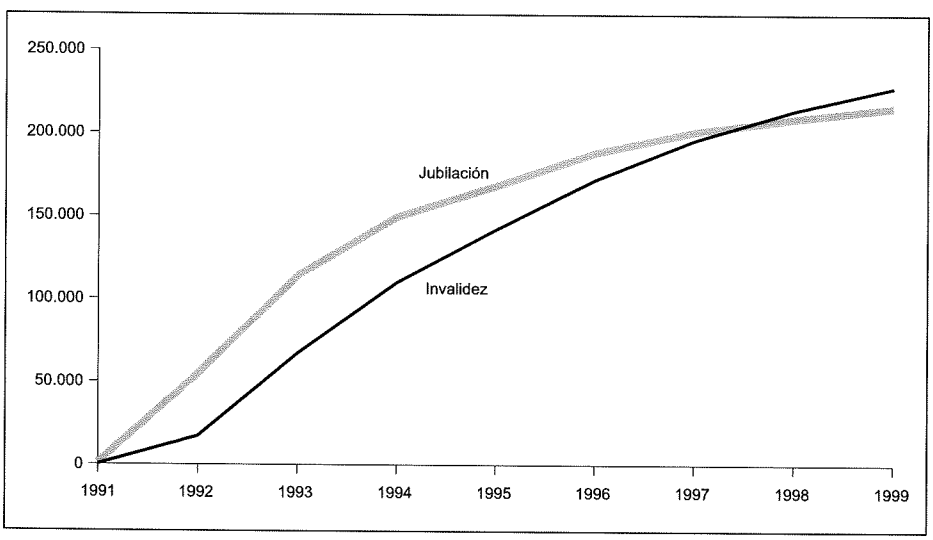
Estas prestaciones responden a la necesidad de otorgar una protección adecuada a aquellas personas ancianas o incapacitadas sin acceso al siste-

ma profesional y que carecen de recursos suficientes para cubrir sus necesidades. Además de suponer cuantías algo superiores a las de las ayudas previamente existentes, crean un derecho subjetivo que trata de eliminar por completo los rasgos asistenciales y de discrecionalidad presentes en aquéllas. Los únicos requisitos para su obtención son residir en el territorio español, la edad (entre 18 y 65 años para las de invalidez y 65 años o más para las de jubilación) y, en las de invalidez, un grado de minusvalía igual o superior al 65%. El límite de ingresos para acceder al sistema coincide con el importe anual de la pensión no contributiva que se fija cada año en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, reduciéndose la misma, en su caso, en una cuantía igual a los ingresos percibidos de otras fuentes.

El crecimiento de las pensiones no contributivas ha sido significativo a lo largo de toda la década, y muy especialmente durante los primeros años, en los que el efecto de las nuevas altas se sumó al de la reconversión de muchas antiguas pensiones asistenciales en las nuevas no contributivas. En la actualidad, existen aproximadamente 450.000 beneficiarios, repartidos prácticamente por igual entre ambas modalidades (gráfico 10). A esta cifra habría que sumar los aproximadamente 200.000 perceptores de prestaciones procedentes del antiguo FAS y de la LISMI.

Respecto a las cuantías, su crecimiento en términos nominales se ha mantenido próximo al del IPC a lo largo de la década, exceptuando las re-

Gráfico 10 – Evolución de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. 1991-1999



Nota: Datos de junio de cada año.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe económico a los Presupuestos de la Seguridad Social del año 2000*, 1999.

Tabla 6 – Cuantías de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez por clase de prestación. 1999

	Cuantía anual
Pensiones no contributivas de jubilación e invalidez (*) (Ley 26/1990)	
Un beneficiario	531.370
Dos beneficiarios	903.329
Tres beneficiarios	1.275.288
Pensiones asistenciales (FAS)	**349.090**
Prestaciones económicas de la LISMI	
Subsidio de garantía de ingresos mínimos	349.090
Subsidio de ayuda a tercera persona	136.150
Subsidio de movilidad y transporte	72.900

(*) En las pensiones no contributivas de invalidez existe un suplemento del 50% cuando la persona tiene una minusvalía igual o superior al 75% y necesita el concurso de otra persona.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe económico a los Presupuestos de la Seguridad Social del año 2000*, 1999.

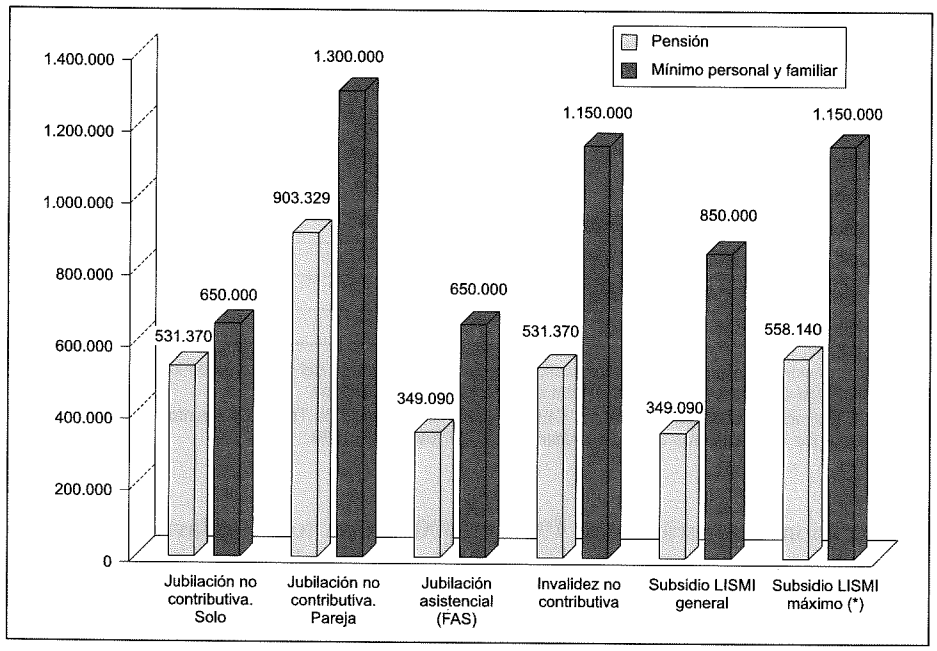
valorizaciones superiores de 1992 y 2000[26]. Con todo, todavía se encuentran a bastante distancia tanto del SMI como de la pensión media (e incluso de la mínima) del sistema contributivo. La tabla 6 refleja las cuantías de las pensiones no contributivas pagadas en 1999, así como las correspondientes a las del FAS y la LISMI.

A la hora de evaluar el grado de suficiencia de estas prestaciones y, por tanto, su eficacia como mecanismo reductor de la pobreza, resulta interesante la comparación con los niveles del mínimo personal y familiar (MPF) establecido tras la reforma del impuesto sobre la renta (Ley 40/1998). Como es bien sabido, el MPF representa los ingresos que, a juicio del legislador fiscal, no deben ser objeto de gravamen por considerarse destinados a cubrir las necesidades de los distintos tipos de unidad familiar. El gráfico 11 muestra claramente que las pensiones no contributivas y asistenciales son, sin embargo, sensiblemente inferiores a los niveles definidos por este mínimo. En el caso de las pensiones no contributivas de jubilación, existe un déficit de cobertura del 18% en el caso de un solo beneficiario, que aumenta al 31% cuando concurren dos perceptores con derecho a la prestación en el mismo hogar. Las pensiones asistenciales del FAS, por su parte, cubren poco más de la mitad del mínimo personal correspondiente a los mayores de 65 años.

La insuficiencia resulta aún más evidente al comparar las prestaciones que reciben los incapacitados con los MPF correspondientes (que en la regulación del impuesto varían entre 850.000 y 1.150.000 pesetas anuales se-

[26] Véase el indicador 2.8.4 del Anexo Estadístico.

Gráfico 11 – Cuantías de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez y del mínimo personal y familiar. 1999



(*) Subsidio de invalidez LISMI con complementos para grandes inválidos.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe económico a los Presupuestos de la Seguridad Social del año 2000*, 1999; y de la Ley 40/1998 del IRPF.

gún el grado de invalidez). Las pensiones ofrecen en todos los casos niveles muy por debajo del mínimo fijado en la regulación fiscal, especialmente en las asistenciales derivadas de la LISMI, cuya cobertura no llega al 50% de los niveles de renta que, según la Ley del IRPF, se requieren para atender los gastos esenciales de estas personas. En este sentido, puede resultar dudoso que prestaciones como las de la LISMI cumplan adecuadamente el objetivo declarado de "cubrir las necesidades básicas –alimentación, vestido y habitación– de quienes, careciendo de medios para su subsistencia, no estén en condiciones, por su grado de minusvalía, de obtenerlos"[27].

Todo ello señala las limitaciones del actual sistema de prestaciones no contributivas para reducir la pobreza de las personas mayores o incapacitadas que se ven excluidas del sistema contributivo. A la vez, pone de relieve los riesgos asociados a una progresiva asistencialización del sistema, que podría adquirir mayor importancia en el futuro si se acentúa la ten-

[27] Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 1999*, 1998.

dencia al endurecimiento de los requisitos para acceder a las pensiones contributivas. Esta evolución está en buena medida implícita en las directrices de las políticas actuales, en línea con los contenidos del Pacto de Toledo, que favorecen una reducción del sistema público de pensiones en favor del aumento de los sistemas complementarios privados[28].

Es preciso resaltar que la creciente dependencia de los seguros privados en este y otros ámbitos de la protección social muestra una crisis de los mecanismos colectivos de aseguramiento de rentas que puede tener efectos poco deseables sobre la equidad. Por un lado, los seguros privados sólo cubren a aquellas personas con suficiente capacidad económica para financiarlos, lo que genera un claro riesgo de dualización de las pensiones y una desprotección de los colectivos más pobres. Por otro, los sistemas privados de cobertura se incentivan a través de ventajas fiscales que favorecen a los grupos con mayor capacidad de ahorro, a la vez que minoran los fondos públicos disponibles para la garantía de mínimos y la redistribución.

Las rentas mínimas de integración

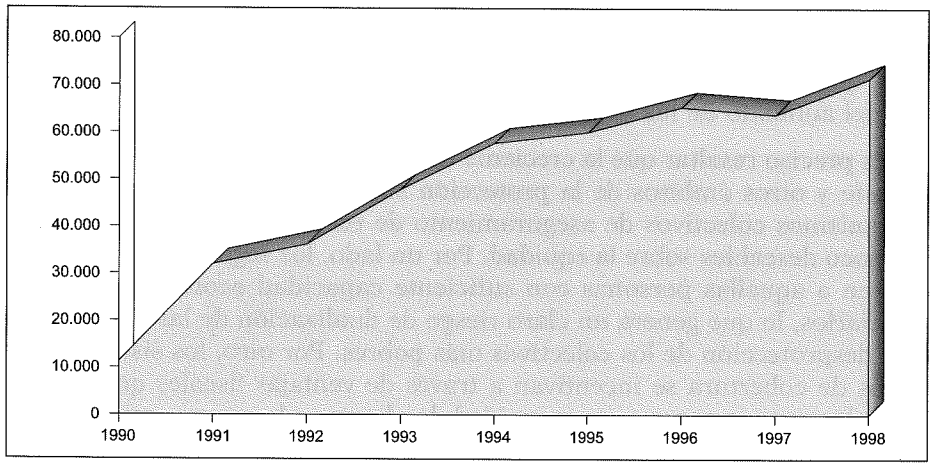
Aunque su relevancia es cuantitativamente pequeña en el conjunto de la protección social española, cerca de 70.000 hogares se beneficiaban a finales de los años noventa de alguna de las modalidades de renta mínima de integración establecidas por las comunidades autónomas a lo largo de la última década. El número total de personas dependientes de los hogares beneficiarios asciende a 186.000 personas. Este tipo de prestaciones ha sufrido un intenso crecimiento, multiplicándose por siete el número de hogares beneficiarios entre 1990 y 1998 (gráfico 12).

La valoración de los programas de rentas mínimas tras una década de existencia sugiere un panorama de luces y sombras. Estos programas se han convertido en algunos casos –especialmente en el ámbito de las comunidades autónomas de mayor capacidad económica y, singularmente, en las forales– en auténticos mecanismos de aseguramiento mínimo contra la pobreza, en línea con los utilizados desde hace años en algunos países europeos. Los Planes de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión desarrollados en Navarra y el País Vasco han supuesto un esfuerzo importante para mejorar el conocimiento de la realidad social y planificar estrategias de integración que van más allá de la mera garantía de unos ingresos básicos.

---

[28] El aumento de la proporcionalidad de las pensiones respecto a las aportaciones de los trabajadores (LCRSS de 1997) y el empleo de incentivos fiscales a la contratación de planes privados son, hasta el momento, las principales medidas adoptadas en este sentido.

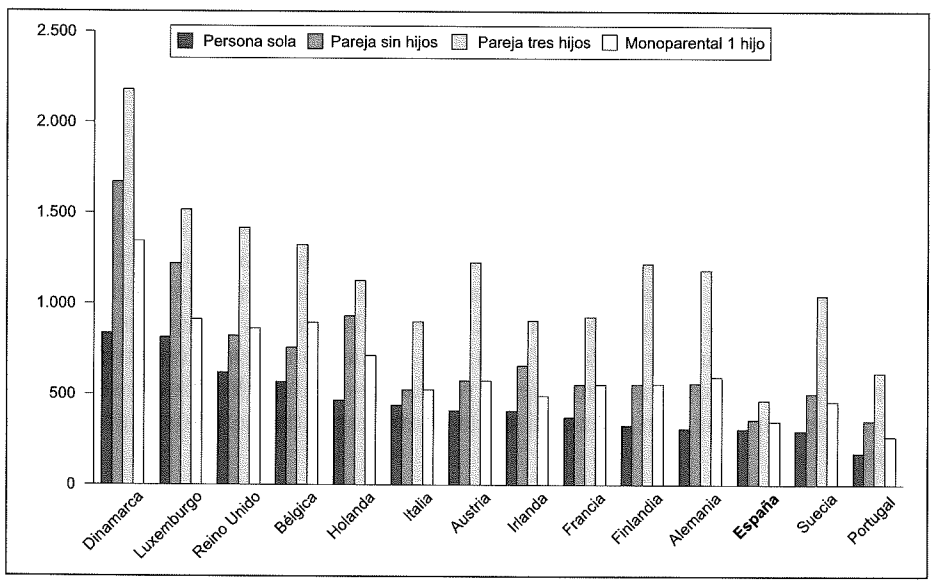
Gráfico 12 – Evolución de los hogares beneficiarios de las rentas mínimas en España. 1990-1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ayala, L., *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2000; y datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Sin embargo, en la mayoría de los territorios autonómicos, la creación *ex novo* de los programas de rentas mínimas, sin contar con dotación presupuestaria previa, ha dado lugar a políticas modestas con un grado de co-

Gráfico 13 – Nivel medio de las prestaciones de renta mínima garantizada en la Unión Europea. En paridades de poder de compra. 1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *La protection sociale dans les États membres de L'Union européene 1998*, Luxemburgo, 1999; y OCDE, *Main Economic Indicators 1999*, París, 1999.

bertura bajo (elevadas tasas de no solicitud, junto con la exclusión de ciertos colectivos) y cuantías limitadas. En comparación con otros países de nuestro entorno, el nivel medio de estas prestaciones resulta bajo, en especial en el caso de las familias de mayor tamaño (gráfico 13).

Parece, por tanto, que las rentas mínimas, en su formulación actual, están más orientadas a proteger contra la pobreza absoluta (mínimos de subsistencia) que a evitar la pobreza relativa y favorecer la plena integración de los beneficiarios en el conjunto de la sociedad. Queda por determinar en qué grado tales prestaciones, en combinación con las medidas complementarias de inserción previstas en los programas, constituyen un instrumento adecuado para prevenir la exclusión social de los grupos a los que se dirigen.

El problema de la escasa cuantía de las prestaciones se agudiza si tenemos en cuenta que los datos contenidos en la tabla 7 representan valores medios nacionales que esconden diferencias significativas en la generosidad de los distintos sistemas regionales, con la paradoja de que existe, como regla general, una relación negativa entre los niveles de pobreza regionales y los recursos por habitante destinados a los programas. En su conjunto, el sistema de rentas mínimas carece de una coordinación suficiente y, además, está dando lugar a importantes asimetrías e inequidades

Tabla 7 – Porcentaje de la renta mínima respecto al umbral relativo de pobreza por tipo de hogar en la Unión Europea. 1998

	Persona sola	Pareja sin hijos	Pareja con un hijo	Pareja con dos hijos	Pareja con tres hijos	Hogares monoparentales con un hijo	Hogares monoparentales con dos hijos
Dinamarca	141	166	167	136	115	151	103
Reino Unido	101	79	76	74	72	94	74
Holanda	82	96	79	69	62	84	62
Irlanda	80	76	66	60	55	64	51
Bélgica	79	62	56	56	57	83	66
Finlandia	72	72	77	81	84	82	76
Italia	69	49	49	49	45	55	49
Austria	67	56	60	62	63	63	59
España	64	44	38	34	30	49	37
Suecia	64	63	64	67	69	65	63
Francia	58	51	47	45	45	57	46
Alemania	51	54	57	59	61	65	62
Portugal	39	46	44	43	43	39	36

Nota: El umbral de pobreza es el 50% de la renta media nacional equivalente (escala de la OCDE).

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *La protection sociale dans les États membres de L'Union Européenne 1998*, Luxemburgo, 1999; Eurostat, *Facts through Figures*, 1999; y OCDE, *Economic Outlook*, n. 65, 1999.

entre los individuos y familias afectados por problemas de pobreza y exclusión en función de su localización territorial (sólo en algunas comunidades autónomas los programas implican el reconocimiento expreso del derecho a la prestación, las cuantías asignadas son diferentes y el grado de extensión, cobertura y seguimiento de la población afectada son muy diversos).

3.4 Servicios sociales

Los servicios sociales son un conjunto de servicios que presta el sector público con el fin de prevenir, aliviar o eliminar las variadas situaciones de pobreza y exclusión que se producen en nuestra sociedad. En muchos sentidos, y a pesar de su vocación universal, los servicios sociales constituyen una *última estrategia* de integración[29], capaz de cubrir determinadas necesidades específicas que presentan los colectivos excluidos o en riesgo de exclusión social.

En España, el sistema de servicios sociales se caracteriza por la participación en él de diversos agentes: el sector público (tanto en su producción directa como a través de la financiación de asociaciones privadas sin ánimo de lucro), entidades no lucrativas (apoyadas o no por el Estado y algunas de gran peso, como Cáritas, ONCE, Cruz Roja, etc.) y, en menor medida, entidades lucrativas que prestan servicios a las familias e individuos con recursos suficientes (por ejemplo, residencias privadas para mayores o minusválidos).

En los últimos años, la racionalización y modernización del sistema de servicios sociales recibió un claro impulso con la elaboración por primera vez, en 1988, del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales, que supuso un gran esfuerzo de unificación y desarrollo de un sistema que se encontraba hasta entonces enormemente disgregado y fragmentado. El Plan Concertado apostaba por un sistema público de servicios sociales de atención primaria prestados por las corporaciones locales en forma de red y con carácter universal, en el mismo sentido que las políticas de sanidad o educación. Paralelamente, se desarrollaron los diversos Planes Especializados para atender necesidades específicas, en los niveles estatal y autonómico (Planes sobre Drogas, Planes Gerontológicos, etc.).

Los sucesivos Planes Concertados han conseguido éxitos notables en el intento de paliar los problemas de heterogeneidad territorial y falta de coordinación derivados del intenso proceso de descentralización de estas políticas públicas. Sin embargo, no se cuenta todavía con un marco gene-

[29] De Miguel, M. y Escandell, J., "Organización de la protección social en España: problemas y políticas", *GAPP*, n. 13-14, 1998, p. 7-28.

Tabla 8 – Evolución de la aportación de las distintas Administraciones al Plan Concertado. En porcentaje. 1988-1997

	Corporaciones locales	Comunidades autónomas	Ministerio de Asuntos Sociales (*)	Total
1988	41,5	32,8	25,7	100
1991	41,1	33,0	26,2	100
1993	50,5	28,2	21,3	100
1995	51,1	28,5	20,4	100
1997	56,0	25,0	17,0	100

(*) Entiéndase Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a partir de la unificación de estos ministerios.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Memoria Anual del Plan Concertado de Prestaciones Básicas*, varios años.

ral que sirva para que las comunidades autónomas definan adecuadamente el contenido de las prestaciones. Por otra parte, el nivel de gasto de los servicios sociales es modesto en relación con otras políticas y con las demandas potenciales de los mismos y persisten problemas derivados del insuficiente conocimiento de las necesidades y la fragmentación en su cobertura.

En el modelo actual, los **servicios de atención primaria** se desarrollan y se financian fundamentalmente por los entes locales. En este sentido, los datos de la tabla 8 reflejan claramente la disminución del peso de la financiación estatal y autonómica en favor de las aportaciones de las corporaciones locales.

Por la propia naturaleza de los servicios sociales, así como por la heterogeneidad e insuficiencia de los datos, es complicado ofrecer una valoración crítica sobre el grado en que estos servicios cumplen sus objetivos. No obstante, sí podemos afirmar que los planes parecen haber tenido un re-

Tabla 9 – Número de equipamientos financiados. 1997

	Número de centros
Centros de servicios sociales (o estructura equivalente)	986
Albergues	17
Centros de acogida	21
Equipamientos complementarios (*):	
Oficinas o servicios de información	57
Centros de estancia diurna	109
Minirresidencias	14
Pisos tutelados	8
Comedores sociales	1

(*) Surgen a partir del Acuerdo de Flexibilización de las Prestaciones Básicas de la Comisión de Seguimiento con fecha 30 de mayo de 1994.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Memoria Anual del Plan Concertado de Prestaciones Básicas, 1997-1998*, 2000.

sultado positivo en cuanto al número de municipios incluidos (su número ascendía en 1997 a 6.231, un 82% del total de municipios de las comunidades autónomas que firmaron el último Plan Concertado), así como en relación con los equipamientos financiados (tabla 9) y el volumen de población atendida. En todo caso, es muy difícil valorar el grado de eficacia de la aplicación del Plan Concertado, dada la enorme heterogeneidad entre las distintas comunidades autónomas.

Entre las limitaciones más comúnmente señaladas destaca, en primer lugar, la indefinición de los contenidos de algunas de las principales prestaciones[30]. Tal carencia dificulta las tareas de los agentes encargados del desarrollo de los servicios sociales y reduce los frutos de las actuaciones de prevención e inserción. En segundo lugar, y a pesar de los importantes avances producidos, persiste todavía una cierta fragmentación territorial y se plantean problemas en la articulación de las distintas redes de servicios sociales. La insuficiente coordinación institucional impide un mejor aprovechamiento de los recursos y limita el alcance de la oferta de servicios. Todo ello, unido al énfasis en los criterios generalistas en el desarrollo de los servicios sociales, ha obstaculizado el logro de una mayor cobertura en las áreas donde resultan más necesarios.

Por último, existen dificultades relacionadas con aspectos específicos de la gestión de estos servicios. Aunque la dotación de personal ha aumentado considerablemente, llama la atención la escasa proporción de trabajadores con contratos indefinidos[31]. Además, los problemas citados anteriormente limitan las posibilidades de actuación de los profesionales y, con ello, el logro de los objetivos en materia de integración. En la actualidad es escaso el margen de que disponen para pasar de las tareas de información y gestión, que concentran la mayor parte de su actividad, a actuaciones con mayor capacidad para incidir en la autonomía de los usuarios.

Por su parte, los **servicios sociales especializados** son programas dirigidos a colectivos específicos de la población que presentan necesidades y riesgos sociales particulares (infancia, inmigrantes, toxicómanos, mujeres, tercera edad, etc.). Nuevamente, en estos servicios coexisten actividades de los tres niveles territoriales del Estado, aunque se han llevado a cabo intentos de sistematización (por ejemplo, el Plan Nacional sobre Drogas, que

---

[30] Véase, entre otros, Laparra, M., Aguilar, M. y Gaviria, M., *La exclusión social en Aragón*, Departamento de Bienestar Social y Trabajo del Gobierno de Aragón, 1994.

[31] Según los datos de la última memoria del Plan Concertado, en 1998 un 42% eran trabajadores de las plantillas de los centros, de los cuales sólo aproximadamente seis de cada diez eran trabajadores fijos (funcionarios o contratos indefinidos). El otro 58% eran trabajadores contratados con cargo a prestaciones concretas (por ejemplo, ayuda a domicilio). Aunque no se ofrecen datos sobre la situación laboral de los contratados de este segundo grupo (salvo que un 75% trabaja a tiempo parcial), la precariedad es presumiblemente mucho mayor que entre los trabajadores de plantilla.

trata de coordinar la actuación del Estado con los planes sobre drogas de las comunidades autónomas).

Un aspecto relevante en el desarrollo de estos servicios es la pérdida de peso del Estado en beneficio de las comunidades autónomas, que están asumiendo cada vez más competencias en este ámbito. Este hecho hace que los servicios especializados presenten en la actualidad un grado de heterogeneidad superior al de los de atención primaria, que se traduce en una gran diversidad en cuanto a los recursos destinados a los programas y a su alcance e incidencia sobre los problemas que tratan de resolver.

4. Estrategias privadas de integración social

Una vez delimitado el papel del sector público en relación con los problemas de la pobreza y la exclusión social, debemos analizar la tarea llevada a cabo por las organizaciones no públicas que actúan en este campo. Se trataría de determinar qué instituciones y agentes están implicados en la lucha contra la exclusión y de intentar precisar su importancia relativa, así como su grado de complementariedad en relación con las actuaciones llevadas a cabo desde el sector público.

En este apartado, tras realizar algunas consideraciones sobre el concepto y el papel del tercer sector en sentido global, intentaremos delimitar el significado y alcance de la parte del tercer sector cuya actividad está consagrada a tareas de integración social. Tanto en uno como en otro aspecto, los esfuerzos llevados a cabo en los últimos años son numerosos, como muestran los múltiples trabajos publicados al respecto.

4.1 Nuevas "fronteras" entre lo público y lo privado

Utilizamos el término "tercer sector" para englobar al conjunto de instituciones que no se integran dentro de los agentes que actúan en los mercados ni de los que desarrollan su actividad en el seno del sector público. El término elegido se ha preferido a otros de uso común, tales como el de "organizaciones no gubernamentales" (las empresas privadas lo son), "organizaciones voluntarias" (excluirían a las instituciones que cuentan con trabajadores no voluntarios o a las que realizan su actividad por motivos legales) u "organizaciones no lucrativas"[32] (también lo son, en cierto modo,

[32] Es la denominación preferida, entre otros, por M. A. Cabra de Luna ("El tercer sector" en Carpi, M. (ed.), *El sector no lucrativo en España*, Pirámide, Madrid, 1999) o J. Ruiz Olabuénaga (*El sector no lucrativo en España*, Fundación BBV, Bilbao, 2000).

las organizaciones que forman parte del sector público y, además, en algunos casos pueden existir retribuciones o resultados económicos que se distribuyen entre sus miembros)[33].

La definición negativa empleada –lo que no hacen las familias, las empresas o las instituciones públicas– explica en buena medida la brumosa delimitación del tercer sector y la dificultad para poder medir su importancia y su peso económico. Por otra parte, el crecimiento de este sector a lo largo de los últimos años no sería sino una consecuencia de la crisis del Estado de Bienestar o de la incapacidad de las Administraciones Públicas para gestionar de manera adecuada los servicios de bienestar, lo que dificulta aún más la determinación de las fronteras del tercer sector y su autonomía respecto al sector público.

Por empezar por el último aspecto mencionado en el párrafo anterior, debemos recordar que la crisis del Estado de Bienestar se ha presentado como el final de una era de consenso sobre el papel del Estado en la provisión de servicios sociales, olvidando algunos elementos a nuestro juicio claves para entender el funcionamiento de dicho modelo[34]:

- Por un lado, desde la creación, especialmente en Europa, de las infraestructuras y los servicios propios del Estado de Bienestar, los servicios sociales han sido provistos tanto por entes públicos como por instituciones privadas. En otros términos, podría decirse que la existencia y la actividad del tercer sector son antiguas en el tiempo y que sus instituciones siempre han desempeñado tareas relevantes en este ámbito. Los servicios sociales son los medios desarrollados por la colectividad para promover finalidades de carácter social, tales como las que señalaba Townsend en 1975[35]: la justicia social, la libertad, la prevención de las enfermedades, la integración en la comunidad, la abolición de la pobreza y la miseria, la armonía entre razas, la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, el pleno empleo y, especialmente, la igualdad social.

- Por otra parte, los dos sistemas de bienestar (público y privado) no deben entenderse como compartimentos estancos sino como ámbitos estrechamente interrelacionados. Así sucede, por ejemplo, con el empleo por parte de las empresas o instituciones privadas de profesionales de la sanidad o la educación formados por las instituciones públicas; la coexistencia de pensiones públicas y privadas; o el dinero entregado por los departamentos de servicios sociales a las clínicas y centros privados de reposo

---

[33] Sobre la distinción de los términos anteriores respecto a otros como sociedad civil o economía social puede consultarse Ruiz Olabuénaga, J., *op. cit.*

[34] Walker, A., "The Political Economy of Privatisation", en Legrand, J. y Robinson, R., *Privatisation and the Welfare State*, Unwin Hyman Ltd., Londres, 1989, p. 22 y ss.

[35] Townsend, P., *Sociology and Social Policy*, Harmondsworth, Midds, Penguin, 1975.

para la atención de las personas mayores. Otras manifestaciones de las relaciones entre el sector público y el privado son las subvenciones públicas como fuente de recursos del tercer sector; los conciertos, los contratos de servicios o las delegaciones que las Administraciones Públicas realizan con las instituciones privadas; la participación de las Administraciones Públicas en patronatos y juntas de gobierno de instituciones privadas; los proyectos y centros compartidos, cogestionados, codirigidos o cofinanciados; o las regulaciones y controles públicos de determinados aspectos de la provisión social de servicios a cargo del tercer sector.

- Adicionalmente, la utilización de mecanismos de mercado es una característica común de muchos servicios públicos, del mismo modo que es común la regulación pública de los servicios privados. Los ejemplos, en este caso, son múltiples y variados en sectores tan diversos como la vivienda, la educación, los servicios sociales o la salud.

En consecuencia, tal vez sea razonable considerar la existencia de una línea de continuidad entre los dos casos polares de provisión de bienes y servicios en cualquier sociedad: los servicios gestionados y financiados totalmente por el sector público y los organizados y financiados completamente por las instituciones privadas. La mayor parte de las actividades relacionadas con el bienestar, sin embargo, se ubicarían en las situaciones intermedias de dicha línea y, por lo tanto, quizás fuera más apropiado hablar de un sistema de gestión mixta de los servicios de bienestar. Por eso, no parece que tenga mucho sentido fundamentar la defensa o la justificación del tercer sector en la incompetencia o la incapacidad del sector público, en sus efectos nocivos sobre los incentivos y la responsabilidad individual o en el coste de eficiencia que supone su actuación. Sin duda, no se puede negar la necesidad de introducir reformas en el ámbito de los servicios suministrados públicamente para corregir sus deficiencias más evidentes. Sin embargo, proponer como alternativa la mera privatización de los servicios públicos no es siempre la mejor solución.

La provisión adecuada de los servicios de bienestar ha de hacerse de modo que se puedan corregir los problemas más graves de desigualdad o dependencia, garantizando al mismo tiempo la universalidad en el aseguramiento de los derechos sociales, la atención a las necesidades de los ciudadanos y el control democrático de tal provisión. Como señalaba Titmuss[36] en 1968 al referirse a algunas de las prestaciones típicas del Estado de Bienestar: "Si estos servicios (de bienestar) no fueran provistos por todos los ciudadanos en beneficio de todos, o no estarían disponibles para nadie, o lo estarían solamente para aquellos que pudieran financiarlos, mientras que el resto recibiría esos servicios de tal modo que implicaría para ellos un sentido de inferioridad y estigma".

---

[36] Titmuss, R. M., *Commitment to Welfare*, Allen and Unwin, Londres, 1968.

La búsqueda del contenido y las fronteras del tercer sector se ve también dificultada por los procesos actuales de desagregación, desconcentración, descentralización y privatización del sector público, lo que nos obliga a revisar de nuevo la determinación de las fronteras entre lo público y lo privado.

4.2 ¿Quiénes son tercer sector?

Los esfuerzos realizados en el campo de la comparación internacional permiten delimitar en cierto modo el tercer sector, a pesar de la arbitrariedad que cualquier conceptualización, en un campo tan complejo como éste, lleva aparejada. En esa dirección, Salamon *et al.*[37] han propuesto cinco criterios que permiten definir el tercer sector a partir de las entidades que lo componen:

- Que se trate de organizaciones con una estructura institucional formal y con una pervivencia en el tiempo de más de un año.
- Que sean autónomas, es decir, que controlen sus actividades y tengan sus propios órganos de gobierno.
- Que tengan carácter privado. Aunque puedan tener convenios con Administraciones Públicas y recibir una parte o la totalidad de sus ingresos del sector público, deben estar separadas institucionalmente de los poderes públicos.
- Que no tengan ánimo de lucro, lo que se traduce en que no repartan beneficios entre sus componentes, aunque quepa la posibilidad de acumular excedentes en un período, los cuales, en todo caso, deben ser reinvertidos en ejercicios posteriores.
- Que sean de adscripción esencialmente voluntaria, tanto respecto a los recursos que reciban (donaciones) como en relación con las modalidades de empleo.

Cualquiera de los criterios anteriores podría plantear problemas a la hora de su aplicación para determinar los componentes del tercer sector en una realidad concreta como puede ser la española. En algunos casos, los rasgos organizativos pueden estar desdibujados; la autonomía muy recortada (pensemos en entidades dependientes de órdenes religiosas o partidos políticos); su carácter privado puede cuestionarse por su estrecha dependencia de alguna institución pública; pueden producirse en ocasiones excedentes como consecuencia de su actividad; y, desde luego, pueden coexistir (de hecho, suele ocurrir) trabajadores voluntarios con otros profesionalizados y que obtienen retribución, y la financiación propia con la ajena.

---

[37] Salamon, L. *et al.*, *Global Civil Society: Dimension of the Nonprofit Sector*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999.

4.3 Diversidad y heterogeneidad

Se suele señalar que las instituciones del tercer sector tienen algunas ventajas respecto a las que desarrollan su actividad en el sector privado o en el público, especialmente en el campo de las prestaciones sociales: en relación con el sector privado, porque su carácter no lucrativo ofrece una imagen positiva de estas instituciones, por su preocupación por la solidaridad y la igualdad, en oposición a la búsqueda del interés individual y particularista; respecto al sector público, por su mayor proximidad a los ciudadanos y sus problemas y por su superior autonomía y flexibilidad.

No obstante, no siempre las entidades integradas en el tercer sector responden a la imagen altruista y solidaria que de ellas se predica y, por otra parte, su aparente autonomía, con mucha frecuencia, no es tal. Las conexiones y dependencia con y del sector público –como se señalaba con anterioridad– son muy habituales, bien por la vía de las subvenciones o bien como consecuencia de la obtención de alguna concesión o privilegio del mismo. Adicionalmente, la preocupación por la eficiencia que suele plantearse en las organizaciones más grandes del tercer sector acaba por reproducir los errores y defectos de las grandes empresas o de las oficinas públicas. Las consecuencias son el crecimiento excesivo y la burocratización, con la consiguiente pérdida de flexibilidad.

Cuadro 3 – Clasificación Internacional de Organizaciones No Lucrativas (CIONL)

1	Cultura, deporte y ocio: teatros, sociedades culturales, clubes deportivos.
2	Educación e investigación: escuelas, centros de formación de adultos, institutos de investigación.
3	Salud: hospitales, centros de rehabilitación, ambulancias voluntarias.
4	Servicios sociales para la infancia, tercera edad, refugiados, de emergencia y ayuda.
5	Medio ambiente: restauración medioambiental, protección de la naturaleza.
6	Desarrollo comunitario y vivienda: organizaciones de comunidad, asociaciones de vecinos.
7	Derechos civiles, asesoramiento legal y político: grupos de derechos y libertades cívicas, de defensa del consumidor, organizaciones políticas.
8	Intermediarios filantrópicos y promoción del voluntariado: plataformas de voluntariado, fundaciones de recolección y distribución de fondos.
9	Actividades internacionales: programas de ayuda, grupos de desarrollo o de derechos humanos.
10	Religión: iglesias y otros centros de culto.
11	Asociaciones profesionales y sindicatos: asociaciones de empresarios, de trabajadores, de profesionales.
12	Otras: mutualidades de previsión social.

Fuente: ONU, *International Standard Industrial Classification.*

La diversidad y heterogeneidad de las instituciones que forman el tercer sector son dos de sus características básicas, como se desprende del repaso de los tipos de organizaciones que lo integran, según la clasificación utilizada por la Universidad Johns Hopkins en su estudio de comparación internacional (cuadro 3).

Desde el punto de vista internacional[38], como se pone de manifiesto en el estudio comparativo llevado a cabo por los especialistas de la Universidad Johns Hopkins, la primera nota a destacar es el crecimiento de la actividad privada y voluntaria en todo el mundo, aunque con mayor intensidad en los países más desarrollados. Otras tendencias particulares puestas de manifiesto en dicho informe son el predominio, en valores medios, de la subvención como mecanismo básico de financiación (cerca del 50% de los casos); una especialización relativamente modesta en tareas de acción social (alrededor del 20%, aunque la dispersión es aquí mayor, sobre todo por las características peculiares de los países anglosajones); la tendencia a la burocratización, en parte como proceso de mimetismo respecto a las instituciones públicas de las que en buena medida dependen; y una propensión a la sobrecomercialización, en el sentido de imitar (especialmente las organizaciones más grandes) los comportamientos de las empresas en el sector mercantil de la economía.

En el caso español, el número total de entidades integrantes del tercer sector, al final de los años noventa, se estimaba que ascendía a 253.507, de las que el 69% eran asociaciones y el 23% clubes deportivos (tabla 10). En general, la dimensión del tercer sector español es similar a la de otros países europeos, con algunos elementos diferenciales que comentaremos luego.

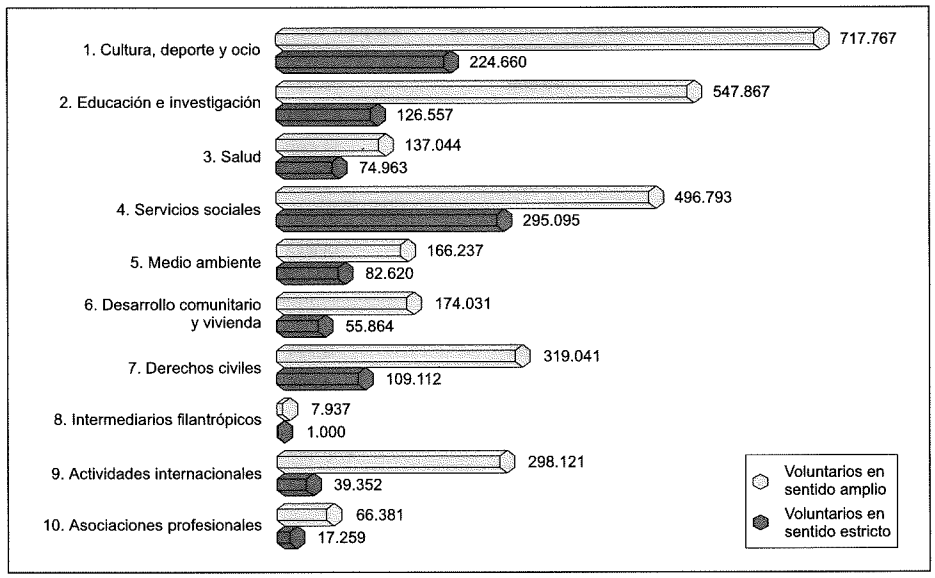
Tabla 10 – Entidades integrantes del tercer sector en España por tipo. 1995

	Número	Porcentaje
Asociaciones	174.916	69,0
Fundaciones	5.698	2,2
Cooperativas	7.822	3,1
Mutualidades de previsión social	400	0,2
Centros de enseñanza	6.392	2,5
Clubes deportivos	58.085	22,9
Cajas de ahorro con obra social	50	0,0
Hospitales	144	0,1
Total	**253.507**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ruiz Olabuénaga, J. (dir.), *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBV, Bilbao, 2000.

[38] Seguimos en este punto los datos del trabajo de J. Ruiz Olabuénaga (*op. cit.*), que reproduce el análisis de comparación internacional realizado por la Universidad Johns Hopkins sobre 22 países.

Gráfico 14 – Número de voluntarios en entidades del tercer sector. 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ruiz Olabuénaga, J. (dir.), *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBV, Bilbao, 2000.

En relación con los distintos campos de actividad, el mayor número de organizaciones se encuentra en el ámbito de la cultura, el deporte y el ocio (60%). A cierta distancia, otros sectores que cuentan con un elevado número de organizaciones son el de educación e investigación, desarrollo comunitario y vivienda y derechos civiles y asesoramiento legal.

Entre las personas que trabajan en el tercer sector, como es obvio, el peso del voluntariado es muy relevante[39]. Según el estudio de J. Ruiz Olabuénaga, el número de voluntarios en sentido estricto (quienes dedican más de 16 horas mensuales) ascendía, en 1995, a 1.026.482 personas, mientras que el de voluntarios en sentido amplio (los que dedican una hora al mes como mínimo) era de 2.931.219. Por sectores, los mayores volúmenes de voluntarios se concentraban en los servicios sociales, en el de cultura, deporte y ocio, en el de educación e investigación y en el de derechos civiles y asesoramiento legal. Como se observa en el gráfico 14, el subsector de los servicios sociales contaba con cerca de 300.000 voluntarios en sentido estricto (es el que concentra mayor número de este tipo de voluntarios) y casi 500.000 en sentido amplio.

---

[39] Hay que señalar que la medición exacta de la actividad voluntaria en España es difícil de realizar, debido a la inexistencia de estadísticas oficiales fiables. Una fuente de información importante son los datos que presentan las ONGs de acción social en sus solicitudes para el 0,52% del IRPF, pero estas cifras pueden estar sesgadas al alza debido a que el número de voluntarios es un criterio para otorgar subvenciones.

Tabla 11 – Empleo equivalente total en entidades del tercer sector. 1995

	Empleo remunerado equivalente	Empleo voluntario equivalente	Empleo equivalente total
1. Cultura, deporte, ocio	55.856	55.151	111.007
2. Educación e investigación	119.218	31.262	150.479
3. Salud	58.000	18.562	76.562
4. Servicios sociales	151.224	73.016	224.239
5. Medio ambiente	1.652	20.408	22.061
6. Desarrollo com. y vivienda	53.298	13.842	67.141
7. Derechos civiles	15.997	27.031	43.028
8. Intermediarios filantrópicos	500	247	747
9. Actividades internacionales	9.380	9.794	19.174
10. Asociaciones profesionales	8.629	4.285	12.914
11. Otras	1.425	–	1.425
Total	**475.179**	**253.599**	**728.778**

Fuente: Ruiz Olabuénaga, J. (dir.), *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBV, Bilbao, 2000.

Tabla 12 – Empleo equivalente en el tercer sector como porcentaje del empleo equivalente total no agrario en diversos países. 1995

	Remunerado	Voluntario	Total
Holanda	12,6	6,1	18,7
Irlanda	11,5	2,7	14,2
Bélgica	10,5	2,5	13,0
Estados Unidos	7,8	4,1	11,9
Israel	9,2	1,8	11,0
Reino Unido	6,2	4,4	10,6
Australia	7,2	2,9	10,1
Francia	4,9	4,7	9,6
Alemania	4,9	3,1	8,0
Media de países	**4,8**	**2,1**	**6,9**
España	4,5	2,3	6,8
Finlandia	3,0	3,3	6,3
Argentina	3,7	2,3	6,0
Austria	4,5	1,2	5,7
Japón	3,5	1,1	4,6
Colombia	2,4	0,7	3,1
Perú	2,4	0,5	2,9
República Checa	1,7	1,0	2,7
Brasil	2,2	0,3	2,5
Hungría	1,3	0,3	1,6
Rumania	0,6	0,7	1,3
Eslovaquia	0,9	0,3	1,2
México	0,4	0,3	0,7

Fuente: Ruiz Olabuénaga, J. (dir.), *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBV, Bilbao, 2000.

El empleo equivalente total (sumando el remunerado y el voluntario normalizados a jornada completa) en el tercer sector ascendía a 728.778 personas en 1995 (tabla 11). Una vez más, es el subsector de servicios sociales el que concentra mayor número de empleos (224.239), seguido de educación e investigación (150.479) y cultura, deporte y ocio (111.007).

Si comparamos esta cifra con la del empleo equivalente total no agrario de la economía española (tabla 12), el empleo en el tercer sector –tal como se ha definido– representaba en 1995 el 6,8% del total, porcentaje similar a la media de los países estudiados por la Universidad Johns Hopkins (máximo en Holanda, 18,7%, y mínimo en México, 0,7%).

En relación con los datos económicos, el gasto total del tercer sector, incluyendo la imputación del valor del voluntariado, representaba en 1995 el 5,8% del PIB generado en la economía española en ese mismo año. La mayor parte de ese gasto se destina al personal (especialmente si se incluye la imputación del valor del voluntariado). En algunos subsectores el peso del gasto de personal es muy elevado, como ocurre en el de educación e investigación y en el de servicios sociales, el sector que más nos interesa en este trabajo. En este último, como se observa en la tabla 13, el gasto de personal representa el 52,3% del gasto total (36,7% en el conjunto del tercer sector), porcentaje que se eleva al 87,4% (58,2% el valor medio) si incluimos la imputación del coste de trabajo voluntario.

Por último, respecto a los ingresos, en valores medios, el mayor componente es el de cuotas y pagos por servicios, seguido por los fondos públicos y las donaciones privadas. Si al peso de las donaciones privadas se

Tabla 13 – Principales gastos e ingresos del tercer sector y del subsector de servicios sociales. 1995

	Sector no lucrativo		Servicios sociales	
	Millones de pta.	Porcentaje	Millones de pta.	Porcentaje
Gastos				
Remuneración de personal	1.501.068	36,7	378.059	52,3
Imputación coste trabajo voluntario	879.988	21,5	253.364	35,1
Otros gastos corrientes	1.317.506	32,2	67.904	9,4
Gastos de capital	396.674	9,7	23.472	3,2
Total	**4.095.236**	**100**	**722.799**	**100**
Ingresos				
Subvenciones y fondos públicos	1.033.253	25,2	228.145	31,6
Donaciones privadas y filantropía	605.421	14,8	93.887	13,0
Cuotas y pagos de servicios	1.576.574	38,5	147.403	20,4
Ingresos en especie	879.988	21,5	253.364	35,1
Total	**4.095.236**	**100**	**722.799**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ruiz Olabuénaga, J. (dir.), *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBV, Bilbao, 2000.

imputa el valor de los ingresos en especie, el porcentaje se aproxima al que representan las cuotas y pagos por servicios. Las subvenciones y fondos públicos son especialmente significativos en los campos de la educación y los servicios sociales, mientras que es el sector de cultura, ocio y deporte el que recibe mayores donaciones privadas. Si se computa el voluntariado, los servicios sociales pasan a ocupar uno de los primeros puestos como perceptores de donaciones privadas. El principal ingreso del subsector de servicios sociales es el procedente del trabajo voluntario (35,1%), seguido del obtenido a partir de subvenciones y fondos públicos. Se puede afirmar, por tanto, que se trata de un componente del tercer sector muy sustentado en las aportaciones privadas en especie y en las públicas de carácter monetario. Es preciso señalar que, atendiendo a otros estudios, el peso de las subvenciones como fuente de financiación de las entidades de acción social es aun mayor de lo recogido en la tabla 13[40].

4.4 Tercer sector e integración social

Intentaremos determinar las entidades del tercer sector que desarrollan su actividad en áreas de integración social o, en otros términos, que pretenden combatir la exclusión social y la pobreza.

En cierto sentido, el concepto de exclusión en su más amplia versión exigiría tomar en consideración a las entidades que trabajan en el campo de los servicios sociales, pero también a las que realizan sus actividades en el mundo de los llamados bienes preferentes (educación, salud, vivienda), cuando la acción del Estado es manifiestamente incapaz de garantizar correctamente su provisión. Sin embargo, es preciso limitar el ámbito de referencia de las instituciones contempladas, por lo que parece razonable, siguiendo la opción tomada por otros trabajos, circunscribir el tercer sector en el campo de la integración social a las organizaciones que trabajan en la lucha contra la desigualdad y la exclusión. En ese sentido, como propone el grupo de Analistas Socio-Políticos[41], desde una perspectiva jurídica, son cinco los tipos de organizaciones españolas que se incluirían en el concepto de tercer sector que aquí nos interesa:

1. Las asociaciones con finalidad de asistencia social a las que se refiere la ley de 1964 y las normas de desarrollo y modificación de la misma.

---

[40] Véase Martínez Martín, M. I. *et al.*, *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Fundación Tomillo, Madrid, 2000. Hay que resaltar que este informe define el tercer sector dedicado a la acción social con un criterio más amplio que el usado para delimitar el subsector de servicios sociales en J. Ruiz Olabuénaga. Por otra parte, M. I. Martínez Martín extrae los datos de una encuesta realizada a unas 200 ONGs, mientras que el trabajo de J. Ruiz Olabuénaga se basa en registros administrativos.

[41] Analistas Socio-Políticos, *El tercer sector en acción social en España. Proyecto de investigación*, ASP, Madrid, 2000, *mimeo*.

Se sumarían también las estructuras de coordinación creadas para integrar a tales asociaciones. Entre 1964 y 1993 se crearon 810 asociaciones de utilidad pública, de las que el 17% se calificaban como filantrópicas o de promoción social.

2. Las fundaciones con la misma finalidad contempladas por la Ley de Fundaciones de 1994. Se trata de fundaciones de asistencia social que trabajan con diversos colectivos con problemas de exclusión (familias, tercera edad, marginados, inmigrantes, etc.).

3. Las entidades creadas por instituciones religiosas sometidas al derecho canónico.

4. Los organismos asistenciales que forman parte de la obra social de las cajas de ahorro.

5. Otros organismos que, reuniendo las características antes comentadas, contemplen entre sus fines tareas de integración social.

Como es natural, esta enumeración no es exhaustiva y, en todo caso, responde a la opción de dejar fuera del tercer sector a todas aquellas entidades de carácter informal que también actúan en el campo de la integración social, en coherencia con el concepto de tercer sector asumido. La razón para su exclusión es, esencialmente, de carácter informativo. Es muy difícil conocer la importancia de dichas entidades, tanto en número como en relación con sus características principales o su peso económico relativo respecto a otras instituciones o determinadas variables económicas relevantes.

La parte del tercer sector dedicada a tareas de integración es, sin duda, aquella donde más claramente intervienen las organizaciones no lucrativas, probablemente como consecuencia de la menor expansión en este ámbito de las actividades públicas y de la propia utilización desde la Administración Pública de las organizaciones voluntarias como instrumentos de atención a determinados colectivos marginados o excluidos. En ese sentido, hemos de recordar el peso de las subvenciones y de los fondos públicos en la financiación de las actividades de este tipo de instituciones. Como se ha señalado[42], las organizaciones voluntarias han desempeñado un papel significativo como agentes activos de la expansión del Estado de Bienestar, transformando los problemas particulares de algunos colectivos en verdaderos problemas comunes que deben pasar a ser responsabilidad de las instituciones públicas.

Por otra parte, en algunos casos, las tareas de atención a los problemas sociales se han convertido en actividades rentables, lo que ha implicado la

---

[42] Rodríguez Cabrero, G. y Montserrat, J. (ed.), *Las entidades voluntarias en España*, Ministerio de Asuntos Sociales, 1996.

entrada de operadores privados con ánimo de lucro en determinados sectores. De esta forma, podría decirse que las organizaciones voluntarias, con la colaboración y la ayuda de las instituciones públicas, han actuado como inductoras de áreas de actividad económica privada en algunos ámbitos de los servicios sociales.

Los principales estudios realizados sobre el tercer sector especializado en labores de integración social ponen de manifiesto las mismas características que se presentan en el análisis general del tercer sector: la gran heterogeneidad de sus componentes y la dificultad para obtener información fiable sobre sus características y su peso económico. El trabajo del grupo de Analistas Socio-Políticos recoge los principales resultados de las investigaciones citadas sobre las características del tercer sector en el ámbito de la integración social en España, que sintetizamos en los puntos siguientes:

a) Según el estudio comparativo llevado a cabo desde la Universidad Johns Hopkins, alrededor del 31% del empleo total del tercer sector se localizaba en el área social (porcentaje superior al de la mayoría de países de nuestro entorno, aunque las cifras absolutas son sensiblemente inferiores a las de otros países como Francia o Alemania)[43].

b) En relación con el grado de participación de los ciudadanos en las organizaciones de integración social, los trabajos de F. Mota y F. Andrés Orizo[44] parecen concluir que, a lo largo de los últimos años, se habría producido un aumento de la participación ciudadana en este tipo de organizaciones, especialmente por parte de los jóvenes. En 1994, se calculaba que aproximadamente el 7% de la población participaba en alguna asociación de carácter benéfico-social. El perfil de quienes colaboraban más, además de esa mayor inclinación de los jóvenes, sería el siguiente: varones, con niveles socioeconómicos medios o altos, niveles de estudio elevados y mayor propensión a intervenir en asuntos públicos[45].

Otras valoraciones que se contienen en el análisis de la Universidad Johns Hopkins son que, en el caso español, la expansión del voluntariado ha sido modesta respecto a lo que ocurre en nuestro entorno y, por otra parte, que no existe, a diferencia de otros países, un cuadro normativo articulado y actualizado que pueda facilitar el proceso de integración europea en este ámbito.

---

[43] Lo que indicaría un desarrollo más modesto del tercer sector español. Las cifras de empleo, como nos recuerdan los autores, pueden estar sesgadas al alza por la inclusión en el caso español de instituciones de gran dimensión como la ONCE.

[44] Véase Mota, F., "La realidad asociativa en España", en Subirats, J. (ed.), *¿Existe sociedad civil en España?*, Fundación Encuentro, Madrid, 1999; y Andrés Orizo, F., *Sistema de valores en la España de los 90*, CIS, 1996.

[45] Mota, F., *op. cit.*, p. 43.

c) En cuanto a la localización geográfica de las organizaciones, según el estudio de Cortés y otros[46], el 29% de las organizaciones no gubernamentales actúa en el nivel municipal, el 35% en el provincial y regional y el 36% en el ámbito nacional o internacional. Por otro lado, se destaca la existencia de una cierta concentración en Madrid, Cataluña y Andalucía. En general, la vinculación al territorio está justificada por el tipo de tareas que realizan y por la necesidad de proximidad con los colectivos de beneficiarios.

d) Es difícil determinar los rasgos organizativos básicos de las entidades del tercer sector dedicadas a actividades de integración social, dada la enorme heterogeneidad del mismo. No obstante, los diversos trabajos realizados en España han puesto de manifiesto: la juventud relativa de las organizaciones de voluntariado[47]; la tendencia a su progresiva institucionalización y regularización frente a modos de actuación más espontáneos; la conexión de esa tendencia a la institucionalización con el tamaño de las organizaciones (más cuanto mayor sea la entidad); el predominio de un discurso en cierto modo "autonomista" de las organizaciones que confía en la coordinación interasociativa y el trabajo voluntario para reforzar el asociacionismo en España, aun contando con el apoyo público para desarrollar el sistema de bienestar[48]; el crecimiento en la práctica de dicha coordinación interasociativa; el peso aún importante, aunque decreciente, de la Iglesia; y la escasa presencia de organizaciones creadas a instancias de partidos políticos o sindicatos.

e) Los análisis sobre la composición de las organizaciones del tercer sector social muestran la complejidad y heterogeneidad del mismo en lo que respecta a los recursos humanos. Algunos rasgos que se observan en los diversos estudios que se han ocupado de este problema son: la notable movilidad de quienes trabajan de forma voluntaria o asalariada en el sector y el importante porcentaje que representan los contratos a tiempo parcial; el peso relevante de la población joven (el 70% de quienes realizan actividades en las entidades estudiadas por Cortés y otros eran menores de 30 años), una buena parte compuesta de estudiantes; aunque parece detectarse un cierto predominio de trabajadores asalariados, en general los salarios son bajos en todas las categorías ocupacionales; por último, se

---

[46] Cortés, L. *et al.*, *Las organizaciones de voluntariado en España (Proyecto Volmed)*, Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, Madrid, 1999.

[47] Según Martínez Martín, M. I. *et al.* (*op. cit.*), el 47% de las ONGs de acción social nació en la década de los noventa. Conviene notar, sin embargo, que este dato no debe atribuirse sólo a la juventud de la actividad voluntaria en España, sino también al pequeño tamaño de las organizaciones y su escaso grado de *supervivencia*.

[48] Véase Rodríguez Cabrero, G. y Montserrat, J. (ed.), *op. cit.*, p. 123. En todo caso, un 83% de las ONGs de acción social tienen un convenio o acuerdo de gestión de servicios con algún organismo público, según Martínez Martín, M. I. *et al.* (*op. cit.*).

considera que el sector tiene una clara potencialidad de generación de nuevo empleo en el futuro.

f) Desde el punto de vista de los recursos financieros del tercer sector dedicado a actividades de integración social, el 48,6% de los mismos procedía de subvenciones, porcentaje superior al valor medio de los 22 países estudiados por la Universidad Johns Hopkins (45%), el 31,4% de pagos por servicios (37%) y el 20% de donaciones privadas (18%)[49]. El predominio de las subvenciones genera, según algunos trabajos, una cierta dependencia de las organizaciones voluntarias respecto al sector público, de modo que, en ocasiones, el logro de la subvención se convierte en el objetivo fundamental a costa de los que justificaron el inicio de la actividad. Por último, respecto a la actividad que llevan a cabo las entidades que estudiamos, parece detectarse una cierta relación entre el tamaño de las organizaciones y el peso que en sus presupuestos tiene el gasto de personal: las organizaciones más pequeñas, en general, dedican más recursos a la ejecución de las actividades que constituyen su objeto social que las más grandes, que están con frecuencia más condicionadas por el número de sus integrantes y la cuantía de sus remuneraciones.

5. Políticas de integración: menos centralización, ¿más eficacia?

Una vez estudiados los rasgos principales de las políticas de integración llevadas a cabo desde el sector público y el papel desempeñado por el tercer sector en el mismo ámbito, es necesario analizar el impacto que sobre las estrategias de integración han tenido dos procesos de enorme relevancia en España, especialmente a partir de los años ochenta. Nos referimos a la descentralización del sector público y a las políticas y estrategias de privatización y de mayor participación de los agentes privados en la producción y gestión de servicios tradicionalmente suministrados por las Administraciones Públicas.

La complejidad de los procesos de exclusión a los que nos venimos refiriendo y la diversidad de políticas y estrategias puestas en práctica hacen que el abanico de actores implicados en su desarrollo sea realmente amplio. Tal diversidad ha obligado en los últimos años a sucesivos procesos de articulación de competencias entre los distintos niveles de las Administraciones Públicas, por un lado, y a la necesidad de buscar nuevos equilibrios entre la iniciativa pública y la privada en la gestión de estas actuaciones, por otro. Puede decirse que existen claras interacciones entre ambas

[49] Estos porcentajes son coincidentes con los recogidos en la tabla 13 si descontamos los ingresos procedentes del trabajo voluntario.

formas de descentralización –territorial y funcional–, hasta el punto de que es difícil explicar el desarrollo de una de las dos vertientes sin hacer referencia explícita a los cambios registrados en la otra.

Así, por ejemplo, no se puede comprender el intenso crecimiento de las iniciativas locales en materia de integración social sin tener en cuenta los procesos de movilización social que cristalizan en una participación más activa y sólida del tercer sector. Pocos ámbitos de la intervención social presentan un potencial tan notable como las iniciativas autonómicas en materia de inserción para vertebrar dos de las principales demandas en la reestructuración del Estado de Bienestar: una mayor participación de las Administraciones territoriales y una estrategia de gestión del bienestar social mucho más plural. El desarrollo de proyectos de integración ligados al entorno local de los beneficiarios obliga a sustentar la gestión pública en la colaboración de un amplio elenco de actores sociales (sindicatos, fundaciones, ONGs, etc.), así como a intensificar la coordinación de los distintos niveles públicos con competencias en la administración de estos servicios y prestaciones.

La combinación de mayores avances en la descentralización territorial y la aplicación de nuevos modelos de reparto de responsabilidades en la gestión del bienestar social, a la vez que vincula la política social con procesos dinámicos de desarrollo local y crecimiento interno, constituye una potencial fuente generadora de efectos positivos en el entorno. Las políticas de integración así contempladas no sólo mantendrían su función compensadora o preventiva tradicional, sino que servirían, además, como estímulo del crecimiento económico local, sustentadas en una mayor vertebración social.

Ahora bien, las sinergias derivadas de la confluencia de ambos procesos sólo se concretan en la práctica cuando existen los recursos y la coordinación imprescindibles para evitar posibles desigualdades interterritoriales o modelos de participación de los agentes sociales "viciados". Éstos se producen cuando se establecen cadenas de dependencia no sólo entre los destinatarios de las políticas de integración y la Administración, sino también entre las entidades del tercer sector y los propios poderes públicos, cuando la supervivencia de aquéllas depende casi exclusivamente del flujo de subvenciones.

Todos estos elementos sirven para ilustrar los cambios organizativos que han tenido lugar en estas políticas. ¿Ha supuesto la creciente participación de las Administraciones territoriales una mejora importante en los resultados? ¿En qué medida la descentralización territorial de algunas prestaciones y servicios puede haber dado lugar a diferencias importantes entre regiones? ¿Ha implicado la participación creciente del tercer sector avances importantes en la integración de los colectivos excluidos? ¿Qué contradicciones implican estos procesos? Son, todos ellos, interrogantes

que invitan a analizar con detalle los cambios en los dos ámbitos señalados.

5.1 Protagonismo creciente de autonomías y ayuntamientos

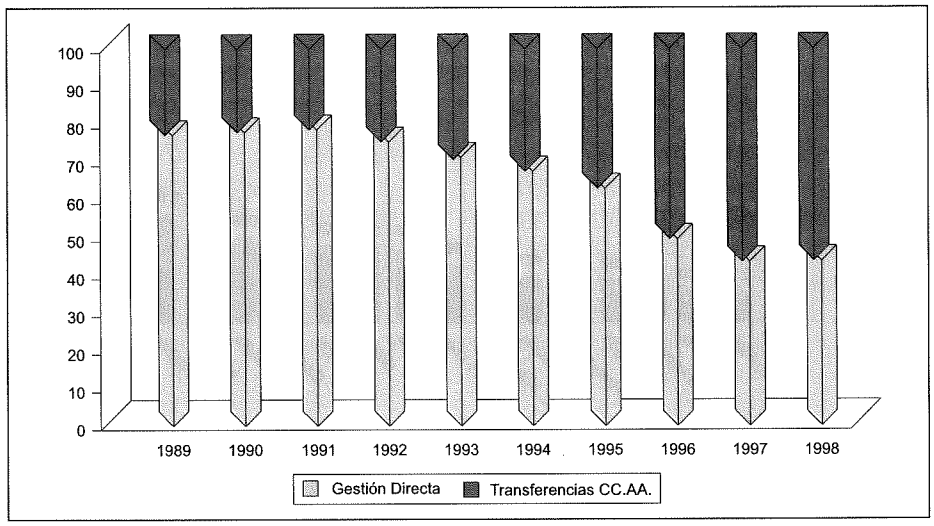
En la década de los años noventa se produjo la consolidación del papel de las Administraciones territoriales en el desarrollo de las políticas de servicios sociales y de prestaciones monetarias para los colectivos excluidos de los sistemas tradicionales de protección social. Ambos procesos, sin embargo, se desarrollaron de forma muy diferente. Mientras que el primero se benefició de los frutos de la coordinación de los tres niveles de la Administración –central, autonómica y local– a través del Plan Concertado, el segundo careció de instrumentos específicos de cofinanciación y de oferta coordinada de un mínimo de prestaciones básicas.

Aunque no puede hablarse todavía de un sistema perfectamente integrado de las políticas de servicios sociales, debido a la variedad de actuaciones y a los problemas de coordinación que todavía persisten, la situación actual se caracteriza por una oferta de servicios sociales más compacta y racional que la que existía a comienzos de la década pasada, cuando la fragmentación era mayor y la división de responsabilidades todavía muy confusa. La especialización en la producción de cada servicio por los distintos niveles administrativos –con la gestión preferentemente local de los servicios de atención primaria y la participación de niveles administrativos superiores en los servicios más especializados y complejos– y el traspaso progresivo de competencias en servicios sociales a las comunidades autónomas han contribuido a crear una red de protección cada vez más sólida. En el gráfico 15 se observa el intenso crecimiento de la descentralización del gasto en el ámbito de los servicios sociales. Hoy parece indiscutible que se trata de una parcela del gasto público en la que el papel de los Gobiernos locales y autonómicos ha pasado a ser decisivo.

No obstante, persisten deficiencias importantes en la descentralización de estos servicios que limitan su contribución positiva a la integración de sus destinatarios. A la crítica general de un uso poco eficaz por parte de los sectores excluidos hay que añadir, en este caso, las contradicciones que suscita la configuración territorial de la red de servicios sociales. El mantenimiento de competencias de la Administración central en un contexto de asunción progresiva de responsabilidades por parte de las comunidades autónomas produce solapamientos y costes. Los esfuerzos emprendidos para coordinar normativas no han obtenido los frutos esperados, por lo que subsisten importantes déficit en esta materia.

En cualquier caso, la coordinación de una oferta mínima de servicios ha permitido dar un salto importante en la universalización de estos sistemas y una relativa igualdad de derechos en todo el territorio.

Gráfico 15 – Evolución de la distribución del gasto de la Seguridad Social en servicios sociales. 1989-1998



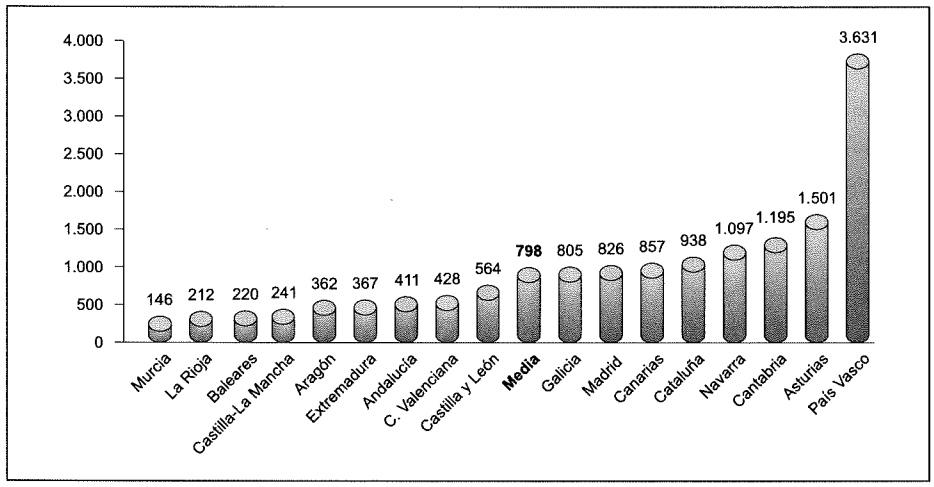
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Muy distinto ha sido el proceso seguido por las prestaciones monetarias destinadas a facilitar la integración socioeconómica de la población más vulnerable. Dichas prestaciones han carecido de una base común en su desarrollo, exclusivamente autonómico, lo que se ha traducido en una limitada dotación presupuestaria y en una importante diferenciación de las cuantías y la cobertura en cada región.

A pesar de estos límites, las rentas mínimas se han consolidado en la mayoría de las regiones como un instrumento clave en la actuación pública a favor de la integración. Como poníamos de manifiesto anteriormente, el número de hogares beneficiarios se multiplicó por siete entre 1990 y 1998 y varias comunidades autónomas han puesto en marcha planes integrales de lucha contra la pobreza y la exclusión que incluyen estrategias innovadoras.

Los problemas que se han planteado en el desarrollo de esta red de seguridad económica son, fundamentalmente, dos. Por un lado, en pocas regiones constituyen un derecho incondicional, por lo que su concesión depende de la disponibilidad presupuestaria y de la discrecionalidad de sus gestores. Por otro, se ha creado un sistema muy desigual, en el que las regiones con mayor renta per cápita o con mayor capacidad económica transfieren, en muchos casos, cantidades de recursos mucho mayores a cada hogar beneficiario que las regiones más pobres.

Gráfico 16 – Gasto en programas de rentas mínimas en pesetas por habitante. 1999



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico 1999*, 2000; y datos de las comunidades autónomas.

El gasto por habitante dedicado a estos programas presenta acusadas diferencias entre unas y otras áreas geográficas, con recursos inferiores a la media en comunidades autónomas que, como Andalucía, Extremadura, Murcia o Castilla-La Mancha, presentan tasas de pobreza muy superiores al conjunto nacional. El País Vasco, por su parte, destaca claramente por encima de todas las demás regiones en la cantidad de recursos destinados a las rentas mínimas, un hecho al que no es ajeno el favorable sistema de financiación de los territorios forales (gráfico 16).

Por tanto, es necesaria –a nuestro juicio– una mayor implicación de la Administración central, que debería facilitar los procesos de inserción vinculados a la prestación y dar coherencia a un sistema de protección asistencial todavía muy fragmentado, además de profundamente injusto por el diferente trato otorgado a personas en idéntica situación de necesidad según el lugar de residencia.

5.2 Mayor participación de los actores sociales

De la misma forma que las políticas de integración han debido responder a las demandas de un reparto más equilibrado de las responsabilidades públicas en su gestión entre jurisdicciones territoriales, durante la última década su diseño ha tenido que adaptarse al deseo de una mayor participación por parte de los actores sociales implicados en la lucha contra la exclusión. La intervención del tercer sector se ha hecho decisiva en

la prestación de servicios compensadores y en el desarrollo de iniciativas de mejora de la autonomía de la población excluida.

El protagonismo adquirido por el tercer sector supone una alternativa al tradicional conflicto de *roles* en la producción de servicios de bienestar social. Desde esta nueva concepción, el papel de los poderes públicos queda más estrechamente ligado al objetivo de protección de la ciudadanía como concepto esencial de una sociedad democrática y solidaria; entre sus principales funciones se encuentra la promoción de las redes de solidaridad destinadas a garantizar la integración social de todos los miembros de la comunidad. Desde el punto de vista del sector no lucrativo, la reformulación de sus objetivos implica un mayor compromiso e interconexión con las actividades llevadas a cabo por el Estado de Bienestar.

Este cambio se justifica por los límites a los que se enfrenta el sector público en sus tareas de asignación de recursos en favor de la población excluida. Límites que no sólo se refieren a las restricciones presupuestarias, sino que aluden también a las dificultades para conocer en muchos casos la situación real de los excluidos y para actuar con celeridad y eficacia ante las situaciones de mayor gravedad. El desajuste entre las necesidades y la oferta pública abre la puerta a la participación del tercer sector y permite la "cohabitación" de la iniciativa privada no lucrativa con el resto de los agentes sociales implicados en las estrategias de integración social.

Desde una perspectiva más concreta, cabe hablar de algunas experiencias en las que cristaliza la intervención del tercer sector como agente último de la iniciativa social en favor de la integración. Tal es el caso, por ejemplo, del empleo de medidas de inserción socioeconómica que han acompañado el desarrollo de los programas de rentas mínimas autonómicas. En algunas comunidades autónomas fue decisiva la contribución de los sindicatos y otras asociaciones para su puesta en marcha. Estos actores participan ahora en las comisiones de evaluación y seguimiento, aunque no todas las regiones han facilitado la participación de la iniciativa social en el desarrollo de los programas.

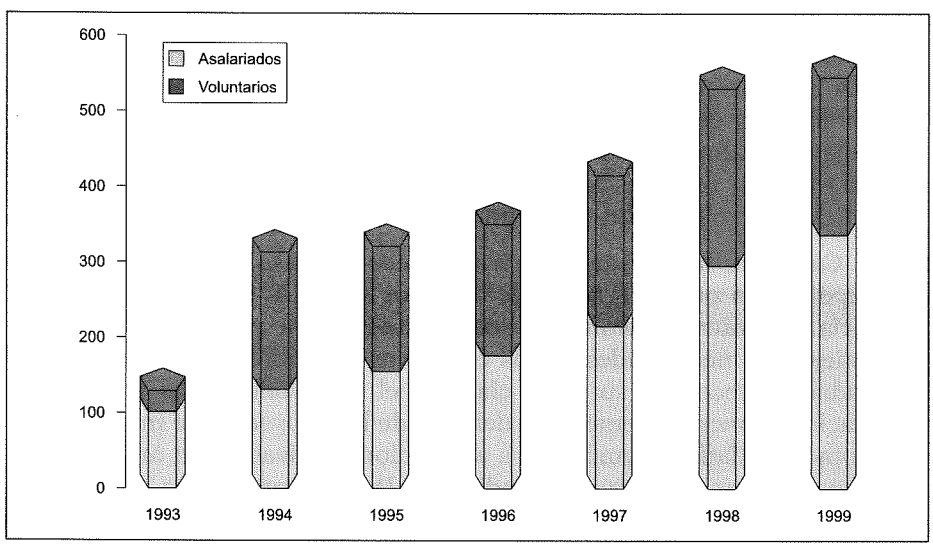
En Cataluña, las entidades privadas reconocidas como colaboradoras desempeñan un papel equiparable al de los servicios sociales de atención primaria. La práctica demuestra que a través de este procedimiento se cubren mejor las necesidades de los colectivos excluidos. En la Comunidad de Madrid se reconoce su papel clave en el desarrollo de las políticas de integración. Concretamente, más del 94% de los proyectos de inserción tienen como entidades promotoras a asociaciones privadas sin ánimo de lucro, asociaciones de vecinos y sindicatos. De tal manera que estas actuaciones, a la vez que canalizan las intervenciones públicas en favor de la integración, se convierten en un medio para instrumentar la participación social en la lucha contra la exclusión.

En otras regiones, sin embargo, la gestión aún está muy centralizada, en el doble sentido territorial y funcional. La limitada capacidad de las corporaciones locales, por ejemplo, muy dependientes de las consejerías autonómicas, impide la expansión de la iniciativa social y reduce las posibilidades de poner el énfasis en el marco local como ámbito preferente para el desarrollo de las políticas de integración.

La cuestión clave, en cualquier caso, más que la descripción del nuevo diseño organizativo de estas prestaciones, es si tal fórmula genera o no efectos sociales positivos. Aunque todavía no contamos con indicadores adecuados que permitan medir la eficacia de la intervención social, algunos datos indirectos permiten clarificar en parte esta cuestión. Uno de ellos es la creación de empleo ligada a la participación de la iniciativa social, que puede medirse a través de distintas vías. La más fácil es el propio empleo creado para hacer posible el funcionamiento del tercer sector en proyectos públicos de integración. El empleo que se generó con esta finalidad en la Comunidad de Madrid ha crecido de manera significativa entre 1993 y 1999 (gráfico 17). Por otra parte, las cifras disponibles confirman que las entidades no lucrativas presentan una alta intensidad en el uso de mano de obra, con un porcentaje creciente de personal remunerado.

Una segunda fuente de generación de empleo, indudablemente más significativa desde el punto de vista de la integración, es el acceso al mercado de trabajo de los beneficiarios de los programas. Aunque los proyectos

Gráfico 17 – Evolución de los profesionales asalariados y voluntarios en los proyectos de inserción de la Comunidad de Madrid. 1993-1999



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

Tabla 14 – Distribución de las familias pobres usuarias de los servicios sociales según las instituciones a las que acuden, por tipo de pobreza. En porcentaje

	Extrema	Grave	Moderada	Precariedad
Comunidades autónomas	12,2	14,7	13,7	13,6
Ayuntamientos	33,0	31,3	35,3	39,5
Cruz Roja	30,0	29,2	24,8	21,0
Cáritas	22,8	22,5	22,3	20,6
Otros	2,0	2,2	3,8	5,1
Total	**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: Los distintos tipos de pobreza se definen según el porcentaje de los ingresos respecto a la renta media disponible nacional: extrema, menos del 15%; grave, entre el 16% y el 25%; moderada, del 26% al 35%; precariedad social, entre el 36% y el 50%.

Fuente: EDIS *et al.*, *Las condiciones de vida de la población pobre en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 1998.

de inserción ligados a las rentas mínimas autonómicas todavía tienen un alcance limitado, en aquellas regiones donde los programas están más consolidados, más de la mitad del total de beneficiarios de las acciones promovidas por la iniciativa social dejan la asistencia pública para ingresar en el mercado laboral.

Otro posible resultado de la iniciativa social es la aproximación de los colectivos más marginados a los servicios sociales y el establecimiento de vínculos sociales antes casi inexistentes. Casi una cuarta parte de los proyectos públicos desarrollados por las entidades privadas sin fines de lucro se dirigen a colectivos en situaciones de especial desarraigo.

Los datos disponibles sobre los servicios a los que acceden los hogares pobres en España confirman la importancia que tiene el sector no lucrativo en la cobertura de las necesidades de este colectivo (tabla 14). Más de la mitad de los hogares en situaciones de pobreza extrema o grave acuden a los servicios de la Cruz Roja, Cáritas y a otras instituciones con características similares, en lugar de acceder a la oferta de las comunidades autónomas y los ayuntamientos. Dado que son los grupos con mayores carencias los que más uso hacen de estos servicios y que son los que requieren, además, una atención más especializada, podemos afirmar que la iniciativa social constituye un pilar fundamental en el desarrollo de proyectos de integración para los colectivos más excluidos.

Esta última conclusión, sin embargo, ha sido también objeto de crítica. La contribución positiva de tales entidades al desarrollo de los procesos de integración social puede entenderse, en ocasiones, como una forma "no deseable" de legitimación de las carencias de la intervención pública. Como señala Rodríguez Cabrero, la cara oscura del desarrollo de las funciones mencionadas –cobertura de necesidades sociales que no puede proveer el

sector público y creación de empleo– radica en "la producción de prestaciones que forman parte de la reducción de la intensidad protectora del Estado de Bienestar, la precariedad generalizada de su empleo y el desplazamiento de trabajo asalariado por trabajo voluntario muchas veces instrumental"[50].

[50] Rodríguez Cabrero, G., "La economía política de las organizaciones no lucrativas", *Economistas*, n. 83, 2000, p. 6-17.

Parte Cuarta

EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo II

EDUCACIÓN EN ESPAÑA: DEBATE SOCIAL Y RETOS PARA EL SIGLO XXI

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. La educación: un reto de todos y para todos

El Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes acaba de cumplir un siglo. Se creó por Decreto del 18 de abril de 1900, firmado por la reina María Cristina y refrendado por el presidente del Consejo de Ministros, Francisco Silvela. Un siglo largo de reformas y contrarreformas en el sistema educativo, acompañadas casi siempre de controversias, que ha provocado debates de interés que nos han ayudado a ver más claro y a adoptar posiciones, no pocas veces azuzadas por las ideologías de cada grupo. Por si fuera poco, en este mismo año 2000 se cumple el primer decenio de la LOGSE, una de las leyes fundamentales de los estudios básicos y secundarios que ahora es objeto de crítica y de polémica. Todo esto justifica la visión de futuro que pretendemos dar a este estudio.

La permanencia de los planteamientos indica que hemos aprendido poco. Los asuntos de la educación siguen proporcionando perplejidades y desconciertos. No se abandonan discusiones de corto alcance –algunas sin transcendencia para la calidad de la educación– que debieran haberse cerrado definitivamente, porque su reiteración cansina con los mismos planteamientos contribuye a nublar los conflictos más que a esclarecerlos y se acumulan así las brumas que impiden descubrir en el horizonte los grandes problemas acuciantes de futuro. Basta pensar, por ejemplo, en el reto de las nuevas tecnologías, que obliga a dar un salto cualitativo en los mismos sistemas de aprendizaje. En nuestro tiempo, aparece con más evidencia la distancia que existe entre los modos clásicos de enseñar del profesor y las maneras de aprender del alumno, con una autonomía individual cada vez mayor, como rasgo común de toda la modernidad.

En todos los Informes de nuestra Fundación hemos dedicado uno o más capítulos a la educación –la principal de nuestras preocupaciones– y en todos ellos hemos intentado reflejar un hecho para nosotros incuestionable, aunque con frecuencia ni se perciba ni se viva así: la educación es un reto de todos y para todos, en la medida en que es la base del desarrollo de los individuos y de la sociedad, porque de ella dependen –y cada vez más– el empleo, la economía, la cultura, los valores y, en definitiva, el futuro de la sociedad.

El carácter común de este reto se seguirá reforzando con nuestra integración creciente al proyecto de la Unión Europea, que exige nuevos ciudadanos capaces de convivir entre sí a través de lazos cada vez más estrechos y de llevar a cabo proyectos conjuntos. Sin olvidar, por lo demás, que

este contexto europeo está llamado a ser permeable también a otros pueblos y culturas, especialmente a los más próximos por razones geográficas, históricas o de otra índole.

No hay que hacer de la escuela ni de la instrucción y educación que en ella se imparten los chivos expiatorios de los males que afectan a nuestra sociedad. Desde la perspectiva del reto común, en este análisis debemos reflexionar con sentido crítico sobre una serie de cuestiones relacionadas con la escuela, la educación y sus problemas, entre ellos: los padres y profesores, los medios y recursos pedagógicos habituales hasta ahora, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la organización escolar en sentido amplio y sus avatares. Esta reflexión no puede prescindir de su contexto inmediato y remoto. Debe, además, poner de relieve hechos y datos y descubrir al mismo tiempo las exclusiones que en el ámbito educativo se han producido y se producen.

Por eso, hacemos nuestras las palabras del director general de la Unesco: "La Unesco considera que una educación que pretenda ser igualitaria, de calidad y dotada de los medios pedagógicos modernos, puede y debe estar al alcance de todos [...]. La gestión de la educación debe acercarse a las comunidades, explicar mejor y tener en cuenta las realidades económicas y culturales. El reto es la educación de niños y mujeres, pero estoy convencido de que para todos los padres lo más precioso es asegurar una buena educación a sus hijos"[1].

Nunca ponderaremos suficientemente que la educación es un bien común, "un bien colectivo que no puede ser regulado por el simple juego del mercado"[2]. Si el derecho a la educación es considerado como una de las más importantes conquistas del siglo XX, la mejora de la educación, su calidad y su consideración como algo de todos y para todos debieran estar entre los principales empeños sociales del siglo XXI. El concepto de "servicio público" debe dominar en todas las discusiones y es el que exige como compañeras inseparables las condiciones de calidad y de equidad.

Toda controversia esconde un reto, un desafío de futuro que suele afectar a las partes contendientes. El diálogo es el único camino para desenmascarar cualquier polémica. El clásico debate entre escuela pública y escuela privada ha impuesto una dualidad que disminuye el empeño común por la calidad y la equidad. Nunca progresaremos por el camino de la discordia entre las mal llamadas "dos redes" del sistema educativo. Nadie ha logrado demostrar que ambos procedimientos, la titularidad estatal y la iniciativa social, tengan necesariamente que ser contendientes en una gue-

---

[1] Matsuura, K., *El País*, 29-5-2000.

[2] Delors, J., *L'éducation: un trésor est caché dedans*, Odile Jacob, Unesco, París, 1996.

rra en la que los dos bandos deben ganar y necesitan progresar. Por el contrario, es una riqueza que necesitamos para la protección del sistema. En todo caso, carece de sentido que los representantes de la escuela pública ataquen a la concertada y viceversa. Por este camino jamás llegaremos al puerto que todos hemos emproado. Todos los centros que cumplen las condiciones de servicio universal y público con calidad y en condiciones equitativas merecen los mayores elogios.

La política educativa debe estar dirigida a mejorar la calidad y la equidad, tanto en la escuela pública como en la privada. Las dos deben cumplir las mismas condiciones exigidas por las leyes en la programación, en la selección de alumnos y en el nivel técnico de los actores dedicados a su servicio. El pleito de la "dualidad de redes" va perdiendo sentido. En todo caso, el enfrentamiento entre ambas sólo podría entenderse en la competencia leal y en la denuncia concreta, sin generalizaciones no comprobadas. La infracción concreta de la ley debe denunciarse a las autoridades educativas. Las denuncias generalizadas desacreditan a los mismos que las formulan. Si la infracción contribuye a la exclusión social, debe ser perseguida con mayor rigor, tanto en la enseñanza concertada como en la pública. En todo caso, cada una de las redes no mejorará por el hecho de sentirse atacada por la otra.

Asumir el reto de la mejora de la calidad de la educación en todos sus aspectos y dimensiones será la mejor manera de situarla en el contexto temporal del inmediato futuro y en el contexto sociopolítico europeo al que pertenecemos. En la *Declaración Conjunta en favor de la Educación*, propiciada por la Fundación Encuentro en 1997, se llegó a un acuerdo refrendado por la inmensa mayoría de las organizaciones de la comunidad educativa. Se decía: "La educación ha de ser objeto de una política de Estado, que garantice los medios, las estrategias y los recursos necesarios para hacer frente al más grande de los retos planteados: el logro de una educación de calidad compatible con los principios de equidad social y de libertad". Se trataba, en definitiva, de resaltar "el carácter básico de la educación como servicio público y de interés social, que integra tanto a la enseñanza pública como a la enseñanza concertada, con su actual equilibrio en el respeto a los principios constitucionales". Allí se apuntaba a los retos de todos, a lo importante y sustantivo en lo tocante a la educación en nuestro país y, además, se "aterrizaba", se concretaba. Respecto a la financiación de la educación pública y la concertada, la misma Declaración proporcionaba una fórmula medida y consensuada: "La potenciación de la enseñanza pública por parte de las Administraciones Educativas, responsables en última instancia de su buen funcionamiento, deberá armonizarse con el derecho de la enseñanza privada a recibir fondos públicos a través del concierto educativo, de acuerdo con las necesidades objetivas de escolarización y según la legislación establecida".

Ya han pasado tres años desde la firma de esta Declaración, que ha marcado un hito que sin duda será reconocido en el futuro y que fue asumida por los grupos políticos del Parlamento y del Senado, que organizaron sesiones especiales con los firmantes. La estrategia parlamentaria de cada partido y el espíritu electoral hizo que aquellas "palmaditas en el hombro" de los representantes del pueblo y sus felicitaciones más entusiastas fueran el prólogo del silencio más absoluto.

2. Educar para vivir juntos

La integración es uno de los objetivos prioritarios de la escuela y de la sociedad. Para lograr este reto en el futuro inmediato es indispensable articular una serie de determinaciones y decisiones, sin cuya puesta en práctica todo quedaría en mera declaración de intenciones. A continuación se formulan a modo de propuestas:

- Iniciar un amplio debate sobre el papel de la escuela. Éste debe llevarse a cabo con y entre especialistas, pero abierto a la sociedad, con implicación de todos, especialmente de las Administraciones, los profesores, las familias y las fuerzas sociales y económicas (partidos, sindicatos y asociaciones ciudadanas...).

- Diseñar el perfil del profesor del futuro. El futuro docente, equipado con los saberes académicos tradicionales, tendrá que conocer y saber aplicar las nuevas tecnologías en el quehacer educativo. Con su acción mediadora, se convertirá en agente fundamental de una educación intercultural y habrá de prepararse para atender la diversidad de sus alumnos.

- Potenciar tipos alternativos de educación, enseñanza y aprendizaje y formar a educadores para trabajar en esos nuevos ámbitos. Cabe citar, como ejemplo, la titulación de educador social, que realizaría funciones de mediador cultural que hasta ahora no han sido cubiertas.

- Buscar formas operativas de relación entre la educación escolar y esos otros tipos de educación alternativa, con profesionales que trabajen en uno y otro campo, con trasvases y aportaciones mutuas.

- Convertir las posibles reformas de los contenidos de la Enseñanza Primaria y Secundaria en la ocasión no sólo para dar mayor importancia a las Humanidades, sino también para impregnar todo el currículo escolar de contenido humanístico y procurar que en la escuela el cultivo de actitudes profundamente humanas y valores cívicos como centro del "ser persona" sea tan fundamental como la transmisión de información.

A la hora de diseñar un tipo de educación "para vivir juntos y sin exclusiones" lo importante es la lucha contra todo prejuicio xenófobo y ra-

cista, la educación en valores y la educación en la diversidad, ejes del aprender a vivir juntos y huir de toda exclusión.

En definitiva, hay que tender hacia una educación intercultural, no apremiados sin más por la fuerza de los hechos, sino por convicción civil y pedagógica. La escuela debe ser espacio educativo común en el que quepa esa diversidad, en la que se oferte un currículo abierto, flexible y adaptado a ésta. La función del sistema educativo es responder de forma diferenciada a las necesidades de cada grupo social. Debe, además, "ayudar a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas", como manda la Constitución (artículo 9.2). La escuela debe ayudar, ante todo, al progreso de la persona y, por tanto, a su autonomía individual. En el desarrollo de la educación intercultural hay que ser críticos, para evitar la introducción de nuevas –y a veces sutiles– formas de exclusión. En nuestro análisis denunciamos algunas.

3. La ciudadanía es la nueva frontera de la educación

El concepto de *ciudadanía* aglutina algunos de los actuales retos educativos. Actualmente existe entre los estudiosos y especialistas de las cuestiones aquí planteadas un interés renovado por la reflexión sobre este concepto. Justicia, comunidad y ciudadanía son los tres aspectos fundamentales del sustrato filosófico de la educación cívica. Los objetivos básicos de la educación cívica son aprender a vivir juntos y aprender a ser. Convendría no olvidar el sustrato ético y político de la educación en momentos en los que temas menores, aunque muy reiterados, nos hacen perder de vista lo fundamental.

Como garantiza la Constitución española (artículo 27.2), el desarrollo de la personalidad tiene que realizarse en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales. Este artículo inspira las finalidades que la LOGSE asigna al sistema educativo: el pleno desarrollo de la personalidad del alumno, la educación en valores democráticos de convivencia, el respeto a la pluralidad lingüística y cultural de España, la formación para la paz y la participación activa en la vida social.

Algunos documentos posteriores a la LOGSE han insistido en la necesidad de prestar atención a los objetivos educativos de carácter ético-social. Así, en el informe *Centros educativos y calidad de la enseñanza*[3] se dice

[3] Ministerio de Educación y Ciencia, *Centros educativos y calidad de la enseñanza*, 1994, p. 22.

que la "educación en valores" es uno de los elementos fundamentales para evaluar la calidad del sistema educativo y que el reto para la educación formal es que "constituya una escuela de ciudadanía y de actitudes éticamente valiosas".

Llama la atención que estos aspectos de la reforma educativa hayan sido los más silenciados y que incluso los referentes a los temas transversales del currículo hayan sido considerados como secundarios, como aquellas "marías" de otros tiempos escolares.

El principal reto de la educación es hacer de los niños y adolescentes verdaderos ciudadanos. Se habla ya de "nueva ciudadanía europea" y, aún mejor, de ciudadanos del mundo. La educación en la ciudadanía es la clave que puede articular cuestiones como la interculturalidad y la educación en la diversidad y puede responder al reto de aprender a ser y a vivir juntos. El concepto de ciudadanía es rico en significados y capaz de articular una serie de dimensiones deseables para la educación, que se resumen en los siguientes objetivos: otorgar a la educación una dimensión internacional y una perspectiva global; la comprensión y el respeto a todos los pueblos y a sus valores y modos de vida; la capacidad de comunicarse con los demás; el reconocimiento de la interdependencia de pueblos y naciones; el reconocimiento de los derechos del otro, así como el de los deberes en las relaciones entre individuos y países; la comprensión de la necesidad de la solidaridad y cooperación internacionales; la disposición por parte de cada uno a participar en los problemas de su comunidad, de su país y del mundo entero.

La educación en la ciudadanía ha de combinar los aprendizajes, la formación, la información y la acción para conseguir el desarrollo cognitivo y afectivo de los individuos. Aunque es una educación para toda la vida, obviamente ha de incidir especialmente en las etapas formativas de Educación Primaria y Secundaria.

Hay que recuperar el diálogo y el debate profundo para alcanzar puntos en común sobre una ética pública, una perspectiva que debe considerar en último término una educación para la ciudadanía. La sociedad y la escuela lo necesitan. Entretanto, habremos de convenir en que una correcta educación cívica contribuye a generar verdaderos ciudadanos, a fortalecer éticamente la vida democrática mediante procesos de diálogo para compartir deliberaciones, formulaciones de juicio y toma de decisiones. No se logrará un sistema educativo de calidad sin una moral cívica, sin una escuela de la ciudadanía.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

Controversias, debates y retos son conceptos y términos recurrentes cuando se habla o escribe sobre la educación en nuestro país. Si nos atenemos al significado preciso de estos términos, es cierto que las cuestiones educativas entre nosotros no han sido tratadas propiamente, ya que se han movido en el nivel de la controversia, entendiendo por tal –como dice el diccionario de la RAE– "la discusión larga y reiterada". A lo largo del tiempo han ido prevaleciendo los desacuerdos en aspectos muy concretos, que con frecuencia han desviado la atención de los problemas de fondo de la educación. En el último cuarto de siglo, las cuestiones educativas han sido abordadas bajo la forma del debate, si entendemos por tal –siguiendo de nuevo la definición de la Academia– el "intercambio y enfrentamiento de ideas o de argumentos sobre un asunto". La educación ha dejado de ser un asunto del que debatían los teóricos, los especialistas y los profesionales para transformarse durante los últimos decenios en un debate en el que intervienen ya todas las fuerzas sociales y políticas, las familias y, en general, toda la sociedad, entre otras razones porque en los padres ha calado más hondamente la preocupación por la formación de sus hijos y porque la educación es un asunto que nos afecta a todos. Por último, en los albores del siglo XXI, la educación aparece como uno de los retos más apasionantes en el que todos debemos sentirnos implicados.

De controversias, debates y retos tratan las siguientes páginas. Mantenemos el propósito firme de nuestra Fundación, demostrado en todos los Informes, de contribuir, desde la reflexión y el análisis, al conocimiento y mejora de la educación en nuestro país. Hemos estudiado la educación en los diversos contextos en los que se lleva a cabo (formales y no formales, institucionales y alternativos, la escuela y la familia); hemos considerado sistemas y factores sociales siempre influyentes en la educación de los individuos; o nos hemos referido a las leyes educativas, sin olvidar aspectos como las actitudes y los valores que directa e indirectamente tienen que ver siempre con la educación.

En este capítulo nos centraremos en la Enseñanza Infantil, Primaria y Secundaria, aunque cabe recordar que en otros Informes hemos abordado la Enseñanza Superior. Para realizar este análisis se han tenido en cuenta los procesos formativos en el contexto social español, subrayando los elementos que dentro del sistema educativo puedan generar directa o indirectamente algún tipo de exclusión y tratando de descubrir aquellos que contribuyen a ahondarla o ampliarla. Desde esta perspectiva, trataremos, pues, de algunas de las más significativas cuestiones sobre educación que se debaten en España y de los retos en la educación para el siglo XXI.

1. Cuestiones excesivamente debatidas

1.1 Escuela pública-escuela concertada: tensiones que no desaparecen

Una de las cuestiones más presentes en los debates es la división entre la *enseñanza pública y la enseñanza privada concertada*. La mayoría de las veces el debate se centra en la financiación y atribución de recursos económicos a la educación, pero también se han establecido comparaciones entre uno y otro modelo, sin olvidar aspectos más recientes como la atención que cada uno presta a la diversidad (integración, alumnos inmigrantes, alumnos con necesidades educativas especiales).

En nuestro país, el 70% de la enseñanza es pública y el 30% es de iniciativa social. Dentro de esta última, el 20% se imparte en centros católicos concertados, el 6% en centros no católicos concertados y el 4% es enseñanza no católica y no concertada. La enseñanza católica no concertada representa menos del 1%.

Más allá de algunas posiciones extremistas, se comparte la opinión de que escuela pública y escuela privada concertada constituyen un servicio público, dirigido al bien común de la sociedad y realizado por una doble vía. Se trata de dos modelos de organizar el servicio público que están llamados a colaborar desde la equidad y no a competir. Las tensiones persistentes entre ambos modelos se deben en gran parte a la desinformación y no pocas veces a los prejuicios históricos. Si dejamos de lado los errores, las falsas interpretaciones y las aplicaciones arbitrarias, deberíamos concluir que en parte seguimos dando vueltas a iguales o parecidas ideas que a comienzos de siglo.

Por otro lado, tenemos la impresión de asistir a una disputa por la población infantil, que se ha reducido notablemente debido al descenso de la natalidad. Se confirma esta impresión cuando se tiene en cuenta que uno de los puntos más conflictivos se concentra en la enseñanza infantil, abandonada a la iniciativa privada no hace muchas décadas. Sobre ello volveremos más adelante. Aunque en el tradicional debate enseñanza pública-enseñanza privada subyacen elementos ideológicos, el centro de la disputa tiene ahora que ver sobre todo con la financiación de la enseñanza concertada o, más ampliamente, con la distribución de los recursos públicos destinados a la educación.

El debate sobre la financiación viene de lejos. La puesta en marcha de todo sistema educativo es un fenómeno complejo, según el cual el Estado concibe y asume la instrucción como servicio público. En España, de manera lenta y controvertida, se puede dibujar una línea de afianzamiento que va desde comienzos del siglo XIX hasta la Ley General de Educación

(LGE) de 1970. De un punto a otro de ese arco evolutivo la escuela pasa de ser una institución insuficiente, que apenas preocupaba, a ser objeto de numerosas e importantes innovaciones, desde las materiales al currículo, los métodos y la diversificación de las enseñanzas. Hechos especialmente significativos fueron la toma de conciencia sobre la importancia de la formación de los profesores y la ubicación de la Enseñanza Secundaria entre los niveles primario y superior, mediante la creación de los Institutos de Enseñanza Secundaria.

Para entender lo que significan las leyes por las que se rige el actual sistema educativo habría que remontarse a hitos como la Constitución de 1812 –que generalizaba la instrucción elemental o primaria–, al Informe Quintana –que aportaba sólidos criterios que se aplicaron en el Reglamento de Instrucción Pública de 1821 y que vertebró el sistema educativo– y a la "Ley Moyano" (1857). Así, se organizó la enseñanza en tres niveles con entidad propia, consagrando los principios de gratuidad para la enseñanza primaria y la uniformidad en planes y contenidos, interpretando la libertad de enseñanza básicamente como libertad de creación de centros docentes y generándose a partir de entonces un sistema dual de enseñanza pública y privada.

La "Ley Moyano" consagró la estructura del sistema educativo siguiendo los valores del liberalismo moderado: uniformidad, centralización, gratuidad relativa, secularización, limitación de la libertad de enseñanza referida a la libertad de cátedra, las condiciones para los centros privados y formas de intervención del Estado en su funcionamiento. Esta ley fue prudente en sus planteamientos y fruto de un consenso, algo que interesa destacar actualmente.

En el período que va de la Constitución de 1876 hasta la de 1931 sigue la controversia entre la educación pública y la privada, en la que cobran importancia los aspectos ideológicos y donde la Iglesia parece defender más unos intereses confesionales que educativos generales y comunes. En ese mismo período un soplo de aire fresco es aportado por la creación de la Institución Libre de Enseñanza (1876), cuya influencia educativa ha llegado de una u otra forma hasta nuestros días. Sus principios fueron recogidos en buena parte por la Constitución de 1931 y por el Gobierno provisional de la Segunda República. Son igualmente importantes y dignas de mención diversas iniciativas educativas de principios de siglo inspiradas en los movimientos de renovación pedagógica y "nueva escuela" que tienen su reflejo, por ejemplo, en la *escola d'estiu*, o en aportaciones surgidas en ámbitos católicos, como las de Poveda y Manjón.

El modelo escolar del franquismo conservó en lo esencial las características básicas de la "Ley Moyano", con algunos intentos aperturistas (por ejemplo, la etapa de Ruiz-Giménez al frente del ministerio, entre 1951 y 1956) y con algunas mejoras en los años sesenta. En 1970 se aprobó la

LGE, que tenía bastantes aciertos; creó unas expectativas sociales positivas y generó cambios importantes en la opinión pública en varios sentidos: la percepción de una educación que se veía cada vez más al alcance de todos, las ofertas de apoyos económicos a las familias mediante becas más abundantes, el acercamiento de las posibilidades educativas a más alumnos mediante la creación de nuevos centros y, sobre todo, la impresión de que la educación empezaba a tener la importancia que siempre debía haber tenido. Pero la LGE presentaba también grandes vacíos en aspectos legales y pedagógicos, entre los que destacaban la ausencia de planificación económica, punto realmente crucial y a la postre decisivo. La llegada de la democracia y los cambios sociales que se produjeron en esa época obligaron a nuevos planteamientos legales y a abordar de manera más amplia, profunda y global el sistema educativo español.

De la trayectoria histórica de estas cuestiones cabe destacar los siguientes aspectos:

➢ Pervive el debate en torno a la educación pública o privada, que no ha sido aún asumido satisfactoriamente por las partes, aunque no reviste la crudeza de tiempos pasados.

➢ Las raíces ideológicas de ese debate son evidentes si nos atenemos a la historia, aunque ahora tal vez no aparezcan como prioritarias en él.

➢ El papel de la Iglesia católica a lo largo de la historia de la educación en nuestro país no ha sido ciertamente muy brillante. Fue beligerante en ocasiones, reivindicando para sí no sólo el derecho a dirigir sus propios centros, sino también a influir en el control sobre los contenidos de la enseñanza en general, sin renunciar en algunas épocas a ciertas situaciones de ventaja. Del mismo modo, es de justicia reconocer que en los ámbitos de los centros católicos han surgido muy loables experiencias en educación. Nadie podrá negar que en la enseñanza católica está el origen de muchas iniciativas que han demostrado una inequívoca sensibilidad hacia sectores sociales desfavorecidos.

➢ El sistema educativo español que empieza a construirse en el siglo XIX consagra en cierto modo un modelo escolar de coexistencia dual, que ha pasado por fases distintas y hoy tiende al acercamiento, al menos entre los responsables de ambos sectores. Los que todavía mantienen el interés por fomentar este debate no responden a las necesidades de nuestro tiempo.

En la tabla 1 se recoge la evolución del número de alumnos matriculados en los últimos 20 años por tipo de centro. Como puede observarse, hasta el curso 1996/97 ha habido un crecimiento progresivo y constante del porcentaje de alumnos matriculados en centros públicos de Primaria y Secundaria; a partir de esa fecha, el incremento se produce en los centros privados. Debe advertirse que en los centros privados se incluyen tanto los

Tabla 1 – Evolución del número de alumnos matriculados en Enseñanza Primaria y Secundaria por tipo de centro. Cursos 1980/81-1998/99

	Absoluto			Porcentaje		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
1980/81	8.438.882	5.221.037	3.217.845	100	61,87	38,13
1981/82	8.571.190	5.328.690	3.242.500	100	62,17	37,83
1982/83	8.589.505	5.361.932	3.227.573	100	62,42	37,58
1983/84	8.641.559	5.432.396	3.209.163	100	62,86	37,14
1984/85	8.695.060	5.528.910	3.166.150	100	63,59	36,41
1985/86	8.677.911	5.588.887	3.089.024	100	64,40	35,60
1986/87	8.660.349	5.616.903	3.043.446	100	64,86	35,14
1987/88	8.567.410	5.653.648	2.913.762	100	65,99	34,01
1988/89	8.488.871	5.593.023	2.895.848	100	65,89	34,11
1989/90	8.375.657	5.532.202	2.843.455	100	66,05	33,95
1990/91	8.336.606	5.524.372	2.812.234	100	66,27	33,73
1991/92	8.200.062	5.463.777	2.736.285	100	66,63	33,37
1992/93	8.083.336	5.436.882	2.646.454	100	67,26	32,74
1993/94	7.969.890	5.434.999	2.534.891	100	68,19	31,81
1994/95	7.786.392	5.352.658	2.433.734	100	68,74	31,26
1995/96	7.579.276	5.240.944	2.338.332	100	69,15	30,85
1996/97	7.400.421	5.133.016	2.267.405	100	69,36	30,64
1997/98 (1)	7.211.811	4.999.709	2.212.102	100	69,33	30,67
1998/99 (1)	7.041.913	4.857.923	2.183.990	100	68,99	31,01

(1) Datos avance.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la enseñanza en España*, varios años; y Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la enseñanza en España, 1998/99. Datos avance y serie de indicadores*, 1999.

concertados como los no concertados. Estos últimos mantienen sus porcentajes de presencia, en términos generales, desde la implantación de los conciertos educativos en 1986.

En nuestro país, la enseñanza privada, tanto concertada como no concertada, representa una parte muy considerable dentro del panorama educativo, mucho más importante que en los países de nuestro entorno. Salvo en los casos de Bélgica y Holanda, en los demás países de la Unión Europea la mayoría de los alumnos de Primaria y Secundaria están escolarizados en la red pública (tabla 2).

Hay una serie de aspectos que dibujan en panorámica la situación actual de la enseñanza pública y la concertada dentro del sistema educativo español. Nos fijamos especialmente en la concertada no sólo por constituir el grupo mayoritario dentro de ésta, sino porque se trata también de la financiada con recursos públicos.

Tabla 2 – Distribución de los alumnos de Enseñanza Primaria y Secundaria según el tipo de centro en la Unión Europea. Valor absoluto en miles. Curso 1996/97

	Centros públicos		Centros privados						Total
			Total		Subvencionados		No subvencionados		
	Absoluto	% sobre el total	Absoluto	% sobre el total	Absoluto	% sobre el total	Absoluto	% sobre el total	
Alemania	11.663,8	95,3	578,0	4,7	–	–	–	–	12.241,8
Austria	1.088,8	92,6	86,6	7,4	86,6	7,4	–	–	1.175,4
Bélgica	744,3	41,2	1.063,1	58,8	1.063,1	58,8	–	–	1.807,4
Dinamarca	688,3	88,9	86,0	11,1	86,0	11,1	–	–	774,3
España	4.624,5	70,6	1.930,1	29,4	1.505,9	23,0	424,2	6,5	6.554,6
Finlandia	816,6	96,0	34,3	4,0	34,3	4,0	–	–	850,9
Francia	7.924,4	79,4	2.060,0	20,6	1.692,5	17,0	367,5	3,7	9.984,4
Grecia	1.392,7	94,8	77,0	5,2	0,0	0,0	77,0	5,2	1.469,7
Holanda (1)	579,3	22,2	2.026,4	77,8	2.009,7	77,1	16,7	0,6	2.605,7
Irlanda	741,4	99,1	6,8	0,9	–	–	6,8	0,9	748,2
Italia	6.989,3	94,3	423,7	5,7	–	–	423,7	5,7	7.413,0
Luxemburgo (2)	53,9	94,2	3,3	5,8	3,3	5,8	–	–	57,2
Portugal	1.569,5	90,5	165,0	9,5	–	–	–	–	1.734,5
Reino Unido (3)	8.825,6	93,5	616,1	6,5	15,3	0,2	600,8	6,4	9.441,7
Suecia	1.507,0	97,9	32,1	2,1	32,1	2,1	–	–	1.539,1

(1) La igualdad de financiación entre los centros públicos y privados subvencionados es un derecho constitucional. (2) La enseñanza privada no subvencionada está excluida. (3) Las *further institutions* (que dependen de un centro postobligatorio de formación general o profesional) están excluidas.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *Les chiffres clés de l'éducation en Europe. 1999/2000*, Luxemburgo, 2000.

Si comparamos la situación de la enseñanza pública y la de iniciativa social en nuestro país, los rasgos más sobresalientes serían éstos:

❑ La red pública se ha generalizado en todo el país; la enseñanza privada concertada mantiene un peso relativamente mayor en los contextos urbanos que en los rurales.

❑ La enseñanza pública aparece asentada y demandada, mientras la privada en general ha ido perdiendo progresivamente participación porcentual y la privada concertada se mantiene. Esta última disfruta de un mayor prestigio que en tiempos pasados y mantiene una demanda siempre superior a la de sus plazas disponibles; de hecho, aunque disminuye cada año el número de colegios religiosos, aumentan en conjunto los alumnos que solicitan plaza en ese tipo de centros educativos.

❑ La red de escuelas públicas representa un abanico plural dentro del Estado, sobre todo si se tienen en cuenta las peculiaridades y diferencias autonómicas; una pluralidad análoga puede descubrirse en la red privada,

tanto por la diversidad de sus responsables titulares como por sus enfoques.

❑ La imagen social de la escuela pública ha mejorado claramente, aunque todavía la opinión pública le atribuye *a priori* un mayor grado de calidad (entendida ésta como un conjunto de elementos expresos y otros intangibles) a la enseñanza privada.

❑ La reforma educativa ha sido afrontada de diversa manera: mientras que para la pública ha supuesto y supone una auténtica encrucijada (tener en el mismo centro a alumnos a partir de los 12 años, aumento de la conflictividad por la permanencia de alumnos "obligados" a estar hasta los 16 años, etc.), la red privada parece haberla enfrentado en mejores condiciones. No obstante, los profesores de uno y otro sistema son igualmente críticos con dicha reforma y han encontrado parejas dificultades a la hora de aplicarla.

❑ La enseñanza pública tiene menos alumnos por profesor y éstos están mejor pagados, con unos procedimientos para su selección más rígidos que en la enseñanza privada concertada.

La competencia entre los centros de titularidad pública y los de titularidad privada se centra actualmente en una serie de puntos conflictivos. Algunas veces están apoyados por los datos, pero en otras ocasiones se sustentan en imágenes previas e incluso en estereotipos, que todavía perviven en las percepciones sociales y en las manifestaciones públicas de determinados agentes o responsables educativos.

El apoyo, mediante leyes o atribución de recursos, a uno de los dos sistemas tiende a ser percibido por la parte contraria como privilegio. Si la actuación ministerial favorece a una de las partes a costa de la otra, podemos hablar con toda razón de favoritismo y arbitrariedad. Allí donde surja la necesidad el ministerio o la consejería correspondiente habrá de aumentar el gasto general, para que esa aportación adicional no suponga una disminución de los recursos destinados a los centros que pertenecen al otro sistema.

En síntesis, los puntos más conflictivos entre ambas redes en el momento actual son: la financiación, la aplicación práctica de los criterios para la admisión de alumnos y la presencia asimétrica en ambas redes de alumnos "con problemas" (inmigración, integración, necesidades educativas especiales, etc.).

Dentro de los aspectos relativos a la financiación, cabe destacar los referidos a la Educación Infantil. En el trecho de 0-3 años no es gratuita ni está concertada. Aquí puede iniciarse una cierta exclusión social, ya que sólo podrán disfrutar de ella los niños de familias económicamente acomodadas. En el segundo ciclo (3-6 años), es gratuita en la red pública, pero

los conciertos económicos aún no se han generalizado a esta etapa en la red privada. Los representantes de la enseñanza concertada reclaman dichos conciertos y denuncian claramente esta discriminación como causa de una posible exclusión. Es una forma que va contra el principio de igualdad asumido por todos, ya que los económicamente débiles no podrán aspirar a una enseñanza infantil concertada, que es propiamente la puerta de entrada al colegio. De esta manera, los colegios de iniciativa social y concertados volverán con el tiempo a ser los centros de las clases acomodadas. Es natural que los niños sigan estudiando Primaria y Secundaria en el colegio donde hicieron Infantil, cerrando de esta manera la entrada a otros niños, cuyos padres pretendían educar allí a sus hijos. Curiosamente, este argumento es esgrimido por todos: tanto por los defensores a ultranza de la enseñanza pública, que consideran esta selección *a priori* como una forma de discriminación, como por los representantes de la enseñanza concertada.

Esta situación denuncia la escasez de recursos que el Estado dedica a la enseñanza. Pero, esta escasez en modo alguno justifica la arbitrariedad, ya que los fondos públicos deben administrarse con equidad y deben ir dirigidos a aquellos centros que experimenten mayor necesidad y tengan que responder a una mayor demanda de alumnos. Decisiones de este tipo son especialmente vigiladas por los centros que se consideran objetivo prioritario del dinero público sencillamente por ser de titularidad estatal. No pocas Administraciones autonómicas están ya realizando esfuerzos por atender la financiación de la Educación Infantil; algunas de ellas subvencionan incluso el primer ciclo. Se trata, a nuestro juicio, de prevenir una de las causas de exclusión. Su mejor antídoto sería la extensión real de la gratuidad para todos, al menos en el segundo ciclo de la Educación Infantil.

Por otra parte, la lucha por el alumno aparece con especial relevancia en un contexto demográfico como el actual de baja tasa de natalidad. La observación de la realidad y el mínimo conocimiento del panorama educativo parecen confirmar que esta lucha no se da sólo entre el sistema público y el privado, sino dentro de cada uno de los dos sistemas. Son, en todo caso, elementos que demuestran que la tensión competitiva se hace presente en un punto, la escolarización básica, donde debieran prevalecer otros enfoques y valores.

Por último, la distribución porcentual de alumnos problemáticos (gitanos, inmigrantes, alumnos con necesidades especiales) entre la enseñanza pública y la privada no es homogénea ni proporcional al número de alumnos de uno y otro sistema. Los centros utilizan técnicas "disuasorias" o de reticencia a la hora de admitirlos, cuando deberían considerarlos primeramente como sujetos necesitados de una atención especial y su presencia en los centros como un reto educativo.

Vamos a detenernos ahora en otros puntos conflictivos en relación con la concepción anticuada de la "doble red", fijándonos especialmente en las

situaciones que favorecen la exclusión o, por lo menos, obstaculizan la integración defendida por todos.

Distribución de los centros escolares según tipo y tamaño del municipio

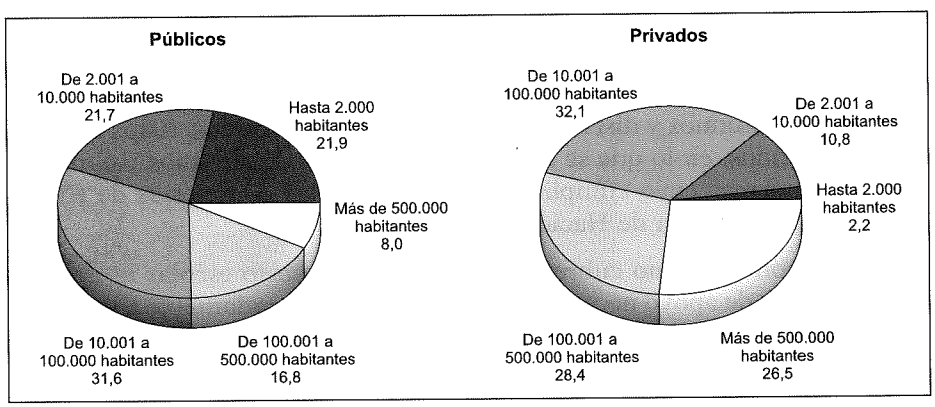
La distribución territorial de los centros públicos y los centros privados no es uniforme; aparece claramente condicionada por el tamaño del municipio (gráfico 1). Sólo un 2,2% de los centros privados se hallan en municipios de menos de 2.000 habitantes, frente al 21,9% de los centros públicos. En el extremo opuesto, casi el 55% de los centros privados se concentra en las ciudades de más de 100.000 habitantes, porcentaje que no llega al 25% en el caso de los públicos. A la hora de valorar estos datos, hay que tener en cuenta que los municipios de menos de 10.000 habitantes son 5.931 y que sólo 55 sobrepasan los 100.000 habitantes.

El alto porcentaje de centros públicos en zonas rurales es el resultado, por tanto, de la obligación que tiene el Estado de proveer de educación a todos los niños con independencia del lugar donde vivan. Por su parte, el hecho de que en su origen tuvieran que mantenerse con las aportaciones de los alumnos, explica que muchos de los centros de iniciativa social surgieran en zonas urbanas.

Atención a alumnos con necesidades educativas especiales y de educación compensatoria

"El 79% de los niños de educación especial estudia en centros públicos"[4]. Este titular no sólo es una muestra de una creciente sensibilidad so-

Gráfico 1 – Centros educativos por tipo de centro y tamaño del municipio. En porcentaje. Curso 1996/97



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Las cifras de la educación en España. Datos estadísticos. Edición 2000*, 2000.

[4] *El País*, 26-6-2000.

cial, sino que también recoge los datos más recientes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Según el INCE, en el curso 1996/97, 21 de cada 1.000 alumnos tenían necesidades educativas especiales. De éstos, cinco eran atendidos en centros especiales y 16 estaban integrados en centros ordinarios[5]. El 78,8% estaba en centros de titularidad pública y el 21,2% en centros de titularidad privada. Por último, dentro de cada sistema, el porcentaje de alumnos integrados en centros ordinarios era el doble en los públicos (82%) que en los privados (42%).

Respecto a los alumnos que necesitan educación compensatoria (gitanos e inmigrantes), los datos referidos al territorio MEC muestran que en los centros públicos suponen casi 28 de cada 1.000 alumnos. Su presencia relativa en la enseñanza privada es mucho menor: sólo seis de cada 1.000. En ambos casos, la distribución de gitanos e inmigrantes es prácticamente del 50%.

En resumen, tanto en el caso de los alumnos con necesidades educativas especiales como en el de los que precisan una educación compensatoria, se produce un claro desequilibrio entre los colegios de titularidad estatal y los de propiedad privada. En contra del sentido común, de cualquier método pedagógico y de la filosofía implícita de la integración, estos hechos se agravan en determinadas zonas de las grandes capitales, como Madrid, donde el porcentaje de estos alumnos llega en algunos colegios al 70%.

Los representantes más lúcidos y críticos de la enseñanza concertada, ante el desfase entre el número de alumnos con necesidades educativas especiales y de compensatoria y los que les corresponderían en función de su participación relativa en los principales indicadores, responden:

- No hay denuncias particulares, sino globales y genéricas, sobre el supuesto que los colegios concertados sostenidos con fondos públicos seleccionen a los alumnos y discriminen a los menos favorecidos. Estos colegios están sometidos, en lo que se refiere a la admisión de alumnos y el uso de fondos, a normas cuyo cumplimiento controlan las consejerías de educación y la Intervención de Hacienda.

- Los conciertos no cubren el coste real del puesto escolar ni aportan los profesores de apoyo necesarios para integrar adecuadamente a los alumnos procedentes de minorías necesitadas de atención especial.

- A juicio de los responsables de la enseñanza concertada, la no concertación del segundo ciclo de Educación Infantil genera de antemano una

[5] INCE, *Sistema estatal de indicadores de la educación 2000*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2000.

Tabla 3 – Evolución de la escolarización de minorías en la Comunidad de Madrid. Curso 1996/97-1999/00

	Alumnado gitano			Alumnado inmigrante		
	Colegios públicos	Colegios concertados	Total	Colegios públicos	Colegios concertados	Total
Curso 1996/97						
Madrid centro	4.855	459	5.314	4.873	1.410	6.283
Madrid este	655	–	655	713	13	726
Madrid norte	8	–	8	508	10	518
Madrid oeste	54	4	58	1.184	94	1.278
Madrid sur	521	28	549	2.246	54	2.300
Total	**6.093**	**491**	**6.584**	**9.524**	**1.581**	**11.105**
Curso 1999/00						
Madrid centro	5.103	928	6.031	10.526	4.967	15.493
Madrid este	1.099	0	1.099	1.775	26	1.801
Madrid norte	38	0	38	1.194	6	1.200
Madrid oeste	171	6	177	2.420	79	2.499
Madrid sur	537	50	587	3.940	116	4.056
Total	**6.948**	**984**	**7.932**	**19.855**	**5.194**	**25.049**

Fuente: FERE, *Informe sobre la enseñanza concertada*, 2000.

exclusión y está en el origen de que el sistema de iniciativa social tenga menos alumnos de educación compensatoria de los que le correspondería.

- En las zonas donde se ubican muchos de los colegios concertados no hay alumnos pertenecientes a estas minorías.

- Los esfuerzos que, especialmente, la enseñanza religiosa concertada está realizando por integrar a un número cada vez mayor de inmigrantes, gitanos y minorías étnicas son evidentes. Es significativo en este sentido el caso de Madrid. En esta comunidad los colegios concertados han pasado de atender a 491 alumnos gitanos y a 1.581 alumnos inmigrantes durante el curso 1996/97 a 984 y 5.194, respectivamente, en el curso 1999/00 (tabla 3).

Los criterios de admisión de alumnos y su aplicación

La Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) señala varios criterios objetivos iguales para la admisión de alumnos en función de los cuales los colegios los seleccionan: el nivel de renta familiar, la proximidad del domicilio al centro y la presencia de hermanos en el colegio solicitado. Posteriormente, cada comunidad autónoma o el MEC han ido completando y perfilando estos criterios mediante reglamentos. Pero hay un punto de libre interpretación y disposición en manos de los colegios, tanto en los de titularidad estatal como en los concertados. Este punto de libre disposición tiene que obedecer también a criterios objetivos, como, por ejemplo, tener

al padre de profesor en el colegio. La picaresca en la selección de alumnos se da tanto en un sistema como en otro; de hecho, se han producido más denuncias en los centros públicos. La denuncia contra los colegios de titularidad privada es ciertamente más general, pero se fundan más bien en la opacidad de los procesos mismos de admisión, la cual pueden mantener con más facilidad los privados. En realidad, no existen mecanismos efectivos de control y tampoco se debate sobre la conveniencia de instituirlos.

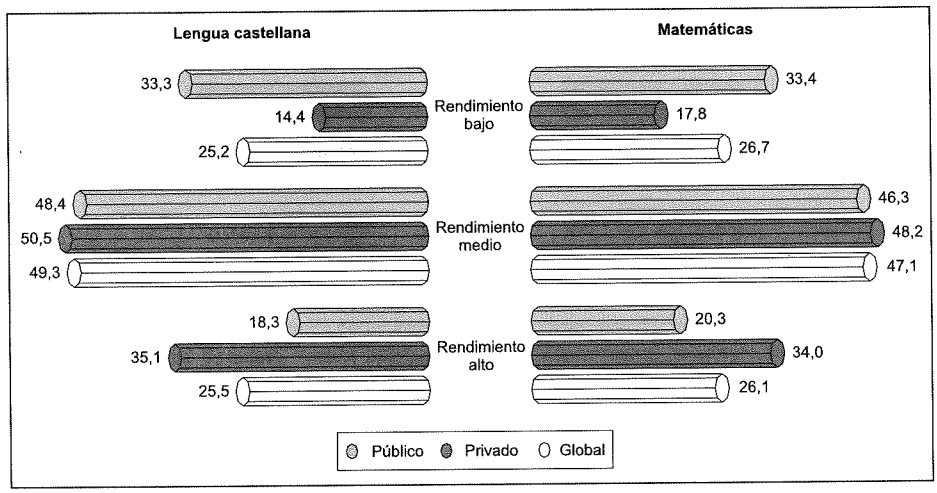
Deberían ser los propios centros los que se encargaran de asegurar la transparencia del proceso, ya que son ellos los que reciben y tramitan los expedientes de admisión de alumnos; sólo en segunda instancia las comisiones de escolarización reparten a los alumnos que no han conseguido plaza en el centro solicitado entre los colegios con plazas libres. A juicio de los expertos y de los representantes de algunas Administraciones, quitar a los centros la autonomía a la hora de hacer las matrículas supondría un reto largo y complicado. Parece ser que el problema no es tanto la normativa actual como la aplicación que en algunos casos se hace de ella. Estas formas, directas o indirectas de exclusión, no se dan sólo desde los colegios privados concertados hacia los públicos, sino también entre los públicos. Así, por ejemplo, se utilizan mecanismos "disuasorios" durante el proceso de solicitud de plaza dentro de la red pública para evitar la presencia de alumnos que, se supone, podrían constituir algún tipo de dificultad para el centro.

Comparación de resultados académicos de los alumnos entre centros públicos y privados

En una sociedad preocupada por los resultados, programada para el éxito y donde la competitividad es moneda común en tantos aspectos de la vida, las comparaciones son inevitables. A la hora de evaluar los sistemas educativos, el rendimiento de los alumnos mediante pruebas externas y en distintos momentos de la escolaridad desempeña un importante papel, todo ello dentro de una cultura de la calidad, a la que se han sumado progresivamente las instituciones educativas durante los últimos años.

Los últimos datos que poseemos, de carácter nacional, son los del *Sistema estatal de indicadores de la educación 2000*, elaborado por el INCE. Para ello, se han realizado una serie de pruebas a muestras estadísticamente significativas de alumnos. Los alumnos tienen una edad "teórica" de 12 y 16 años (finales de Primaria y Secundaria respectivamente). Se habla de "edad teórica" como la correspondiente al año que se cursa, pues debe tenerse en cuenta que hay alumnos que han nacido en diciembre o en enero de un mismo año y pertenecen al mismo curso y que algunos de los alumnos evaluados han podido repetir algún curso. Los alumnos en cuestión fueron evaluados en las áreas de Lengua castellana, Matemáticas, Comprensión lectora y Reglas lingüísticas y Literatura. Aunque hay diferencias

Gráfico 2 – Alumnos de 12 años en los diferentes niveles de rendimiento en Lengua castellana y Matemáticas por tipo de centro. En porcentaje. 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INCE, *Sistema estatal de indicadores de la educación 2000*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2000.

significativas en los resultados en función de distintas variables como el sexo, vamos a fijarnos en la variable que aquí nos ocupa: centros públicos-centros privados.

— *Lengua castellana*: a los 12 años, el mayor porcentaje de alumnos de rendimiento bajo (33,3%) se encuentra en los centros públicos (gráfico 2). Por el contrario, en los centros privados es mayor el porcentaje de alumnos de rendimiento alto (35,1%).

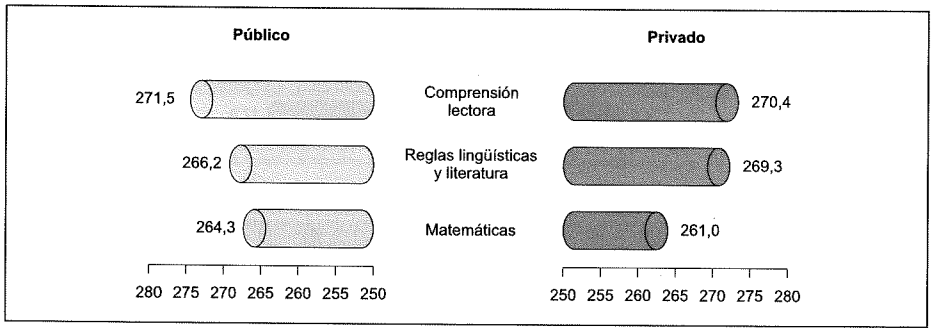
— *Matemáticas*: el porcentaje de alumnos de 12 años de rendimiento alto es mayor en la enseñanza privada que en la pública (34% frente al 20,3%). Y en la franja de rendimiento bajo se sitúa el 33,4% de los alumnos de centros públicos frente al 17,8% de los alumnos de colegios privados.

— *Comprensión lectora*: el rendimiento académico medio de los alumnos de 16 años es ligeramente más alto en los centros públicos que en los privados.

— *Reglas lingüísticas y Literatura:* los escolares de 16 años de los centros privados presentan una media algo mayor que la de los centros públicos.

— *Matemáticas*: los alumnos de 16 años de los centros públicos tienen un rendimiento algo mayor que los de los alumnos de los centros privados (gráfico 3).

Gráfico 3 – Rendimiento medio de los alumnos de 16 años en Comprensión lectora, Reglas lingüísticas y Literatura y Matemáticas por tipo de centro. 1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INCE, *Sistema estatal de indicadores de la educación 2000*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2000.

Los datos sobre la evaluación de la Educación Primaria[6] vienen a corroborar, en todas las áreas consideradas, unos mejores porcentajes de los alumnos de la red privada que los de la pública. No hay que obviar que la variable "nivel cultural de la familia" es tan influyente o más que la variable colegio público-colegio privado.

La evaluación de la Lengua inglesa[7] depara, más que ninguna otra área, la posibilidad de ver las diferencias y analizar los motivos. Aquí todavía las disparidades son más notables entre los resultados de los alumnos de la enseñanza privada y pública. Al mismo tiempo, se comprueba la importancia de la variable "nivel cultural de los padres" por encima de la variable público-privado. El porcentaje de aciertos de los alumnos en el conjunto de la prueba aumenta conforme lo hace el nivel de estudios de sus padres: existe un 43,3% de aciertos de niños cuyos padres tienen estudios inferiores a primarios, frente a un 67,1% de aciertos para niños con padres con estudios universitarios. En el caso del inglés, el punto de partida de los alumnos es distinto, ya que los hijos de padres con mayor nivel cultural (y tal vez económico) pueden haber iniciado el aprendizaje de este idioma antes de ir al colegio y suelen asistir a clases extraescolares. Además, la mayoría de los colegios privados imparten esta asignatura antes de su obligatoriedad dentro del currículo.

Sobre los datos aportados por la evaluación del INCE, cabe hacer una serie de precisiones:

1. Aunque en los alumnos de 12 años se perciben diferencias significativas entre los resultados de una y otra red, los porcentajes tienden a igua-

[6] INCE, *Evaluación de la educación primaria. Datos básicos 1999*, Ministerio de Educación y Cultura, 2000.

[7] INCE, *Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa. Educación primaria 1999. Avance de resultados*, Ministerio de Educación y Cultura, 1999.

larse a los 16 años. Esto hace pensar en la influencia de otros factores, como la familia y los contextos socioculturales, para explicar esas diferencias iniciales. También influye la potencia igualadora de la educación para interpretar el acercamiento de las puntuaciones entre unos y otros alumnos. Justamente ahí radica una de las finalidades sociales de la educación: compensar desigualdades provenientes de la extracción sociofamiliar de los alumnos. La diferencia de resultados entre los alumnos parece, pues, tener que ver más con los contextos socioculturales de las familias de procedencia que con la titularidad del centro.

2. Los centros públicos y privados no son conjuntos homogéneos en su composición interna. Dentro de cada uno hay diferencias significativas, según variables de género o procedencia familiar.

3. Por último, como decíamos en el *Informe España 1997*, "la evaluación de los centros no debe referirse sólo a los resultados finales de cada escuela, sino a lo que aporta cada una para conseguir los resultados educativos. Este enfoque de la evaluación de los centros pretende conocer cuáles son los logros que consigue un centro en comparación con los que se esperaría que obtuviera en función del nivel inicial de sus alumnos. Esta medida, que muestra la distancia entre los resultados conseguidos y los esperados, expresa el valor añadido del centro. Este valor sirve para indicar la contribución independiente que la escuela realiza, una vez controlado el contexto sociocultural de las familias y el nivel inicial de los alumnos"[8].

1.2 Los profesores, en el centro de las controversias

Los profesores, quiérase o no, acaban estando siempre en el centro de la mayoría de los debates sobre educación. Constituyen una permanente referencia, a la vez que parece difícil conciliar las diversas perspectivas de su tarea: imagen social frente a lo que piensan de sí mismos; protagonismo en el proceso educativo frente a ausencia en la toma de decisiones sobre cuestiones en las que son agentes sociales de primera línea.

En el debate educativo, las cuestiones referentes a los profesores siguen siendo muchas y han de ser asumidas dentro de los desafíos de la educación. De entre ellas, sobresalen: su formación continua, su adaptación a las tecnologías de la información y la comunicación para aplicarlas al quehacer docente, su papel en la escuela del futuro inmediato y sus motivaciones respecto a la tarea que desempeñan. Sigue hablándose de malestar docente, se hacen estudios sobre la salud del profesorado. Sin embargo, los profesores, verdaderos catalizadores de la educación, no se sienten sufi-

[8] Fundación Encuentro. CECS, "La evaluación necesaria de los centros", *Informe España 1997*, Madrid, 1998.

cientemente reconocidos por la sociedad y se ven excluidos de los procesos de toma de decisiones en asuntos en cuya aplicación forzosamente han de ser agentes de primer orden. Los profesores están siempre en el centro de los litigios sobre la educación. Deberían estarlo también en positivo, a la hora de asumir y liderar las respuestas a los retos que la educación plantea. Pero es cierto que su *rol* aparece frecuentemente ante la sociedad desde la perspectiva de la controversia.

La Conferencia Internacional de Educación (octubre de 1996) en su 45ª Sesión discutió el "Rol de los docentes en un mundo en proceso de cambio". Allí se aprobó un texto que se basa en dos principios fundamentales: la caracterización del docente como factor clave en el proceso de transformación de la educación y la necesidad de diseñar políticas integrales para los profesores que superen antiguos enfoques parciales. Este posicionamiento y otras manifestaciones paralelas muestran que se han agotado los tres principales y tradicionales discursos sobre los docentes: el reconocimiento puramente retórico de la importancia del educador, la visión del docente como "víctima" del sistema o "culpable" de sus malos resultados y la consideración del profesor como elemento de menor relevancia.

El papel y la tarea del profesor también han sido tema frecuente en nuestros Informes. En el *Informe España 1996*[9] decíamos que "el malestar docente es palmario. Bajo las protestas, el escepticismo y las preocupaciones que la reforma educativa suscita en este cuerpo, subyace un hecho aún más importante: el interrogante sobre la identidad del profesor. Éste acumula un conjunto de papeles que no le dejan satisfecho, sino que lo crispan. No obstante, dos datos positivos iluminan la situación: la existencia de un porcentaje apreciable de profesores 'vocacionales' y la consideración social de que los maestros están hoy mejor preparados" (p. 223). Más adelante afirmábamos también: "Los maestros, los profesores, son un potencial magnífico, no bien conocido ni suficientemente valorado en nuestro país [...]. Es normal que vivan con ansiedad su tarea, lo que justifican razonando que son muchas las horas de trabajo, como epicentro de la acción educativa. Esto les exige un gran autocontrol e implica mucho desgaste" (p. 223-224). Y al tratar de la evaluación de los centros decíamos que "la mayor satisfacción de los profesores favorece los procesos del centro, de la misma manera que el mejor funcionamiento del centro y la enseñanza en el aula contribuyen a elevar la satisfacción de los profesores"[10].

No parece haber datos nuevos que modifiquen sustancialmente las anteriores afirmaciones. Pero hay que situar la cuestión de los profesores en

---

[9] Fundación Encuentro. CECS, "Familia y escuela: dos mundos que no se encuentran", *Informe España 1996*, Madrid, 1997.

[10] Fundación Encuentro. CECS, "La evaluación necesaria de los centros", *Informe España 1997*, Madrid, 1998, p. 476.

la categoría del reto y no en la de la anécdota de la simple controversia de menor calado. Para ello nos fijaremos en aquellos aspectos que tienen que ver con la motivación de los docentes en relación con la tarea que realizan. Si ésta es necesaria para cualquier profesional, resulta especialmente importante en el caso de los educadores. Todos los estudios e investigaciones demuestran la relación positiva entre la motivación del profesor y la motivación de los alumnos; entre la motivación, la autoestima y las expectativas positivas del profesor y los resultados favorables en el aprendizaje que realizan los alumnos.

El profesorado es en buena parte un colectivo profesional insatisfecho

Estudios recientes de la Federación de Enseñanza de CC.OO. vienen a confirmar nuestros datos y análisis sobre los frecuentes estados de insatisfacción de los profesores recogidos en nuestro *Informe España 1996*. En el primero de estos estudios, *Metodología para el análisis de los riesgos laborales en la enseñanza privada*, se ha utilizado una metodología cualitativa (grupos de discusión) y en el segundo, *La salud laboral docente en la enseñanza pública*, una metodología cuantitativa (encuesta a una muestra estadísticamente representativa). Los resultados de estas investigaciones, a pesar de no ser comparables entre sí por utilizar metodologías distintas dirigidas a colectivos diferentes, sí son de interés en cada caso. Algunas investigaciones, y entre ellas el *Informe España 1996*, demuestran que son mucho más los parecidos que las diferencias entre los profesores de la enseñanza pública y los de la privada en los temas que aquí tratamos.

Entre los factores que originan la insatisfacción de los profesores se destacan los siguientes:

❖ El *cuestionamiento continuo de su profesión y la necesidad de adaptación a las reformas educativas*. Cuando el profesor es socialmente puesto en duda, es inevitable que él se cuestione a sí mismo y cuestione la tarea que realiza. Todo esto tiene que ver con procesos psicológicos de identidad personal e introduce en los individuos afectados un punto de incertidumbre, de indefinición y de inseguridad en el quehacer de cada día, todo lo cual repercute finalmente en el educando. Durante los últimos años, el cuestionamiento del profesor se ha camuflado en la adaptación a la reforma educativa, sugiriéndose indirectamente que todo este malestar se debía a las dificultades para asumir la reforma o a un rechazo a la misma. Es cierto que los profesores no han sido, ni mucho menos se han sentido, protagonistas de la aplicación de esta ley. No se ha contado de manera suficiente con ellos, no se les ha preparado bien, no se les ha incentivado ni motivado para ello. El resultado es que una amplia mayoría de ellos se siente escasamente implicada como colectivo en dicha reforma.

❖ *La falta de consideración social.* En casi todas las clasificaciones profesionales, siempre desde la percepción social, el magisterio no aparece como un trabajo prestigiado ni prestigioso socialmente. Ha desaparecido aquella vieja imagen teñida de romanticismo, pero real, del maestro rural de antaño, como una figura con autoridad moral y social dentro de su entorno. A pesar de que todos estemos de acuerdo con la importancia intrínseca de la educación, la profesión de maestro o profesor ha sido desvestida hoy de transcendencia, aunque paradójicamente se les exija mucho a los docentes. Esta contradicción entre lo que implícitamente se les exige y la falta de apoyo social llega hasta ellos como un conjunto de datos negativos que tienden a procesar la mayoría de las veces defendiéndose psicológicamente, aislándose, rebajando su nivel de expectativas y procurando no "quemarse".

❖ En una encuesta de la Fundación Hogar del Empleado-IDEA[11] en la Comunidad de Madrid se observa una cierta contradicción en los padres a la hora de evaluar la enseñanza que reciben sus hijos. Así, mientras el 71,3% declara estar bastante o muy satisfecho con la manera de enseñar de los profesores, el 45,4% de ellos estima que debería cambiar "mucho o bastante" la preparación de los profesores. Esta contradicción, que también podemos constatar en otros estudios, se explica en parte por esa forma ambivalente con la que es percibido socialmente el profesor en la actualidad y que nosotros ya destacábamos en el *Informe España 1996*. Por lo demás, la citada encuesta pone de relieve que sólo una tercera parte de padres-madres encuestados (34,5%) está bastante o muy de acuerdo en que la sociedad valora suficientemente el trabajo de los profesores.

❖ *Salarios comparativamente bajos y escasas posibilidades de promoción personal.* Tradicionalmente el docente estuvo mal pagado en nuestro país. Hoy, sin embargo, el propio docente no tiene esa opinión sobre su retribución económica en términos objetivos, pero sí subjetivamente cuando alega la preparación que se le exige (previa y continua), el desgaste psicológico que supone su trabajo con niños y adolescentes, la importancia de la tarea que realiza y la comparación con otras profesiones, incluida la del funcionariado, referencia directa para quienes trabajan en la enseñanza pública en sus distintos niveles. La queja de los profesores de la enseñanza privada es mayor, pues ganan menos que los de la pública. Además, los profesores se lamentan de las escasas o nulas posibilidades de promoción personal como fruto de un trabajo y una dedicación especiales. Esa sensación de estancamiento, de que "da igual" se trabaje lo que se trabaje, se ponga empeño o no, es paralizante y desmotivadora.

---

[11] Fundación Hogar del Empleado-IDEA, *Opinión de los padres sobre la calidad de la educación*, 1999 (no publicado).

❖ *Inestabilidad en el puesto de trabajo* debido a ajustes de plantilla, descenso de la natalidad y reformas curriculares. Ésta es la situación vivida por algunos profesores, especialmente por aquellos que no tienen aún una plaza fija y están sujetos a interinidades que se convierten en permanentes o a situaciones con un elevado grado de incertidumbre sobre su futuro laboral a corto o medio plazo.

❖ *Vulnerabilidad y sensación de soledad* ante alumnos, padres, compañeros e inspección, sobre todo en situaciones conflictivas. En los estudios realizados en los últimos años sobre los profesores, éstos destacan que algunas de sus decisiones en relación con los alumnos, sobre todo las "impopulares" y especialmente las que proponen medidas disciplinares rigurosas, no son apoyadas por los padres de familia (ahora los padres "defienden al hijo *a priori*, al revés de lo que ocurría antes, cuando sistemáticamente apoyaban al profesor", es la percepción que tienen muchos profesores) ni por sus propios superiores. Es una situación que ya se reflejaba en la encuesta realizada a los profesores en el *Informe España 1996* (p. 223 y ss.).

❖ *Problemas disciplinares en el aula*. Son frecuentes en la escuela actual y el profesor se siente en ocasiones indefenso ante ellos, cuando no víctima, utilizando también en este caso como reacción un mecanismo defensivo que consiste en evitar los problemas, en procurar que no los haya, en pasar hábilmente por las situaciones conflictivas sin implicarse para no complicarse la vida, etc. Esta situación ha sido reflejada en distintos estudios, entre los que cabe destacar nuestro *Informe España 1996* y el citado estudio de CC.OO. sobre la enseñanza pública. En la encuesta realizada por la Fundación Hogar del Empleado-IDEA[12] aparece esta conflictividad dentro de las aulas. Así, por ejemplo, el 57,5% de los alumnos afirma conocer a chicos de su edad que llegan a agredirse físicamente, el 60,5% manifiesta saber que hay compañeros que no se atreven a decir que otros les están molestando y el 55,8% opina que deberían tomarse medidas más duras en relación con el comportamiento de determinados alumnos.

❖ *Acumulación de roles*. Tradicionalmente el maestro ha desempeñado varios papeles de manera simultánea. Esta situación parece haberse agravado en el momento actual, justo cuando tiene menos apoyo de los padres y una menor consideración social. Hoy se producen clamorosas ausencias en la educación familiar; hay niños y adolescentes más problemáticos y con comportamientos no raras veces desafiantes. Cada vez más se comprueba que los dos núcleos educativos básicos, familia y escuela, son unos más dentro de un conjunto de sistemas sociales que influyen en el educando, como la televisión, las nuevas tecnologías, los nuevos espacios y es-

---

[12] Fundación Hogar del Empleado-IDEA, *Opinión de los alumnos sobre la calidad de la educación*, 1999 (no publicado).

tilos de ocio de los adolescentes, la gran influencia del grupo de iguales, las modas y tendencias a las que son especialmente sensibles, etc. Ante esta situación, muchos profesores se ven forzados a ensayar nuevos papeles y a convivir con contradicciones internas entre sus variados *roles*, como ejercer de enseñante, de educador, de padre, de psicólogo, de autoridad disciplinar, de persona cercana y al mismo tiempo sin perder el propio "lugar", lo que genera inevitablemente estrés, como recogen todos los estudios sobre el profesor.

El citado trabajo de CC.OO. sobre la enseñanza pública señala las condiciones laborales del docente, la relación del profesor con la sociedad y dentro del centro educativo (profesor-alumno, profesor-profesor) como los marcos específicos en los que se produce la conflictividad y se generan los estados de insatisfacción. Esa conflictividad produce en los profesores una serie de daños que van desde el cansancio físico a los síntomas depresivos, pasando por la frustración, nerviosismo, tensión, estrés, problemas de autoestima, etc.

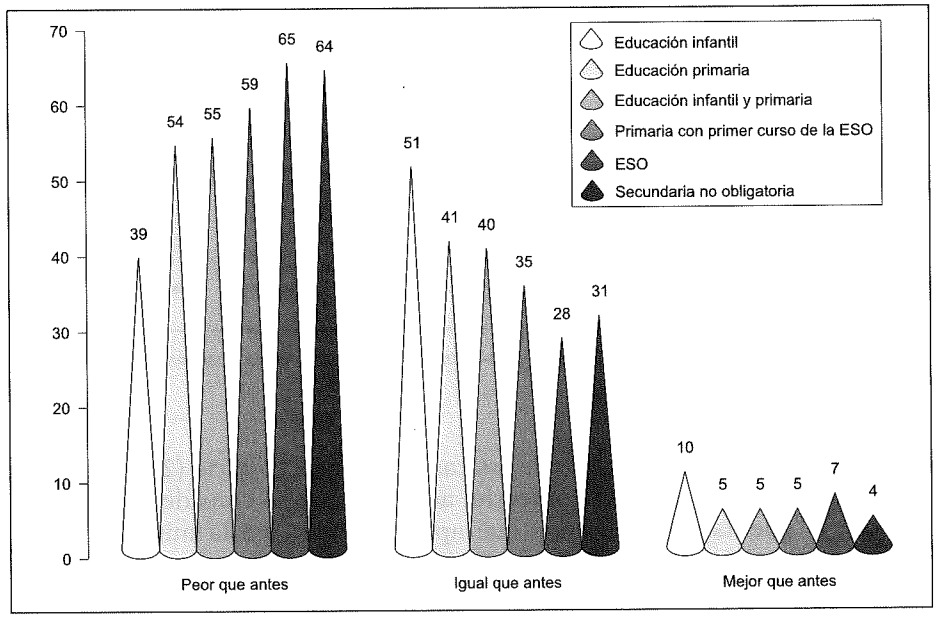
Todo ello contribuye a generar en los profesores un discurso dual y contradictorio, que el estudio de CC.OO. sobre la enseñanza privada explica así: los docentes tienen una imagen desdoblada de sí mismos. Por un lado, aparecen los aspectos vocacionales y transcendentes de la tarea que realizan y, por otro, un "yo deslegitimado" socialmente. Es lo que denominábamos como la "desacralización" de la figura del profesor y su pérdida de prestigio social en nuestro *Informe España 1996*.

Reconocimiento social del profesor y su tarea

Volvemos a incidir en este punto como fuente de insatisfacción para el profesor, esta vez a partir de datos directos extraídos de los estudios de CC.OO. El límite temporal adoptado para que los profesores opinaran sobre su consideración social es el de la LOGSE ("antes o después..." se les preguntaba) sin que haya que achacar necesariamente a tal ley las apreciaciones de los profesores en un sentido o en otro recogidas en la encuesta. Un 56% de los docentes de la enseñanza pública encuestados estima que la valoración social de su tarea es hoy peor que hace unos años, frente al 38% que considera que es igual que antes y un 6% que opina que ahora están mejor considerados. Consecuentemente, el 54,7% manifiesta estar insatisfecho o muy insatisfecho ante el reconocimiento social de su trabajo.

A medida que aumenta la edad crece el porcentaje de quienes se sienten peor valorados socialmente ahora que antes de la LOGSE. Llama la atención que los profesores de menos de 35 años sean quienes más se decanten por la opinión de que la consideración social del profesor ha empeorado, a pesar de ser el grupo de edad con menor experiencia profesio-

Gráfico 4 – Reconocimiento social de la labor docente por niveles educativos. En porcentaje. 1999



Fuente: Federación de Enseñanza de CC.OO., *La salud laboral docente en la enseñanza pública*, Madrid, 2000.

nal. Este dato se explica por las expectativas de quienes tal vez suponían *a priori* que el profesor estaba bien considerado socialmente, e incluso que la citada reforma iba a contribuir a ello y luego se han encontrado con una realidad cruda y difícil.

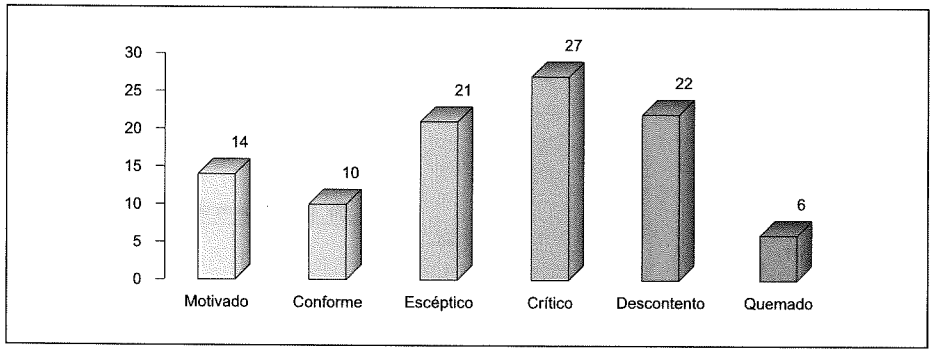
Es también significativo que la opinión "peor que antes" sea minoritaria en los profesores de Educación Infantil y crece hasta llegar al máximo (65%) en los profesores de ESO, etapa que aúna las dificultades inherentes a la edad de los alumnos y a la conflictividad que se da actualmente entre éstos (gráfico 4). Varias explicaciones son posibles para estos datos, entre ellas una de carácter retórico según la cual el docente percibiría el contraste entre lo difícil que resulta ser profesor de esa etapa educativa y el poco reconocimiento a la labor que con esos alumnos realiza.

Como consecuencia de todas esas situaciones estresantes, un 14% de los profesores de la enseñanza pública se plantea a menudo el abandono de la docencia y la búsqueda de otro trabajo.

Posición de los profesores ante la reforma educativa

La lectura de los datos muestra que la postura de los docentes sobre esta cuestión es bastante matizada y hay cierta heterogeneidad en sus opiniones. Pero también puede decirse que los favorables claramente a la re-

Gráfico 5 – Estado de ánimo de los profesores ante la reforma. En porcentaje. 1999



Fuente: Federación de Enseñanza de CC.OO., *La salud laboral docente en la enseñanza pública*, Madrid, 2000.

forma representan en el mejor de los casos una cuarta parte (24%); un 28% se encuentra en el extremo contrario, aquellos que se consideran "descontentos" y "quemados"; mientras que aproximadamente la mitad (48%) se mueve entre el "escepticismo" y la "crítica" (gráfico 5).

Las razones del insuficiente apoyo de los docentes a la reforma educativa ya se apuntaron en nuestro *Informe España 1996*: falta de información y formación; no haberles sabido implicar precisamente a ellos, llamados a ser ejecutores de los cambios; no haberles motivado ni incentivado; no haber recibido "nada a cambio". Todo esto ha contribuido a que los profesores hayan percibido la reforma más como una sobrecarga que como una oportunidad, más como una amenaza que como una expansión profesional y personal.

Por eso, no es de extrañar que casi cuatro de cada diez docentes (38,4%) se sientan satisfechos con sus expectativas profesionales y sólo uno de cada cuatro (25%) se considere bastante o muy satisfecho. La reforma educativa no parece haber actuado como catalizador positivo del profesorado a la hora de motivarlo. La mayoría no aparece "convencida". El descontento frente a la reforma se da más en los grupos de edad extremos (menores de 35 años y mayores de 54); al mismo tiempo, son tambien los más mayores los que porcentualmente se declaran más "motivados" o "conformes". Se pueden apreciar diferencias según el género: las mujeres son mayoritarias dentro de los grupos "escépticos/as" y "conformes", mientras que los hombres destacan más en los grupos de "descontentos" y "quemados". Finalmente, se es mucho más crítico en aquellas etapas educativas donde las dificultades (por cambios, carencias, necesidad de asentamiento, etc.) son mayores, por ejemplo, en la ESO. El mayor grado de motivación, por las razones contrarias (etapas estabilizadas, menor conflictividad) se da entre los docentes de Educación Infantil y Secundaria no Obligatoria.

Fuentes de satisfacción del profesor en relación con su tarea docente

También queremos en este capítulo detenernos en aquellos aspectos positivos en relación con la tarea desempeñada por los profesores y en sus modos de vivirla, no sólo para aportar una imagen más completa y matizada de la cuestión que abordamos, sino porque los aspectos tradicionalmente llamados "vocacionales" de esta profesión siguen teniendo importancia para este colectivo.

Así, y ateniéndonos a los datos del citado estudio de CC.OO., la inmensa mayoría de los docentes de la enseñanza pública se siente contento con la responsabilidad y naturaleza de la tarea que desempeña: el 15,2% se manifiesta muy satisfecho, el 32,9% bastante satisfecho y el 39% algo satisfecho. Contra lo que *a priori* pudiera pensarse, también una gran mayoría manifiesta satisfacción (72,2%) por las retribuciones, frente a un 27,8% de insatisfechos.

Otras fuentes de satisfacción para el profesorado son: el conocimiento de funciones y tareas (94,8%), el nivel de participación en el centro (92,2%), el número de alumnos (78,8%), la convivencia en el aula (87,2%), los medios disponibles (62,2%), la convivencia entre compañeros (88,1%) y la relación con las familias (85,8%).

Sobre este último punto hay que señalar un contraste con nuestro *Informe España 1996*, donde apreciábamos una postura muy crítica de los profesores en relación con los padres. Como no aparecen datos significativos como para pensar que la situación haya cambiado sustancialmente, cabe suponer que los profesores estiman que se sienten satisfechos cuando se relacionan con los padres (estudio de CC.OO.), pero, al mismo tiempo, son críticos al decirnos que más de la mitad de los padres (54%) tiene una actitud muy pasiva a la hora de colaborar en el colegio. Como afirmaban los grupos de discusión correspondientes del *Informe España 1996*, "los padres sólo acuden al colegio cuando hay un problema o cuando se les llama expresamente"[13].

El informe del INCE[14] refleja igualmente unos niveles altos de satisfacción en las relaciones entre los distintos estamentos escolares: profesores, alumnos y equipo directivo. Prácticamente en todos los ítems considerados en este estudio los porcentajes de satisfacción son algo más altos en los profesores de los colegios privados que en los de los públicos.

---

[13] Fundación Encuentro. CECS, "Familia y escuela: dos mundos que no se encuentran", *op. cit.*, p. 252.

[14] INCE, *Sistema estatal de indicadores de la educación 2000*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2000.

Formación continua de los docentes

El estudio del INCE señala que en 1995 alrededor del 60% de los profesores de Educación Primaria manifestaba haber participado frecuentemente en cursos de formación en los últimos cinco años, siendo proporcionalmente más los profesores de enseñanza privada que los de la enseñanza pública los que declaraban haber realizado un mayor número de cursos y actividades de formación. En 1997 –según este informe–, al menos el 91% de profesores de ESO manifestaba haber participado en los últimos tres años en algún curso de formación, equilibrándose más en este caso la participación de profesores de la enseñanza pública y privada.

Si la formación continua es hoy exigible a cualquier profesional, a nadie se le oculta que en el caso de los profesores esa exigencia es mayor, ya que la educación, la enseñanza, los aprendizajes, han de adaptarse de continuo a los cambios sociales. Muchos docentes son conscientes de esa necesidad, pero la aplicación práctica de esa exigencia es compleja, ya que hay muchas variables que deben tenerse en cuenta: tiempo disponible, incentivos o estímulos, dónde realizar la formación, quién la imparte, contenidos, métodos, puntos de partida personales muy distintos, necesidades diversas, lo "teórico" y lo "práctico" en los contenidos y el modo de ensamblarlos, etc.

La formación permanente del profesorado se relaciona con una cuestión actual llamada a influir en la educación de las generaciones venideras en un futuro inmediato: las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). No disponemos de datos cuantitativos sobre el conocimiento que los profesores tienen de dichas tecnologías y el uso que les dan en los procesos de enseñanza y aprendizaje de sus alumnos. Pero una primera aproximación al problema lleva a estimar que dichas tecnologías entrarán efectiva y eficazmente en la escuela cuando, además de disponer de medios, los profesores se impliquen en ello. Para lograrlo necesitan perderles el miedo primeramente, luego adiestrarse en su manejo y finalmente aplicarlas al proceso de enseñanza-aprendizaje. Hoy asistimos a situaciones paradójicas en las que determinados alumnos saben manejar mejor un ordenador que sus profesores.

Cuando tratamos de hacer un balance de la situación del profesorado y del papel que está llamado a cumplir, nos encontramos con un estado de insatisfacción subjetiva junto a una desvalorización social del *rol* docente. Esto produce un estancamiento, un camino sin salida, que no puede resolverse por vías retóricas o apelando a ideales de difícil e incluso imposible cumplimiento, como sería, por ejemplo, concienciar a la sociedad de que el papel del profesor es transcendente y de que todos deberíamos confiar en él. Los procesos mediante los cuales se generan las imágenes sociales en un momento de la historia son muy complejos; éstos suelen ser re-

sultado de múltiples causas, muchas de ellas imprecisas. Por ello, lo deseable son políticas y propuestas realistas en relación con el profesorado que contribuyan a reforzar su papel y tal vez a redefinirlo respecto a la tarea que está llamado a desempeñar. Una nueva imagen más favorable, una mayor consideración social, podrá ser el resultado de esa redefinición. El análisis de la situación del profesorado como cuestión debatida nos debe llevar a situarla en el ámbito de los retos y de los objetivos que hay que alcanzar a medio plazo. Y éstos son los que, a modo de propuestas en las que coinciden los expertos, habría que asumir:

- Estructurar claramente la carrera docente en los niveles de Infantil, Primaria y Secundaria, optando definitivamente por un modelo de exigencias en función de la tarea que se desempeñe, cuestión aún no resuelta y escasa e insuficientemente paliada con recursos como el Certificado de Aptitud Pedagógica (CAP).

- Fomentar la estabilidad profesional y laboral de los profesores, tanto en la enseñanza pública como en la privada.

- Activar, estructurar e incentivar la promoción del profesorado como profesión en la que se puedan recorrer legítimamente diversos niveles.

- Arbitrar la formación continua del profesor, no como simple paliativo de las dificultades de adaptación a las nuevas exigencias que se le presentan o con fórmulas insuficientes para salir del paso, sino concibiéndola como parte del "trabajo" del profesor, adecuando sus honorarios para ello.

- Definir o redefinir nuevas tareas para el profesor dentro de la escuela, más allá de las tradicionales.

- Incorporar al centro nuevas figuras profesionales, como los "mediadores culturales", cuyo objetivo sería la integración de los inmigrantes y los gitanos.

- Aumentar la aportación de medios y adecuar los lugares de trabajo para facilitarles el trabajo solo y en equipo.

- Preparar al profesorado en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación e incorporar éstas progresivamente a la tarea docente.

- Fomentar el intercambio de experiencias docentes e investigadoras entre los profesores.

- Implicar al profesor en la globalidad del centro, sus proyectos y tareas, teniéndolos siempre en cuenta en la toma de decisiones.

- Atender a sus principales necesidades relacionadas con: la innovación curricular y su puesta al día; sus deseos individuales, nunca o pocas veces satisfechos, para mejorar sus habilidades personales como profesio-

nales de la educación; determinadas carencias institucionales, frente a las cuales el profesor se siente con frecuencia impotente.

- Crear formas de encuentro entre padres y profesores para implicar a la familia en los procesos escolares de los hijos y romper ese discurrir en paralelo, sin encontrarse, de padres y profesores, a pesar de dedicarse unos y otros a la educación de niños y adolescentes.

- Favorecer un mejor tratamiento del profesor en los medios de comunicación. En una sociedad donde los medios todo lo magnifican es lamentable que las únicas noticias sobre los profesores que aparecen sean las que encierran algo de negativo y, en todo caso, no representativo de la magnífica y cotidiana labor de la inmensa mayoría de los docentes.

- Premiar determinadas trayectorias profesionales como forma de reconocimiento social y de incentivo para los docentes.

1.3 Los padres, preocupados pero ausentes

El papel de los padres en la educación aparece igualmente ante la sociedad bajo las formas de la controversia, y de la preocupación las más de las veces, en todo lo que afecta a la formación académica de sus hijos, a sus relaciones con el colegio, etc., siempre dentro de las expectativas que se crean sobre el futuro de éstos y las formas de afrontarlo.

Los padres son los educadores primarios de sus hijos y quienes más se preocupan por las cuestiones educativas, pero frecuentemente son también los grandes ausentes en las decisiones que afectan a la formación de sus hijos. El debate educativo se lleva a cabo entre los partidos políticos, las fuerzas representativas de la educación (asociaciones de centros o de padres) y los expertos, aunque sus puntos de vista no llegan casi nunca a la sociedad porque se mantienen en ámbitos académicos o similares. Claro está que cada cuatro años los padres, en cuanto ciudadanos, votan o pueden votar a un partido determinado que defiende un punto de vista sobre la educación en su programa. Pero esto no es suficiente y da la impresión de que la educación es un producto menor en todo lo que "venden" los partidos en las campañas electorales. La conquista de una voz efectiva para los padres y la expresión de ésta por caminos alternativos a los usuales hasta ahora podría ser una de las ansiadas formas de recuperación del protagonismo de la sociedad civil, de la que tanto se habla y tan necesitados estamos.

En nuestro *Informe España 1996* titulamos el capítulo sobre los padres "Familia y escuela: dos mundos que no se encuentran". Allí afirmábamos que la posición de la mayoría de los padres era de desentendimiento en la práctica, de "no presencia" en el proceso escolar de sus hijos mientras no

había problemas. Al examinar la educación familiar por "dentro" descubríamos un conjunto de disonancias educativas en los padres: en las encuestas realizadas se observó que los padres eran exigentes con la educación escolar de sus hijos, pero que no se comprometían en la práctica; pedían más y mejor educación para sus hijos, pero delegaban la acción educativa en la escuela e incluso actuaban de forma opuesta en casa o no apoyaban la labor de los profesores. Por eso, el título del capítulo creíamos que definía acertadamente una situación real. Datos posteriores han venido a reforzar las conclusiones de nuestros análisis.

Actualmente, más que grandes debates educativos en torno a los padres como protagonistas, se producen discusiones menores, casi siempre relacionadas con los aspectos económicos, en la medida en que tal o cual decisión pueda favorecer o impedir lo "que yo quiero para mi hijo". Los padres se preocupan por el futuro de sus hijos y por procurarles todos los medios al alcance para abrirse paso dentro de una sociedad juzgada como competitiva. Pero entre estas preocupaciones y controversias menores hay algunos aspectos nuevos a los que queremos referirnos.

Expectativas de los padres sobre el futuro de sus hijos

Según el estudio del INCE[15], "más de dos padres de cada tres esperan que sus hijos obtengan un título universitario. Cuanto más alto es el nivel de estudios de los padres mayor es el nivel de estudios que desean para sus hijos. La expectativa de estudios universitarios para los alumnos la manifiestan, de cada 10 padres, todos si sus estudios son de este nivel, entre 8 y 9 padres si su nivel de estudios es bachillerato o formación profesional, entre 5 y 7 padres si poseen estudios primarios completos o incompletos y entre 3 y 4 padres si no tienen ningún nivel de estudios [...]. Cuanto menor es el nivel de estudios de los padres mayor es la proporción de alumnos que no tienen definidos sus intereses de estudios y mayor es la proporción de los que aspiran a un nivel de estudios más bajo" (tabla 4).

En resumen, las expectativas de los padres en relación con el futuro de sus hijos se concentran en la mayoría de los casos en la consecución de un título universitario como máxima expresión de sus deseos, con el supuesto implícito de que eso es lo mejor para ellos, para obtener una posición que les permita competir por un puesto de trabajo y "situarse" bien. A mayor nivel de estudios de los padres, mayor nivel de estudios se desea para los hijos.

Como ya decíamos en el *Informe España 1996*, las aspiraciones paternas son altas porque el concepto implícito de educar en la mente de los pa-

[15] *Ibídem*, p. 22.

Tabla 4 – Expectativas de los padres según su nivel de estudios. En porcentaje. 1997

	Desean estudios obligatorios	Desean Bachillerato o FP	Desean estudios universitarios medios o superiores
Estudios de los padres de alumnos de...			
Sin estudios			
8 años	20,2	36,2	43,6
12 años	21,5	44,9	33,7
14 años	27,8	43,3	28,9
16 años	4,6	49,2	46,2
Estudios primarios completos o incompletos			
8 años	4,2	24,2	71,6
12 años	4,5	32,7	62,8
14 años	8,5	38,4	53,1
16 años	1,8	35,1	63,2
Bachillerato o FP			
8 años	0,2	5,1	94,7
12 años	0,6	10,6	88,8
14 años	1,4	18,6	80,0
16 años	0,4	15,6	84,0
Estudios universitarios			
8 años	0,0	0,5	99,5
12 años	0,5	1,4	98,1
14 años	0,2	4,5	95,3
16 años	0,2	5,0	94,8

Fuente: INCE, *Sistema estatal de indicadores de la educación 2000*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2000.

dres incluye aportar al hijo lo máximo posible, sin regatear en medios disponibles. En línea con lo que ya advertíamos en el *Informe España 1993*[16], lo máximo era la obtención de un título universitario, apareciendo una vez más devaluada la Formación Profesional. La primera tesis interpretativa "Un sistema desprestigiado" del capítulo rezaba así: "La situación de la Formación Profesional en el contexto español actual viene determinada por una dualidad constatable: por un lado, el desprestigio de la Formación Profesional reglada y la práctica ausencia de la Formación Profesional ocupacional; por otro, la necesidad y el protagonismo de ambas en estos tiempos de crisis económica y social, en los que la empresa como estructura básica, la competitividad y la eficacia se imponen como referencias ineludibles".

[16] Fundación Encuentro. CECS, "La formación profesional reglada y ocupacional: el reto ante el mundo del trabajo", *Informe España 1993*, Madrid, 1994.

Y en el *Informe España 1998*[17] se calificaba a la Formación Profesional como la "cenicienta" del sistema educativo, a la vez que se denunciaban desajustes preocupantes e inadmisibles: "Así, resulta difícil 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. [...] 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".

Participación de los padres en los centros escolares

La participación de los padres en el centro escolar, ya sea en algún tipo de actividades o bien en la pertenencia a las asociaciones de padres, es escasa, tal y como se refleja en nuestro *Informe España 1996* y en la última publicación del INCE. Las razones que allí dábamos para explicarla se resumían en una concepción implícita de los padres sobre sus papeles y los de la escuela en la educación, en una ausencia de hábitos al respecto, en la comodidad de muchos padres y en la falta de habilidad de los colegios para implicarlos más. Creemos que esas razones siguen siendo válidas y forman parte de las disonancias educativas que allí también denunciamos.

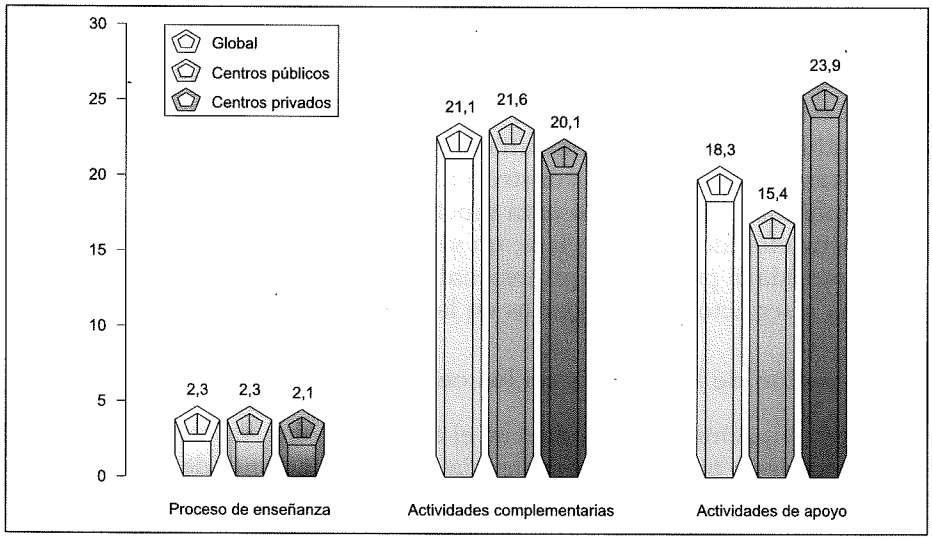
El informe del INCE confirma estas apreciaciones, pues uno o dos de cada tres padres de alumnos consideraban nada o muy poco valiosa su participación en el centro donde estudiaban sus hijos. En 1995, los directores de los centros escolares de Educación Primaria opinaban que dos de cada diez padres de alumnos participaban en actividades complementarias (excursiones, fiestas, actividades deportivas, biblioteca, etc.). Y estimaban que sólo un 2,3% de los padres participaba en el proceso de enseñanza-aprendizaje de sus hijos, siguiéndoles o implicándose en las tareas que realizaban en el colegio (gráfico 6).

En el citado estudio de la Fundación Hogar del Empleado-IDEA, sólo el 34,4% de los padres estaba bastante o muy satisfecho con su participación en el centro, el 41,5% estaba bastante o muy de acuerdo en que la familia delega cada vez más en la escuela parte de sus responsabilidades educativas y el 42% estimaba que su participación en la vida de los centros debería cambiar mucho o bastante.

---

[17] Fundación Encuentro. CECS, "Qué formación para qué empleo", *Informe España 1998*, Madrid, 1999.

Gráfico 6 – Participación de los padres según la titularidad del centro. Porcentaje medio. 1995



Fuente: INCE, *Sistema estatal de indicadores de la educación 2000*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2000.

Su valoración sobre la calidad de la enseñanza

A partir de los datos del CIS[18] describiremos la opinión que los padres con hijos en edad escolar tienen en relación con una serie de cuestiones sobre la educación que reciben sus hijos y que podrían englobarse bajo el rótulo de calidad en sentido amplio.

Aproximadamente la mitad de los padres encuestados (47%) opinaba que la calidad de la enseñanza recibida por sus hijos era buena, para un 38,2% era regular y para un 6,5% mala. Estos datos eran más negativos que los obtenidos en nuestro *Informe España 1996* y revelaban a todas luces un estado de insatisfacción apreciable. Por tipo de centro, los padres que llevaban a sus hijos a colegios privados eran más críticos con la calidad de la enseñanza que los de los públicos. Así, para los primeros la calidad era buena en el 38% de los casos, frente al 49,6% de los padres que llevaban a sus hijos a colegios públicos. Por otra parte, el 45,6% de los primeros y el 36,5% de los segundos consideraba que era regular. El nivel de exigencia era mayor en los padres que enviaban a sus hijos a la enseñanza privada porque funciona el supuesto "para eso pago" o "si pago, exijo". Existía un descontento generalizado en relación con lo que el Estado destinaba a educación. Así, un 64,3% opinaba que el Estado dedicaba demasiado poco, frente al 25,6% de quienes pensaban que era lo justo.

[18] CIS, *Estudio 2.225*, 1996.

Ante un listado de posibles problemas relacionados con la educación escolar de los hijos, el *ranking* de importancia otorgado por los padres a los mismos ("muy importante" y "bastante importante") sería el siguiente:

1. Excesivo número de alumnos por aula (74,6%).
2. Ausencia de instalaciones adecuadas (74,5%).
3. Ausencia de motivación en los profesores (72,4%).
4. Poca preocupación de los padres (65,2%).
5. Ausencia de disciplina en los colegios (61,6%).
6. Escasa calidad de los programas (61,3%).
7. Lo poco que los profesores exigen a los alumnos (51,6%).

De nuevo, hemos de recalcar la coincidencia con nuestro *Informe España 1996* en la insistencia primordial de los padres sobre los medios como principales integrantes de la "oferta educativa". De manera indirecta, con estas valoraciones los padres están indicando también cuáles son sus demandas en relación con la educación escolar de sus hijos.

1.4 Otras cuestiones aún no resueltas

Finalmente, hay otros debates puntuales, de los que nosotros recogemos dos por su actualidad y porque amenazan con hacerse crónicos si no se les encuentra una solución definitiva: la *reforma de las Humanidades* en el currículo escolar y el problema de la *asignatura de Religión*.

El debate educativo más traído y llevado de todos recientemente es el de las Humanidades, que se inscribe en un contexto más amplio: la reforma o contrarreforma de las leyes educativas.

Nuestro país difícilmente soportaría una nueva reforma educativa. Esto únicamente crearía intranquilidad social e ineficacia. Al mismo tiempo, sería disparatado en los próximos años tejer y destejer lo que otros han hecho. Por un lado, deberían aparcarse en el debate educativo los presupuestos ideológicos en lo que tienen de visión excluyente y guiarse por principios técnicos, pedagógicos, de búsqueda de la calidad en la enseñanza y en la educación a la hora de enfrentarse a los problemas educativos.

Por otro lado, la reforma educativa se caracteriza por su flexibilidad y, a juicio de no pocos expertos en educación, no se le ha sabido sacar todo el provecho. Las leyes educativas vigentes son criticables y después de pasado un tiempo de su implementación se pueden apreciar sus aciertos, errores y omisiones, valorar lo que han aportado como construcción pedagógica global y criticar lo que en la letra y en su aplicación ha podido haber de puro nominalismo o de apuestas poco realistas. No sólo por pragmatismo político, sino por un principio de gradualidad y flexibilidad más

de acuerdo con la naturaleza de la educación y sus dinámicas, lo deseable es entrar en un proceso de evaluación normalizada del sistema educativo e ir introduciendo modificaciones sobre la marcha sin tener que empezar desde cero. Hay que identificar los problemas y resolverlos con rigor e independencia, elevando la calidad progresivamente.

Finalmente, y como consecuencia de lo anterior, hay que tener presente que toda reforma educativa, todo cambio, genera resistencias en los individuos y en los grupos. Muchos centros no saben qué hacer con ese "espacio libre pedagógico" que queda en sus manos para aplicarlo a la realidad. A las familias y a la sociedad ha llegado más el "ruido" con motivo de la reforma educativa que sus aspectos positivos y sus virtualidades. No se ha explicado bien a la sociedad sus características y pormenores y no se ha implicado en su ejecución a los profesores, no se les "ha ganado" para la reforma.

Sobre las **Humanidades** existen no pocas confusiones en el debate educativo nacional, con males de base, que lo han enturbiado. De nuevo, se ha producido "ruido" y se corre el peligro de que lo importante, el reto de fondo, se diluya entre controversias menores. Esos males de base que han devaluado la reforma y mejora de las Humanidades en el currículo escolar son la politización partidista de este tema y haber presentado la cuestión, al menos en sus inicios, como enmienda emblemática a la LOGSE.

Existe una confusión entre humanismo y humanidades. Como bien dice A. Galino, "la definición de cuál es o puede ser el humanismo de nuestro tiempo y del futuro a medio plazo no puede hacerse sólo desde el Ministerio de Educación y Cultura; es una cuestión básica a la que los educadores y pedagogos no podemos renunciar"[19]. Esta misma autora se pregunta si el humanismo global podrá articular la educación que hoy se requiere. Más allá de las Humanidades como "asignaturas", la cuestión debería plantearse en el sentido de los contenidos humanísticos, en el talante general de la educación, en una línea vertebradora profundamente humanística del desarrollo del alumno y, en consecuencia, de la articulación del currículo.

La cuestión de fondo es, por tanto, qué Humanidades han de incorporarse al currículo de los actuales alumnos para encarar el siglo XXI. El humanismo del futuro, sin abandonar, sino más bien asumir, esos grandes logros e ideales civiles "descubiertos" en siglos anteriores (dignidad humana, libertad, justicia social, solidaridad, derechos humanos en general), debe responder a los nuevos retos.

En esta cuestión no puede pretenderse un monopolio ideológico, ni centralista ni periférico. Es necesario que se produzca un verdadero debate

---

[19] Galino, A., "Humanidades, humanismos y humanismo pedagógico", *Educación XXI*, n. 1, 1998, p. 19.

entre expertos, para alcanzar acuerdos a partir de fundamentos que no debieran discutirse, como la necesidad de ayudar a que cada niño logre entender la herencia cultural, el arte y la historia de su país. Las Humanidades, en cuanto contenidos del currículo, son formas de mirar al propio país, a la propia cultura; al mismo tiempo, tienen que ver con una concepción global de la persona y por eso han de ser para todos y han de formar parte del currículo básico del alumno y no convertirse en algo simplemente opcional dentro del conjunto de su formación.

El reciente Dictamen sobre la Enseñanza de las Humanidades en la Educación Secundaria, realizado por un grupo de expertos y encargado por el Ministerio de Educación, recalca algo tan básico como el estudio de la lengua y la lectura, que sin duda pertenecen a la sustancia de las Humanidades, y sitúa a éstas en el corazón de una formación integral de la persona. Recomienda el estudio de la Historia en general y de la Historia de España en particular desde una perspectiva amplia y no localista. Igualmente, aconseja la potenciación del estudio de la Geografía, el conocimiento de las Lenguas y la Cultura Clásicas, la Ética, la Filosofía y la Música. Es difícil estar en desacuerdo con estas recomendaciones. El problema aparece cuando hay que plasmarlo en un programa y señalar prioridades o concretar contenidos.

También reciente es la polémica en torno al Informe de la Real Academia de la Historia sobre el contenido de los libros de texto de esta materia dirigida a los alumnos de la ESO. De nuevo, las polémicas impiden ver la cuestión de fondo y otra vez habría que reclamar un enfoque técnico y científico del asunto. Por eso, bastantes historiadores y profesores, tras criticar aspectos metodológicos de ese informe, han censurado también la controversia política desencadenada. Proponen un Libro Blanco de la Historia elaborado exclusivamente por profesores y se centran en problemas pedagógicos como, por ejemplo, la constatada dificultad de los alumnos para comprender bien los procesos históricos y recomiendan soluciones a tales problemas. Un adecuado estudio de la Historia, como en general de las Humanidades, dentro del conjunto de los contenidos del currículo escolar, debería tener un sentido integrador, hacia el interior de la persona y hacia las relaciones de unos con otros. Así lo refleja una línea de criterios prevalentes entre los expertos.

Cuando se compara el estudio de las Humanidades en nuestro país con el que se lleva a cabo en otros países de la Unión Europea, no es fácil encontrar elementos realmente diferenciales que definan unos perfiles en cada caso, por las muchas variables que entran en juego: programas, número de horas, solapamientos con otras áreas curriculares, etc. Pero sí puede afirmarse que nuestro país no se sitúa precisamente entre los que más importancia conceden al estudio de la propia lengua, al ejercicio de su expresión oral y escrita y, en general, a las Humanidades.

Las Humanidades están llamadas a cumplir un papel vertebrador de la formación de los alumnos si queremos hacer frente a los nuevos retos, en una sociedad constreñida por varios polos como son las ciencias "duras" que siguen el modelo físico-matemático como prototipo del saber científico por antonomasia y las tecnologías de la información y la comunicación. Es lo que algunos llaman "humanismo pedagógico global", cuyos principales rasgos serían: una educación integral al servicio del hombre como colectivo y como individuo, capaz de ensanchar, integrar y dar sentido a lo científico, lo tecnológico y lo humanístico como productos humanos que son. Desde esta posición se propugna un humanismo capaz de observar con "mirada humana" la complejidad creciente del mundo actual, fundamentado en una educación básica cuyos contenidos y métodos reflejen los valores culturales del propio país, y esté al alcance de todos, sin exclusiones de ninguna clase, atento siempre a que las innovaciones sean asumidas en favor de la persona y no generen nuevas formas de exclusión.

La **asignatura de Religión** ha sido otra de las cuestiones largo tiempo disputadas y no solucionadas. A juicio de los especialistas, ha sido hasta ahora un asunto mal tratado que ha llegado a convertirse en una "cuestión antipática". En el debate mantenido se han mezclado categorías y niveles y es notorio el desencuentro entre quienes representan las posturas más extremas. No se suele distinguir bien lo que significa el hecho religioso en la formación de la persona y el modo concreto como ha de tratarse pedagógicamente.

Desde el punto de vista cultural, parece imprescindible que el alumno conozca el significado de los símbolos y del patrimonio cultural en el que vive y cuya influencia ha heredado para mantener una mediana comprensión de su contexto social y cultural. No es un asunto de mera erudición o de adquisición de un saber instrumental. La cuestión de fondo es si hoy en Occidente, y especialmente en España, un alumno puede adquirir una formación humana, intercultural, sin conocer las creencias de la inmensa mayoría de sus compañeros.

Por otra parte, ha sido constitucionalizado el derecho de los padres a que "sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones" (artículo 27.3). El debate debe centrarse en el derecho de un creyente de una religión sólidamente enraizada en nuestra sociedad a que se le proporcionen los criterios que le permitan interpretar desde su fe las cuestiones suscitadas por las ciencias modernas, desde la Historia hasta la Biología, y le ayuden a plantear y resolver los conflictos éticos y de conocimiento entre lo religioso y lo profano. Esta cuestión está planteada tanto con nuestros estudiantes de familias cristianas como con los hijos de familias musulmanas, judías y de otras religiones que tienen acuerdos con el Estado español. La Constitución de 1978 significó un gran pacto entre las fuerzas laicistas y la eterna cuestión reli-

giosa. Forma parte del consenso solemne al que los católicos no están dispuestos a renunciar. No se actúa en virtud de los pactos a que puedan llegar ahora los poderes públicos actuales con la Iglesia, sino en virtud de un gran pacto sellado en la Constitución.

Otra cosa muy distinta será la interpretación de los Acuerdos Parciales que tienen categoría de pactos internacionales del Gobierno español con la Santa Sede. Ahí caben las modificaciones de mutuo acuerdo, y deberían intentarse, por ejemplo, en las condiciones exigidas para el nombramiento de profesores de religión, respecto a los cuales la Iglesia debería reservarse únicamente el derecho de habilitación y veto ante la desobediencia probada de algún profesor habilitado. Los contratos y la forma de seleccionar a dichos profesores dentro de los habilitados por la jerarquía eclesiástica deberían seguir los procedimientos habituales que se utilizan con los otros profesores, quienes van a ser sus colegas y con los que tienen que establecer relaciones cordiales y profundamente académicas. Esto elevaría el prestigio del profesor y su derecho a ser tratado también en las cuestiones económicas como los demás profesores. Los contratos precarios que ahora tiene que soportar no dejan a la jerarquía en buen lugar y no nos parecen tampoco justos. Baste la mención de este problema para significar que estamos ante un asunto con una serie de "flecos" aún no resueltos. Una vez más, una cuestión educativa importante no se ha solucionado bien desde bases y principios consensuados; no se ha procurado o no se ha sabido llegar a un acuerdo que responda a la calidad y equidad de la enseñanza.

Coincidimos con los planteamientos de L. Gómez Llorente cuando afirma: "¿Dónde pueden encontrarse pacíficamente hoy los partidarios de la escuela laica y los partidarios de la enseñanza escolar de la religión? En la Constitución de 1978 está la clave de la respuesta. Por la libertad de enseñanza cabe promover escuelas confesionales o escuelas laicas, y ambas pueden recibir financiación estatal siempre que cumplan los requisitos de gestión que marca la ley. Mas el verdadero nudo de la cuestión reside en reconocer de buena fe que la escuela del Estado, siendo conforme a la Constitución, no puede ser confesional ni puede ser laica, sino aconfesional, con enseñanza religiosa sólo para quienes lo soliciten. Ahora bien, en la medida en la que por puro rigor intelectual se reconozca la conveniencia para todos del conocimiento crítico del hecho religioso, en el contexto de otros problemas y valores éticos, no debiera existir dificultad insuperable para que en determinados cursos, determinados alumnos, recibieran esas enseñanzas conforme a la orientación confesional que les dicte su conciencia. Es un derecho que la Constitución les otorga, lo mismo que también protege la increencia"[20].

---

[20] Gómez Llorente, L., "El papel de la religión en la formación humana", *Iglesia Viva*, n. 202, 2000.

2. Los grandes retos educativos

"En una perspectiva a la vez cultural y social, el gran reto del siglo XXI es que la educación llegue a todos y que, favoreciendo un proceso de formación continua, sea realmente un instrumento de integración social y de adaptación dinámica a los escenarios cambiantes que compone la sociedad de la información basada en las nuevas tecnologías, donde el papel del maestro, del educador –que despierta la creatividad latente en cada alumno, que transmite principios y forja actitudes– es más importante que nunca. Se trata de derribar el *apartheid* escolar y universitario, en plena expansión, y reconstruir la educación como proyecto ciudadano de formación cívica y de igualdad efectiva de oportunidades para todo el mundo"[21]. Valga esta cita como subrayado previo en nuestra reflexión sobre los retos más importantes que tiene que asumir la educación en el presente y en el futuro inmediato. Como ya hemos indicado, es aquí donde habría que poner el acento, sin ignorar los debates o controversias, pero no haciendo de éstas el centro de los objetivos y preocupaciones de la educación en nuestro país.

2.1 El aprendizaje como tarea global y continua

Una manera acertada de definir, a partir de un rasgo globalizador, la sociedad del inmediato futuro es denominarla "sociedad de los aprendizajes". Nunca como ahora se ha manifestado tan claramente la distancia entre los modos de enseñar del profesor y los modos de aprender del alumno, sometido como está a una lluvia torrencial de informaciones en su casa y en la calle. El lema "aprender a aprender", que como principio y estrategia surgió en el ámbito de la psicopedagogía y que apunta a un tipo de aprendizaje significativo, ha traspasado las fronteras de lo escolar y se ha instalado como lema válido para otros muchos campos de la sociedad, por ejemplo, en la empresa. Hoy se admite que los nuevos profesionales de cualquier especialidad y ámbito deberán tener, además de unos conocimientos específicos, la habilidad de saber aprender, porque el dinamismo y la flexibilidad de las futuras profesiones y tareas que habrá que desempeñar lo van a exigir. Pero, además, ese mismo lema de "aprender a aprender" es una invitación para que todos los ciudadanos opten por la formación continua a lo largo de toda la vida.

El informe para la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI presidida por J. Delors ha plasmado los retos del aprendizaje en lo que llama, con mirada proyectiva, los cuatro pilares de la educación: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir jun-

[21] Mayor Zaragoza, F., *El País*, 24-4-2000.

tos y aprender a ser. Ante la demanda insaciable de educación no es posible ni es lo más acertado una respuesta cuantitativa, haciendo que el alumno se convierta en una especie de almacén de conocimientos cada vez más amplio. "Es necesario sobre todo que sea capaz de aprovechar de un extremo a otro de su existencia todas las ocasiones de ponerse al día, de profundizar y enriquecer sus conocimientos primeros y de adaptarse a un mundo cambiante"[22]. *Aprender a conocer* significa adquirir los instrumentos de la comprensión; *aprender a hacer* es adquirir la capacidad para actuar sobre el entorno; *aprender a vivir juntos* es habilitar al individuo para que pueda participar y cooperar con los otros en todas las actividades humanas; *aprender a ser* es un objetivo que participa de los anteriores y los engloba, dándoles un sentido de unidad.

Estos cuatro pilares sostienen lo que la citada Comisión propone como objetivo esencial para el siglo XXI: una educación para todos a lo largo de toda la vida. Las pistas y recomendaciones del informe en relación con este objetivo son los siguientes: "Aprender a conocer, combinando una cultura general suficientemente amplia con la posibilidad de trabajar en profundidad un pequeño número de materias. Esto quiere decir también: aprender a aprender para aprovechar las oportunidades ofrecidas por la educación a lo largo de toda la vida [...]. Aprender a hacer para adquirir no sólo una cualificación profesional, sino, más ampliamente, una competencia que capacite para hacer frente a numerosas situaciones y a trabajar en equipo. Pero también aprender a hacer en el marco de las diversas experiencias sociales o de trabajo que se ofrecen a los jóvenes y adolescentes, sea espontáneamente en contextos locales o nacionales, sea formalmente gracias al desarrollo de enseñanzas alternativas [...]. Aprender a vivir juntos desarrollando la comprensión del otro y la percepción de las interdependencias –realizar proyectos comunes y prepararse para solucionar los conflictos– en el respeto a los valores de pluralismo, comprensión mutua y paz [...]. Aprender a ser para desarrollar mejor la propia personalidad y ser capaz de actuar con una capacidad cada vez más reforzada de autonomía, de criterio y responsabilidad personal"[23].

A juicio de J. Bindé[24], los desafíos a los que habrá de enfrentarse la educación en los próximos 20 años son:

— La introducción de redes electrónicas como instrumentos que favorecen el aprendizaje, por las ventajas que producen desde un punto de vista cognitivo.

— Los entornos de aprendizaje que, apoyándose en nuevos saberes, ayudarán a perfeccionar los procesos de pensamiento.

---

[22] Delors, J., *op. cit.*, p. 93.
[23] *Ibídem*, p. 105.
[24] Bindé, J., "L'éducation au XX^{e} siècle", *Futuribles*, n. 250, 2000, p. 10.

— La evolución de los nuevos saberes, buscando el equilibrio entre lo científico y lo humanístico.

— La forma de gestionar a lo largo de toda la vida la relación entre los tiempos dedicados a la educación y el aprendizaje y los destinados al trabajo y al ocio.

— La evolución de las instituciones educativas hacia una mayor autonomía y flexibilidad, aunque con normas educativas comunes.

— La forma de intervención del poder público a la hora de establecer estrategias en los sistemas educativos.

— La evolución de las diferentes instituciones educativas (formal, informal, a distancia, alternativas) que podrán enriquecerse en sus relaciones mutuas.

No cabe duda de que la escuela por sí sola no puede resolver las contradicciones y desafíos que la sociedad tiene planteados, pero es evidente que puede y ha de contribuir a ello. Escuela y sociedad se implican mutuamente y no parece exagerado afirmar que ante los grandes retos sociales de hoy día existe una crisis de sentido en la escuela. La pregunta fundamental es ésta: ¿cuál debe ser actualmente el papel de la escuela, el papel de la educación de niños y adolescentes en una sociedad que presenta desafíos como los descritos? He aquí el núcleo para un debate no sólo no iniciado en la sociedad española sino ni siquiera presentido, a juzgar por las manifestaciones y actuaciones de los responsables políticos, entretenidos con frecuencia en cuestiones educativas menores, aunque algunas de ellas no carezcan de importancia.

La educación, y la escuela como institución primaria y ámbito de aquélla, van a tener que hacer frente a numerosos desafíos; asimismo, ambas se sienten constreñidas por una serie de antinomias que traslucen esa crisis de sentido, entre otras: tener que transmitir una herencia cultural, pero no perder nunca de vista el futuro; preparar técnicamente para el ejercicio de una profesión concreta, pero sin olvidar que lo prioritario es ayudar al alumno a ser persona; formar para la cooperación y preparar para competir; atender a la diversidad cultural y aportar un sentido unificador; mantener las raíces culturales y preparar para la movilidad; transmitir conocimientos y generar actitudes; asumir nuevas culturas mediáticas y transmitir la propia cultura e historia, etcétera[25].

Este primer reto del aprendizaje como tarea global y continua cuestiona el papel de la escuela tal como actualmente se estructura, aparte de hacernos caer en la cuenta de contradicciones sociales y de enlazar con nuevos desafíos. Está lejos de ser un tema y preocupación presente hoy en la sociedad española. Sin embargo, es un asunto de gran calado, en el que

[25] Michel, A., "Une école pour un monde nouveau", *Futuribles*, n. 252, 2000, p. 56.

otros países de la Unión Europea nos llevan la delantera. Sólo en ámbitos del pensamiento educativo, en especial de los teóricos de la educación, de la pedagogía social, de sociólogos de la educación y de cultivadores de las cuestiones éticas podemos encontrar líneas prospectivas y proyectivas al respecto. La proyección, siguiendo el carácter de nuestros Informes, nos lleva a concretar estas direcciones de interés para el futuro de la educación en nuestro país:

A. *Línea de la recreación ética de la escuela.* Es la sostenida por J. M. Mardones[26] y otros autores. Los contextos de los que parten son la sociedad del desempleo, la crisis de la cultura tradicional, el Estado de Bienestar y lo que llaman la "sociedad vulnerable y del riesgo". Las soluciones que desde esta posición se apuntan tienen como ejes la opción por valores y actitudes en la formación y el énfasis en el tipo de educador necesario para pilotar esa recreación de la escuela. Dibujan, finalmente, un educador caracterizado fundamentalmente por rasgos éticos, que acompañe el proceso personal del alumno.

B. *Línea de la búsqueda de alternativas para "repensar" la escuela.* Ésta es la postura defendida sobre todo por los teóricos de la educación (Imbernón, L. Bartolomé, R. Flecha, J. Gimeno Sacristán, H. Giroux, M. Subirats, I. Tortajada, A. J. Colom, J. L. Bernabeu, E. Domínguez, J. Sarramona). Partiendo de la necesidad de encontrar salidas educativas a los retos que plantea la sociedad actual y los que previsiblemente va a plantear la del futuro inmediato, se propone pasar de la cultura de la queja a la cultura de la transformación mediante un cambio permanente (P. Freire), del aprendizaje significativo al aprendizaje dialógico (Habermas), de las escuelas a las comunidades de aprendizaje. Se parte también de que, hoy por hoy, el sistema educativo es la única institución social expresamente diseñada para la formación de las personas jóvenes con garantía de cobertura universal dentro de los países desarrollados. Pero hay que emprender seriamente –a juicio de esta postura– un debate sobre sus funciones para ver cómo puede reconvertirse en institución no sólo transmisora de conocimientos, sino también de criterios y formas de comportamiento. La transformación del sistema educativo comporta dos requisitos previos: un debate social sobre la naturaleza de una nueva moral ("civil", de "mínimos", de "criterios", no sólo ni principalmente de contenidos) y sobre el papel del profesor, que habrá de dejar de ser mero transmisor de conocimientos para convertirse en catalizador de aprendizajes.

C. *Línea globalizadora.* Enfoca la educación en relación con el futuro como una oferta global de las instituciones y los medios que tienen que ver con ella, con un sentido flexible, abierto y continuo. Es la posición más cercana al ideal de una educación para todos a lo largo de toda la vida y

[26] Mardones, J. M., *Desafíos para recrear la escuela*, PPC, Madrid, 1999.

siguiendo los cuatro pilares del "aprender" antes definidos. Aunque en esa globalidad se recoge la educación formal, académica o escolar, sobre todo da entrada a la educación llamada no formal. Este término, expresado en negativo, no es del todo afortunado, pero en el lenguaje pedagógico actual se asocia a una perspectiva muy positiva de la educación, precisamente por romper las barreras de la estructura administrativa que conlleva la educación formal. Todo esto se establece también poniendo el énfasis en la formación de las personas adultas, lo que se entiende como complemento de la educación formal-escolar, pues ésta no puede atender todas las dimensiones de la educación tal como hoy la entendemos. La educación no formal comprende los siguientes ámbitos: la alfabetización y el aprendizaje de los adultos; la formación para el empleo, atendiendo a las nuevas formas de trabajo, ocio y tiempo libre; la educación para el consumo; la educación para la salud; la educación familiar; la educación urbana; la educación ambiental y la conservación del patrimonio; la animación sociocultural; y la formación continua.

A través de la educación no formal, que recoge un conjunto de formas alternativas y complementarias, el panorama educativo se amplía y enriquece, se hace más flexible y depara la oportunidad de llegar a más a lo largo de toda la vida.

2.2 En una sociedad intercultural

Ésta es una cuestión que requiere no pocos matices a la hora de los análisis. Pero antes de introducirnos en aspectos conceptuales queremos poner de relieve unos datos cuya sola consideración nos hace darnos cuenta de la complejidad del tema. Son datos referentes a las posiciones que mantienen los ciudadanos españoles sobre los inmigrantes[27] y nos sirven como marco de comprensión del tema que nos ocupa:

- La inmensa mayoría de los encuestados (94,7%) dentro de la población general española opina que cualquier persona debería tener libertad para vivir y trabajar en un país que no fuera el suyo.
- Predomina la "simpatía" frente a la "antipatía" ante personas de otros países, situándose la media, respecto a los países considerados, siempre por encima del 6 (escala de 0 a 10).
- Las menores simpatías, o el mayor índice de rechazo, lo reciben los norteafricanos-marroquíes, es decir, los más cercanos geográficamente, aparte de los portugueses.

---

[27] CIS, *Estudio 2.383*, 2000.

- Cuando se hacen preguntas directas del tipo "si su hijo se casara...", el índice de tolerancia baja significativamente, lo que quiere decir que estas cuestiones tienen mucho de afectivo y las respuestas son más "sinceras" y expresivas cuanto más cercanas al ámbito personal concreto.

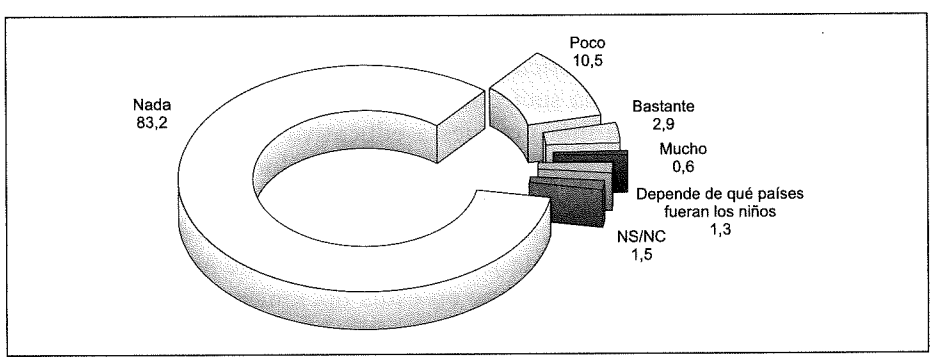
- A una gran mayoría de padres (83,2%) no les importa que sus hijos compartan en el colegio la misma clase con inmigrantes (gráfico 7).

- Cuando se habla de inmigrantes extranjeros que viven en España, tres de cada cuatro encuestados (76,6%) piensan de forma inmediata en los norteafricanos-marroquíes.

Estos datos "optimistas" contrastan con los problemas y situaciones conflictivas que de vez en cuando recogen los medios de comunicación. Los padres empiezan a preocuparse cuando la presencia de niños "distintos" en el colegio de sus hijos deviene conflictiva. En tales casos, los padres "racionalizan" –en el sentido freudiano del término– y alegan que su rechazo a determinados escolares no es por ser extranjeros o por ser gitanos, sino porque son "alumnos conflictivos". En este contexto, hay que denunciar que en determinados casos son precisamente los padres, y no la titularidad del colegio ni la Administración, quienes dificultan la integración escolar de niños "distintos" en los colegios donde estudian sus hijos a través de diversas formas de presión. También hay que censurar el hecho de que determinados colegios se conviertan en verdaderos guetos cuando la proporción de niños "distintos" en ellos es exagerada, en lugar de distribuirlos entre otros centros, públicos y concertados.

El problema del rechazo a esos "otros niños" se manifiesta también en los alumnos. Según una encuesta del Centro de Estudios sobre Migraciones y Racismo (1997), cuando se preguntaba a escolares de 13-17 años por sus actitudes hacia las minorías, éstos manifestaban su mayor rechazo ha-

Gráfico 7 – ¿Hasta qué punto: mucho, bastante, poco o nada, le importaría a Ud. que sus hijos (si no los tiene, en caso de que los tuviera) compartieran en el colegio la misma clase con niños de familias inmigrantes extranjeras? En porcentaje. 2000



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir del CIS, *Estudio 2.383*, 2000.

cia los gitanos, seguidos de los magrebíes. Además, el 27% expulsaría si pudiese a los gitanos de España y el 24% a los magrebíes. Más optimistas son los datos de la citada encuesta de la Fundación Hogar del Empleado-IDEA a escolares de la Comunidad de Madrid. En ella, el 52,4% consideraba positivo o muy positivo la integración en la escuela de niños con discapacidades y de minorías culturales, mientras un 12,5% pensaba que era negativo o muy negativo.

Educación multicultural y educación intercultural son conceptos y términos recientes, pero que se han extendido con gran rapidez; el primero aparece a finales de los años sesenta y el segundo en los setenta. La interculturalidad, además de un problema social creciente por el aumento de la inmigración, ha llegado a convertirse en un campo de investigación, preocupación y desarrollo mediante acciones determinadas para educadores, técnicos y políticos de la educación. La inmensa mayoría de la población conoce este tema sólo a través de los medios de comunicación cuando surge un conflicto, por ejemplo, la integración de inmigrantes en un colegio determinado o un problema al respecto en el colegio de sus propios hijos.

Las reflexiones de los expertos sobre este tema no han generado propiamente una teoría determinada sobre la educación intercultural ni se han traducido en un modelo teórico-práctico específico para la intervención educativa; más bien se ha tratado de la revisión del viejo problema de las relaciones entre pueblos y grupos sociales. No obstante, en la práctica educativa se están generando entre nosotros experiencias muy interesantes de educación intercultural. El problema de la educación intercultural reviste una gran complejidad porque abarca e implica a la realidad social en su conjunto, afectando a las relaciones políticas, económicas, laborales, jurídicas, ecológicas, sanitarias, educativas, etc. Esta complejidad exige que, tanto en los estudios e informes como en los programas y aplicaciones de educación intercultural, haya que estudiar a fondo la realidad social en cuyo contexto se produce el problema y que, a la hora de actuar, no sólo deba implicarse la escuela sino también el entorno.

Conviene aclarar aquí algunos de los términos frecuentemente usados al tratar esta cuestión. La *multiculturalidad* define una situación de hecho, la coexistencia en una misma sociedad o lugar de culturas diferentes; la *interculturalidad* se refiere a una propuesta educativa y a un objetivo pedagógico; la *diversidad* es un término más amplio y alude a las distintas diferencias que se dan entre los alumnos, sean debidas a minusvalías (o, en el extremo opuesto, a una capacidad excepcional) o a la pertenencia a otras culturas (gitanos, inmigrantes, etc.). Las posibilidades de abordar la diversidad en la escuela pueden resumirse en estas opciones:

- Se percibe la diversidad como mal o peligro a evitar y, como consecuencia, se produce un rechazo al diferente.

- Se educa de una manera homogénea como si todos los niños fueran iguales y, por tanto, se ignora al diferente.
- Se dedica una atención especial al diferente para adaptarlo a la marcha del conjunto.
- Se enfatiza la educación intercultural, adaptando el currículo al conjunto del alumnado e incorporando al proceso las aportaciones de las distintas perspectivas culturales. En este caso, se hace de la diversidad una ocasión y un motivo para el mutuo enriquecimiento.
- Se añade a la anterior alternativa el matiz de la consideración de la posición social de los alumnos; se tiene en cuenta tanto la diversidad cultural como la desigualdad social.

Las dos últimas opciones, a pesar de ser las más deseables desde un punto de vista educativo, implican muchas dificultades para su puesta en práctica, que se manifiestan en: los alumnos autóctonos y los pertenecientes a las otras culturas, la sociedad receptora y sus familias y las familias inmigrantes; los problemas lingüísticos y de convivencia, de rendimiento y fracaso escolar, las situaciones marginales añadidas; la organización del centro escolar en función de estas situaciones y la preparación-mentalización de los profesores; la adaptación a cada caso, la suma de aspectos y elementos heterogéneos.

El contexto social de la educación intercultural en España puede analizarse desde varias perspectivas: la de los pueblos y culturas diversas presentes en nuestro país; la de la pertenencia e integración progresiva en la Unión Europea y en el conjunto de sus culturas; la de la minoría gitana, presente en nuestro país desde hace más de 500 años y con una población en torno a las 400.000 personas; y la de la inmigración. Nuestras reflexiones y análisis se fijan preferentemente en la inmigración, aunque el marco de comprensión del fenómeno intercultural debe abarcarse en toda su amplitud en lo que para la educación supone de reto.

Construir la escuela intercultural como contexto y medio natural para una educación en la diversidad es, pues, el gran reto del sistema educativo español y, en último término, de nuestra sociedad. La nueva situación social y multicultural en países como el nuestro debe llevar a recrear una nueva escuela si queremos edificar ese pilar de "aprender a vivir juntos".

A las posturas de los ciudadanos españoles sobre los inmigrantes, y en concreto a las de los padres con hijos en edad escolar, ya nos hemos referido anteriormente. Los datos parecen más "optimistas" que la realidad. Las diversas manifestaciones observadas en ella indican que las actitudes de intolerancia hacia los "diferentes" persisten, están en la sociedad, en la familia y en los escolares. Y es aquí donde la escuela tiene un papel fundamental como ámbito de aprendizaje y de construcción de las bases fundamentales para saber vivir juntos.

La escuela intercultural y los modelos psicopedagógicos en los que se basa parten del principio de que el centro educativo es el elemento organizador de la educación intercultural. Pero, al mismo tiempo, las actuaciones no deben circunscribirse al centro. La puesta en marcha de una educación intercultural, y su éxito, no depende sólo de la buena voluntad de los centros, sino también de las actitudes, valores, diferencias y matices en torno a esta cuestión que constituyen una realidad muy compleja y cuyo tratamiento colectivo es una ardua tarea. Como se comprueba de continuo en el campo de la educación, las instituciones tienen tendencias, inercias e incluso estereotipos que hacen que los cambios sean lentos y no fáciles. El profesorado, siempre clave, encuentra dificultades para liderar de forma competente esa escuela intercultural. Además, los centros educativos están situados en entornos determinados, en algunos de los cuales las posibilidades de actuación e influencia del sistema educativo son prácticamente nulas. Por todas estas razones, la escuela intercultural que educa en la diversidad debe tener en cuenta los ámbitos institucional, administrativo, curricular, de servicios y relaciones.

En nuestro país, a pesar de estas dificultades y otras, se están llevando a cabo magníficas experiencias sobre educación intercultural, muchas de ellas con grandes dosis de creatividad, entre las que cabe destacar: novedosas revisiones y adaptaciones curriculares; programas específicos para la detección de prejuicios en Educación Primaria y ESO; revisión de los contenidos de los manuales escolares; experiencias tan sugestivas como las Etnomatemáticas y la Música como herramientas para la integración en la ESO; trabajos específicos con alumnos de incorporación tardía; proyectos para la adaptación del currículo del alumnado inmigrado en comunidades autónomas bilingües como Cataluña; elaboración de elementos críticos y propuestas para eliminar tópicos sobre los marroquíes; experiencias con nuevas tecnologías para la intervención educativa en la comunidad y cultura gitana; programas de aprendizajes para la solución de conflictos, etc. El empeño constante, la preparación de los responsables educativos, la aportación de medios, la creatividad, etc., son elementos necesarios si se quiere lograr ese objetivo de aprender a vivir juntos, fin último del reto de la interculturalidad.

2.3 Las tecnologías de la información cambian el modelo clásico

Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) son un reto para la educación y, desde luego, una oportunidad que no hay que perder. Con las nuevas tecnologías está ocurriendo algo parecido a lo que ha pasado con el móvil: el medio, el instrumento, ha creado la función, al mismo tiempo que ha generado nuevas necesidades, conductas y hábitos y a un ritmo progresivamente acelerado.

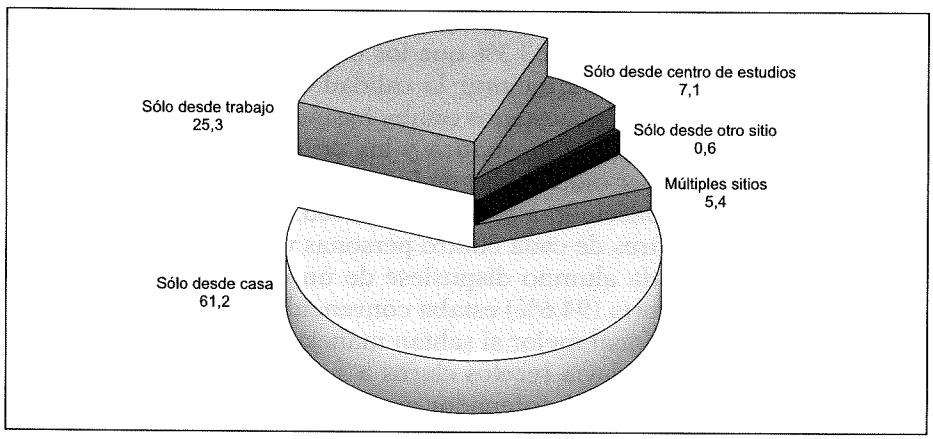
Según un estudio del CIS[28], en 1997 el 80,3% de los encuestados opinaba que las innovaciones científicas y tecnológicas favorecían un mayor bienestar de la población y el 63,3% que los ordenadores personales contribuían mucho o bastante a mejorar la calidad de vida de las personas; pero sólo el 37,6% de los encuestados estaba bastante interesado o muy interesado en el mundo de la informática y los ordenadores personales. El 85,8% manifestaba haber oído hablar de Internet y, de éstos, el 16,8% confesaba que se había conectado alguna vez a la red. En esa misma encuesta, aproximadamente tres de cada cuatro personas veía bien o muy bien la posibilidad de que cada alumno dispusiese de un ordenador en los colegios. La inmensa mayoría (94,6%) estaba convencida de que los niños tendrían un futuro profesional mejor si sabían manejar el ordenador. Pero las respuestas denotaban todavía recelos claros a su uso en la escuela. Así, el 57,1% opinaba que el uso del ordenador anulaba la creatividad e imaginación de los niños y el 73,2% que les hacía más introvertidos, menos comunicativos, aunque el 79,3% pensaba que también les ayudaba en sus estudios.

Estas aparentes contradicciones tienen su explicación si se tiene en cuenta que en la óptica implícita de los padres –como subrayábamos en nuestro *Informe España 1996*– educar es proporcionar medios y entre esos medios "modernos", "imprescindibles", está la informática. Lo mismo que se incentiva el dominio del inglés, pensando en el futuro, para poder competir con otros para lograr un buen puesto de trabajo, de igual manera debemos asumir el dominio del ordenador como elemento crucial en la acumulación de conocimientos y en el procesamiento de los mismos. Pero, por otro lado, ante el desconocimiento de cómo se ensambla el uso del ordenador con la práctica educativa, lógicamente aparecen los miedos ante lo desconocido y se señalan los "peligros", muchos de ellos basados en estereotipos o trasladados desde las experiencias en el uso de la televisión. En todo caso, la evolución imparable y la multiplicada presencia de las tecnologías en múltiples campos de la sociedad nos lleva a pensar que los recelos tenderán a disolverse y el uso de éstas acabará siendo tan "normal" como el del móvil.

Se observan algunos cambios en la percepción social de las nuevas tecnologías en una encuesta posterior de este mismo organismo en 1998[29]: el 81,1% de los encuestados opinaba que los avances tecnológicos habían sido positivos para la educación. Sin embargo, las percepciones sobre las TIC seguían reflejando todavía las ambivalencias con las que éstas eran enfocadas. Así, se relacionaban con el progreso (85,7%) y con el trabajo (37,5%), pero más con el paro (46,2%); con la comodidad (85,6%) y la eficacia (82,1%), pero también con la deshumanización (47,9%) y el control (43,2%)

[28] CIS, *Estudio 2.269*, 1997.
[29] CIS, *Estudio 2.292*, 1998.

Gráfico 8 – Lugar de acceso a Internet. En porcentaje. 2000



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de AIMC, *LíneAbierta*, n. 23, http: //www.aimc.es.

más que con la libertad (33,1%); con la igualdad (44,1%) y la creatividad (56,6%), pero también apreciablemente con la desigualdad (29,7%) y la pasividad (20,8%).

La irrupción y el uso creciente de Internet (símbolo estrella actual de las nuevas tecnologías) sigue una tendencia imparable. El gráfico 8 nos muestra dos datos llamativos: la clara preponderancia de su uso en casa (61,2%) y el todavía escaso uso en el centro de estudios (7,1%), aunque cabe matizar que, en términos relativos y dada la escasa implantación en dichos centros, el dato sea más que apreciable.

A juicio de los expertos, estamos ante el surgimiento de un nuevo paradigma llamado a cambiar el panorama socioeconómico y el educativo, que se caracterizaría por los siguientes rasgos: la información como materia prima, la capacidad de penetración de los efectos de las nuevas tecnologías, la interconexión de todo un conjunto de relaciones, la flexibilidad en cuanto capacidad para reconfigurarse y la convergencia creciente de tecnologías específicas en un sistema altamente integrado[30].

Vivimos realmente lo que ya se considera como una revolución de la información y la comunicación, lo que significa para nuestro análisis:

- Las fuentes de información ya no son sólo ni principalmente los libros.

[30] Gallego, D. J. y Alonso, C. M., "La educación ante el reto del nuevo paradigma de los mecanismos de la información y la comunicación", *Revista Complutense de Educación*, vol. IX, n. 2, 1998, p. 13-40. Véase también Castells, M., *La era de la información*, vol. I, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

❒ La escuela y los padres han dejado de ser los únicos educadores. También educan los medios de comunicación, singularmente hasta ahora la televisión, que se ha colado de forma definitiva no sólo en las casas sino incluso en los procesos cognitivos y en el imaginario de las generaciones más jóvenes, en sus formas de atender y percibir la realidad, de procesarla en definitiva. Según los expertos, la oferta televisiva aumentará un 22% en nuestro país en los próximos dos años y un 91% en diez años más. Según Media Planning, el consumo diario medio de televisión por persona en España en el 2000 es de 3,51 horas al día. En nuestra investigación sobre los niños y la televisión del *Informe España 1997*[31] ya descubrimos que alrededor de un tercio de los niños encuestados (entre 10 y 14 años) manifestaba tener un televisor en su dormitorio. Aquel dato llamó poderosamente la atención de los educadores y de la sociedad. Encuestas posteriores constataban que en el 48,5% de los hogares hay un televisor en el dormitorio de algún hijo, sin precisar esa franja de edad[32].

❒ La influencia de Internet en la educación de los hijos será un punto que habrá que tener muy en cuenta en los próximos años, en paralelo a lo que ha venido ocurriendo con la televisión. En este aspecto insisten los más recientes documentos de la Unesco y a él se refieren la mayoría de los expertos en educación.

❒ El maestro no es ya el único ni tal vez el principal transmisor de los saberes. En consecuencia, parece imponerse la necesidad de una redefinición de su papel. Las experiencias realizadas con Internet abren el camino hacia una pedagogía personalizada y constructiva del alumno, sin que el profesor tenga que aumentar su trabajo pedagógico por sumarlo a las tareas tradicionales. El cambio de paradigma en las relaciones profesor-alumno es profundo y con el tiempo será radical.

Es necesario tomar conciencia y reflexionar acerca del problema de los accesos a la información, de la sobreinformación, con todo lo que esto va a suponer en la génesis de nuevas conductas, hábitos, actitudes y aptitudes en el que enseña y en el que aprende.

Esta revolución de la información, en cierto sentido copernicana, donde el protagonismo lo tienen los datos, se apoya en factores convergentes como la automatización e inmediatez de los procesos. Como decía J. J. Servan-Schreiber, estamos a punto de "comprimir" el espacio y el tiempo en proporciones inconcebibles hace sólo 10 o 15 años. Más aún, ya lo experimentamos, estamos descubriendo la capacidad de concentrar la experiencia humana a través de la centralización de la información y de su transmisión instantánea, como sucede con Internet. Hasta ahora, los de-

---

[31] Fundación Encuentro. CECS, "Televisión y familia", *Informe España 1997*, Madrid, 1998.

[32] CIS, *Estudio 2.292*, 1998.

positarios naturales de la información eran el libro y con él, o sirviéndose de él, el profesor, como antes lo fueron la palabra y la tradición oral. Tal era el sentido de las bibliotecas en el siglo XIX: depósito permanente de la información estable. Por eso, los esquemas educativos del siglo XIX y de la mayor parte del siglo XX se sustentaban en dos instituciones: la escuela primaria, que enseña a leer y escribir, y la biblioteca (como conjunto de libros), que pone la información a disposición de aquellos que ya poseen el instrumento de acceso. Los nuevos soportes (CD-Rom, ordenadores, etc.) no sólo conservan la información, sino que es posible multiplicarla al instante con los medios de transmisión en red.

Todo esto implica grandes desafíos. Para el educador, padre, madre, profesor, que ha de manejarse en un presente flexible y ante un futuro no siempre predecible. Para el educando, que, enseñado, estimulado y "conducido" de otra manera, tiene que aprender a aprender. Los desafíos singulares y más significativos en los que parece concretarse el gran reto global de las TIC son los siguientes:

1. El reto pedagógico. El *Computer Science and Telecommunications Board* de Washington observa importantes ventajas educativas en el uso de la red en la enseñanza: el acceso a información más actual, lo que previsiblemente incrementará la motivación de profesores y alumnos; el acceso a información más precisa, interesante para las ciencias tanto físiconaturales como sociales; la familiarización con las TIC como ventaja para prepararse para el mundo laboral; el desarrollo de la colaboración entre profesores y estudiantes; el incremento de la interactividad en el proceso educativo; el refuerzo de la capacidad de lectura y escritura; la localización de información y la solución de problemas; la posibilidad de establecer puentes a través de la red entre la casa y la escuela, entre padres y profesores; la ayuda a niños con problemas de aprendizaje.

Estas y otras ventajas señaladas contrastan *a priori* con dificultades reales, como el peligro de "adicciones" (el alumno que necesita ser sobreestimulado para actuar), las pérdidas de tiempo, el quedarse en algo puramente lúdico, etc.; la falta de preparación de la mayoría de los profesores; el coste de los equipos y la rapidez con la que se quedan "obsoletos", etc. Y, sobre todo, una especie de fe mágica y acrítica con la que se puede enfocar el advenimiento de las TIC a la educación, que cree que con la sola introducción de aquéllas se van a solucionar los principales problemas que se le plantean a la educación. Por eso, "necesitamos una reflexión científica seria que nos sirva de orientación y pauta para relacionar informática y educación, con un abanico de sugerencias concretas y prácticas para los educadores"[33].

[33] Gallego, D. J. y Alonso, C. M, *op. cit.*, p. 33.

Como dice el profesor Beltrán[34], la tecnología educativa, y concretamente las TIC, encierra una serie de mitos o verdades a medias que a veces se admiten sin discusión y cuyo desenmascaramiento puede ayudar a enfocar su uso con sentido crítico. El primero de esos mitos afirma que las TIC son un instrumento educativo esencial e imprescindible, como si operaran mágicamente sobre los resultados del aprendizaje; se confunde la atracción que los alumnos sienten por las nuevas tecnologías y los ordenadores y que aprendan disfrutando con ellas con el hecho de que aprendan algo relevante; de igual manera, la fácil justificación de que las nuevas tecnologías no han demostrado todavía toda su eficacia por la ignorancia y resistencia de los profesores frente a ellas; se da por sentado que las tecnologías de la información y comunicación por sí mismas enseñan a pensar y resolver problemas; o, en fin, ideales no exentos de contenido utópico, como que dichas tecnologías resolverán las desigualdades de partida en la educación o que harán cambiar todos los sistemas de enseñanza y aprendizaje.

Frente a esos mitos o verdades a medias, los especialistas empiezan a hablar, sin embargo, de algunas promesas, como el logro de nuevos objetivos en educación, la posibilidad de evaluar no sólo los resultados del aprendizaje sino también sus procesos, la facilitación del aprendizaje a distancia, la ayuda a alumnos con necesidades educativas especiales o algunas de las ventajas ya mencionadas.

Pero donde realmente está la gran promesa de las nuevas tecnologías es en la posibilidad de generar un nuevo paradigma educativo. Hasta ahora, con unas u otras variantes, el uso de las nuevas tecnologías ha seguido un modelo científico puramente replicativo, vigente desde el siglo XVIII, y fundamentado en la idea de que cuanto más iguales son los resultados producidos por un experimento, más "verdad absoluta" se produce. Si las nuevas tecnologías sólo sirven para reforzar y perpetuar ese modelo, poco habremos avanzado y, desde luego, no estaremos en línea con un tipo de educación que enfatiza el papel del alumno y del aprendizaje, en opinión del profesor Beltrán. Por eso, propone hablar de tecnologías instruccionales y de reingeniería educativa. Así, afirma: "La idea clave, para el futuro, es que el cambio que se necesita en la educación no se logrará con una simple reestructuración organizativa. Lo que se necesita es una reingeniería de lo que hacemos y una reinvención de lo que producimos. Se necesitan nuevas tecnologías de aprendizaje para nuevas clases de aprendizaje [...]. La nueva orientación, pues, de las tecnologías instruccionales sería considerarlas como instrumentos para la reingeniería y la reinvención del sistema educativo por completo: currículo, *rol* del profesor, *rol* del alumno y contexto"[35].

---

[34] Beltrán, J., *Mitos, promesas y realidades: el desafío de la tecnología educativa*, Documento interno de EducaRed y Fundación Encuentro.

[35] *Ibídem.*

2. El reto en el colectivo de los profesores. Es cierto que a lo largo del tiempo se han ido desarrollando distintos estilos de profesor (orientador, estratega, experto, modelo, pensador, tutor-entrenador, mentor, etc.) y que incluso los distintos docentes han podido poseer simultáneamente varios de estos rasgos, pero no es menos cierto que la introducción de las TIC en la educación redefinirá el papel del profesor. En este punto existe unanimidad entre los especialistas. Parece que la introducción de las TIC es una variable de tal envergadura que el papel del profesor habrá de ser forzosamente nuevo. Se trata de un papel no dibujado de antemano, sino que habrá de configurarse poco a poco, con flexibilidad. En todo caso, se habrá de caminar hacia una pedagogía centrada en el que aprende y el profesor será sobre todo un facilitador, un catalizador positivo de los aprendizajes del alumno. De nuevo, el papel del profesor, su preparación y habilitación *ad hoc*, su motivación, su implicación, aparecen como elementos cruciales para el éxito de las TIC en la educación.

3. El reto de la reflexión científica. "La creciente utilización de tecnologías numéricas y redes de comunicación interactiva no sólo va asociada a una profunda mutación de nuestra relación con el saber, sino que amplifica esta mutación al mismo tiempo. Al prolongar determinadas capacidades cognitivas humanas como la memoria, la imaginación y la percepción, las tecnologías de la inteligencia definen de nuevo su alcance, su significado, e incluso su propia naturaleza"[36]. Hay que cuestionarse hasta qué punto con las nuevas tecnologías estamos entrando en un espacio cognitivo nuevo, hasta qué punto éstas pueden modificar los procesos de atención, percepción, memoria, imaginación, creatividad y pensamiento de los sujetos cuando las utilicemos habitualmente en los procesos de enseñanza-aprendizaje inherentes a la educación.

4. El reto para los poderes públicos. Existe un doble peligro: primero, que las Administraciones Públicas estimen que con dotar de ordenadores o pagar la tarifa de Internet a las escuelas ya ha terminado su papel en esta cuestión; y, segundo, que la falta de medios pueda generar guetos o bolsas de excluidos en el proceso del uso de las TIC y, consiguientemente, la reducción de sus posibilidades de inserción sociolaboral en igualdad de condiciones. Una implicación seria y eficaz en la cuestión y un reparto justo de los recursos aparecen como condiciones imprescindibles para enfrentar este reto.

En definitiva, no se trata de utilizar el poder de las TIC para seguir haciendo más y mejor de lo mismo, sino comprender que se está produciendo algo nuevo. Hay que tomar conciencia de la transformación cultural en curso –de la que la revolución de las TIC tal vez sea sólo un aspecto– y

---

[36] Lévy, P., "Educación y formación. Nuevas tecnologías e inteligencia colectiva", *Perspectivas*, vol. XXVII, n. 2, p. 271-272.

adoptar, en consecuencia, decisiones en política educativa, proyectos pedagógicos, definición de nuevas funciones del profesorado y del alumnado, etc.

La implantación y creciente extensión de Internet genera nuevas oportunidades para la educación, pero implica a la vez un reto múltiple: las amenazas que conlleva han de transformarse en positivo, en esperanza razonable para todos. Es un reto que tiene ante sí la sociedad, pero en mayor medida los poderes públicos, que deben afrontarlo para evitar la emergencia de "nuevos analfabetos" o de exclusiones ya de partida en alumnos con menos recursos económicos; es un reto para los colegios, que pueden servirse de Internet como una nueva forma de instruir; pero, sobre todo, representa un reto para el concepto mismo de enseñanza. Si Internet sirve sólo para reforzar una pedagogía y unos aprendizajes meramente reproductivos habremos fracasado en el intento, como antes hemos enfatizado. Pero si sabemos servirnos de la red como instrumento para la creatividad, para la génesis de nuevas formas de pensamiento, para favorecer y estimular los procesos cognitivos, para propiciar formas de encuentro, estaremos ante una nueva perspectiva realmente revolucionaria para la educación.

Por eso, la utilización de la red en educación está suscitando tanto eco y son muchas las iniciativas llevadas a cabo en nuestro país al respecto, como en el resto de países de la Unión Europea. EducaRed y su Foro de la Escuela Virtual, iniciativa de la Fundación Encuentro y de otras entidades, ha sido pionero en tal sentido. Nos interesa, a través de congresos y experiencias con colegios, como las que están en marcha, situarnos en esa nueva dimensión pedagógica, no la del almacenamiento de datos o reproducción del conocimiento, sino la de la tecnología mental, que ayude a pensar, a crear, a favorecer desarrollos de los más dotados y de los menos dotados, a transformar en positivo los procesos de aprendizaje.

El ideal que algunos intuyen es el de *"la inteligencia colectiva*, que consiste en la reunión de memorias e inteligencias, el compartimento de conocimientos, la realización de sinergias en materia de proyectos, recursos y competencias, la valorización recíproca de los seres humanos, y la reactivación mutua de singularidades y diferencias"[37]. Es lo que B. Sendov ha dibujado como el camino hacia la sabiduría mundial. Las nuevas tecnologías de la educación y la comunicación están logrando que todos nos estemos volviendo, o nos tengamos que convertir en, educandos, individuos y miembros de comunidades y organizaciones de aprendizaje, en una verdadera sociedad del aprendizaje.

---

[37] *Ibídem*, p. 272.

Capítulo III

LA DEPENDENCIA ENTRE LOS MAYORES

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. La protección a los mayores dependientes: un debate necesario y oportuno

En varios de nuestros Informes hemos abordado la situación de las personas mayores en nuestro país. Nuestro interés se ha centrado, en primer lugar, en el análisis del proceso de envejecimiento de la población española y sus implicaciones más inmediatas, como se puede observar en sendos capítulos del *Informe España 1993* y del *Informe España 1996*, donde se realiza una radiografía del envejecimiento. En ellos se analizan con detenimiento las circunstancias demográficas y los factores que determinan este proceso, la situación de los mayores (economía, relaciones sociales, modos de vida), el perfil sociológico y la biología del envejecimiento en sus aspectos más fisiológicos y funcionales. Las dos cuestiones que merecieron especial atención, pensiones y salud, se corresponden con las dos grandes inquietudes sociales y políticas y con los dos principales epígrafes del presupuesto nacional y del gasto público social que afectan directamente a las personas mayores.

La escasa consideración que hasta ahora ha recibido la dependencia entre los mayores ha sido consecuencia de su menor "visibilidad" social y política. Los problemas que acarrea la dependencia son soportados en el entorno familiar, de forma anónima. Por otra parte, las políticas para paliar los efectos de la debilidad o fragilidad de los mayores apenas ocupan un lugar en los Presupuestos Generales de ninguna Administración. Es, por tanto, un problema de primera magnitud para las familias y para los individuos, pero poco visible, valorado o contabilizado por la sociedad y los poderes públicos. Por ello, el principal objetivo de este estudio es generar información contrastada, ayudar al proceso de creación de opinión, abrir debate y trasladar su interés a las autoridades públicas. Un acercamiento semejante a este tema es algo necesario y oportuno.

Es necesario por la magnitud social y económica que el problema está adquiriendo y que no dejará de aumentar en los próximos años. Las personas mayores que no pueden valerse por sí mismas para realizar las actividades de la vida cotidiana crecen en número y representan un porcentaje cada vez más elevado entre los ancianos, especialmente entre los que tienen más de 80 años. En 1997, entre un 13% y un 33% de todos ellos sufría algún tipo de dependencia más o menos severa. Esta situación se traduce en una demanda creciente de cuidados de larga duración.

La información sobre los dependientes, y sobre las formas de apoyo, es escasa y poco conocida. La sociedad debe estar informada de las dificultades que experimentan muchos mayores y esta información debe ser lo más amplia posible. Desconocer los problemas de los mayores en situación de debilidad y dependencia, ignorar los cambios sociales que se están produciendo y que afectan a la tradicional provisión de ayuda familiar o hacer recaer la responsabilidad de los cuidados en la familia significa poner a los mayores dependientes y a sus familias en clara desventaja social y no tener en cuenta las capacidades ni los deseos de estas personas con un alto riesgo de marginación o exclusión de las actividades sociales cotidianas; en definitiva, supone una pérdida de bienestar físico, mental y social. Tomar contacto directo con la realidad del problema y con su complejidad es de capital importancia para prevenir la exclusión de los dependientes, evitando al mismo tiempo reacciones de autoabandono.

Este tema debe ser central en todo debate sobre protección social, pues el envejecimiento, aparte de su relación con las pensiones y los sistemas sanitarios, también incrementa la presión sobre los sistemas sociales y de cuidados. La dependencia constituye un riesgo importante del que hay que protegerse. Antes de elegir estrategias y poner en práctica medidas concretas, antes incluso de hacer formulaciones y diseñar marcos políticos y legales de atención a la dependencia, debe extenderse el conocimiento y el debate de este problema.

Respecto a la oportunidad de este estudio, hay que afirmar que nos encontramos en un momento adecuado para aportar este análisis y lanzar el debate social sobre este tema. A la magnitud social y económica y a la creciente visibilidad a las que antes hacíamos referencia, hay que añadir otros factores no menos relevantes.

En primer lugar, desde un punto de vista sociopolítico, se empieza a cuestionar la legitimidad de otorgar beneficios diferentes a gente con el mismo grado de discapacidad, dependiendo de cómo y cuándo ésta se haya producido: un trabajador que, tras incapacidad grave como consecuencia de una enfermedad o accidente, se convierte en dependiente recibe un aporte económico y sanitario extra; pero si un mayor, con el deterioro de los años, por enfermedad crónica o accidente, llega a precisar ayuda extra de una tercera persona, no recibe esta ayuda de forma automática y generalizada. La respuesta a la incapacidad siempre ha estado ligada al mundo del trabajo y no se extendió al resto de la población. En el momento de la formulación y desarrollo inicial de la protección a la incapacidad, la esperanza de vida tras la jubilación era muy corta y, además, pocos llegaban a esa edad. Tras la Segunda Guerra Mundial, hubo una tendencia a acercar los esquemas de la incapacidad laboral a otros esquemas de la Seguridad Social, pues cada vez se hacía más complicada la distinción entre las incapacidades provocadas "dentro" o "fuera" del empleo. En los últimos años, al-

gunos países empiezan a considerar la discapacidad y la dependencia entre los mayores como una contingencia más a proteger, aunque las fórmulas de respuesta varían desde la protección universal hasta los seguros privados de dependencia.

En segundo lugar, en nuestro país empieza a hacerse patente la profundidad, extensión y perdurabilidad de algunos cambios en la situación demográfica, familiar, laboral y social que afectan directamente a la capacidad de respuesta a las necesidades de cuidados que presentan personas dependientes que no están protegidas reglamentariamente, especialmente mayores. En no pocas ocasiones esa alteración sustancial de las capacidades de respuesta supone un aumento notable del riesgo de sufrir situaciones de exclusión social, tanto por parte de las personas dependientes como de sus cuidadores. En este sentido, los cambios a los que acabamos de referirnos y las consecuencias que de ellos se derivan deberían conducir a una revisión de los modelos de protección social. Es el momento oportuno para debatir sobre ello.

2. Claves para encarar un futuro preocupante

Partiendo de los cambios demográficos, económicos, laborales y sociales a los que acabamos de referirnos, proponemos a continuación un ejercicio de interpretación y prospectiva que nos permite resumir la situación de dependencia, señalar algunas tendencias para un futuro no muy lejano y adivinar el papel y las responsabilidades de los tres grandes actores: la familia, la sociedad y el Estado, a través de sus gobernantes.

➢ **Los dependientes.** La dependencia es ante todo un problema para los propios mayores, los que no pueden valerse por sí mismos y los que corren el riesgo de caer en situación de fragilidad y necesitar atenciones especiales: casi todos en la etapa final de la vida.

El aumento en la esperanza de vida hará envejecer a los ya viejos, con el consecuente aumento de la población de edad en condiciones de fragilidad crónicas, mayor vulnerabilidad y en riesgo de precisar cuidados de larga duración. También producirá un mayor número de hogares unipersonales, fundamentalmente de mujeres, ya que su esperanza de vida es mayor. Éstas, por tanto, sufrirán un mayor riesgo de dependencia y podrán necesitar ayuda desde el sector formal o presionar sobre sus hijas, de edad intermedia. Si la viudez es del varón, la demanda de asistencia se incrementará, pues los hombres de estas generaciones no han realizado muchas de las tareas cotidianas habituales en los hogares.

Si la longevidad viene acompañada de un buen estado de salud y de menos incapacidad, los viejos vivirán más autónomamente y mejorarán su ni-

vel de vida, presionando menos sobre los sistemas sociales y familiares. Pero si la reducción de la mortalidad es mayor que la de la morbilidad, es probable que se produzca un aumento de la incapacidad. Teniendo en cuenta que la morbilidad hospitalaria ha crecido en los últimos años, se puede pensar que habrá más necesidad de cuidados para una población frágil y dependiente.

Si en el futuro se reducen los períodos de enfermedad y de incapacidad, la demanda de cuidados de larga duración de cada individuo disminuirá, mientras que la global posiblemente se mantenga, pues habrá más personas de edad. Si la gente experimenta períodos de dependencia similares a los de la actual generación, la necesidad de cuidados será la misma para cada persona, pero la demanda total aumentará. Si la dependencia crece, la demanda de cuidados se incrementará para cada individuo y en el total.

Las repercusiones de la longevidad de los mayores han de valorarse teniendo en cuenta dos aspectos complementarios:

— Un exceso de mortalidad en períodos iniciales e intermedios de la vida entre los miembros más frágiles de la generación deja a ésta compuesta por personas menos frágiles y, por tanto, menos susceptibles de morir al llegar a viejos.

— La longevidad podría significar que la persona ha ido superando trastornos a lo largo de su vida y, en consecuencia, se asume que cuanto más longevo se es mayor es la acumulación de enfermedades y trastornos padecidos y más susceptible se vuelve la persona a sufrir la enfermedad y la muerte.

Las generaciones actuales de viejos son supervivientes biológicos de períodos con altas tasas de mortalidad infantil, juvenil y en la edad adulta. Sobrevivieron también a una grave epidemia de gripe (1918), a una guerra civil y a una dura posguerra, con limitaciones de todo orden. Las generaciones venideras son y serán supervivientes biológicos de períodos con bajas tasas de mortalidad, etapas de expansión y desarrollo de los sistemas sanitarios y de las políticas sociales, supervivientes de enfermedades, accidentes, operaciones y trastornos, superados gracias a la tecnología sanitaria.

Planteadas esas premisas, cabe reflexionar sobre cómo unas y otras generaciones afrontarán el problema de las enfermedades crónicas y la dependencia en el futuro. Es posible que actualmente los niveles de discapacidad entre estas generaciones de supervivientes sean más bajos de los que se puede esperar de las generaciones futuras. Además, las actuales se han beneficiado de una mejora rápida de las políticas sociales y sanitarias en las edades superiores, algo que previsiblemente no ocurrirá en el futuro con las generaciones venideras.

Las enfermedades antes mortales se transforman en afecciones crónicas gracias a los avances tecnológicos en medicina. De ahí la necesidad de prever más cuidados a largo plazo, pues la tecnología médica ha prolongado la vida pero no se muestra eficaz en devolver el funcionamiento de las habilidades perdidas. Un uso más intenso de servicios médicos de alta calidad y precio producen una vida más autónoma durante más tiempo, pero el ahorro en costes de cuidados tiene como contrapartida un mayor gasto sanitario.

➢ **La familia.** La asistencia a los dependientes en España sigue recayendo en la familia, y más concretamente en la mujer. Las políticas de expansión de equipamientos públicos no han reducido apenas la brecha que hay entre nuestro país y el resto de los países europeos. España, junto a Portugal, Grecia e Italia, tiene los porcentajes de población mayor residente en instituciones más bajos de Europa (2%-3%). Holanda y los países escandinavos se acercan al 10% y la media europea se sitúa en el 5%-6%.

El aumento de la dependencia entre los mayores supone ya en estos momentos un tremendo desafío para la familia, que no hará sino agravarse en un futuro inmediato. Varias razones apoyan esta prospectiva:

— La familia extensa, que proveía de asistencia y recursos a todos sus miembros, ha ido dejando paso a núcleos familiares más reducidos. Los cuidadores potenciales habrán disminuido considerablemente dentro de dos décadas, porque generaciones más reducidas tendrán que mantener a generaciones más amplias (las llamadas del *baby boom*, nacidas entre 1957 y 1975 aproximadamente) con situaciones de dependencia crecientes. Esto limita la capacidad de respuesta.

— La cohesión familiar se ha debilitado; las relaciones intergeneracionales han perdido fuerza. Por lo tanto, se resiente el modelo de atención tradicional a los miembros necesitados de la familia.

— Las generaciones de mujeres que cuentan en la actualidad con menos de 40 años se han incorporado de forma masiva y duradera al mercado de trabajo, lo que pone en peligro y en cuestión el sistema tradicional de cuidados, basado en el trabajo no remunerado de éstas.

¿Cómo repercuten o van a repercutir estos cambios en los distintos actores?:

— En los dependientes: los individuos que no tengan familiares próximos o de ningún tipo que les cuiden dependerán de los servicios formales, públicos o del mercado. No tendrán opción de elegir. Por el contrario, los que tengan familiares tendrán más opciones, incluso cuando acaben también en la red de asistencia provista por el mercado o el sector público.

— En la familia: desde el punto de vista del cambio social, la reestructuración de las familias (tamaño, baja fecundidad, composición y características) tendrá un impacto no sólo en la disponibilidad de cuidadores, sino también en la aceptación de la ideología tradicional de cuidados (asunción del papel de futura cuidadora por parte de la mujer). El cambio en las condiciones materiales y sociales de las familias es una razón básica de la transformación de las actitudes e ideas sobre los cuidados. Estos cambios en las mentalidades pueden verse más o menos mediatizados por la ausencia de alternativas. En este "ejército de reserva" paciente –los cuidadores familiares– se basa muchas veces la estrategia de los Gobiernos para afrontar la extensión (limitada) de los servicios de institucionalización u otros basados en la comunidad (centros de día, servicios de ayuda domiciliaria, etc.). Mientras no cambie la mentalidad de los Gobiernos, que aceptan como un hecho que el papel de cuidadoras corresponde a las mujeres, es muy probable que éstas sigan siendo las que proporcionen la mayor parte de los cuidados de larga duración. Si, como es previsible, aumenta la participación de la mujer en el mercado laboral, esto añadirá dificultades y tensiones personales y sociales a dependientes y cuidadores.

— En las Administraciones: la reducción en la disponibilidad de ayuda informal y el correlativo incremento de la demanda de servicios formales (públicos, cofinanciados o adquiridos libremente en el mercado) generará una presión política para expandir la financiación pública para cuidados de mayores y el desarrollo de un mercado de seguros privados de cuidados de larga duración. Por otro lado, si los cuidados siguen recayendo básicamente en la familia y la carga se hace cada vez más pesada, las políticas sociales deberían reforzar y desarrollar las medidas de apoyo a la familia, sobre todo a través de una amplia oferta de servicios; resulta contradictorio apoyar oficialmente a la familia y, a la vez, delegar en ella toda la responsabilidad de la atención a la dependencia.

➢ **La sociedad y el Estado.** Los mayores se han convertido en los principales receptores de los recursos del Estado de Bienestar. Perciben la mayor parte de las pensiones del sistema de Seguridad Social y clases pasivas, casi la mitad del gasto sanitario (hospitalización, atención primaria, gasto farmacéutico y otros) y la mayoría de los servicios sociales provistos por las diferentes Administraciones.

Por todo ello, un incremento del número de personas mayores lleva aparejado un mayor gasto público. Y si ese crecimiento se produce entre los más frágiles –los dependientes–, la preocupación por la distribución de los recursos aumenta. Como actualmente un objetivo prioritario de los gobernantes es contener el déficit público, y dada la imposibilidad de detener el crecimiento de personas dependientes, este aumento generará una preocupación y una alarma que no se calmarán con mensajes como la "modernización y reforma" de los sistemas de protección social. Sólo el crecimien-

to de la actividad productiva –con el consiguiente aumento de los ingresos del Estado vía impuestos– puede aliviar el problema. La preocupación surge cuando nos preguntamos qué sucederá en caso de recesión.

No se puede culpar (ni castigar) a los mayores de su situación de dependencia. En primer lugar, el cambio en la estructura por edad es consecuencia de los avances en la salud pública y del progreso de la tecnología médica. En segundo lugar, otro de los aspectos que está provocando tensiones, el de la reducción de la capacidad y disponibilidad de cuidados, es la consecuencia de la incorporación al mercado laboral de mano de obra joven y femenina, un proceso positivo facilitado por la retirada del mercado laboral de los trabajadores de más edad. En tercer lugar, la baja fecundidad, un factor determinante de la presión futura sobre los sistemas públicos de ayuda formal y sobre los (escasos) proveedores de ayuda informal dado que las futuras generaciones de viejos no tendrán hijos o tendrán pocos, es el resultado de la suma de muchas decisiones individuales y conscientes sobre la fecundidad que acaba, sin embargo, en una opción colectiva de cambio en el futuro modelo de cuidados (menos ayuda familiar) no escogida conscientemente. Por todo ello, un progresivo desentendimiento de la responsabilidad colectiva hacia compromisos sociales y hacia los mayores puede poner en peligro la respuesta, pública y universal, necesaria para hacer frente a situaciones crecientes de dependencia, que precisa ser "respaldada" socialmente.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta se refiere a los cambios que se pueden producir en lo que los dependientes aprecian y valoran como seguridad. En nuestra cultura, hasta ahora, la seguridad reside en el cuidado provisto por los hijos. En el futuro, quizá, vendrá de la capacidad para mantener la autonomía y la posibilidad de elegir entre múltiples opciones de cuidados, como sucede en otras culturas occidentales. Los servicios formales deberán estar preparados para responder a las demandas generadas por estos cambios de mentalidad. En otros países de nuestro entorno se ha producido un proceso estrechamente relacionado con el espíritu consumista de nuestra sociedad: se tiende a seleccionar al vendedor o productor más apropiado para dispensar los cuidados pertinentes. Esa costumbre hará que se demanden más servicios formales manejados por profesionales. El incremento de la demanda encarecerá el servicio, que muchos dependientes no podrán pagar.

Respecto a la actuación de las Administraciones, hay que destacar, en primer lugar, que las políticas económicas y sociales no dirigidas a los mayores pueden tener efectos perniciosos no deseados sobre este colectivo. Por ejemplo, un decreto para favorecer la movilidad geográfica de los trabajadores puede modificar las redes actuales de cuidadores potenciales y, a falta de ellos, aumentar la presión sobre el conjunto de cuidadores y crear una mayor demanda de servicios públicos de cuidados. Si en el futuro los

Gobiernos pretendieran reducir los servicios públicos que prestan a la población mayor, siguiendo el objetivo de "envejecer en casa", esta idea podría frustrarse ante los cambios experimentados en la naturaleza y extensión de los cuidados y la tradicional respuesta familiar a este problema. Además, los mayores del futuro podrían aceptar más fácilmente que sus antepasados, y desear más intensamente, la ayuda profesional.

La desigual distribución territorial del proceso de envejecimiento y de la dependencia castiga de forma particular a los municipios rurales, que ven agravado el problema por la tendencia de muchos mayores, antiguos emigrantes a zonas industriales y urbanas, a retornar al pueblo donde nacieron y al que le unen estrechos lazos sentimentales y familiares. Este proceso se ha extendido por todas las comunidades autónomas. Es especialmente grave en los pequeños municipios: más de 5.500 alcaldes de núcleos rurales pequeños esperan una respuesta adecuada para gestionar y administrar las necesidades de asistencia de su población mayor, que supera el 25% del total del municipio, muchos de ellos ya dependientes. Las redes formales de asistencia no llegan a esos municipios y no existe una red de transporte subvencionado que permita beneficiarse de otros servicios formales en la cabecera de comarca o en la capital provincial, aparte del servicio sanitario, generalmente bien establecido. En cualquier caso, cuando se alcanza cierto grado de discapacidad, el transporte tampoco es una solución.

Por último, la expansión de los mercados, el proceso de globalización, penaliza el tiempo que las personas dedican a los cuidados de otros, que ha sido siempre gratuito. Las sociedades con menos carga de cuidados serán más "competitivas". El envejecimiento y la dependencia lastran a las sociedades occidentales. Es posible que esta situación estimule un cambio de la producción de servicios de cuidados no remunerados hacia productos que se comercializan en el mercado por empresas de servicios personales. Una persona con un dependiente a cargo puede optar por emplearse en el mercado y comprar los servicios de atención a empresas especializadas en vez de quedarse en casa. Las diferencias entre ingresos y costes de los servicios comprados pueden abrir una brecha en el bienestar entre familias con dependientes a su cargo.

Hablar de dependencia, del lado más oscuro y frágil de la vejez, puede contribuir a crear una imagen catastrofista, pero dejar el mundo de los cuidados a los dependientes en la esfera familiar, de los amigos, vecinos y voluntarios no parece garantía suficiente para dar respuesta a las necesidades de todas las personas en situación de dependencia. Durante los últimos decenios de crecimiento de las políticas sociales y del Estado de Bienestar la dependencia no ha sido considerada como una contingencia más a ser cubierta por el régimen público de Seguridad Social. Sólo en los últimos

años algunos países han empezado a debatir el problema y a adoptar soluciones particulares.

La dependencia de los mayores es ya un riesgo social y como tal debería estar recogido por el sistema de protección social. La atención sobre la cuestión de los cuidados debe seguir siendo importante hasta que no se consiga un nuevo equilibrio entre las necesidades de la población y los servicios prestados. Así pues, la protección de la dependencia se presenta como "novedad" en las reivindicaciones de política social, frente al protagonismo habitual de las pensiones y los gastos sanitarios, y constituye el tercer gran capítulo de la protección a los mayores.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

El envejecimiento de la población es la consecuencia lógica de un proceso de transición demográfica, en el que se ha pasado de altas tasas de fecundidad y mortalidad a una reducción considerable de las mismas. El resultado es una mayor supervivencia a todas las edades. La mejora de la medicina y de las condiciones de salubridad e higiene pública, las políticas sociales, el crecimiento general de los ingresos y su regularización han contribuido a este logro. Las ganancias en esperanza de vida ponen de manifiesto los efectos positivos de los cambios sociales y económicos en los países occidentales. Estas transformaciones reflejan mejoras en el nivel de bienestar en lo que se refiere a estándares de vida y de acceso a servicios sanitarios de calidad.

Los incrementos en la esperanza de vida tuvieron en un primer momento un efecto homogeneizador. De una sociedad en la que unos pocos llegaban a viejos y muchos morían jóvenes se pasó a otra en la que la mayoría llegaba a una vejez algo más larga y, por lo general, saludable y unos pocos llegaban a muy viejos. Esta primera ganancia en esperanza de vida generó una vejez universal y, consecuentemente, una necesidad de cobertura económica tras la jubilación antes imprevista.

Las mejoras más recientes en esperanza de vida se traducen en años ganados en la vejez, en períodos de supervivencia cada vez más largos tras la jubilación. Este período adicional se distribuye de forma desigual en años saludables vividos con autonomía y en una etapa creciente en la que enfermedades crónicas y discapacidades limitan la autonomía e independencia del mayor, rebajando su calidad de vida y convirtiéndolo en un sujeto frágil y vulnerable, cuando no dependiente y con un riesgo añadido de exclusión social.

1. Los mayores dependientes

1.1 Hacia una definición de la dependencia

La dependencia es una característica normal de todo individuo que vive en sociedad, pero no toma su carácter definitivo hasta que no se impone la ayuda de otra persona sistemáticamente, sea para realizar actos indispensables de la vida cotidiana o para actos de la vida social. Existe un concepto amplio de dependencia que recoge todas las necesidades y no sólo criterios funcionales y de salud. Esa dependencia, más difícil de medir, incluye aspectos físicos, mentales, económicos y socioculturales. Pero el sentido más extendido en gerontología –y el que seguimos en este capítulo– es

el de dependencia física, asociada a discapacidad, es decir, a limitaciones para realizar actividades cotidianas. La dependencia es definida así por las limitaciones o dificultades respecto a aquellas actividades consideradas habituales para la mayoría de la población. Por último, el Consejo de Europa define la dependencia como un estado en el que se encuentran las personas que como consecuencia de la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual tienen necesidad de asistencia o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria.

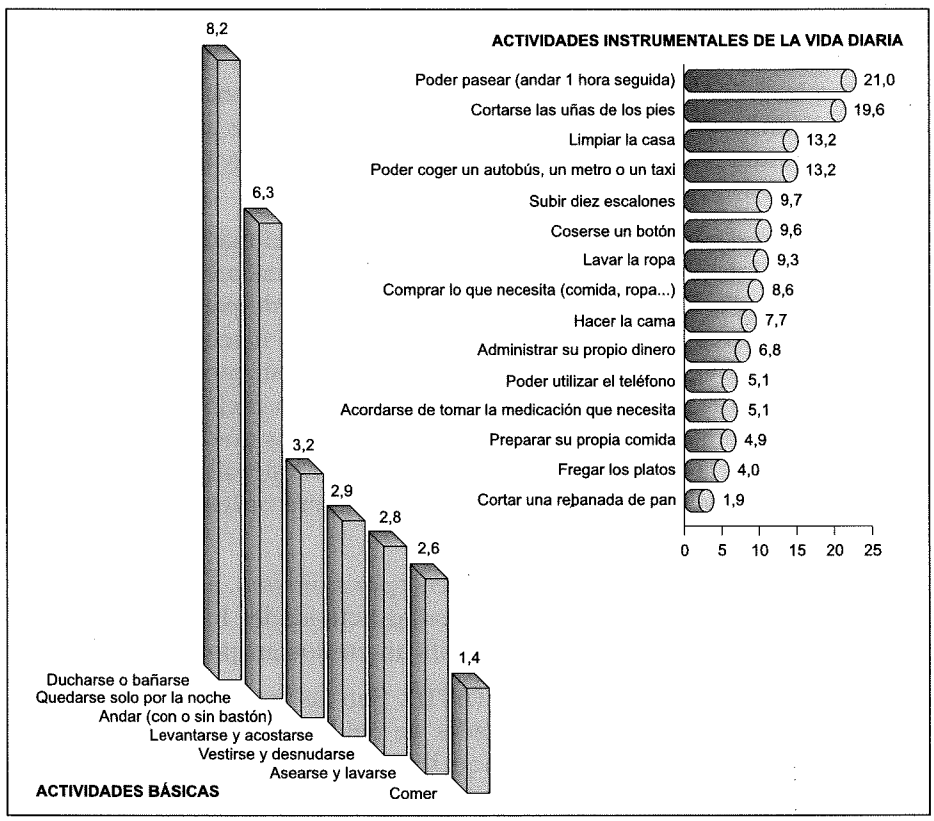
El término dependencia está estrechamente relacionado con el de discapacidad y el de pérdida de autonomía. Por discapacidad se entienden las limitaciones específicas en la realización individual de papeles socialmente definidos y tareas dentro de un particular entorno físico y sociocultural. La discapacidad es la principal consecuencia de trastornos de salud y enfermedades crónicas en nuestra sociedad; es incluso mejor indicador predictivo de necesidades médicas y de servicios sociales que la simple prevalencia o incidencia de determinada enfermedad. La pérdida de autonomía conlleva la pérdida de la capacidad para elegir, para ordenar la vida según sus propias normas.

Para nosotros, *dependencia es no valerse por sí mismo*, es decir, tener dificultades o no poder realizar determinadas actividades habituales para el conjunto de la población. Éstas se clasifican en dos grupos (gráfico 1):

1. **Actividades de la vida diaria (AVD).** Son las tareas básicas de autocuidados, también llamadas actividades de cuidado personal o de funcionamiento físico. Se definen como aquellas habilidades básicas necesarias para llevar una vida independiente en casa. En este grupo incluimos: comer, vestirse y desnudarse, asearse y lavarse, ir al servicio, ducharse o bañarse, andar (con o sin bastón), levantarse y acostarse y poder quedarse solo durante toda la noche.

2. **Actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD).** Son actividades más complejas y de orden superior que las AVD; permiten una mayor independencia. Se asocian a tareas que requieren significativas tomas de decisión e interacciones más difíciles con el medio. En esta categoría se incluyen tareas domésticas, de movilidad, de administración del hogar y de la propiedad, como por ejemplo: poder utilizar el teléfono, acordarse de tomar la medicación, cortarse las uñas de los pies, subir diez escalones, coger un autobús, un metro o un taxi, preparar su propia comida, comprar lo que necesita para vivir, realizar actividades domésticas básicas (fregar los platos, hacer la cama, etc.), poder pasear, ir al médico, hacer papeleos, administrar su propio dinero.

Gráfico 1 – Personas de 65 y más años que tienen dificultades para realizar actividades habituales. En porcentaje. 1997



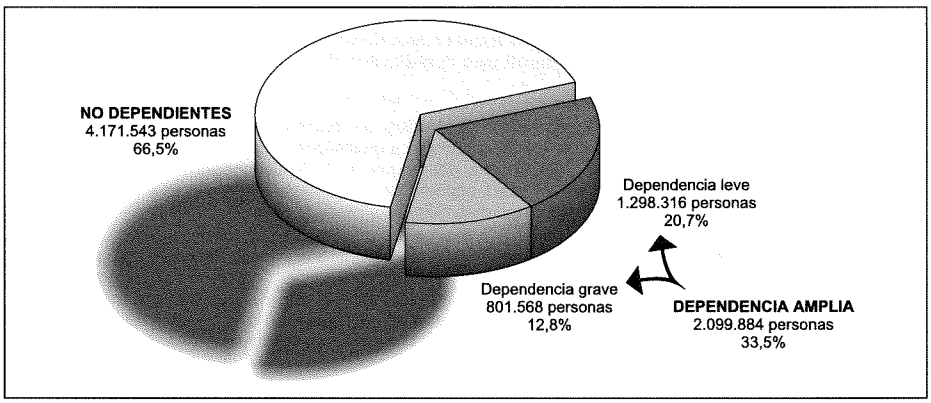
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Sanidad y Consumo, *Encuesta nacional de salud 1997*.

1.2 Cuántos son

Tras acotar el campo de aplicación del concepto de dependencia, cabe preguntarse por el número de personas mayores que se encuentran en esa situación. Ante todo, conviene destacar que la mayoría de las personas de edad no necesita ayuda para realizar actividades cotidianas y son capaces de cuidarse (gráfico 2). Por otro lado, somos conscientes de las muchas dificultades que presenta la medición (cuadro 1), pero eso no impide que hagamos un intento de evaluar el número y el perfil de los mayores dependientes.

Para aproximarnos al volumen de las necesidades actuales de cuidados entre los mayores utilizaremos distintos grados de dependencia en función de las actividades en las que el mayor se vea limitado y del grado de prio-

Gráfico 2 – La dependencia entre los mayores. En porcentaje. 1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Encuesta Nacional de Salud 1997*; e INE, *Proyecciones de la Población Española*, 1995.

ridad de las mismas. Por ejemplo, no es lo mismo no poder comer o levantarse solo que necesitar ayuda para la administración del hogar o para hacer la compra. Ambas situaciones presentan necesidades de atención de muy distinta intensidad e indican un grado de discapacidad muy diferente.

Hemos planteado dos niveles de dependencia:

— **Dependencia grave o severa**, la que sufren aquellos mayores que requieren ayuda o tienen dificultades para la realización de alguna de las actividades básicas de la vida diaria. Dentro de este grupo puede diferenciarse otro conjunto, **dependientes muy graves**, que tienen dificultades en todas y cada una de esas actividades.

— **Dependencia amplia**, incluye a todos aquellos que tienen dificultades o requieren ayuda para realizar alguna de las actividades observadas, incluyendo entre las mismas tanto las AVD como las AIVD, independientemente de la gravedad del estado del mayor o del nivel de intensidad de la ayuda necesaria. La dependencia amplia incluye, por tanto, a todos los dependientes, lo que nos permite tener una visión global del problema.

En 1997, había en España más de dos millones de mayores que necesitaban algún tipo de ayuda, de los que 800.000 presentaban al menos una discapacidad grave para la que necesitan una ayuda importante en tiempo y dedicación (gráfico 2). A la cifra de dependientes graves habría que añadir unos 100.000 asistidos residentes en alojamientos colectivos. Según la base de residencias del CSIC, en España hay 441 residencias de asistidos, 2.137 mixtas y 842 de válidos.

De los poco más de seis millones de personas mayores de 65 años que había en 1997, un tercio necesitaba ayuda de algún tipo y un 12,8% tenía

Cuadro 1 – Condicionantes en la medición del concepto de dependencia

- El listado de actividades consideradas varía enormemente de un cuestionario a otro (y nunca contiene todas las deseadas) o el grado de dificultad para la realización de cada una de ellas se puede medir de formas muy diversas.
- Ha sido imposible crear un instrumento de medición único que pudiera servir para expresar de forma homogénea las necesidades de ayuda de la población. La proliferación de escalas, tests y mediciones complica la delimitación y medición del alcance del fenómeno de la dependencia. Y esto es fundamental en la asistencia geriátrica, no sólo para conocer las necesidades de atención y cuidados, sino también para observar su evolución de forma más objetiva y precisa.
- En este estudio, no se han tenido en cuenta combinaciones con dos o más dificultades para actividades cotidianas. Por otra parte, se utiliza la declaración simple de limitaciones, en vez de otra posible clasificación, como por ejemplo, las veces u horas que se precisan al día para atender al dependiente. Algunos autores transforman las dificultades o limitaciones en demandas de ayuda y diferencian entre ayuda extrema (todo el día), ayuda severa (tres veces al día para varias actividades) y ayuda considerable (una vez al día para dos actividades).
- Se miden las necesidades declaradas. Existen también necesidades escondidas (una necesidad latente de ayuda, no manifestada, para tareas complejas e importantes de administración del hogar y sus pertenencias) y necesidades discontinuas (que no están cubiertas, atendidas o previstas).
- Otros desórdenes –como la incontinencia– son un tema tabú en conversaciones, encuestas y estudios, por lo que existe poca información al respecto.
- No se incluyen las dependencias de carácter subjetivo, producidas por enfermedades psicosociales, debido a la dificultad de su medición en una encuesta general.
- La dependencia de tipo económico no está reflejada en la medición. La proporción de mayores que se declaran "dependientes económicos" es cinco veces superior entre los que tienen limitaciones físicas que entre los autónomos.
- Existe una infravaloración de la cifra de dependientes en la medición general, porque recoge información de los hogares y no de los alojamientos colectivos. Las estancias de mayores –dependientes o no– en hospitales superan con mucho la media del resto de la población. Además, se estima que hay más de 100.000 personas de edad con la condición de "asistidas" entre las 200.000 institucionalizadas en residencias.
- La medición ignora a un amplio grupo de personas que tienen el riesgo próximo o inminente de caer en dependencia: aquellas que no realizan determinadas actividades cotidianas porque no las han hecho nunca y enfrentadas a una situación en la que tuvieran que desplegar su habilidad, acabarían por no poder realizarlas y necesitar ayuda. Un 64% de los varones de generaciones anteriores confiesa que no ha realizado nunca tareas domésticas como cocinar, hacer la limpieza u otras tareas del hogar, lo que pone en una situación de riesgo a 1.300.000 mayores. Un 18% de las mujeres mayores afirman no haber realizado jamás papeleos, gestiones, llevado el control del dinero, trámites con el banco, las cuentas del hogar, etc.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

una dependencia grave. Enrique Morán estimaba para 1993 cifras muy similares a las que se obtienen cuatro años después si utilizamos la misma clasificación de actividades usada por el autor: 1.943.373 mayores eran considerados dentro de un nivel de dependencia amplia y 641.120 presentaban una dependencia grave. Estas cifras suponen un 34,5% y un 11,4% de la población mayor, respectivamente. Los estudios del IMSERSO-CIS utilizados muestran unos niveles parecidos de dependencia (36% y 16%).

Se puede concluir, por tanto, que a pesar de la multiplicidad de criterios y estimaciones y de la falta de consenso respecto a los mismos, un ter-

Tabla 1 – La dependencia en España a partir de diferentes encuestas. 1993-1998

	Dependencia amplia	Dependencia grave
Encuesta nacional de salud 1993		
Porcentaje	34,5	11,4
Total	1.943.373	641.120
Estudio 2.072 (1993)		
Porcentaje	36,1	16,4
Total	2.263.905	1.029.984
Panel de hogares 1994 (*)		
Porcentaje	30,9	17,4
Total	1.831.289	1.031.211
Encuesta nacional de salud 1997		
Porcentaje	33,5	12,8
Total	2.099.884	801.568
Estudio 2.279 (1998)		
Porcentaje	36,0	16,0
Total	2.257.966	1.003.540

(*) Incluye "adultos".

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Morán, E., "Estimación de la población dependiente y de sus características sociodemográficas", en Rodríguez Cabrero, G. (coord.), *La protección social de la dependencia*, IMSERSO, 1999; CIS, *Estudio 2.072*, 1993; INE, *Panel de hogares 1994*, publicación electrónica; Ministerio de Sanidad y Consumo, *Encuesta nacional de salud 1997* (no publicado); y CIS, *Estudio 2.279*, 1998.

cio de la población mayor precisa algún grado de ayuda y que en torno a un 11%-15% de la misma necesita una ayuda intensa (tabla 1).

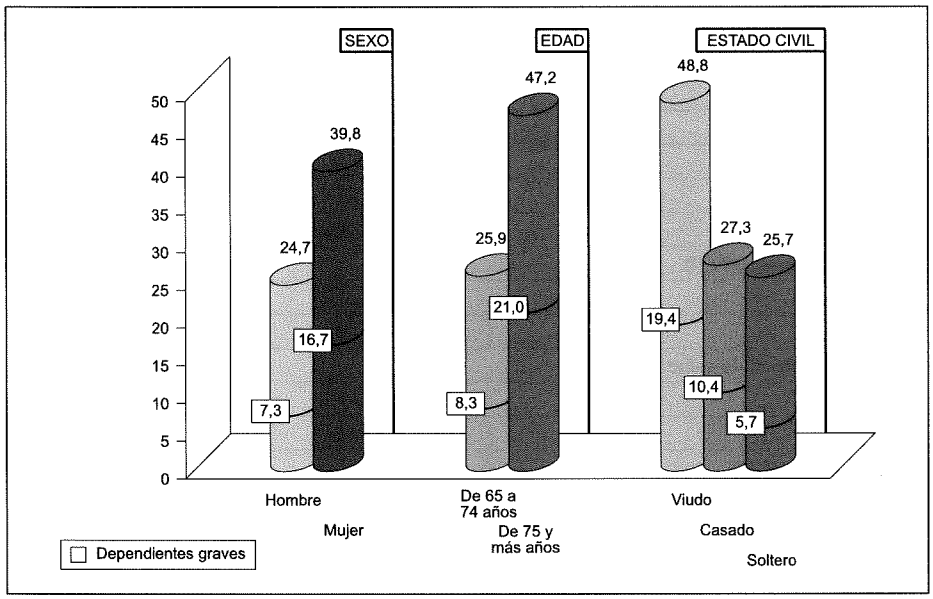
1.3 Perfil del dependiente

Al igual que no todos los mayores son iguales, tampoco todos los dependientes responden a un único perfil. El sexo y la edad son factores de riesgo directo; el estado civil permite dibujar mejor este conjunto demográfico de factores. Existen otros determinantes secundarios como el estado de salud y las enfermedades padecidas, los ingresos y el estatus social, el nivel de instrucción, las conductas y los hábitos de vida o las formas de convivencia. Frente a esta multiplicidad, carecemos aún de un modelo de riesgos que pondere adecuadamente cada uno de los factores determinantes.

Sexo, edad y estado civil

Las mujeres sufren en mayor medida que los hombres la dependencia. Cuatro de cada diez mujeres mayores (39,8%) necesita algún tipo de ayuda para realizar aquellas actividades que garantizan una cierta autonomía,

Gráfico 3 – Tasa de dependencia por sexo, edad y estado civil. 1997



Nota: La tasa de dependencia es el número de dependientes por cada 100 personas del ítem estudiado.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Sanidad y Consumo, *Encuesta nacional de salud 1997* (no publicado).

mientras que sólo uno de cada cuatro hombres (24,7%) se encuentra en esta situación (gráfico 3). Respecto a la dependencia grave, la sufre una de cada seis mujeres (16,7%) y tan sólo uno de cada catorce hombres (7,3%).

Por edades, las diferencias son todavía más significativas. Las personas con 75 y más años presentan una tasa de dependencia que duplica a la de la población entre 65 y 74 años. El 25,9% de las personas entre 65 y 74 años es dependiente y un 8,3% sufre una dependencia grave o severa; entre los muy mayores (75 años y más), las tasas son muy superiores: 47,2% y 21%, respectivamente.

En lo que se refiere al estado civil, el 25,7% de los solteros y el 27,3% de los casados tiene algún problema de dependencia amplia; la tasa alcanza prácticamente el 50% entre los viudos (uno de cada cinco viudos o viudas se encuentra en situación de dependencia grave). Desde el momento en que una persona enviuda se siente más desamparada, más vulnerable y, en muchas ocasiones, más "inútil". En numerosas circunstancias, la dependencia de otra persona para algunas actividades cotidianas, si ésta no es grave, pasa inadvertida para el mayor hasta el momento en que desaparece la persona (el cónyuge) que realizaba esa tarea de apoyo.

A la luz de los datos aportados, podemos afirmar que existen unos claros determinantes demográficos de la dependencia, siendo notable la incidencia de la misma entre las mujeres, muy mayores y viudas.

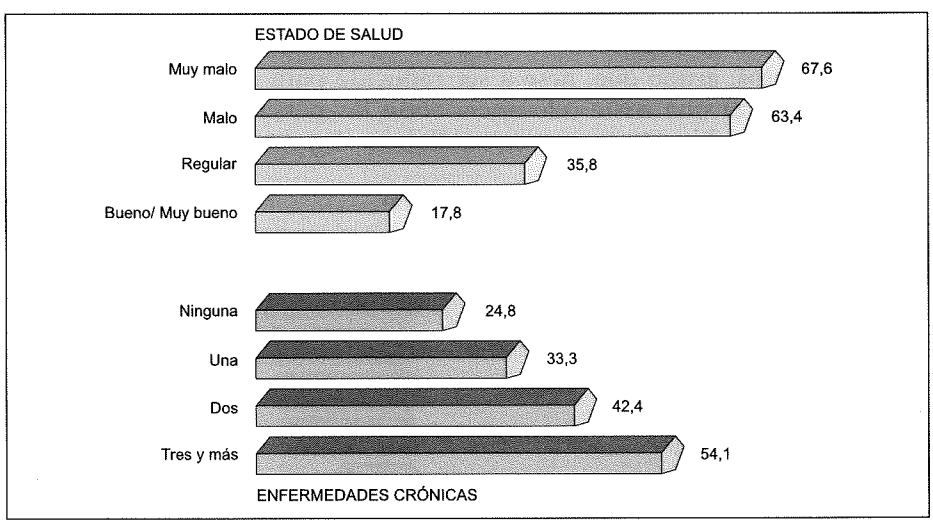
Fragilidad, estado de salud y enfermedades crónicas

Las circunstancias físicas de un individuo (una mayor fragilidad o fortaleza, el estado de salud, objetivo o percibido, y las enfermedades crónicas) están muy relacionadas con sus posibilidades de tener una vida autónoma. Los niveles de dependencia aumentan a medida que lo hace el número de enfermedades que sufre el paciente. Entre los más graves, con tres o más enfermedades crónicas diagnosticadas, la mitad necesita ayuda y uno de cada cuatro una gran ayuda (gráfico 4).

Los mayores que se sienten enfermos o débiles o no se creen capaces de realizar determinada actividad se convierten en demandantes de cuidados, independientemente del diagnóstico médico o de sus limitaciones físicas objetivas. Existe una relación muy fuerte entre la autopercepción del estado de salud y los casos de dependencia, mayor aún que entre dependencia y enfermedades crónicas diagnosticadas. La tasa de dependencia amplia supera el 60% entre los mayores que perciben como "malo" o "muy malo" su estado de salud, cifra que no se alcanza siquiera entre aquellos que tienen tres o más enfermedades crónicas diagnosticadas. Por el contrario, la tasa de dependencia es extraordinariamente baja entre los mayores que se encuentran bien o muy bien (17,8%), inferior a la que se obtiene del grupo de mayores sin ninguna enfermedad crónica diagnosticada (24,8%).

Conocer el estado de salud general y autopercibido de los mayores, y su evolución a lo largo del tiempo, es una variable clave para diseñar futuras

Gráfico 4 – Tasa de dependencia por estado de salud y número de enfermedades crónicas diagnosticadas. 1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Sanidad y Consumo, *Encuesta Nacional de Salud 1997.*

políticas de cuidados de larga duración. Uno demanda cuidados y ayuda más en función de cómo se siente que en función de cómo está (o de cómo un profesional de la medicina diría que está). Por cada diez mayores que se sienten muy mal, cuatro dependen de otra persona para actividades básicas de autocuidados y tres más necesitan ayuda en otras actividades; entre los que se encuentran mal, tres de cada diez tienen problemas serios y otros tres necesitan otro tipo de ayuda.

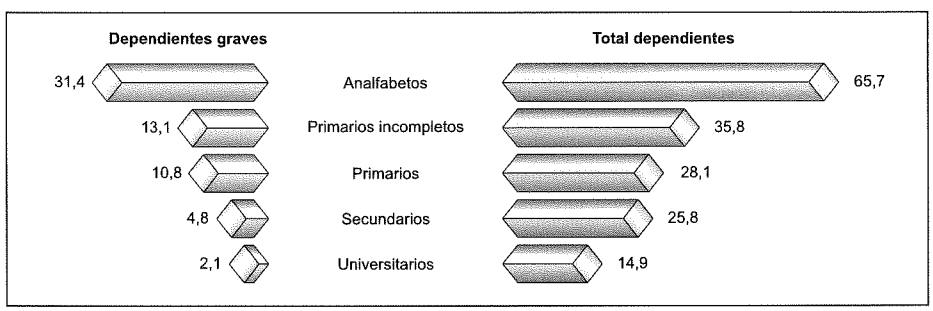
La salud percibida y el estado funcional son unos predictores poderosos de la calidad de vida de los individuos. Existe una estrecha relación entre padecer limitaciones funcionales (tener discapacidad) y valorar negativamente la propia salud. Como han demostrado algunos estudios, las personas con una valoración muy pobre de su salud tienen un alto riesgo de caer en dependencia.

Determinantes culturales: analfabetismo y bajo nivel de instrucción

Las características culturales tampoco parecen ser ajenas al patrón que hemos dibujado hasta ahora. Entre los que han alcanzado un título universitario encontramos la tasa más baja de dependencia grave de las obtenidas entre todas las variables estudiadas (gráfico 5). Pero, como es bien sabido, son muy pocos los mayores que tienen estudios universitarios. A medida que disminuye el nivel de estudios, aumenta, y mucho, el nivel de dependencia. Entre los que tienen sólo estudios primarios (el 60% de los mayores), un 28,1% necesita alguna ayuda y el 10,8% una gran ayuda; entre los que no terminaron los estudios primarios (16% de las personas de edad), las tasas son todavía mayores: 35,8% con dependencia en sentido amplio y 13,1% con dependencia grave.

La situación de dependencia se agrava considerablemente en el caso de los analfabetos, grupo que, pese a ser reducido para el conjunto de la población, alcanza una triste relevancia entre las personas mayores, ya que un 15% de la población mayor es analfabeta. En este aspecto, la variable

Gráfico 5 – Tasa de dependencia por nivel de estudios. 1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Sanidad y Consumo, *Encuesta nacional de salud 1997* (no publicado).

género tiene una influencia considerable: el porcentaje de mujeres mayores que no saben leer ni escribir (20%) es muy superior al de los varones (9%). Los analfabetos prácticamente duplican los niveles de dependencia de aquellos que al menos saben leer y escribir, aunque no tengan ningún tipo de estudios; la diferencia se incrementa hasta el triple en los casos de dependencia severa. Siete de cada diez mayores analfabetos necesitan ayuda y tres de ellos necesitan una gran ayuda.

Estas variables no sólo están fuertemente relacionadas con las circunstancias económicas en las que han desarrollado su vida –y que condicionan la vejez de los mayores–, sino que una alfabetización limitada o un nivel de estudios reducido pueden suponer por sí mismos obstáculos insalvables en un mundo complejo y cambiante y con un nivel tecnológico cada vez mayor. Los recursos culturales se revelan como un instrumento muy valioso no sólo para poder "manejarse" en una sociedad compleja y mantener la autonomía el mayor tiempo posible, sino también para poder encontrar las estrategias y los recursos necesarios para salvar las propias dificultades o para enfrentarse a ellas.

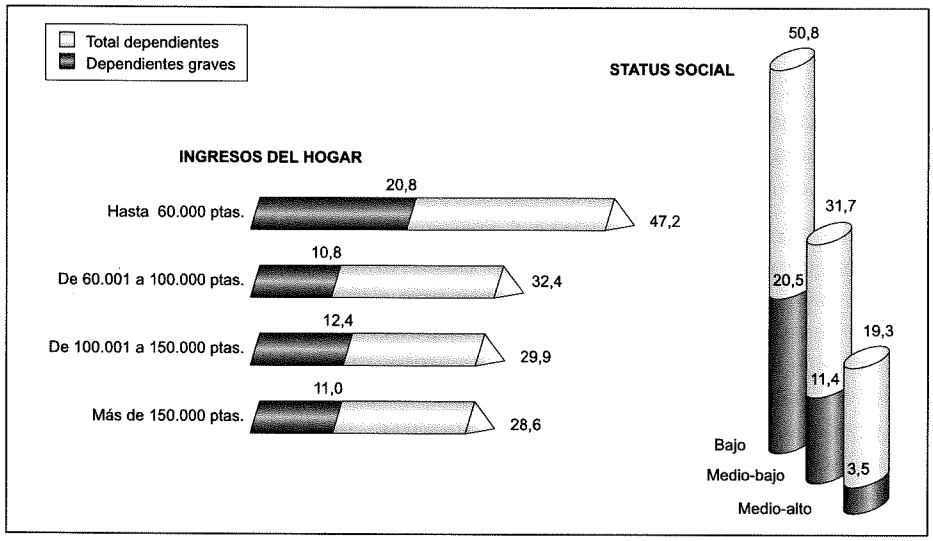
Determinantes socioeconómicos: escasos ingresos y bajo *status* social

La situación económica incide significativamente en la dependencia en la vejez. Las características que parecen perfilarse como más determinantes y que generan mayores diferencias son el nivel de ingresos y el *status* social (gráfico 6). Las necesidades de asistencia en la vejez aumentan de forma constante conforme disminuye el nivel de renta. En 1997, entre los mayores que vivían en hogares con unos ingresos inferiores a 60.000 pesetas mensuales, la tasa de dependencia (47,2%) era muy superior a la de aquellos con un nivel de renta elevado (por encima de las 150.000 pesetas), que, además, podrían garantizar la cobertura de esas necesidades por mecanismos de mercado (plaza en una residencia, asistencia a domicilio, etc.).

A partir del nivel educativo, la categoría profesional y el nivel de renta, se construye en la *Encuesta nacional de salud 1997* la variable sintética "*status* social", que muestra las diferencias más claras respecto a la incidencia de la dependencia entre los mayores. Entre aquellos que gozan de un *status* social medio-alto, tan sólo uno de cada cinco tiene alguna necesidad de asistencia y sólo un 3,5% sufre limitaciones graves. Entre los que tienen un nivel social medio-bajo, se encuentran en situación de dependencia uno de cada tres y la dependencia grave asciende al 11,4%. Los más castigados por la falta de autonomía y la necesidad de apoyo y ayuda son los mayores con un *status* social bajo: uno de cada dos tiene alguna necesidad de asistencia y un 20,5% son dependientes graves.

Resulta muy preocupante comprobar que los segmentos sociales más castigados por la enfermedad y las limitaciones físicas, más necesitados de

Gráfico 6 – Tasa de dependencia por ingresos y *status* social. 1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Sanidad y Consumo, *Encuesta nacional de salud 1997* (no publicado).

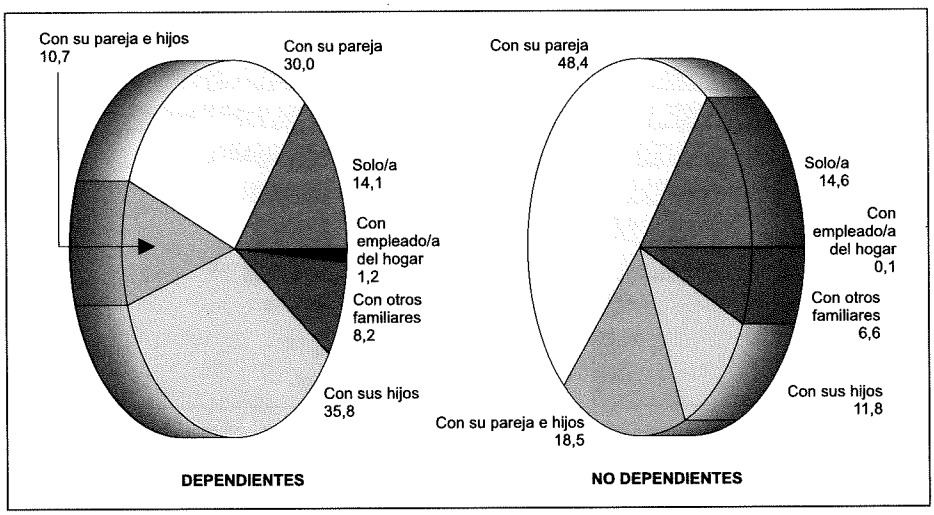
ayuda, son aquellos que menos pueden conseguirla a través del mercado, y que, probablemente, menos se podrán hacer oír en el proceso de reivindicación de cobertura pública de la dependencia.

Convivencia y estructura del hogar de los dependientes

Los mayores no dependientes viven en su mayoría sólo con su cónyuge (48,4%) o con su cónyuge e hijos (18,5%). El 14,6% vive solo y el 11,8% con sus hijos, de estos últimos, la mayoría (9%) en su propia casa (gráfico 7). La estructura del hogar es muy diferente en el caso de los dependientes. No sólo a las edades de incidencia más alta de la dependencia (tras los 75 años) aumenta la viudedad, sino que en el momento en el que una persona mayor requiere ayuda, puede verse imposibilitada para seguir viviendo sola y necesitar un apoyo constante –generalmente de un hijo–, que en la mayoría de los casos implica un cambio de domicilio.

Así, la mayoría de los mayores dependientes vive con algún hijo (35,8%) y en casa de éste (17%). Ante la enfermedad, la vulnerabilidad o la dependencia, los hogares de los familiares funcionan como refugio y redes de ayuda. Dado que en el hogar de sus hijos suelen vivir todavía sus nietos, esto incrementa la presión sobre la generación intermedia, que debe atender a unos y a otros. Aunque son todavía pocos los dependientes que viven con otros familiares (8,2%) y los que recurren a la convivencia con un empleado o empleada de hogar para poder mantener su autonomía (1,2%), su número y proporción aumentan de manera constante.

Gráfico 7 – Formas de convivencia de los mayores. En porcentaje. 1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.279*, 1998.

Entre los mayores que residen con alguno de sus hijos o familiares, destaca el caso de aquellos que rotan entre las distintas viviendas de sus hijos (sobre todo hijas), lo que suele ser considerado como un calvario por los mayores. Esta situación se produce en escasas ocasiones si el mayor se vale por sí mismo. La cifra se multiplica por más de tres si el mayor es dependiente y necesita ayuda. Según datos del CIS, en 1993 un 17,2% de los mayores que necesitaba ayuda y asistencia alternaba entre las casas de sus hijos, en una situación que añade una gran inseguridad y desconcierto a su ya frágil estado de salud y baja autoestima. El 70% vivía con una de sus hijas. Respecto a su situación en su nuevo hogar, en el 90% de los casos el mayor dispone de una cierta independencia en el domicilio de acogida, teniendo al menos una habitación independiente.

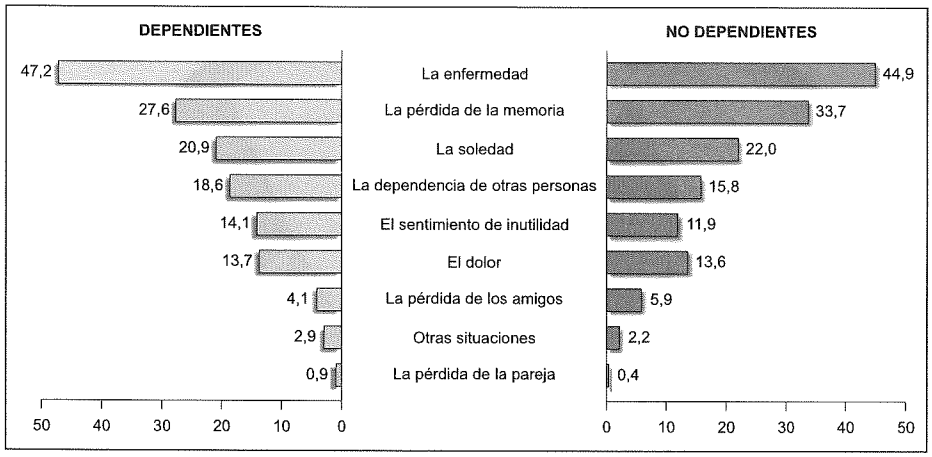
Finalmente, un 8% de los mayores dependientes tuvo que mudarse a otra ciudad al ir a vivir con alguno de sus hijos, un cambio drástico de espacio de vida y relaciones que a estas edades se traduce fácilmente en aislamiento y sentimiento de soledad.

2. Cuando aparece la dependencia...

2.1 Fragilidad física y mental

El primer problema que sienten y declaran los mayores dependientes es la enfermedad y sus secuelas de discapacidad y fragilidad; es decir, la pér-

Gráfico 8 – Situaciones más temidas por los mayores. Multirrespuesta. En porcentaje. 1998



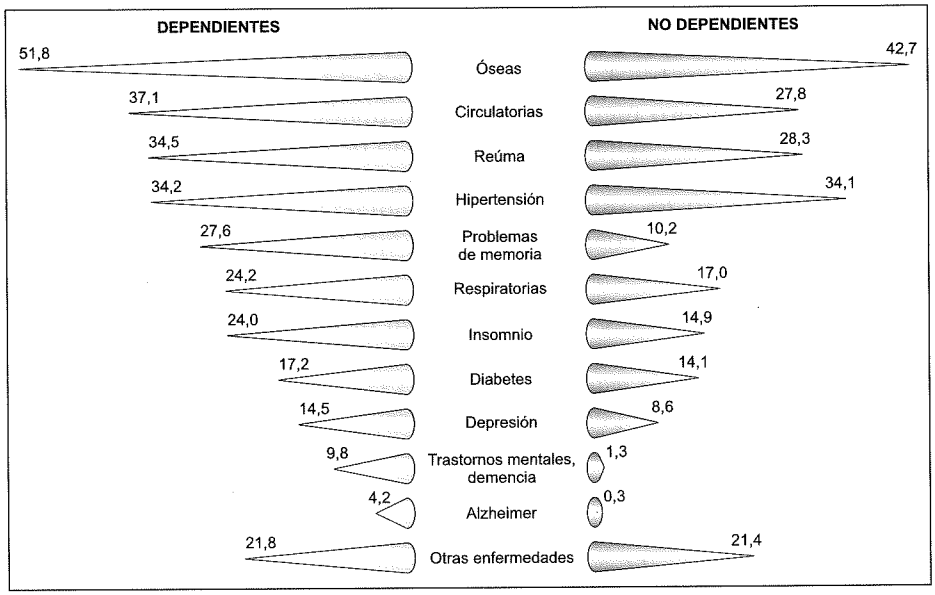
Nota: La categoría de "La pérdida de la pareja" no está incluida en las respuestas cerradas proporcionadas en el cuestionario, sino que su inclusión es el resultado de su repetida aparición en la respuesta abierta "Otra, ¿cuál?". La causa de su relativa baja frecuencia es que no está entre las opciones de respuesta propuestas a los entrevistados.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.279*, 1998.

dida de autonomía para mantenerse independiente y su capacidad de actuar y poder elegir hacer cosas. Los mayores temen el propio hecho de no valerse por sí mismos y tener que depender de otra persona, pues esa situación significa afrontar una reducción de la calidad de vida, el riesgo de no disfrutar de las oportunidades vitales y de no incluirse en las relaciones sociales; un riesgo, en suma, de aislamiento y exclusión social. La percepción de este problema se encuentra agravada por el sentir general que considera la independencia personal y la autonomía como un valor central. En 1998, un 47,2% de los españoles dependientes declaraba temer sobre todo a la enfermedad, cifra que aumenta notablemente si se añade el temor a depender de otras personas (gráfico 8).

Las enfermedades padecidas crecen a medida que aumenta la edad. Las personas dependientes sufren más que el resto de la población de cualquier trastorno de salud, en proporciones que doblan o triplican los valores medios. Al número de afectados se añade generalmente su mayor gravedad, su efecto debilitante y su carácter crónico. Todo ello explica la concentración del gasto sanitario y de la necesidad de atención en los mayores dependientes. El progreso médico ha conseguido reducir la tasa de mortalidad, pero no el riesgo de sufrir enfermedades crónicas, frente a las que la medicina aún no se ha mostrado eficaz. La mayor parte de los mayores padecen limitaciones graves y precisan ayuda continuada en los últimos meses o años de vida. Entre las enfermedades más comunes se incluyen: problemas de huesos, circulatorios, reúma, hipertensión, problemas de memoria, etc. (gráfico 9).

Gráfico 9 – Enfermedades padecidas por los mayores. Multirrespuesta. En porcentaje. 1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.279*, 1998.

Los problemas de salud relacionados con la movilidad de los miembros del cuerpo, con la posición del mismo o con los desplazamientos son los principales factores limitantes de las actividades diarias de los mayores (cuadro 2). Más concretamente, son los problemas en las articulaciones (artrosis, "desgaste" de huesos, etc.) la causa más común, pues afecta a casi dos tercios de todos los dependientes.

Cuadro 2 – Prisioneros de su espacio

Aproximadamente un 6% de los españoles de 65 y más años declara que no puede salir de casa (*Encuesta nacional de salud 1995*), lo que representa, con reservas, más de 300.000. Por otra parte, un 25% de los españoles de edad tiene problemas serios de movilidad: sólo pueden dar unos pasos, o bien recorrer como máximo 200 metros; de ellos, uno de cada cinco no puede andar solo sin ayuda.

La movilidad no depende sólo del estado del aparato locomotor, sino también de otras habilidades que normalmente están mermadas a estas edades, como la agudeza visual, la coordinación física y los reflejos o la agilidad (por un elevado índice de masa corporal, es decir, por obesidad). La movilidad puede verse incluso afectada por una dificultad, aparentemente nimia, que afecta al 20% de todos los mayores españoles, como es la de cortarse las uñas de los pies (más de medio millón no pueden hacerlo). Todo esto obliga a un confinamiento en el hogar.

Estos "cautivos" de su hogar reducen drásticamente sus relaciones sociales, no salen de casa y su marginación se acentúa al reducirse paulatinamente las visitas de sus amigos, quienes ya no pueden contar con él para la mayor parte de las actividades que realizan. A ello habría que añadir una mayor inmovilidad temporal que el resto de la población, ocasionada por días de cama, al agravarse alguna dolencia.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

Donde más se deja notar la diferencia entre dependientes y resto de mayores es en los problemas de tipo psicológico y trastornos mentales. Aunque afecta a menos del 4% de la población mayor[1], su incidencia es diez veces superior entre los dependientes. La pérdida de autonomía que lleva aparejada el deterioro mental suele ir acompañada de incontinencia –en las fases más graves–, agitación, incapacidad de comunicación o de cooperación, etc. La pérdida de memoria afecta a uno de cada cuatro dependientes (sólo un 10,2% entre los no dependientes) y suele ser una de las preocupaciones citadas cuando se les pregunta por las situaciones que más temen.

La incontinencia puede complicarse con otras patologías y generar un trabajo grande y estresante para el cuidador. Alrededor de un 6%-7% de la población mayor sufría este desorden en 1995. Demencia e incontinencia crean la situación de dependencia más grave, menos soportable, y suele marcar el límite para pedir ayuda externa o la institucionalización del enfermo.

2.2 *El trauma psicológico*

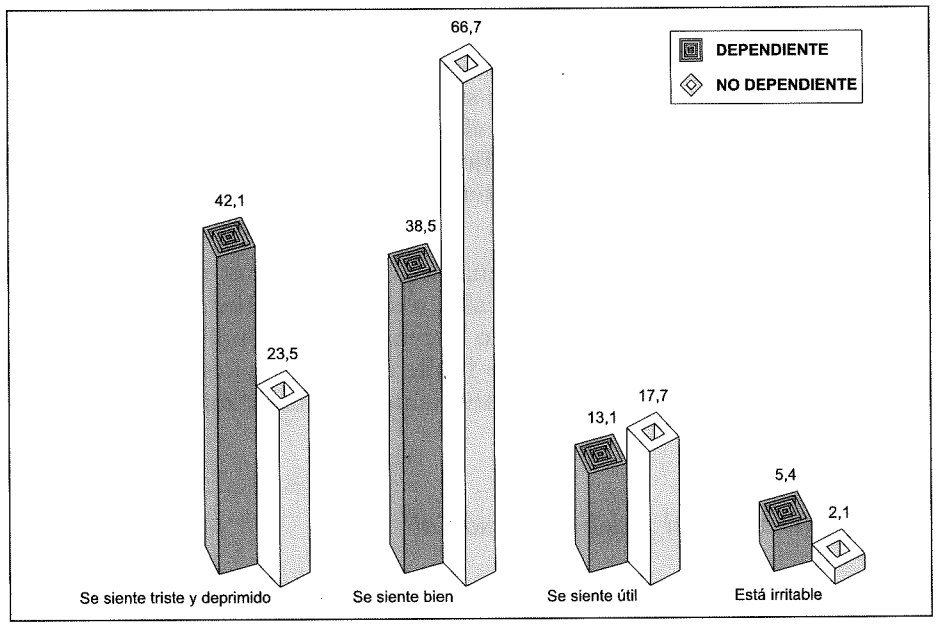
Lo primero que sienten quienes tienen dificultades para la realización de actividades de la vida diaria es enojo, fastidio, preocupación, inestabilidad emocional, culpabilidad y vergüenza, pues se resisten a aceptar la situación como inevitable, aunque son numerosos los que consideran que la fragilidad es "ley de vida" en esta fase final. Las personas que tienen una alta autoestima suelen sufrir en mayor medida esa inestabilidad o preocupación tras llegar a una discapacidad. Muchos de estos sentimientos, a los que se añaden la resignación y la frustración, son compartidos por los familiares cercanos. En lo que se refiere al estado de ánimo, se sienten tristes y deprimidos en mucha mayor proporción que los no dependientes; sólo un 38,5% se siente bien, frente al 66,7% de los no dependientes (gráfico 10).

La dependencia puede ser un trance más duro y crítico para las mujeres, pues éstas han venido realizando habitualmente las actividades cotidianas del hogar y de cuidados y en caso de discapacidad transfieren la carga a los varones (cónyuges), que normalmente no las han hecho en el pasado. Quizá las mujeres se quejen más de la situación, posiblemente por el estereotipo o modelo asumido de que ella prefiere cuidar que ser atendida.

La aceptación de la ayuda de un familiar o de la asistencia formal, y mucho más si se llega a la institucionalización, es la señal de que uno ha

[1] Al valorar estos datos, conviene recordar que las encuestas suelen identificar mal a la población que sufre trastornos mentales.

Gráfico 10 – Estado de ánimo de los mayores. Multirrespuesta. En porcentaje. 1993



Nota: Se recogen las respuestas más significativas.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.072*, 1993.

perdido parte o toda la habilidad para vivir independientemente. A los mayores en general y a los dependientes en particular les preocupa el menor tamaño de la familia de sus hijos, su dispersión geográfica y la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral. Estas nuevas situaciones demográficas y las condiciones de salud que padecen son un factor de cambio cultural: les empujan a aceptar lentamente la necesidad del apoyo comunitario; es decir, empiezan a asumir los cambios sociales y culturales que llevarán a diferentes patrones de prestación de cuidados cuando los necesiten. Las nuevas generaciones que se acercan a la vejez participan de ese cambio cultural, ya que aceptan de buen grado la ayuda extrafamiliar como un suplemento a las obligaciones familiares.

Otra consecuencia de la dependencia es la pérdida de privacidad e intimidad. Mientras son cuidados por familiares directos no la sienten tanto, porque consideran que su relación es de gran intimidad y afecto, consustancial al vínculo familiar que les une. Ahora bien, cuando se trata de profesionales de los cuidados, el dependiente siente que su vida está sometida en cierto modo al escrutinio de otras personas. La privacidad la pierden cuando ingresan en una residencia, donde están expuestos al resto de residentes y cuidadores y son tratados como pacientes y enfermos más que como residentes. Pierden sus derechos a manejar su propio alojamiento y

sus actividades cotidianas, pues están sometidos a normas dictadas por otros y, en ocasiones, en función de la conveniencia de otros.

La experiencia de los cuidadores parece indicar que algunos mayores con limitaciones en sus actividades sufren la dependencia como un proceso de *infantilización*, quizá porque el único modelo totalmente legitimado y el mejor aceptado es el de los hijos atendidos por sus padres. A veces, cuando los cuidados se vuelven extenuantes, se pueden cometer abusos y maltratos y tratarles como a niños.

Por último, con frecuencia los mayores dependientes manifiestan miedo a ser atacados, a andar por la calle, a salir de noche, a abrir la puerta o a quedarse solos por la noche y lo hacen en una proporción mucho mayor que los no dependientes: 39,7% frente a 24%. Así pues, en la situación de dependencia se acentúan los sentimientos de vulnerabilidad e inseguridad.

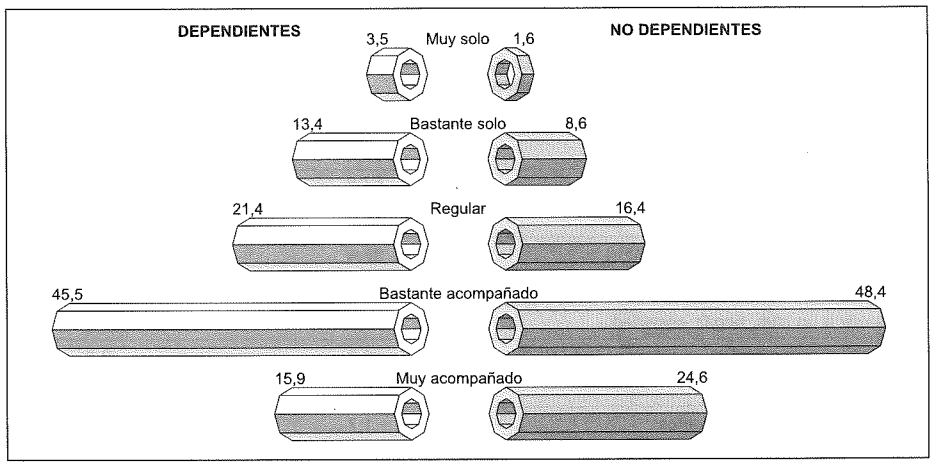
2.3 Vulnerabilidad y debilidad social

Los mayores no quieren ser dependientes de sus hijos o de otros miembros de la familia; quieren independencia y no sentirse sometidos. Por eso apuran hasta el límite de lo posible su vida autónoma. Cuando se llega a una situación de pérdida de autonomía, la mayor parte de los mayores vuelven la vista a los familiares buscando apoyo, cuidados o incluso una vivienda-hogar que evite la institucionalización. En la propia situación de dependencia, atendidos y cuidadores buscan autonomía y control de sus propias vidas, un equilibrio difícil de conseguir.

Los mayores suelen ser reticentes a la hora de transmitir a los hijos sus problemas de discapacidad para no alterar sus vidas. En el caso de que ya reciban ayuda, temen que el hecho de manifestar su preocupación sea interpretado como una expresión de insatisfacción con la ayuda y el apoyo que reciben. Con todo, la reagrupación familiar fuera del hogar del dependiente es una respuesta frecuente a la pérdida de autonomía. Tanto si es temporal como definitiva, causa graves trastornos a los mayores, que ven alterado su modo de vida, sus referentes sentimentales e incluso espaciales, y también al resto de las generaciones que conviven con ellos. Esta situación suele venir acompañada por un deterioro de las relaciones.

Vivir solo y sentirse solo son conceptos diferentes. El primero es una forma de convivencia en el hogar y el segundo es un sentimiento, una condición emocional afectiva que se experimenta cuando uno se siente aparte o separado de los demás. Ese sentimiento está provocado por un déficit en la cantidad y calidad de relaciones y contactos sociales. Aunque las personas con limitaciones no suelen vivir solas, manifiestan un sentimiento de soledad más fuerte que los demás (gráfico 11). Las mujeres se sienten más

Gráfico 11 – Sentimiento de soledad entre los mayores. En porcentaje. 1998



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.279*, 1998.

solas (16,1% "bastante" o "muy solas") que los varones (7,3%), a pesar de que ambos tienen un similar nivel de satisfacción con sus relaciones sociales.

Los mayores y los dependientes son especialmente vulnerables a los bajos niveles de contacto social, por el progresivo distanciamiento con los compañeros de trabajo, la marcha de los hijos, la pérdida del cónyuge o de los amigos o por la institucionalización. Unos menores ingresos, un peor estado de salud –objetivo o percibido– y la discapacidad –generalmente acompañada de movilidad reducida– limitan las oportunidades de participación social. Los varones suelen sufrir un descenso notable de relaciones tras la jubilación, que se acentúa en el caso de tener problemas de movilidad. Las mujeres suelen reducir sus contactos más paulatinamente conforme avanza su edad y aumentan drásticamente sus discapacidades.

Otra forma de evaluar sus contactos y participación social es el desarrollo de actividades dentro y fuera del hogar. El aislamiento total es raro, incluso en los que están cautivos en su hogar por limitaciones severas. Pero el hecho de no poder salir de casa tan frecuentemente como se quisiera ocasiona que se resientan las relaciones de estos mayores con vecinos y amigos, ya que no pueden realizar muchas actividades, por lo que se puede intensificar el sentimiento de soledad y aislamiento.

Casi la mitad de los mayores no dependientes (48,1%) se relaciona a diario con personas con las que no convive, proporción que desciende al 38,3% entre los dependientes. Van menos a pasear o al parque, hacen menos recados o no suelen comprar, apenas van al bar o la cafetería (sólo un 17,7%, frente a un 38,2% del resto de los mayores); disminuye a la mitad,

Tabla 2 – Actividades realizadas por los mayores y frecuencia de las relaciones con personas con las que no convive. En porcentaje. 1998

	Dependientes	No dependientes
Actividades realizadas durante la última semana:		
Ver la televisión	95,3	97,5
Oír la radio	66,5	73,5
Ir al parque, pasear	54,6	76,7
Hacer compras, recados	48,0	77,7
Leer	37,4	57,0
Ir al bar, cafetería	17,7	38,2
Acudir a un club, hogar, sociedad...	14,2	27,8
Asistir a espectáculos	3,0	8,6
Hacer algún deporte	2,2	9,2
Ir a conferencias, conciertos	1,7	4,4
Relaciones con personas con las que no convive en la última semana:		
Todos los días	38,3	48,1
Más de una vez a la semana	24,5	26,9
Una vez a la semana	17,8	11,8
Ninguna vez	18,6	12,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.279*, 1998.

respecto a los no dependientes, el porcentaje de dependientes que acude a los hogares, clubes u otros centros de reunión y lo mismo sucede con los espectáculos, los conciertos o las conferencias; por último, el porcentaje de los que practican algún deporte es cuatro veces inferior (tabla 2).

Las redes sociales, el apoyo social y la integración social influyen notablemente en el mantenimiento de la salud y el bienestar de los mayores. Una caída en los niveles de interacción condiciona negativamente esta satisfacción. Los dependientes, limitados en sus interacciones sociales por sus discapacidades, declaran una menor satisfacción o bienestar, que repercute en su estado de salud, lo que a su vez provoca una menor interacción. Un círculo vicioso del que difícilmente escapan los dependientes y sobre el que deberían actuar los familiares y los responsables de las políticas de asistencia social, pues las relaciones sociales pueden mejorar la calidad de vida de estas personas que padecen problemas adicionales en la vejez. Los dependientes saben –aunque no lo expresen– que tener cónyuge, familiares, amigos o buenos vecinos con los que relacionarse frecuentemente aleja la necesidad de recurrir a la ayuda formal.

Muchas personas mayores con limitaciones en sus actividades diarias manifiestan un cierto grado de insatisfacción residencial. Son pocos los que pueden elegir entre diferentes alternativas. En muchos casos han de

soportar las deficientes condiciones físicas de los edificios y de las viviendas: escaleras, ventilación, orientación, humedades, espacio interior demasiado grande o pequeño, suelos deslizantes, obstáculos, enchufes inadecuados, inseguridad en las cañerías y en las conducciones de gas, cocina y baños no adaptados, barreras interiores, etc. Generalmente, las discapacidades convierten la casa en un espacio no adaptado a las nuevas circunstancias del dependiente.

Los dependientes raramente participan en el diseño y planificación de los servicios ni en la administración de los centros de día o las residencias. Los servicios comunitarios y los institucionalizados son un área reservada a los profesionales, que operan desde una posición de fuerza sobre sus clientes, pasivos y dependientes. Esto produce una situación de desentendimiento por parte del individuo. Además, muchos dependientes y sus cuidadores consideran que las autoridades tienen un conocimiento incompleto de sus problemas.

Son todos ellos aspectos que incrementan el riesgo de que las personas mayores dependientes sufran situaciones de marginación y exclusión social, las cuales dificultan su acceso a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria. Con ello, también la sociedad en su conjunto se ve privada de la valiosa experiencia y contribución de estas personas.

3. Respuestas a la dependencia

La naturaleza de los problemas que sufren, las limitaciones y su extensión, las condiciones de gravedad y cronicidad determinan las respuestas necesarias a la situación de dependencia de los mayores. En todas las sociedades es una cuestión primordial y crecientemente preocupante discernir cómo proveer de ayuda a este colectivo. La respuesta se llama cuidados, cuidados de larga duración.

Los cuidados de larga duración son el sistema de servicios provisto por el sector formal o informal para atender en casa o en una institución a gente con limitaciones funcionales o enfermedades crónicas, con el fin de permitirles vivir tan independientemente como sea posible durante un largo período de tiempo. Es la respuesta a las necesidades de atención de los dependientes, para que éstos tengan una supervivencia básica y un mínimo confort. Los cuidados de larga duración cubren distintos ámbitos de la vida de la persona dependiente: el físico (funcionamiento fisiológico), el funcional (actividades básicas e instrumentales cotidianas), el cognitivo, el afectivo, el social, el económico y un área imprecisa de satisfacción y estado de ánimo. Implican, por tanto, un gran esfuerzo y muchos tipos de tareas, con una doble dimensión instrumental y emocional.

El sistema de cuidados se presenta bajo dos formas: la ayuda informal –también conocida como familiar– y la ayuda o servicios formales. Históricamente se han desarrollado siguiendo un modelo o principio de sustitución: en primer lugar, y desde siempre, la ayuda informal ha sido la principal y casi única: cónyuges, hijos, parientes próximos, otros familiares, amigos y vecinos se han encargado de las tareas de asistencia. Los servicios formales sólo se establecieron en ausencia de cuidadores informales o cuando la demanda de cuidados excedió el potencial o las habilidades de la red informal; en los próximos lustros ambas circunstancias conducirán a una creciente importancia de estos servicios.

3.1 Ayuda informal: el papel de la familia

El sector informal o familiar es considerado como el "segundo Estado de Bienestar", por su importancia social, el número de personas implicadas (cuidadores y atendidos) y por su relevancia económica. Si se valoraran y cuantificaran las horas prestadas por los cuidadores a precios de mercado, el coste imputable a los servicios aportados por este sector informal se acercaría aproximadamente a un tercio de lo que representa el gasto sanitario público.

Antes de proceder a un análisis más detallado, conviene delimitar claramente el concepto. La ayuda informal es la asistencia aportada a personas dependientes, en sus propias casas o en la del cuidador, por un miembro de la familia o alguna persona próxima, sin remuneración y movido por una relación personal estrecha. Es importante destacar, frente a lo que puede ser una opinión generalizada, que a los voluntarios, no pagados, de una organización nosotros los consideramos dentro del sector formal.

Las personas de edad que necesitan recibir ayuda prefieren que sea algún miembro de su familia quien se la preste, ya que consideran que de esta forma mantienen mejor su intimidad y las relaciones sociales. En 1998, el 88,9% de los mayores necesitados de ayuda declaraba recibir este tipo de asistencia (incluyendo cuidadores principales y secundarios); sólo un 2,5% recibía ayuda de los servicios sociales públicos; un 7,2%, de empleados de hogar remunerados; un 0,2%, del voluntariado; y un 1,3%, de otras personas. Es una opinión compartida por los mayores, las familias y los gobernantes que los mayores dependientes deben estar en sus propias casas hasta que sea posible. A esta opción se la denomina la "estrategia de envejecer en casa".

El cuidado informal provisto por los miembros de la familia es uno de los mayores ejemplos de solidaridad entre generaciones y la expresión más clara de lo que podríamos denominar "familia vertical", en la que siguen

teniendo un papel muy importante las relaciones entre las tres o cuatro generaciones que viven simultáneamente.

Los cuidados pueden ser entendidos como una forma de transferencia de recursos entre generaciones, que presenta una relación disimétrica. Los jóvenes reciben de sus padres cuidado, cariño, confort, bienestar, educación, oportunidades para desarrollar su potencial, apoyo financiero y consejo para organizar sus vidas, cuidado de sus hijos (cuando trabajan los dos cónyuges), transferencias financieras y herencias cuando mueren. Además, la Administración Pública les ofrece también cuidados, educación, apoyo para comprar una casa, etc.

Hace un siglo los mayores recibían de sus hijos y del resto de la familia todo lo que necesitaban. La situación ha cambiado. Ahora obtienen de sus hijos afecto y, en ciertos momentos, ayuda y cuidados. Y suelen aceptarlos con generosidad, si es posible proveerlos. Del sistema público perciben pensiones, cuidados sanitarios y otros servicios sociales. Cuando son dependientes reciben con mayor intensidad la asistencia y los cuidados por parte de los hijos y del Estado.

La "moneda" de los intercambios generacionales incluye tiempo (servicios y cuidados), dinero y espacio (corresidencia). El tiempo es la principal forma de transferencia de recursos. La corresidencia facilita las tareas de cuidados y es un apoyo complementario. La ayuda financiera adquiere diversas formas: compras y otros gastos, pago a proveedores de servicios –sustitución o suplemento del tiempo no invertido–, adquisición de algunas medicinas o en metálico.

En España, como en otros países del sur de Europa, la familia es el foco de una tradición de responsabilidad colectiva de cuidados y, además, suele proveerlos porque los servicios formales son escasos. Fuera del hospital y de las residencias, la familia es la piedra angular en la que se sustenta todo el sistema de cuidados. El resto de los cuidadores informales, no familiares, tiene una escasa relevancia estadística.

Se olvida fácilmente que el Estado de Bienestar descansa sobre esta red de cuidados informales. Los ciudadanos suelen ser vistos más como consumidores de los beneficios del Estado benefactor que como productores de servicios sociales y sanitarios, con lo que se hace menos visible la ayuda informal y la asistencia provista fuera de los canales oficiales o formales establecidos. Tampoco se tiene en cuenta que la ayuda informal, escondida bajo el eufemismo de ayuda familiar, es un trabajo fundamentalmente de la mujer.

La invisibilidad y el escaso reconocimiento de la ayuda informal contribuyen a su clasificación como tarea o actividad de cuidado personal, doméstica, en vez de ser conceptualizada como "trabajo". La extensión del

sector formal, con sus trabajadores remunerados y considerados, y una nueva concepción de los cuidados como trabajo podrían ayudar a valorar adecuadamente esas tareas de apoyo y asistencia a dependientes.

La importancia de la familia en los cuidados de los dependientes refleja no sólo su fortaleza como principal fuente de atención, sino también el hecho de la disponibilidad y la rapidez de respuesta de los miembros de la familia, que pueden cumplir papeles de enfermeros no pagados o de ayudantes a domicilio. Por ello, las alternativas o cambios en la estructura y en la vida familiar afectan o afectarán directamente a las relaciones de asistencia y cuidados. La dependencia obliga a la familia bien a realizar adaptaciones o acomodaciones a la nueva situación, en un deseo de preservar la independencia y autonomía de los mayores, mantenerlos en casa y evitar la institucionalización, o bien a reagruparse en casa de una hija o hijo o de otro familiar.

Quién cuida. Patrón, edad y frecuencia

En la actualidad, los cuidadores han llegado a ser tan importantes en la discusión de este apartado del Estado de Bienestar como los propios mayores. En toda ayuda informal suele haber un cuidador principal –habitualmente un miembro de la familia–, que es la persona que asume la mayor responsabilidad de la prestación de ayuda de forma continuada. A veces, hay uno o varios cuidadores secundarios –otros familiares, amigos o vecinos–, que proveen de ayuda complementaria e intermitente al dependiente o al cuidador principal en tareas domésticas, compras y socialización (contactos, compañía o ayuda emocional), lo que supone un alivio o respiro de las responsabilidades del cuidador principal. La "red" del cuidado informal suele ser muy reducida.

Los factores que influyen en ser o no ser cuidador principal son: la proximidad de parentesco, la cercanía geográfica, el estado de salud y el nivel de restricción a su vida ordinaria. El trabajo de cuidador principal no requiere una cualificación ni asignación de tareas específicas. Es el directo proveedor de todo tipo de cuidados al mayor dependiente.

Existe un patrón bien diferenciado de cuidador-atendido, una especie de jerarquía dentro de la familia. Las mujeres dependientes son cuidadas principalmente por sus hijas (41%); el marido sólo lo hace en el 15% de los casos, en parte debido a que muchas mujeres dependientes son viudas. La escasa preparación o los límites que éste se autoimpone para la ayuda le obligan a recurrir a una hija para las tareas de cuidados personales y las domésticas. Los varones dependientes son atendidos, en primer lugar, por sus mujeres (36%), seguidas en importancia por sus hijas (33%). Los hijos y las nueras desempeñan un papel menor en este sistema de cuidados, lo que suele ser motivo en algunos casos de tensiones y problemas familiares.

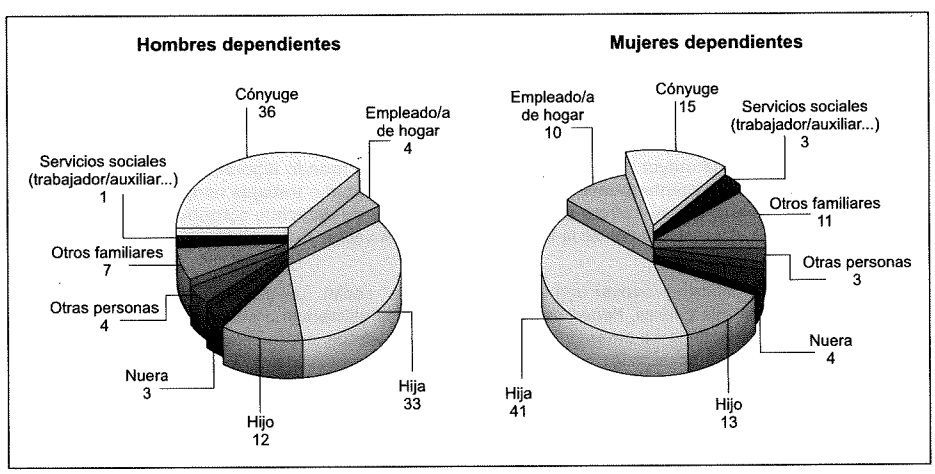
A los dependientes sin relación conyugal o filial los cuidan otros familiares o recurren a la ayuda externa (gráfico 12).

Según distintos estudios, el porcentaje de mujeres que realizan tareas de cuidados es entre 2,3 y casi cinco veces superior al de los hombres. Los datos del Panel de Hogares de 1995, que se refiere únicamente a los "cuidadores de adultos" (mayores, sobre todo, y otros), cifran dicha proporción en 3,2 veces. Así, de los 1.926.320 cuidadores de adultos que había en España en 1995, casi millón y medio eran mujeres.

La mujer, hija o cónyuge, se convierte en el pilar de la ayuda. Es la cuidadora principal por excelencia: un auténtico centro de servicios para la familia, tan necesario para el funcionamiento de la economía productiva (a través de su trabajo y de sus aportaciones fundamentales a los miembros de la familia empleados en el mercado laboral) como para la atención a sus mayores en situación de fragilidad. Su presencia en las tareas de cuidados refleja cómo opera la división sexual del trabajo y cómo las políticas sociales refuerzan –al no modificarlo– ese reparto de tareas. Las políticas de servicios públicos se organizan en función de ese sentido de la responsabilidad familiar.

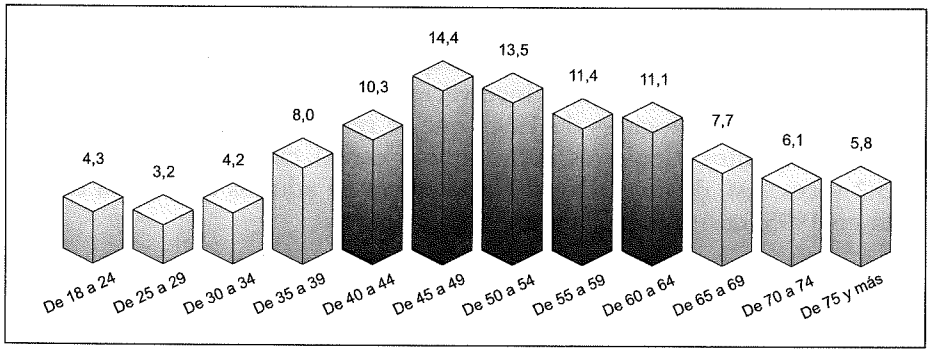
El cuidador suele tener pocos estudios, escasos ingresos familiares (más del 40% no alcanzaba las 100.000 pesetas al mes en 1994) y se dedica a sus labores, como corresponde a un mayor porcentaje de mujeres cuidadoras. La situación socioeconómica del cuidador no difiere mucho de la del dependiente, pues suelen ser familiares (cónyuge o hija) que residen en el mismo hogar.

Gráfico 12 – Quién cuida a los mayores dependientes por sexo. En porcentaje. 1998



Nota: No se ha tenido en cuenta un 0,4% de mujeres dependientes incluidas en la categoría "no contesta".
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.279*, 1998.

Gráfico 13 – Distribución de los cuidadores por edad. En porcentaje. 1994



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.117*, 1994.

Respecto a la edad, bastantes de los cuidadores de mayores dependientes son a su vez personas mayores (gráfico 13). Es muy preocupante comprobar que casi un 12% de las personas que ayudan a otras tiene más de 70 años, con sus implicaciones de carga, cansancio, falta de preparación e información sobre cómo acometer la tarea y generalmente con escaso o

Cuadro 3 – "Pilladas en medio". Presiones cruzadas sobre las mujeres de edad intermedia

La generación de edad intermedia ha sido "pillada" en medio de dos generaciones con numerosos efectivos, por la prevalencia más alta de este tipo de familias con tres generaciones y por una mayor longevidad de todas ellas, en especial de la primera. Pero es sobre todo la mujer quien se ha visto obligada a desarrollar diferentes papeles y a transferir recursos en varias direcciones: tareas activas en la economía, contribución social y económica, trabajo en el hogar, crianza de los hijos y atención y cuidados a padres dependientes.

En 1991, unas 230.000 mujeres de 45-69 años tenían todavía hijos residiendo en el hogar y algún progenitor vivo, de avanzada edad, posiblemente necesitado de asistencia, extremo que no puede afirmarse con los datos de la *Encuesta sociodemográfica* realizada por el INE.

La creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha cambiado los papeles y las formas de transferencias; pero ante todo ha provocado una mayor presión sobre ellas. Esto tiene y tendrá consecuencias sobre la capacidad de todos los miembros de la familia para afrontar las necesidades de los padres mayores.

La mujer sufre una mayor pérdida de oportunidades en el mundo laboral, al verse obligada a limitar su horario o a aceptar puestos de menor responsabilidad o trabajos temporales, a tiempo parcial, que perjudican su carrera profesional y su futuro de derechos contributivos para acceder a las máximas prestaciones de la Seguridad Social. A veces, incluso, se ven forzadas a renunciar a su empleo.

Esta situación debería provocar una auténtica "alarma" social. Las mujeres, que tradicionalmente cuidaban de sus padres, tienen que encarar ahora la asistencia a sus padres dependientes, suegros, maridos, hijos no emancipados, posiblemente nietos, además de afrontar su propio presente y futuro, sus necesidades y sus deseos de realización personal.

Las mujeres de edades comprendidas entre los 40 y los 65 años han sido pilladas en medio de estos cambios demográficos y sociales, en medio de tanto compromiso. Algunos autores hablan de la "generación sándwich". Se precisan estudios de detalle para conocer el alcance de este fenómeno, a cuántas mujeres afecta y cómo responden los varones ante esta situación.

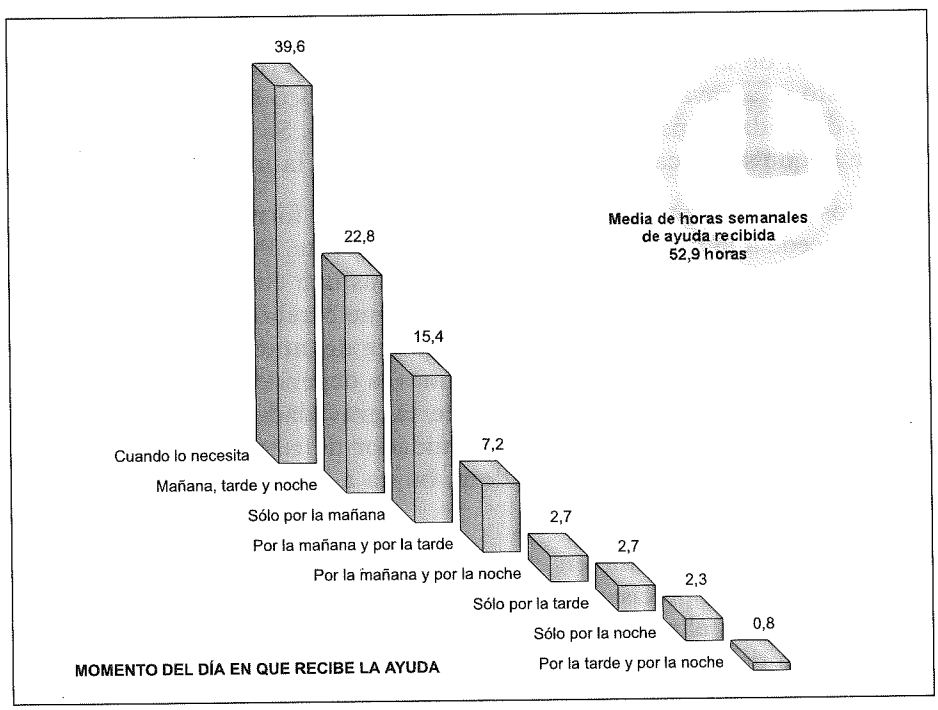
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

nulo apoyo de cuidadores secundarios o de servicios sociales. Cuando las necesidades de ayuda se refieren a personas con deterioro mental, las situaciones pueden ser dramáticas.

En torno a la mitad de los cuidadores tiene entre 40 y 64 años. Es la generación de edad intermedia la que sufre las consecuencias de un alargamiento de la vida de los mayores cuando se produce en condiciones de mala salud. A ello se añade la atención a unos hijos que abandonan cada vez más tarde el hogar familiar. Todo ello se traduce, casi siempre para la mujer, en situaciones que suponen unos elevados costes personales, sociales, económicos y laborales (cuadro 3).

El tipo, la cantidad y la frecuencia de la ayuda ofrecida están determinados por la naturaleza y gravedad de las limitaciones. El apoyo informal provisto suele ser intensivo para las actividades de la vida diaria. La continuidad y la intensidad en tareas y horas ilustran la gran carga sobre las personas que cuidan (gráfico 14). El 85% de los cuidadores declara prestar ayuda todos los días de la semana y más de la mitad de éstos ocupa más de cinco horas diarias en esas tareas; un 19,2% invierte de tres a cinco horas. La asistencia para algunas actividades instrumentales (compras, papeleos, etc.) está tan espaciada en el tiempo que quien la presta no se consi-

Gráfico 14 – Momento del día en que los mayores dependientes reciben ayuda. En porcentaje. 1993



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.072*, 1993.

dera cuidador en sentido estricto. Pero el paso a una mayor frecuencia o severidad del problema es casi imperceptible y al final del proceso se está prestando ayuda frecuente para el resto de las actividades cotidianas.

La ayuda informal se caracteriza por su estabilidad. Dura el tiempo que lo hace la discapacidad o enfermedad y suele acabar con la entrada de servicios formales más intensivos, la institucionalización o la muerte del dependiente. Incluso tras la institucionalización, el cuidador principal mantiene la responsabilidad de los contactos y compromisos con el mundo exterior (compañía, papeleos, ayuda financiera, etc.).

Vías de acceso al papel de cuidador

Normalmente se llega a ser cuidador bien a través de un proceso más o menos largo e inconsciente, bien de forma súbita. La primera manera es progresiva e imperceptible, vinculada al lento avance de la pérdida de autonomía, consecuencia generalmente de las secuelas de una enfermedad crónica. El cuidador se encuentra involucrado casi sin apercibirse de lo que supone su actividad y su ayuda, aparentemente puntual. Muchos cuidadores no sabrían fijar la fecha inicial de sus tareas. Este problema de inconsciencia se refuerza por la falta de conocimiento sobre las tareas futuras que le aguardan, sobre lo que supondrá para la vida del cuidador y del resto de su familia; se alimenta también de la escasa "visibilidad" social de la cuestión de la dependencia, que no aporta experiencia a la situación. Todo esto se agrava en el caso de los hombres, poco habituados a realizar tareas de cuidados personales y de tipo doméstico. Se va ganando conciencia de lo que significa el papel de cuidador sobre la marcha.

Estos problemas también se repiten, aunque de forma más rápida, cuando se accede a la función de cuidador súbitamente. Puede ser el resultado de diferentes circunstancias; por ejemplo, tras una enfermedad aguda que se cronifica o un accidente (fracturas, derrame cerebral, parálisis de extremidades, infarto, etc.). La renuncia o muerte del anterior cuidador obliga a desempeñar rápidamente ese papel, pues la dependencia de otra persona genera hábito, independientemente de la gravedad de las limitaciones. Cuando un dependiente pierde a su cuidador de referencia, por ejemplo, tras la muerte de la esposa cuidadora, busca a otra persona para transferirle su dependencia.

El enviudamiento también es un factor súbito de cuidados. Si enviuda la mujer, la ayuda precisada es más inconcreta, especialmente afectiva, de compañía y para algunas actividades instrumentales (papeleos, manejo de la economía del hogar, financieras, etc.). En el caso de que el viudo sea el varón, la necesidad de ayuda suele ser mayor, pues los varones de estas generaciones –como se ha dicho antes– no han realizado nunca muchas de

las tareas cotidianas, principalmente por motivos culturales y no porque sufran una limitación o discapacidad que les impida desarrollarlas.

La carga del cuidado. Dificultades de salud, emocionales y sociales en el cuidador

Los cuidadores realizan una importante contribución al bienestar general, sin ningún coste para el presupuesto público. Sin embargo, sí es considerable el coste para ellos mismos: problemas de salud, emocionales, financieros, laborales, familiares y sociales (tabla 3). La carga aumenta con el tiempo, su duración es indeterminada y el final imprevisible.

Los cuidadores señalan que su trabajo tiene consecuencias en su salud física y mental. Sienten fatiga y cansancio, que se acentúan por la certeza de la irreversibilidad de la situación de enfermedad y discapacidad del dependiente. Realizan un gran esfuerzo físico y lo irregular de la prestación de la ayuda les impide organizar sus tiempos. También señalan falta de sueño. Suelen experimentar en mayor medida síntomas depresivos y de infelicidad. Todo ello se puede manifestar de forma global en una mala salud física percibida y, por tanto, en un incremento de la utilización de los servicios sanitarios y en una mayor medicación para atajar estos síntomas.

Algunas de las situaciones emocionales soportadas por el cuidador dentro del hogar contradicen la creencia de que la familia es un área de alivio y descanso de la tensión de la vida exterior y del trabajo allí donde reside un dependiente grave (cuadro 4). La experiencia de los cuidados puede dañar las relaciones emocionales y perjudicar desde un punto de vista psico-

Tabla 3 – Consecuencias de los cuidados para los cuidadores. En porcentaje. 1994

	Total	Hombres	Mujeres
Ha reducido el tiempo de ocio	54,8	51,6	55,3
Se encuentra cansado	46,1	32,0	48,6
No puede ir de vacaciones	44,1	40,4	44,8
No tiene tiempo para las amistades	35,7	34,0	36,0
Se siente deprimido	29,0	18,6	30,8
Se ha deteriorado su salud	26,9	12,4	29,4
No puede trabajar fuera de casa	25,1	7,2	28,3
No puede cuidar a otras personas como quiere (hijos...)	24,5	12,7	26,6
No tiene tiempo para cuidar de sí mismo	21,2	14,2	22,4
Tiene problemas económicos	18,2	18,3	18,2
Ha reducido la jornada de trabajo	10,5	7,6	14,0
Ha dejado de trabajar	10,5	7,2	11,1
Tiene conflictos con su pareja	8,3	7,9	8,4

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.117*, 1994.

Cuadro 4 – Tareas y comportamientos molestos para los cuidadores

La tarea que suele provocar mayor molestia en el cuidador es la de cambiar pañales (30,6% de los cuidadores la refieren como "bastante o muy molesta"). Le sigue en importancia el moverse y utilizar el servicio a tiempo (21,3% y 21%); y, a continuación, bañar-duchar, dar de comer, acostar-levantar, etc.

Cuando las conductas de la persona ayudada son imprevisibles o ambiguas, la tensión en el cuidador aumenta. Por ejemplo, la agresividad verbal o física, la práctica de la automedicación o vestirse con colores estridentes. Otros comportamientos más frecuentes considerados también bastante o muy molestos son: comer alimentos que no debe, no querer bañarse-ducharse, perderse por la calle, incontinencia, no importarle la limpieza, etc.

Otros aspectos negativos para el cuidador son: peticiones no razonables, alto nivel de dependencia, falta de aprecio por el atendido, sentimientos de ser manipulado o de hacerse imprescindible, restricciones en la vida del cuidador, falta de privacidad y reducción de la vida social.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.117*, 1994.

lógico la vida de quien los procura. Algunas de las emociones que los cuidadores suelen destacar tienen que ver con un sentimiento de frustración y resentimiento, enojo y cólera, miedo, tristeza, etc. Todo ello se refleja con frecuencia en un bajo estado de ánimo (caracterizado por situaciones de ansiedad, hostilidad o depresión) y en un escaso nivel de satisfacción vital.

La mayoría de estos sentimientos se acentúan en el caso de los cuidadores de enfermos con deterioro mental. El enojo y la cólera se manifiestan contra uno mismo, contra el dependiente (con riesgo de maltrato), contra otros miembros de la familia y contra Dios –en el caso de los creyentes–. Se sienten frustrados por verse "atrapados" en esa situación sin ningún apoyo (familiar o de los servicios públicos). Aparece la impotencia y el desánimo ante la perspectiva de que la situación empeore en el futuro. Se tiene miedo a que se produzcan conductas violentas, lo que sucede en determinadas fases de las demencias. Se desarrolla un sentimiento de culpa porque el cuidador recuerda haber querido de otra forma a la persona dependiente y haber notado una corriente de afecto y amor desde esa persona hacia él, que ahora no es correspondida.

La aceptación de los cuidados por parte de los hijos varones se inicia con un sentimiento de "distancia interior", mayor que entre las mujeres, que abordan la situación con una fuerte carga emocional. Por ello, los hijos sufren un menor coste psicológico que las hijas. A esto se añade el hecho de que los varones marcan más fácilmente los límites de hasta dónde están dispuestos a llegar en sus tareas de cuidados: hacen menos suyo que las mujeres el "problema" de la pérdida de autonomía de los padres y les cuesta menos decidir ingresarlos en una residencia.

Los cuidadores de mayor nivel educativo y hábitat urbano expresan más libremente la carga subjetiva que soportan, los impactos negativos de esta situación y la necesidad de apoyo de los servicios formales. Por lo común, la experiencia estresante de los cuidados afecta a cómo los propios cuidadores ven su situación futura como dependientes. Es posible que muchos

prefieran acudir a los servicios públicos, al comprobar las dificultades y los costes de todo tipo que conllevan los cuidados.

En general, todas las relaciones sufren menoscabo tras un período de cuidados. La relación entre cuidador y receptor del cuidado se basa en unos estrechos lazos familiares, alimentados con una historia común. Sin embargo, la carga emocional de los cuidados puede provocar cambios rápidos y frecuentes en esa relación, tanto en sentido positivo como –más frecuentemente– negativo.

Las relaciones entre los cónyuges se alteran y deterioran cuando uno de ellos es cuidador principal; no hay tiempo para prestarles atención y los problemas las enturbian. Aparecen también tensiones en la relación con los hijos, ajenos a las tareas. No se tiene tiempo de cuidar de otros miembros de la unidad familiar y, a veces, ni siquiera de sí mismo. El cuidador en ocasiones identifica su función cuidadora con su razón de ser, sus necesidades con las del familiar a su cargo.

También las relaciones sociales del cuidador se debilitan, ya que sufre una pérdida real de relaciones externas. Como se señalaba en la tabla 3, la drástica reducción del ocio es la consecuencia más negativa de esta situación. No tiene tiempo de frecuentar a sus amistades o de ir de vacaciones; acaba recluyéndose en casa, aislándose. Por todo esto, la dependencia entraña también un alto riesgo de exclusión social para el cuidador.

Respecto a las repercusiones en el ámbito laboral, aunque algunos cuidadores declaran que el trabajo es un alivio para la situación de estrés que viven y la carga que soportan, en la mayor parte de los casos el cuidado de un mayor dependiente lleva aparejadas dificultades importantes para los cuidadores que trabajan fuera del hogar. Frecuentemente se ven obligados a reducir sus horas de trabajo, a aceptar tareas de menor responsabilidad por la demanda imprevista de cuidados, a ocupar puestos de menor cualificación, trabajos temporales o a tiempo parcial e incluso en la economía sumergida; un tiempo excesivo de cuidados o elevados costes financieros (pago a proveedores de servicios concretos) pueden desanimar para continuar en el trabajo remunerado. En cualquiera de las situaciones consideradas, la reducción o desaparición de las cotizaciones supone una disminución de los derechos adquiridos para conseguir una pensión en el futuro.

La renuncia al empleo suele ser una experiencia negativa. La ganancia de tiempo para cuidar no compensa los inconvenientes: pérdida de *status* y prestigio social, interrupción de la carrera profesional y reducción de los ingresos. En este contexto, algunos cuidadores confiesan tener problemas económicos. Además, la combinación de trabajo remunerado y cuidados genera un elevado estrés: se puede tener la sensación de estar haciendo mal las dos cosas. Son mayoritariamente las mujeres las que hacen frente a estos costes laborales, económicos y psicológicos, lo que supone un fac-

tor más de debilidad a su ya de por sí débil posición en el mercado laboral: son ellas las que en primer lugar limitan las condiciones y las posibilidades de su trabajo remunerado para responder a los compromisos de cuidados y quienes sufren los efectos de una doble jornada agotadora y estresante. Su situación socioeconómica presente y futura sufre un evidente menoscabo.

Los cuidadores se quejan de su baja o nula preparación para esas tareas y de la escasa ayuda formal que reciben, que a veces ni conocen y que les podría servir de formación o de alivio en sus quehaceres. En 1994, la mayoría (80,4%) deseaba un apoyo económico del Estado ("salario mensual"), servicios a domicilio (64,5%), la reducción de la jornada laboral (19,9%), deducciones fiscales, etc.

Motivaciones y jerarquía de obligación

Las razones por las que una persona asume la responsabilidad de los cuidados son variadas y no excluyentes entre sí. Todas intervienen, en mayor o menor medida, en el proceso de toma de decisión. Este proceso implica la definición y negociación de los papeles que se está dispuesto a aceptar –y que finalmente quedan asignados–, la determinación del cuidador principal y de los cuidadores secundarios, junto con las tareas que unos y otros habrán de llevar a cabo.

Los cuidadores proveen su ayuda por un *sentido de reciprocidad*. Es una creencia o sentimiento muy arraigado por el que se trata de devolver el afecto, el cariño, el apoyo emocional y material que el cuidador recibió en su infancia o en otros momentos de su vida. La reciprocidad es gratitud. Cuando la persona que ayuda es la esposa, la reciprocidad se entiende como una respuesta y reconocimiento (culturalmente asumido en estas generaciones de mayores) a los esfuerzos que hizo el marido por el mantenimiento del hogar. En el caso contrario –menos frecuente–, se reconoce el trabajo en el hogar y la crianza de los hijos. Cuando lo hacen por estos motivos, los cuidadores están convencidos y no suelen dejar espacio a otras motivaciones.

Muchos cuidadores no han llegado a esta situación de forma voluntaria. Algunos piensan que están en deuda por las contribuciones (económicas, afectivas, de tiempo) realizadas por sus mayores. No se hace por gusto sino por equidad, para equilibrar una balanza en la relación paterno-filial. Casi un 90% de los cuidadores españoles afirma que lo hacen porque lo consideran una *obligación moral* (tabla 4). Aducen sentimientos de amor y afecto hacia el familiar dependiente, incluyendo los estrechos lazos de unión con ese miembro de la familia. Otros creen que la necesidad de ayudar a los otros da sentido a sus vidas; es un sentimiento que va más allá del simple afecto. Todos estos sentimientos están envueltos en otro más global: el sentimiento de obligación, del deber familiar.

Tabla 4 – Opiniones de los cuidadores respecto a las tareas de cuidados. En porcentaje. 1994

	Total	Hombres	Mujeres
Es una obligación moral	87,9	90,1	87,5
Le dignifica como persona	46,3	45,8	46,4
Le gratifica el agradecimiento recibido	45,2	47,3	44,8
No le queda otro remedio	40,7	36,6	41,6
Encuentra apoyo en sus convicciones religiosas	32,6	17,9	35,6
Se siente muy ayudado por su familia	28,5	29,0	28,4
Su círculo de relaciones valora su actitud	24,5	15,4	26,4
Es una carga excesiva	12,5	10,2	12,9
En su entorno consideran que no debe hacer este sacrificio	10,3	6,8	11,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.117*, 1994.

Algunos afrontan los cuidados como una *obligación social*, entendida y aplicada por normas y recompensas sociales. Los cuidadores se sienten a veces presionados por la red social –propia o del dependiente– que desea y espera que se encarguen de las atenciones. Es el deber social o "el qué dirán". Por otra parte, esos cuidadores encuentran satisfacción ante el reconocimiento social de su esfuerzo. La mujer cuidadora afirma, en mayor medida que el hombre, que su círculo de relaciones valora su actitud.

Un 40,7% de los cuidadores declaró que no le quedaba otro remedio que cuidar de esa persona. No tienen elección, porque viven con el dependiente o porque es la única persona capaz y disponible para prestar esa ayuda. Es una decisión determinada por la necesidad. Muchos familiares desempeñan el papel de cuidadores bien porque no existen los recursos de cuidados o bien porque éstos son inadecuados para cuidar de sus mayores dependientes. Los motivos más destacables son la falta de plazas en las instituciones y su elevado coste, que restringe el acceso sólo a personas de rentas altas. A veces los familiares se ven obligados a los cuidados al no existir lugares alternativos a los centros hospitalarios, desde donde son presionados para llevarse al familiar enfermo crónico que está ocupando una cama de agudo. La escasez de centros de día, de alivio, obliga a un cuidado continuado por parte del familiar.

La dependencia se vive como un problema de toda la familia y es responsabilidad de sus miembros, unidos por lazos de sangre y matrimonio. Comparten compromisos personales, relaciones estrechas y están mutuamente obligados a recibir o proveer cuidados, especialmente en tiempos de necesidad. De todas formas, la responsabilidad familiar es un concepto mal definido, con fronteras e interpretaciones variables. Los compromisos que se asumen pueden derivar de convicciones religiosas, tradiciones culturales, lazos emocionales, sentido de gratitud por acciones pasadas, sentido de la obligación, además del amor. Quizá la justificación más impor-

tante es que las propias familias quieren –o al menos aceptan– la responsabilidad de los cuidados. La familia se manifiesta al cuidar unos miembros de los otros.

Las relaciones familiares entre generaciones se suelen basar en el altruismo o la reciprocidad. Es raro encontrar entre los cuidadores informales un interés económico, la búsqueda de una recompensa. Algún estudio ha demostrado que no se cuida pensando en la herencia del dependiente, bien por los motivos citados o porque la generación siguiente tiene un nivel económico más alto y está menos motivada por la herencia. Por otra parte, algunos mayores dependientes son reacios a desprenderse de su fortuna en vida, ya sea para cuidados o para beneficiar a algún hijo cuidador, por un motivo de autoridad y por temor a peores atenciones en trances de salud más difíciles. La autoridad es el motivo que está detrás de la acumulación de capital: piensan que la gente que pierde recursos pierde autoridad y respeto dentro de la familia. Una hipótesis verosímil es que si se asegurase la protección de la dependencia podría cambiar el cliché mental de esos mayores y acabarían cediendo su legado antes o buscando fórmulas para rentabilizar su patrimonio.

Actualmente, se debate si el cuidado informal debe ser remunerado. Hay una tendencia creciente que demanda que estos cuidados sean retribuidos. El principio "pago por cuidados" implica que los cuidadores que se quedan en casa reciban una renta. Aunque esta remuneración puede dañar la imagen altruista de la provisión de cuidados informales, constituye una valoración financiera o social de esta forma de cuidados y permitiría que algunas personas se dedicasen a la provisión de cuidados. Es una forma de protección social, que sólo es factible si hay suficientes medios públicos.

Los límites de la familia

La familia no es siempre la solución para las necesidades de cuidados de los mayores dependientes. Hay mayores que no tienen familia, bien porque no se casaron o están viudos y no tienen hijos, bien porque éstos han muerto o se han marchado; los hay cuyos familiares son demasiado pobres y necesitados para proveer cuidados o tienen que trabajar y no se pueden permitir dedicar tiempo al cuidado; otros han perdido el contacto con sus familiares o éstos son muy lejanos. Por otro lado, es un mito que el cuidado familiar representa un modo idílico de dar y recibir cuidados. A veces puede no ser el apropiado, incluso excesivo. Además, la familia propiamente dicha no es una sociedad de cuidados; siempre hay una persona –generalmente la mujer– responsable de todos o de gran parte de los cuidados.

Algunos informes recogen el abuso y el maltrato sobre los mayores dependientes en situación de debilidad. En estos casos, el cuidado familiar no equivale a cuidado humano o efectivo. Aunque las situaciones de mal-

trato permanente no abundan, existe un problema de comportamientos no deseados o molestos por parte del atendido que pueden provocar reacciones negativas en los cuidadores. El maltrato o abuso hacia la persona cuidada puede ser físico, psicológico, material o financiero (fraudes, robos o uso y disposición de propiedades sin consentimiento). Quienes más fácilmente pueden desarrollar estas conductas perjudiciales son las personas más próximas a ellos, cuidadores y otros miembros de la familia o allegados. El lugar habitual de estas actuaciones es la propia casa donde residen. En las residencias las víctimas pueden ser más vulnerables, pues están fuera de su entorno habitual. Algunas situaciones, como la negativa a que los residentes acomoden o rediseñen su estancia (muebles o decoración) o un recorte de su privacidad, pueden ser entendidas como maltrato.

Dado que el fenómeno parece no estar extendido y apenas ha sido estudiado, se conoce poco sobre los factores o circunstancias que motivan estos comportamientos. Pueden señalarse, entre otros, una escasa preparación profesional del cuidador, limitaciones en el desempeño de su papel, vulnerabilidad de los residentes o la respuesta impulsiva a una agresión o un mal comportamiento del enfermo. En este último caso, y en los más frecuentes de descuido o desatención al dependiente, el origen suele estar en la tensión acumulada que provoca en el cuidador la carga de la dependencia, acentuada por el insuficiente apoyo del entorno o de los servicios asistenciales.

Una respuesta que permita corregir estas conductas o situaciones de maltrato debe pasar primero por conocer en detalle la extensión del fenómeno. A partir de dicho conocimiento, deberían iniciarse programas de protección, de formación de cuidadores, de aumento de servicios que ayuden en la carga y rebajen la tensión de los cuidadores. Igualmente, si los resultados confirmasen la amplitud del fenómeno, los programas contra la violencia doméstica, que hasta ahora se han centrado en combatir el maltrato de las mujeres (por su significación estadística, por su visibilidad y la alarma que origina), deberían tener en cuenta este otro tipo de maltrato.

A veces, el cuidado del mayor necesitado es proporcionado por personas o familiares inapropiados, con sobrecarga de trabajo o incluso necesitados a su vez de ayuda. A menudo, un dependiente es atendido por su cónyuge, también de edad y con dificultades para realizar actividades (¿cómo se supone que se las va a arreglar una persona de 80 años para levantar sola a su cónyuge, que pesa quizá 80 kilos?).

En algunas ocasiones, los cuidados son prestados por otros cuidadores sin gran preparación. Pueden tener pocos conocimientos y la inseguridad de no saber cómo cuidar. Desconocen la enfermedad y sus secuelas y quizá no sepan proveer la ayuda psicológica precisa. Por supuesto, algunos no saben dispensar bien los medicamentos. En el grupo actual de mayores se concentra la mayor tasa de analfabetismo y de analfabetismo funcional

(saben leer pero no son capaces de retener el sentido), que afecta sobre todo a las mujeres (principales cuidadoras).

3.2 Ayuda formal: el recurso de los servicios externos

Aunque tradicionalmente el apoyo a los mayores ha recaído en la familia, empieza a extenderse la ayuda formal. Son varias las razones por las que se puede acudir a la ayuda formal: porque se considere que los servicios médicos o sociales son los que más adecuadamente pueden tratar a la persona dependiente; porque sirve de alivio –e incluso de sustitución– a la rutina de las tareas diarias provistas por la familia; porque el mercado ofrece suficientes servicios y la familia puede pagarlos.

La ayuda formal es el conjunto de servicios provistos por entidades y organizaciones, de naturaleza pública o privada, con o sin ánimo de lucro, por voluntarios o por personas que trabajan por su cuenta de forma remunerada, para cubrir las necesidades de los mayores dependientes en casa, en la comunidad o en una institución. Se consideran cuidadores del sector formal, en un sentido amplio, a profesionales y semiprofesionales tales como: trabajadores sociales, médicos, abogados, proveedores de asistencia domiciliaria y enfermeras, personas que trabajan por su cuenta o dentro de una organización, que cuidan de las personas mayores, enfermas o discapacitadas, en diversos tipos de alojamiento, domicilio, residencia, centros sanitarios, centros de día, etc. Los voluntarios integrados en una organización de servicios pueden ser considerados cuidadores formales.

Aunque se prefiere la ayuda informal, a veces el sector formal tiene ventajas:

- Cuenta con más recursos que la familia.
- Está mejor organizado.
- Dispone de profesionales preparados y de servicios sociosanitarios.
- En ocasiones se valora el carácter impersonal de los servicios, lo que evita las disputas internas familiares relacionadas con la atención al dependiente y con las expectativas que genera su situación.
- Existe un compromiso público de cubrir a todos los miembros de la población con alguna necesidad y la obligación de proveer servicios iguales para casos similares.

Tipos y formas

Según el estudio de 1998 al que ya hemos hecho referencia[2], aproximadamente un 10% de las personas mayores con necesidades de asistencia en

[2] CIS, *Estudio 2.279*, 1998.

España es atendido por los cuidadores formales. Para llegar a esa cifra se tiene en cuenta únicamente a las personas que proveen ayuda directa para la realización de actividades de la vida cotidiana. Por tanto, no se toman en consideración otros aspectos de la ayuda formal como son la asistencia sanitaria prestada al mayor dependiente a domicilio, en centros de salud u hospitales, centros de rehabilitación, etc.; la asistencia de cuidadores en instituciones y otro tipo de ayudas indirectas que benefician a los dependientes y al resto de la población, como trabajadores y asistentes sociales de ayuntamientos, servicios de ocio, ayudas personales (económicas), descuentos, ayudas para la supresión de barreras en el viario o en los edificios, etc.

Según la forma de ser dispensados, existen diferentes modalidades de servicios destinados a los mayores, algunos de los cuales son de especial utilidad para los dependientes:

- En casa: ayuda a domicilio, atención primaria de salud, ayudas para la adaptación de la vivienda, servicios de alerta y teleasistencia.
- En la comunidad: ayudas comunitarias (centros de día, centros de rehabilitación y asistidos, hogares, clubes, estancias temporales), atención primaria en centros de salud, servicios de transporte, ayudas indirectas (supresión de barreras), servicios generales de atención (asistentes sociales), servicios de tiempo libre y ocio, ayudas a los cuidadores.
- Personales: descuentos (tasas, actividades culturales), ayudas económicas individuales.
- Institucionalización y otras formas de alojamiento alternativo: como ya señalamos, las plazas en residencias cubren al 3% de la población mayor (unas 200.000), aunque no todos los residentes son dependientes. Se calcula que entre un 1%-2% son asistidos. A falta de encuestas específicas, puede afirmarse que los válidos acaban convirtiéndose en asistidos con el tiempo. Esto hace algo artificial distinguir entre residencias para válidos, asistidos o mixtas; sólo sirve para la clasificación inicial del residente-paciente.

Por regla general, se cree que los cuidadores informales acuden a los servicios formales sólo después de que han agotado los recursos de la ayuda informal. Las circunstancias familiares y de renta determinan el grado de acceso a esos servicios: son menos utilizados cuanto menor es el nivel económico o mayor es el número de miembros de la red familiar. Si los servicios formales están realmente desarrollados y extendidos, existe un riesgo de "demanda inducida". Cuantos más servicios hay, tanto mayor es la probabilidad de crear actitudes a favor de ellos o preferencias y demandas de uso por parte de los mayores dependientes y de sus familiares.

Los servicios más conocidos entre los mayores son los clubes y hogares y las residencias. Pero la ayuda formal de más utilidad y relevancia para

los dependientes es la ayuda domiciliaria, los centros de día y las estancias temporales. Desgraciadamente, su disponibilidad no es muy alta. La ayuda domiciliaria engloba los cuidados sanitarios y la ayuda general que presta personal remunerado o voluntario al mayor que vive en su casa. Las prestaciones domiciliarias son la forma más directa e inmediata de atender a un dependiente y la más próxima a la ayuda informal.

Los objetivos de este servicio son: mejorar o mantener el estado de salud, aliviar el dolor, promover un mejor estado de confort y mejorar el bienestar psicológico y social, evitar el deterioro funcional, desarrollar las habilidades de autocuidados, buscar respuesta de asistencia a las necesidades planteadas y conseguir el máximo nivel de independencia y autonomía posibles para que el mayor dependiente pueda seguir viviendo en casa. Sus cometidos incluyen tareas de mantenimiento de la casa (limpieza, cocina, otras actividades instrumentales), cuidados personales (actividades básicas, vestirse, movilidad, supervisión y control), procedimientos de enfermería y sanitarios (medicación, tratamientos complejos, tratamiento del dolor, etc.), rehabilitación (terapias de recuperación y ejercicios) y administración de los cuidados (planificación, información, citas, etc.). Los servicios de ayuda a domicilio son provistos generalmente por los ayuntamientos. Según datos del IMSERSO correspondientes a 1998, actualmente se presta una media de 16 horas por usuario y mes, con un coste aproximado de 1.500-1.600 pesetas por hora; en algunas comunidades autónomas el usuario participa en el copago.

La teleasistencia registra aún un uso muy bajo: 0,8% sobre el total de mayores. Esta cifra se incrementa si se relaciona el número de usuarios con el conjunto de personas dependientes. Este servicio es utilizado fundamentalmente por mujeres (73% de media no ponderada). Su precio asciende a unas 37.000 pesetas por usuario y año.

Los servicios prestados en la comunidad van extendiéndose. En 1998 existían en España 329 centros de día para personas dependientes, que contaban con 7.103 plazas. Su precio oscilaba entre las 750.000 y el millón de pesetas por año y la fórmula habitual era el copago.

Por otro lado, sólo el 0,2% de los mayores dependientes dicen ser atendidos por voluntarios (Cáritas, la parroquia, Cruz Roja y otras asociaciones). La aceptación del voluntariado es una prueba del reconocimiento paulatino del papel del cuidador ajeno a la familia. Los voluntarios rara vez sustituyen a la ayuda pública o a los servicios que presta el mercado libre; son más bien complementarios. Pero las empresas dedicadas al negocio de las ayudas a dependientes están cada vez más preocupadas por la "competencia" que esta mano de obra puede provocar en los servicios pagados.

La respuesta directa de las diferentes Administraciones Públicas al dependiente es aún baja (el 2,5% de los dependientes la reciben). Pero es más amplia si incluimos la asistencia sanitaria, los servicios de institucionalización públicos, hospitales, residencias y otras ayudas indirectas, ya comentadas.

Las nuevas estructuras de cobertura social han tendido a transformar en "dependencia" todas las deficiencias y minusvalías físicas y sociales. Han creado una nueva definición de persona de edad avanzada: receptor de servicios cuya extensión y naturaleza está decidida por otros. El mayor se encuentra dentro de una red de intercambios no recíprocos. Y esa falta de reciprocidad acaba por construir socialmente una posición de dependencia. Así, los programas de servicios sociales han tendido a reforzar la imagen social de la vejez como tiempo de dependencia y segregación.

Entre un 7% y un 8% de los dependientes "compran" en el mercado la ayuda, bien de forma exclusiva, bien –como es habitual– como complemento de la ayuda informal que presta algún familiar. La figura más común es la de la empleada de hogar, que suele adolecer de muchos de los inconvenientes citados anteriormente. Los salarios de los cuidadores formales no son elevados, pues los proveedores de asistencia no son generalmente profesionales preparados, a lo que se añade la difícil –y con frecuencia escasa– valoración económica de algo que han hecho tradicionalmente las mujeres en el seno de la familia.

Esta falta de preparación choca con la opinión común de que se precisan personas adecuadamente formadas para el ejercicio de esa profesión y explica, a su vez, que la fuerte demanda de estos servicios no haya provocado que los precios se hayan disparado. Todo ello explica el creciente protagonismo de los inmigrantes –mujeres en su inmensa mayoría– entre los cuidadores formales. Así pues, se busca ayuda profesional y se acepta ayuda sin cualificar, por ser más barata. Compañía y afecto pueden no ser suficientes para atender a personas con restricciones en su salud y en sus actividades.

Respecto a los cuidadores profesionales, se enfrentan a los mismos problemas de salud y presión psicológica que los cuidadores informales, aunque más atenuados. Sus expectativas son reducidas en cuanto a las oportunidades de promoción y desarrollo de su carrera. La rutina y la escasa gradación en las tareas que desarrollan son fuentes de desánimo. Los cuidados son duros y ofrecen poca recompensa de promoción profesional. Aunque no disponemos de estudios de detalle, parece existir un alto deseo de renuncia.

Por qué no se usa la ayuda formal

En realidad, el desequilibrio entre el sector informal y el formal no es tan acusado si se tiene en cuenta la atención que se dispensa desde el ám-

Tabla 5 – Ayuda formal en la vejez. En porcentaje. 1998

	Dependientes	No dependientes
Instituciones que le ayudan		
Ayuntamiento	69,6	
Cáritas	5,1	
Cruz Roja	1,7	
Parroquia	1,7	
Otra institución	22,0	
Conocimiento de servicios para mayores		
Residencias	88,6	94,2
Hogares o clubes de pensionistas	88,6	94,8
Vacaciones o viajes	84,5	91,6
Ayuda a domicilio	69,3	79,0
Balnearios	67,3	78,7
Comedores	58,4	67,8
Voluntariado	45,5	57,3
Centros de día	39,5	49,0
Estancias temporales	27,6	38,8
Teleasistencia	21,6	33,5
Teléfono dorado	14,5	21,4
Uso de servicios para mayores (*)		
Residencias	1,0	0,7
Hogares o clubes de pensionistas	24,8	32,2
Vacaciones o viajes	12,7	21,7
Ayuda a domicilio	7,9	0,9
Balnearios	4,6	4,4
Comedores	3,6	3,0
Voluntariado	1,1	0,3
Centros de día	0,8	2,2
Estancias temporales	0,2	0,0
Teleasistencia	6,0	1,0
Teléfono dorado	1,8	–
Distancia a los servicios sanitarios públicos más cercanos		
Muy cerca	15,9	21,0
Bastante cerca	46,6	51,5
A distancia intermedia	18,7	17,6
Lejos	14,5	8,1
Muy lejos	3,1	1,1

(*) Se pregunta sólo a quien tiene conocimiento de ellos.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.279*, 1998.

bito sanitario, que trata la enfermedad crónica que normalmente genera incapacidad y la subsiguiente demanda de ayuda. Los planteamientos de las encuestas sobre ayuda formal y la propia concepción de los afectados y sus familiares siguen basándose en una separación de responsabilidades y de actividades, dejando fuera de consideración ese ámbito.

Puede afirmarse que algunos servicios de la oferta de asistencia formal en España no son muy conocidos y se utilizan poco por parte de quien la precisa (tabla 5). Existen diferentes impedimentos que explican la escasa utilización de la ayuda formal por parte de los mayores en general y de los dependientes en particular:

— *Barreras burocráticas y de organización.* Desde la Administración Pública (local o autonómica) y desde otros proveedores se presentan múltiples programas que prestan servicios comparables; esto dificulta la buena organización de los cuidados. La diversidad –que tiene el lado positivo de poder elegir– puede convertirse en un complicado sistema que retrae a los posibles peticionarios. También es importante la falta de información y el proceso de concesión de las ayudas solicitadas. A veces los mayores no saben a quién ni qué preguntar.

— *El coste de los servicios y el derecho a ellos.* Los cuidados a domicilio y en la comunidad son caros, pues implican el trabajo de muchas personas. Las personas de rentas bajas no pueden sufragarlos y dependen de la amplia red de organismos públicos, agencias sin ánimo de lucro y voluntariado. Si además de tener pocos recursos, no tienen familiares o amigos que puedan ayudarles económicamente, no pueden acceder a muchos cuidados pagados. Por el contrario, otras personas con suficientes recursos tienen la sensación de que si los gastan en una ayuda formal pueden acabar sin ahorros, lo que les causa gran intranquilidad e inseguridad. En ambas situaciones, el coste es un impedimento.

— *Localización inadecuada.* Muchas veces los servicios públicos no han podido establecerse en los lugares más convenientes, próximos a las personas que los necesitan. En las ciudades el número de mayores crece en el centro, zonas que con frecuencia registran claros déficit en equipamientos sociosanitarios. Por otro lado, las zonas rurales, por la dispersión de los demandantes, tienen mayor dificultad para entrar en las redes de asistencia.

— *Transporte y movilidad.* Todos los mayores, pero aún más los dependientes, tienen grandes dificultades para usar el transporte público, por barreras físicas en los vehículos, servicio escaso, aceleraciones y frenazos, rutas inapropiadas, excesivas conexiones o transbordos, insuficiente información en las paradas, mala localización, etc.

— *Sentimiento de inseguridad.* Debido a la limitación de sus facultades, y en algunas ocasiones al temor a sufrir alguna agresión o asalto, los ma-

yores se sienten inseguros fuera de su casa cuando se dirigen a algún centro de servicios en la comunidad o a realizar alguna actividad cotidiana. El resultado es una restricción en la utilización de algunos de los servicios de la ayuda formal que implican desplazamiento.

— *Valores, sentimientos y creencias.* La respuesta mayoritaria de los españoles al escaso uso de la ayuda formal es que "no les interesa", "no les gusta", "no ofrecen atractivo especial". Esto puede deberse también a una diferente escala de valoración, a la falta de una información adecuada, a una limitación mental, al rechazo del aparato burocrático y organizativo –que les crea inseguridad y ansiedad–, al miedo a perder el control de sus actividades y a que otros les organicen la vida, etc. A muchos mayores necesitados no les gusta recibir ayuda formal, porque la equiparan con la ayuda estigmatizada (para pobres); porque retienen la imagen de una familia amplia que se ocupaba de sus mayores; tampoco han asumido, por la época en que se educaron y por la escasa formación recibida, el sentido del derecho a recibir servicios, algo que las generaciones más jóvenes –nacidas en el Estado de Bienestar– ya tienen.

— *Confianza en los cuidadores familiares (informales).* Puede ser tan grande que llega a ser excluyente de otros tipos de ayuda: sólo confían en sus cuidados. A veces, es el cuidador quien los rechaza porque piensa que él puede hacer las tareas. Aceptar esta ayuda significaría admitir su incapacidad ante los demás; se asume que los cuidados son una parte más de las obligaciones familiares.

4. Cambios que plantean nuevos desafíos

Como hemos señalado reiteradamente a lo largo de este estudio, la familia, y más en concreto la mujer, ha sido el agente tradicional de prestación de ayuda y asistencia a los mayores en situación de dependencia. Ha sido la respuesta a los casos de necesidad. Pero en los últimos años se han producido una serie de cambios que, además de "destapar" la situación de estos mayores dependientes, han puesto de manifiesto que el recurso a la familia ya no es siempre suficiente. Estas alteraciones plantean nuevos desafíos que obligan a la adopción de políticas sociales adecuadas.

Los cambios que han tenido lugar son de toda índole: demográficos, económicos, sociales, de valores y políticos. Unos han provocado el aumento del número de personas dependientes y, en consecuencia, la demanda de cuidados; otros han contribuido a una reducción del número de cuidadores potenciales y de su disponibilidad de respuesta a las situaciones de dependencia (oferta) o han provocado una presión –a veces insoportable– sobre el conjunto de los cuidadores actuales. Algunos han modificado la tradicional buena disposición de la ayuda informal y han aumentado la demanda

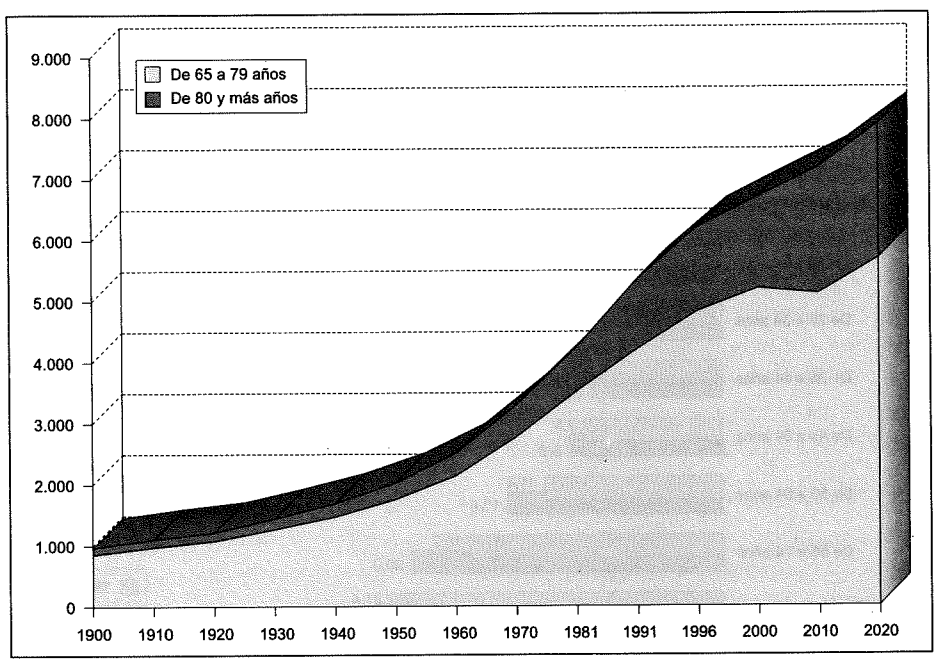
de asistencia formal, debilitando y retrayendo responsabilidades y compromisos colectivos. Finalmente, razones de oportunidad política y la propia extensión y maduración del Estado de Bienestar han obligado a plantear la cuestión de la dependencia para equipararla a las otras dos grandes necesidades "aceptadas": pensiones y salud.

4.1 En la demografía

En primer lugar, el factor clave de esta situación es el rápido proceso de envejecimiento de la población. En España ya se han alcanzado los 6,6 millones de personas con 65 años y más (17% del total), de las que un millón y medio superan los 80 (gráfico 15). Este aumento del número y proporción de mayores y, sobre todo, de muy mayores, viene acompañado de incrementos en las tasas de enfermedades crónicas, degenerativas y discapacitantes.

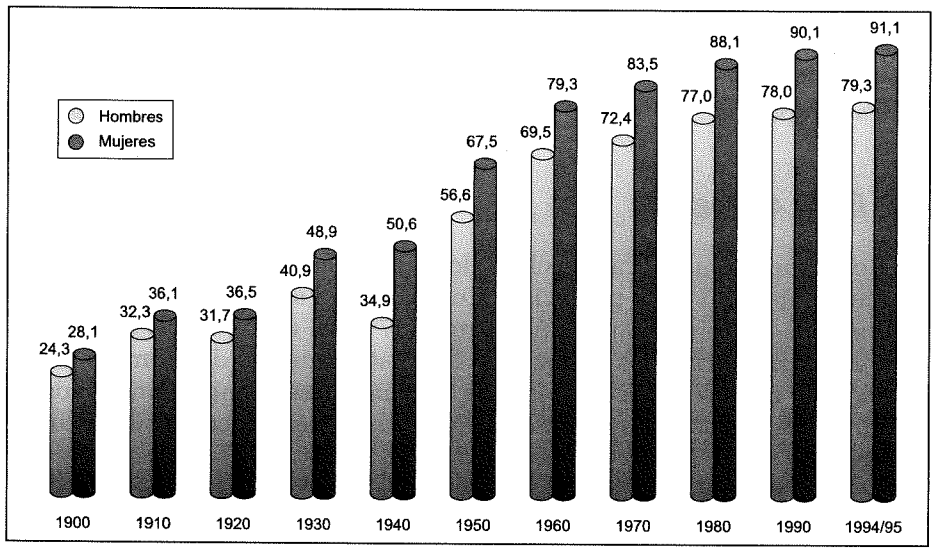
La mejora de la sanidad pública y los avances en la tecnología médica han provocado un fuerte aumento en la esperanza de vida. Se han produ-

Gráfico 15 – Evolución de la población española de 65 años y más. En miles. 1900-2020



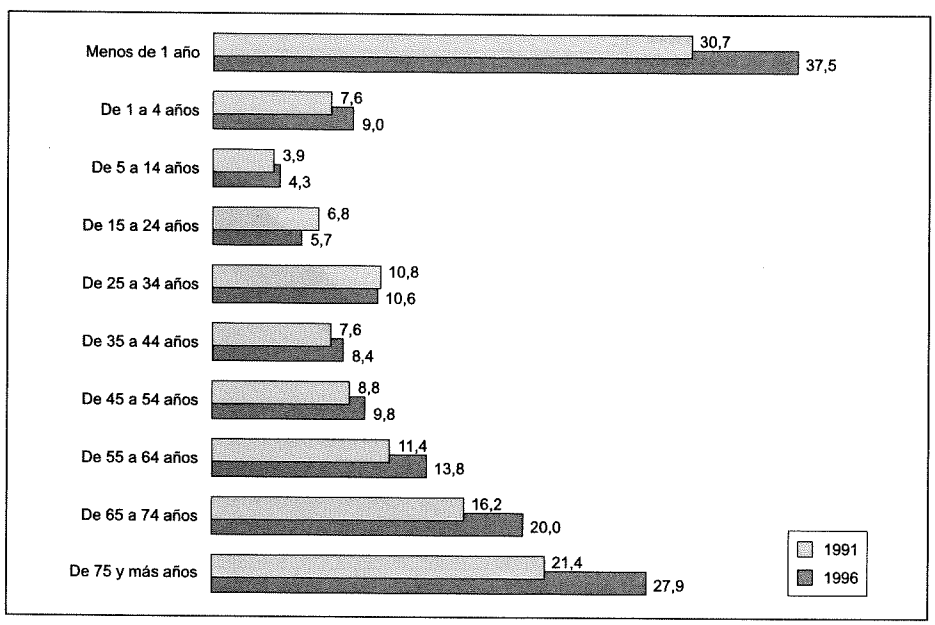
Nota: Los datos desde 1970 se refieren a la población de derecho y a partir de 2000 son proyecciones.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; INE, *Censo de población*, varios años; INE, *Padrón municipal de habitantes a 1 de mayo de 1996*, 1997; INE, *Proyecciones de la población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991*, 1995; y Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, *Estadísticas básicas de España 1971-1980*, Madrid, 1985.

Gráfico 16 – Probabilidad de alcanzar los 65 años según el año de nacimiento. En porcentaje. 1900-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico 1998*, 1999; e INE, *Tablas de mortalidad de la población española 1994-1995*, 1998.

Gráfico 17 – Evolución de la tasa de morbilidad hospitalaria por grupos de edad. 1991-1996



Nota: Se define la tasa de morbilidad hospitalaria como el número de enfermos dados de alta por cada 100 habitantes en cada grupo de edad.

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

cido ganancias en la esperanza de vida en todas las edades por el descenso de las tasas específicas de mortalidad, lo que produce una mayor supervivencia y, por tanto, mayores contingentes en las generaciones que alcanzan la vejez. De los nacidos a principios de siglo, sólo un 24,3% de los hombres y un 28,1% de las mujeres llegaban a los 65 años; de los nacidos en 1995, el 79,3% de los hombres y el 91,1% de las mujeres alcanzará esta edad (gráfico 16).

Pero la tecnología médica prolonga la vida sin restaurar en muchas ocasiones su funcionamiento. No todos los años se viven con buena salud. La tasa de morbilidad hospitalaria no ha dejado de crecer entre las personas de edad (gráfico 17). Es posible que, gracias a los avances médicos, los mayores gocen de mejor estado de salud, pero es también más probable que sus enfermedades se cronifiquen y acaben generando dependencia. La gente vive más, por lo que el número de dependientes aumentará de forma clara y constante.

4.2 En la oferta de cuidados

El cambio rural-urbano que se produjo en nuestra sociedad en la segunda mitad del siglo XX introduce diferencias en las posibilidades de cuidar, pues las migraciones afectaron a las redes familiares y sociales. Los antiguos emigrantes económicos empiezan ahora a jubilarse y a alcanzar edades de mayor fragilidad y riesgo de dependencia. Aparecen problemas no sospechados: la movilidad geográfica ha alejado las redes familiares y de amigos. Como consecuencia de esto, empieza a aumentar la demanda de servicios sociales allí donde se concentraron esos emigrantes, en determinados espacios urbanos y zonas industriales.

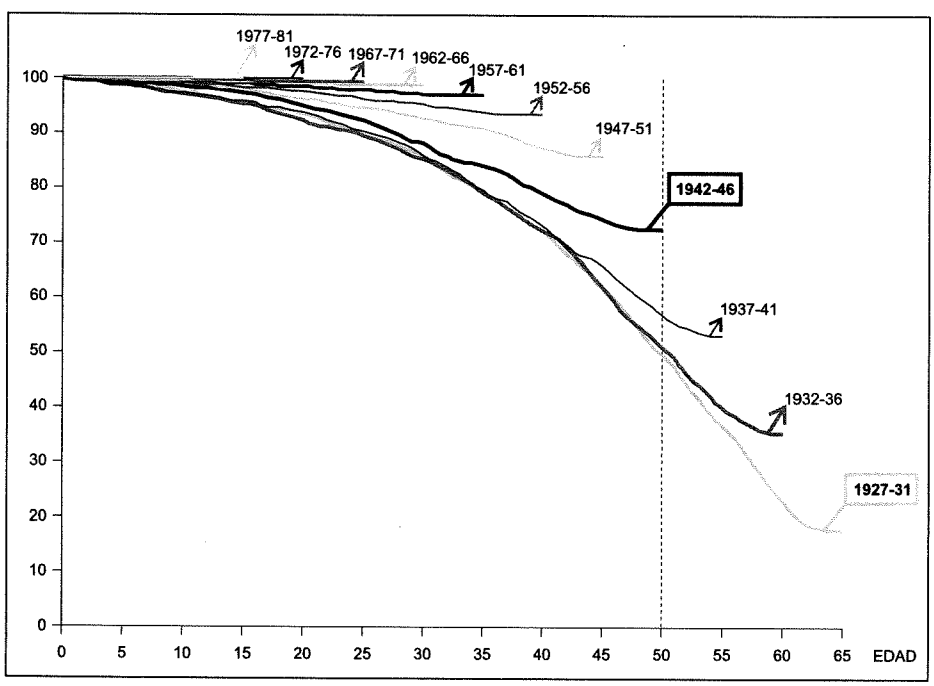
La vida en la ciudad (largas distancias y tiempos de desplazamiento, reducción de las relaciones sociales primarias, condiciones y localización del trabajo, utilización del tiempo...) debilita los lazos familiares, los valores y las normas de conducta establecidas sobre el apoyo a los mayores, aspecto primordial en toda prestación de cuidados. La vivienda urbana moderna, generalmente de tamaño reducido, también dificulta la provisión de asistencia, en comparación con lo que se había hecho habitualmente en la casa rural familiar.

Una nueva movilidad geográfica puede alterar los modelos de respuesta a la demanda de cuidados. Al llegar a la jubilación, algunos trabajadores de estas generaciones que emigraron se plantean volver a residir en su lugar de nacimiento, como una solución al problema que significa para ellos el corte en su vida laboral. Tratan de retornar a sus orígenes en busca de valores sentimentales, a la vez que prevén de una manera vaga que podrán recibir ayuda en caso de necesidad. Idealizan el pasado, el lugar

donde nacieron y donde suelen estar enterrados sus padres. En estos comportamientos se han observado diferentes estrategias según género. Lo descrito hasta ahora se corresponde con la de los varones, que son los que realmente sufren el corte de la jubilación, dado que las mujeres de estas generaciones no han estado integradas en el mercado de trabajo remunerado; éstas han seguido con sus quehaceres cotidianos al cumplir los 65 años. Su planteamiento es bien diferente: tratan de permanecer en su actual residencia, cerca de las redes sociales establecidas, e incluso cerca de otros familiares; su visión del futuro, y de una previsible situación de necesidad de ayuda, es más práctica. Los movimientos de retornados, cuando éstos precisan ayuda, gravan a las familias y a los sistemas sociales en destino.

Se está produciendo un fenómeno demográfico históricamente inusual: la convivencia frecuente de tres y cuatro generaciones al mismo tiempo, con un aumento de la carga demográfica sobre las generaciones intermedias y un descenso proporcional del potencial de respuesta a las demandas de asistencia. Hace décadas, una reducida generación de mayores, algunos de ellos dependientes, recibía cuidados de una generación más numerosa de adultos. Hoy se están equilibrando. Y en un futuro no lejano, la carga

Gráfico 18 – Probabilidad de que una mujer tenga algún progenitor vivo por edad y año de nacimiento. En porcentaje. 1991



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos INE, *Encuesta sociodemográfica 1991.*

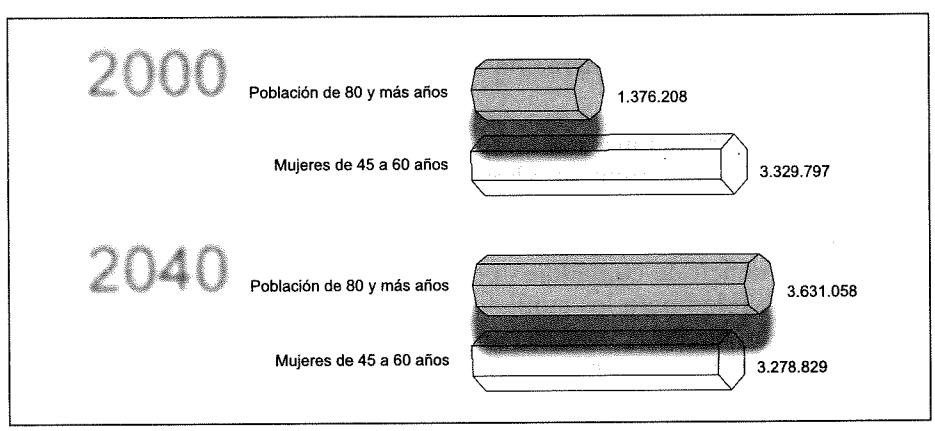
de mayores dependientes será extraordinaria para unas generaciones de adultos más reducidas.

Si tomamos como referencia a las mujeres –núcleo fundamental de respuesta a la demanda de cuidados–, se observa un cambio radical en el transcurso de las generaciones (gráfico 18). La mitad de las mujeres de las generaciones nacidas al final de los años veinte, al cumplir los 50 años ya había perdido a sus padres, por tanto, no tenían padres que cuidar; en cambio, más de un 70% de las mujeres de generaciones más jóvenes –nacidas en la década de los cuarenta–, al cumplir los 50 años todavía tendrán vivos al padre o a la madre o a ambos, con una edad en torno a los 80 años o más y previsiblemente con un elevado riesgo de dependencia. En el caso de las actuales mujeres jóvenes o las niñas nacidas en la última década, las previsiones apuntan a que dicho porcentaje supere el 90%, como consecuencia de los cambios operados por esta "revolución de la longevidad".

Aunque las generaciones de edad intermedia seguirán siendo más numerosas hasta el umbral del año 2020, la presión por arriba seguirá aumentando. A partir de ese umbral, como consecuencia de la reducción del tamaño de esas generaciones de potenciales cuidadores y del aumento de los mayores y de los octogenarios, la situación se hará insostenible (gráfico 19).

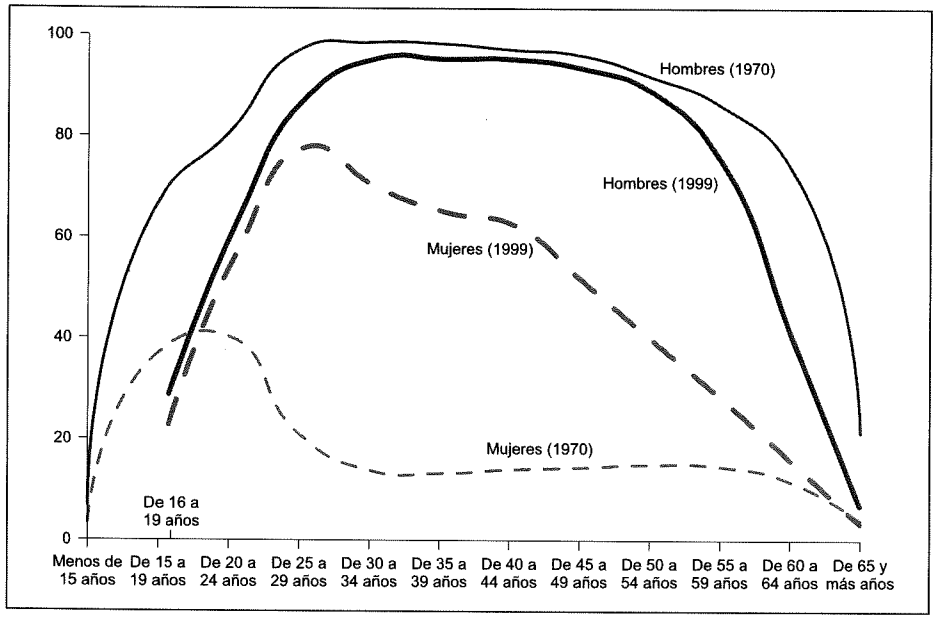
Los hogares han evolucionado hacia un menor tamaño y una mayor diversidad de tipos de familia. Algunos de los cambios que afectan a la familia introducen mayor presión en el conjunto de las personas que prestan cuidados. El menor tamaño familiar motiva una escasez de cuidadores, lo que provoca tensiones sobre la oferta de cuidados. Las nuevas formas familiares (cohabitación, familias monoparentales, cónyuges divorciados o

Gráfico 19 – Evolución de la población de 80 y más años y de las mujeres de 45 a 60 años. 2000-2040



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Proyecciones de la población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991*, 1995; y datos de U.S. Bureau of the Census.

Gráfico 20 – Evolución de la tasa de actividad por edad y sexo. 1970-1999



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, cuarto trimestre, 1999; e INE, *Censo de población 1970*, 1971.

separados, hogares unipersonales) restan disponibilidad a los cuidadores potenciales. Es probable que estas nuevas formas debiliten los lazos familiares tradicionales, lo que se traduciría a su vez en un debilitamiento del compromiso de atención en caso de dependencia y un recurso mayor a los sistemas formales de ayuda. Por otra parte, una tardía emancipación de los hijos obliga a soportar a la generación de adultos intermedia un trabajo adicional de asistencia y cuidados, que se suma al que previsiblemente empezará a prestar a la generación anterior, que inicia una fase de mayor fragilidad.

Las mujeres, tradicional mano de obra empleada en los cuidados a mayores necesitados, desempeñan ahora otros papeles productivos. La mujer, de forma silenciosa, ha aportado ayuda a los más débiles de la familia (niños, enfermos o viejos). Su creciente participación en el mercado de trabajo crea un déficit de cuidadores potenciales, ya que reduce notablemente su disponibilidad para los cuidados (gráfico 20). Se están multiplicando los hogares en los que ambos cónyuges trabajan en la economía productiva. Hasta que se repartan más equitativamente las tareas, en este período de transición el aumento de la necesidad de cuidados presiona doblemente en la mujer que trabaja fuera del hogar y sobre la que recae la responsabilidad de los cuidados. Un solo dato basta para ilustrar la situación: en

1970 había 12 mujeres de 40 a 49 años casadas inactivas por cada activa; en 1999, había algo menos de una mujer casada inactiva por cada activa.

4.3 En los valores sociales y políticos

La creciente demanda de cuidadores destapa la existencia de una necesidad de ayuda para las tareas de cuidados, devaluadas por tratarse de un trabajo no remunerado, que no estaba en el mercado. Hasta ahora, imperaba un modelo de división del trabajo que repartía las tareas productivas (fundamentalmente desarrolladas por los varones, los cabezas de familia) y las tareas reproductivas (asignadas a las mujeres, desarrolladas en casa y hasta ahora infravaloradas y no remuneradas ni reconocidas). Estas tareas, en las que se incluye el cuidado de los mayores, son tantas y tan variadas que ya difícilmente puede aceptarse sin crítica el término "reproductivo" para ese papel. Este modelo está necesariamente en revisión. La valorización de la mujer, su mayor integración social y sus nuevas funciones cuestionan las tareas que antes la sociedad le había asignado sin discusión.

Los cambios en las condiciones de vida, la aspiración a obtener continuas mejoras centradas en el confort material, el consumismo y una mayor disponibilidad de tiempo libre, entran en conflicto con los costes en tiempo, en beneficios perdidos y en comodidades materiales menguadas que implican los cuidados y la asistencia a los mayores.

Se presta una mayor atención al desarrollo de la propia carrera profesional, que pasa a ser la esfera más importante de la vida individual. Esto choca con el tiempo y la atención que precisa un mayor dependiente y ocasiona un conflicto en el sistema tradicional de cuidados.

En las sociedades con un mercado competitivo se enfatizan valores como el individualismo, la autodeterminación, la autorresponsabilidad o la libertad de elección. Las opciones individuales chocan con el fatalismo de la obligación o la necesidad de cuidar de un familiar, impuesta por circunstancias externas al sujeto, y debilitan los compromisos familiares y sociales o de responsabilidad hacia la comunidad, en concreto hacia las generaciones que nos precedieron y sus necesidades.

También cambia el modo de vida de los mayores. Tienen un mayor deseo de independencia y desean "interferir" o condicionar lo menos posible la vida de sus hijos e hijas. Por estas y por otras razones que ya hemos comentado, aumenta el número de personas mayores que viven solas. Todo ello se traduce en un incremento de la demanda de servicios formales de ayuda y cuidados. En este mismo sentido actúa la escasez cada vez mayor de cuidadores, resultado de la individualización creciente de la organización social y la contracción de los hogares en familias nucleares, con la

pérdida de relaciones que caracterizaban a la familia extensa y el debilitamiento de los lazos familiares.

Por otro lado, el debilitamiento de la responsabilidad colectiva ha abierto una brecha en la solidaridad intergeneracional. Por ejemplo, los trabajadores pueden no desear aumentar los ingresos de los mayores, para que puedan mantener su nivel de vida; por el contrario, pueden transferir más gustosamente sus recursos (vía impuestos) para la educación de los jóvenes, entre los que identifican a sus hijos, pues lo consideran una inversión de futuro. Y existe una relación estrecha entre bajos ingresos y riesgo de padecer discapacidades y dependencia. Ese mismo desinterés afecta a la respuesta que se pueda dar a la demanda de ayuda.

La reducción de impuestos es una medida política que incide directamente sobre la renta disponible de los trabajadores y sobre la actividad económica, pero que puede generar una disposición a un desentendimiento de la responsabilidad colectiva: hay menos dinero público que emplear en asuntos sociales. Esas medidas minan la idea de servicio público y de atención social. Se genera una expectativa de mejora individual, a la vez que un debilitamiento del compromiso hacia los más dependientes. En caso de que el ciclo económico de bonanza y crecimiento se trunque, aparecerá un problema de carencia de recursos económicos suficientes. A esto se añadirá la previsible falta de motivación de los trabajadores para aumentar su contribución, vía impuestos o cotizaciones, con el fin de atender las necesidades de los mayores dependientes.

El desarrollo y maduración del Estado de Bienestar ha abierto el camino para que responsabilidades que antes recaían en la familia se trasladen a la esfera del Estado. Y eso ha inducido a que una de esas responsabilidades, el cuidado de las personas de edad, trate de transferirse también. Los mayores de hoy se han liberado en parte de la dependencia económica de sus hijos, en edad de trabajar, gracias al sistema de pensiones del Estado de Bienestar. También se han liberado de parte de la dependencia motivada por los problemas de salud, gracias a la extensión de los servicios sanitarios. Pero no pueden librarse de las limitaciones que conlleva la pérdida de autonomía cuando sobreviene una dependencia de tipo físico o psíquico, asociada generalmente a enfermedades crónicas o degenerativas. Este hecho saca a la luz la necesidad de ayuda.

Capítulo IV

INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. La integración empieza por el reconocimiento

El reconocimiento y la valoración de la diversidad humana constituye uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta en la actualidad la sociedad española. Los procesos económicos y sociales tradicionales, sin embargo, se han construido a partir de ideas preconcebidas sobre la normalidad, que prescindían de las personas con discapacidad, las hacían "invisibles socialmente", por lo que disminuían considerablemente sus oportunidades de participación social. De esta forma, su virtual "invisibilidad" en la vida cotidiana fortalece los estereotipos populares sobre estas personas. Esto, a su vez, ha contribuido a que un gran número de ciudadanos ("la gran minoría") no tenga acceso a los mismos derechos y oportunidades de que disfruta la mayoría.

No obstante, el interés por la situación social y económica de las personas con discapacidad ha ido creciendo en nuestra sociedad durante los últimos diez años. Los motivos de este incremento de la sensibilización social (lento, pero perceptible) están relacionados con el reconocimiento de los derechos de no discriminación e igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. En el caso del colectivo de personas con discapacidad, la concreción de estos derechos supone la formulación de políticas destinadas a promover su plena participación en la sociedad, la supresión de barreras que impiden dicha participación, la apertura a las diversas esferas de la sociedad y la sensibilización pública. Al mismo tiempo, la participación creciente del movimiento asociativo en la formulación y aplicación de las políticas que les conciernen ha acelerado claramente el proceso de reconocimiento de derechos específicamente dirigidos a este sector de la población y ha propiciado su aplicación efectiva.

Todo ello ha contribuido a que la situación de las personas con discapacidad esté cambiando positivamente y de manera sostenida. Sin embargo, no es menos cierto que todavía falta un largo camino por recorrer en la realización del objetivo de igualdad de oportunidades para este colectivo.

En este recorrido es prioritario reforzar la participación social de las personas con discapacidad, favoreciendo su plena integración educativa y formativa desde la escuela a la universidad. Es igualmente necesario el esfuerzo de las distintas entidades públicas y privadas en la supresión de las barreras que impiden su participación: arquitectónicas, urbanísticas, de comunicación, sociales, etc. Todas estas actuaciones adquieren su signifi-

cación plena en la promoción del empleo, clave esencial para la integración. Las estrategias de sensibilización de la opinión pública a favor de la igualdad de oportunidades deberían dirigirse a sectores de población diferenciados (profesores de secundaria y universidad, médicos de atención primaria, empresarios, etc.) y deberían centrarse en la persona y no en la discapacidad, al objeto de mostrar las capacidades positivas de la persona discapacitada, así como sus aspiraciones y sus derechos a participar y compartir en términos de igualdad las obligaciones derivadas de la participación.

Por último, hay que concluir recordando que todas estas directrices carecen de efecto si la sociedad en su conjunto no logra superar los estereotipos y erradicar las actitudes de rechazo hacia la discapacidad. En pro de este objetivo, la Comisión Europea ha propuesto al Consejo que declare "Año Europeo de las Personas con Discapacidad" al año 2003, con el fin de sensibilizar a la sociedad acerca de los problemas que plantea la discapacidad y de fomentar la introducción de nuevas estrategias políticas en este sentido en todos los niveles de la Administración. Se trata de reforzar el concepto de ciudadanía para las personas con discapacidad.

2. La reciente encuesta sobre discapacidades: un nuevo hito

Durante bastantes años, todos los informes y estudios sobre discapacidad comenzaban manifestando todo tipo de cautelas respecto a los datos disponibles sobre la discapacidad. Tener como única referencia "oficial" los datos de la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Minusvalías de 1986 era difícil de justificar, más en un país como el nuestro que ha vivido cambios sociales, políticos, económicos y demográficos tan rápidos y profundos.

Por eso, nos felicitamos por la aparición de la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999, que ha visto por fin la luz a comienzos de 2001. Por ahora disponemos únicamente de un primer avance de resultados[1], una parte de los cuales hemos incorporado ya al análisis que se realiza en este estudio. Algunos de los datos globales que se aportan difieren notablemente de los que hasta ahora se han manejado, lo cual exigirá una labor de interpretación y explicación mucho más matizada y hará imposible en muchos casos elaborar series históricas. Este hecho se refuerza en la medida en que, al seguir las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud en lo que se refiere a la utilización de la Clasi-

[1] INE, *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999. Avance de resultados. Datos básicos*, 2000.

ficación Internacional de Discapacidades, Deficiencias y Minusvalías, han cambiado las categorías utilizadas respecto a la encuesta anterior.

Una encuesta como ésta, de gran potencia muestral –218.000 personas entrevistadas en 70.000 hogares– y que trata de algo tan esencial como las limitaciones de las personas, sus causas y los problemas que se derivan de dichas limitaciones, constituirá una inapreciable fuente de información para profundizar en el estudio de la exclusión social, dado que, muy posiblemente, las personas que han sido objetivo de esta encuesta, debido a sus limitaciones, han de desarrollar su vida con más inconvenientes que quienes afrontan los problemas cotidianos con mejores estados de salud.

A pesar de que la unidad de análisis de este estudio muestral es la persona que reside en viviendas familiares –lo que deja fuera a importantes colectivos de población que viven en residencias, albergues y otros establecimientos colectivos–, el detalle con el que se han estudiado las discapacidades o limitaciones de las personas (según tipos, grado de severidad, ayudas percibidas, etc.) y la posibilidad de conocer las características personales y familiares de quienes las padecen (edad, sexo, nivel de estudios, personas con quienes conviven, etc.) permite una descripción muy precisa del problema, fijando sus dimensiones a niveles geográficos muy operativos (provincias o municipios clasificados por su tamaño) para las instituciones públicas y privadas que han de actuar sobre los campos que han sido objeto de estudio.

Además de ello, al haberse solicitado información sobre las deficiencias o enfermedades que han causado las diferentes limitaciones, se señalan líneas de explicación del problema y –lo que también resulta importante– de posible previsión en materia sanitaria. Aspectos como la edad de la madre en el momento de nacer la persona que sufre discapacidades, número de hermanos anteriores, aparición de problemas en el parto, accidentes o violencia física sufridos, enfermedades profesionales, etc., pueden esclarecer notablemente el modo en que surgen problemas de salud generadores de discapacidad.

En esta investigación, y a diferencia del estudio que le precedió en 1986, se ha profundizado de un modo muy notable en el aspecto de la educación, integración escolar y, en su caso, educación especial, tan fundamentales para cuanto concierne a la integración social de las personas con limitaciones. Del mismo modo, se ha incorporado una extensa batería de preguntas relativas a los cambios registrados en la actividad económica como consecuencia del padecimiento de discapacidades, sobre medidas de fomento de empleo, tipos de contrato, búsqueda de empleo, etc., esenciales para conocer los procesos de integración o exclusión que pueden darse en el ámbito laboral a causa de los problemas analizados en la encuesta.

En realidad, esta riqueza de información de la encuesta y la intención que se aprecia en los referidos campos educativo, laboral y asistencial, muestran que este estudio sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud ha sido concebido con el objetivo de facilitar la toma de decisiones prácticas, además de con la meta, habitual en cualquier investigación estadística, de procurar una descripción y cuantificación de los fenómenos investigados.

En este sentido, puede considerarse un éxito, digno de repetirse en otros campos de investigación, la colaboración que ha existido entre el IMSERSO, la Fundación ONCE y el INE en la financiación del proyecto, así como en la determinación de objetivos, definición de variables y planteamiento de la explotación de resultados. Si, como cabe esperar, prosigue en las fases de análisis esta colaboración que, hasta el momento, ha dado como fruto la obtención de tan considerable volumen de información, los gestores de la atención sanitaria y asistencial, tanto pública como privada, podrán contar con una sólida base de conocimiento.

Disponemos, en suma, de un instrumento con un enorme potencial descriptivo e interpretativo de la realidad de una parte importante de la sociedad española, que no podrá ser justa y adecuadamente reconocida si no es bien conocida. La verdadera importancia y utilidad de esta encuesta habrá de valorarse, por tanto, a partir de las explotaciones que de ella se hagan.

La Fundación Encuentro, en su compromiso por describir la realidad social, confía en poder profundizar en muchos de los aspectos que ofrece la encuesta. Cuestiones como la soledad –y, por tanto, la falta de atención– de personas que, además, tienen severas limitaciones para llevar a cabo actividades de la vida cotidiana; las oportunidades laborales y educativas que se ofrecen a las personas limitadas en su visión, oído, habla, capacidad psíquica, etc., y cómo dichas oportunidades varían en función del *status* social al que esas personas pertenecen; el modo en el que las enfermedades profesionales y la accidentalidad laboral han podido arruinar la salud y capacidad de las personas; los indicios de causas no conocidas por los informantes –dado que la encuesta ha tratado de morbilidad percibida–, pero que pueden ser detectadas en determinados espacios territoriales (zonas mineras, lugares sometidos a contaminación, etc.) o dentro de algunos grupos de población (militares, trabajadores de centrales eléctricas o nucleares, etc.); todas constituyen algunos ejemplos de las múltiples posibilidades que se brindan a los analistas y que no pueden ser desaprovechadas.

En el debate "Indicadores sociales y democracia", que tuvo lugar en la Fundación Encuentro en junio de 1999, se subrayó la importancia de aquéllos como base del debate social y político consustancial a una verdadera democracia, así como su función en la elaboración y seguimiento de las medidas de política social. Entre los obstáculos a los que la actual "efer-

vescencia" de la demanda de indicadores sociales ha de hacer frente se destacaron dos: por un lado, la falta de una cultura social y en los medios de comunicación para valorar el disponer de un potente sistema de indicadores sociales y, por otro, las limitaciones presupuestarias y de financiación de los estudios. A este respecto, esta encuesta es un referente en lo relativo a la amplitud y a las posibilidades de estudio que ofrece, lo cual puede constituir un elemento fundamental para multiplicar el interés social y de los medios de comunicación por los indicadores que nos acercan a la situación real de grupos de personas con las que todos convivimos de manera más o menos inmediata. También abre el camino a una mayor colaboración de instituciones públicas y privadas en la financiación y producción de estadísticas, un hecho que simboliza como pocos el fortalecimiento de una verdadera sociedad civil, comprometida con el desarrollo humano y social.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

Seiscientos millones de personas[2] en todo el mundo (en torno al 10%-15% de la población total), el 10% de la población europea (alrededor de 37 millones de personas) y el 9% de la población española (3,5 millones)[3] constituyen "una gran minoría" con características y necesidades propias. Esta "gran minoría" está integrada por personas que tienen algún tipo de discapacidad que dificulta su participación normalizada en la vida económica, social y cultural, debido a sus limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales y a los obstáculos que aún existen en la sociedad. Desde el plano teórico, actualmente es difícil que alguien niegue que estas personas deban tener los mismos derechos y oportunidades que el resto de los ciudadanos. Pero en el plano de la realidad cotidiana aparecen serios obstáculos que impiden o, al menos, limitan su participación social plena.

En el *Informe España 2000*[4] se reflejaba ya en parte esta realidad a través del análisis y la interpretación de los hechos sociales, las tendencias político-económicas y las concepciones ideológico-actitudinales que caracterizaban de manera más directa la realidad social de los ciudadanos con discapacidad en la sociedad española de comienzos del nuevo siglo.

Gracias a la aplicación de medidas y a la puesta en marcha de programas y organismos relacionados con las personas con discapacidad, así como a la creciente sensibilidad social en relación con las necesidades de este colectivo, se han producido progresos significativos en la percepción social de la discapacidad, así como una mejora en las condiciones de vida de las personas afectadas. También es constatable cierto incremento en el nivel y grado de participación normalizada e integrada de este segmento de la población en una sociedad como la española, cada vez más diversa y necesitada de instrumentos que armonicen sensibilidades, necesidades e intereses de los diversos colectivos que la integran.

Se mantienen, sin embargo, algunos problemas que siguen dificultando a este colectivo el acceso y la participación en igualdad de condiciones en los distintos ámbitos de la vida económica, social y cultural de nuestra sociedad. La falta de empleo, los bajos ingresos, la presencia de barreras, la discriminación social y las relaciones sociales no normalizadas persisten como grandes amenazas para el acceso y la permanencia de las personas con discapacidad en posiciones socialmente integradas.

---

[2] "Declaración de Beijing: Cumbre Mundial de ONGs sobre Discapacidad, año 2000", *Tercer Sentido*, n. 31, p. 15-16.

[3] INE, *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999. Avance de resultados. Datos básicos*, 2000.

[4] Fundación Encuentro. CECS, "Ciudadanía y discapacidad", *Informe España 2000*, Madrid, 2000.

A lo largo del capítulo analizaremos cómo interaccionan un complejo entramado de variables individuales, sociales, político-ideológicas, económicas y ambientales, que determinan la construcción social de trayectorias vitales y de vivencias de las personas con discapacidad. Estas trayectorias y vivencias orientan y dirigen a personas y colectivos hacia itinerarios que les aproximan o les alejan de las posiciones de normalización y participación igualitaria en las condiciones que definen una ciudadanía social plena.

Estudiaremos también cómo estas amenazas sociales actúan de manera diferente para cada uno de los grandes colectivos de personas con discapacidad. Analizaremos los mecanismos y recursos que cada colectivo de personas con discapacidad pone en marcha para superarlas. Examinaremos las circunstancias que los alientan, los factores que reducen o incrementan su vulnerabilidad social y, sobre todo, la labor del movimiento asociativo como generador de identidad y factor de protección clave para las personas con discapacidad en la actualidad y en el futuro.

Para la consecución de los objetivos mencionados se ha llevado a cabo un trabajo básicamente cualitativo en sus planteamientos y métodos de recogida de información y análisis. La información utilizada en la elaboración de este capítulo procede, por una parte, de las entrevistas a informantes cualificados de las cinco asociaciones más representativas del sector de la discapacidad en España: Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España (COCEMFE), Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Retraso Mental (FEAPS), Confederación Nacional de Sordos de España (CNSE) y Confederación Española de Agrupaciones de Familiares y Enfermos Mentales (FEAFES). También hemos utilizado historias de vida social recogidas a través de conversaciones y entrevistas semiestructuradas con personas con distinto tipo de discapacidad y experiencias profesionales aportadas por el equipo de redacción de este capítulo. La información proporcionada por estas fuentes ha sido complementada con las aportaciones de fuentes secundarias.

1. En una sociedad para todos

Las personas con discapacidad representan una parte importante de la población española. Este colectivo se enfrenta a una amplia gama de obstáculos que le impiden lograr la igualdad de oportunidades, la independencia y la plena integración económica y social. El movimiento asociativo del sector y los colectivos defensores de los derechos de las personas con discapacidad vienen defendiendo la necesidad de que el término dis-

capacidad[5] se defina más como una falta de adecuación entre la persona y su entorno físico-social que como una consecuencia de la deficiencia que pueda presentar esa persona.

Evitando los extremos (una deficiencia psíquica grave o una pluridiscapacidad generarán discapacidad independientemente de las adaptaciones del entorno que se realicen), parece razonable y necesario que la sociedad deje de percibir la discapacidad como un problema propio del individuo y comience a vincularla con un sistema complejo de restricciones sociales que envuelven y limitan al discapacitado. Así, la mayoría de las limitaciones que experimentan las personas con deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales obedecen a que nuestras sociedades se organizan en función de las necesidades del ciudadano "medio", no afectado por ningún tipo de minusvalía, y, en consecuencia, muchos ciudadanos no tienen acceso a los mismos derechos y oportunidades de los que disfruta la mayoría. Nuestros edificios, vehículos, sistemas de enseñanza o de salud, actividades recreativas y estructuras laborales están intentando adaptarse para atender plenamente a las diferencias intrínsecas de los individuos.

Como ya hemos señalado, el 10% de los ciudadanos de la Unión Europea tiene alguna clase de discapacidad. Siete de cada diez personas discapacitadas desarrollan su discapacidad en el transcurso de su vida profesional[6]. En España, según datos de la reciente Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999 referidos al grupo de 6 y más años, más de dos millones de personas tienen dificultades para desplazarse fuera del hogar y en torno a un millón para utilizar brazos y manos, ver u oír.

Siendo así, no es admisible que la sociedad se construya de tal forma que acabe siendo incapaz de tener en cuenta las necesidades y derechos de un sector tan significativo de la población. Si modificamos la forma en que organizamos nuestras sociedades podremos reducir considerablemente e incluso eliminar los obstáculos a los que se enfrentan las personas con discapacidad. Se trata de una tarea común consistente en valorar la diversidad humana y concederle un espacio en una sociedad moderna, integrada, formada por ciudadanos que defienden la equidad tanto o más que la eficacia.

---

[5] Se está haciendo referencia a la discapacidad como "la restricción o ausencia, debida a una deficiencia, de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano" (INSERSO, *Manual de clasificación de las consecuencias de la enfermedad*, 1983).

[6] HELIOS II. Guía Europea de buena práctica, *Hacia la igualdad de oportunidades de las personas discapacitadas*, Comisión Europea, Madrid, 1998.

1.1 Integración social desde la diferencia

El reconocimiento y la valoración de la diversidad humana constituye uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta nuestra sociedad en la actualidad. Los procesos económicos y sociales tradicionales se han construido sobre la base de ideas preconcebidas sobre la normalidad, que excluían a las personas con discapacidad. Éstas, condicionadas por una limitación en la aplicación de sus funciones físicas, psíquicas o sensoriales, presentan especificidades en su forma de hacer las cosas, en su manera de "estar en sociedad", que les diferencia de los estándares predominantes. Por este motivo se les venía negando su incorporación y participación normalizada en los distintos espacios de la sociedad: social, educativo, económico, cultural, deportivo, turístico o político.

Es decir, existía un rechazo social del diferente por discapacidad que se concretaba en regulaciones legales y en prácticas sociales que potenciaban su marginación, su segregación y su confinamiento en instituciones específicas: centros de educación especial, centros psiquiátricos, talleres especiales, etc. Por suerte, atrás quedaron acciones o regulaciones legales que justificaban, amparaban y relacionaban directamente la discapacidad con la segregación social, dando así cobertura a estrategias de marginación.

La Constitución española (1978) y la Ley 13/1982 de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), de acuerdo con los planteamientos recogidos en los principios de normalización e integración social[7], estimularon el desarrollo de una legislación que fomentó la aplicación de políticas sociales para la mejora de las condiciones generales de vida de las personas con discapacidad.

Desde entonces, los acontecimientos económicos, sociales y políticos vividos en la sociedad española y en el ámbito de la Unión Europea han consolidado de manera efectiva los planteamientos políticos y sociales que prestan especial atención a los procesos de integración social de este colectivo, a la defensa de la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos –incluidas las personas con discapacidad– y a la eliminación de la discriminación negativa ejercida en contra de éstas.

La evolución de la sociedad hacia la adopción de este tipo de perspectivas se ha visto alentada por una combinación de hechos concurrentes:

- La consolidación del movimiento asociativo de los discapacitados y la implicación de sus representantes en la puesta en práctica y en el seguimiento de las políticas y de las acciones pertinentes a favor de dichas personas.

---

[7] Véase Fundación Encuentro. CECS, *op. cit.*

- El afianzamiento de la concepción moderna de ciudadanía social como garantía de integración (la diferencia no puede justificar la discriminación y la diversidad es un elemento de calidad social) y equidad social (todos debemos tener garantizadas las condiciones mínimas para poder ejercer desde la igualdad los derechos civiles y políticos de la ciudadanía).

- El aumento de la receptividad de la sociedad hacia las necesidades y demandas de las personas con discapacidad.

Una sensibilidad social "sin medida"

No se dispone de estudios o sondeos de opinión pública que ofrezcan datos suficientemente representativos, válidos y fiables sobre ideas, actitudes, creencias y comportamientos de la población española en relación con las personas con discapacidad. De esta forma, sería muy arriesgado interpretar los datos cualitativos que vamos a manejar como algo más que indicadores de tendencias de opinión que cuentan con las características y los requerimientos interpretativos propios de los métodos cualitativos que se han utilizado para obtenerlos (estudios Delphi, entrevistas a personas clave, etc.).

Tanto en los estudios cualitativos consultados[8] como en las entrevistas con personas representativas del sector de la discapacidad recogidas para la elaboración de este capítulo, se constata que se ha producido en pocos años un cambio significativo en la manera en que la sociedad percibe o reacciona ante las personas con discapacidad.

> "Hace unos años era noticia en los medios de comunicación que un grupo de personas con discapacidad acudiese a una piscina pública. Hoy es noticia que a una persona con discapacidad se le niegue el acceso por razón de su discapacidad" (IC)[9].

En dichos estudios y entrevistas se observa que la opinión pública confía en que los avances en los procesos de integración, participación igualitaria y atención normalizada irán mejorando progresivamente en el futuro. Esta esperanza se refleja también en la opinión sobre otro aspecto estratégico del proceso, la integración laboral (tabla 1).

No obstante, aunque la tendencia es de la exclusión a la integración (de una situación de dependencia –objeto– a una situación de independencia

---

[8] Tezanos, J. F., *Tendencias en desigualdad y exclusión social*, Editorial Sistema, Madrid, 1999.

[9] Citas extraídas de las entrevistas con personas clave de las principales organizaciones del sector de la discapacidad en España. En adelante, todas estas citas concluirán con las siglas IC –Informantes Clave– entre paréntesis.

Tabla 1 – Opinión sobre la atención y la inserción laboral de las personas con discapacidad en el futuro. Dentro de 10 años, ¿habrá más, menos o igual...? En porcentaje. 1995-1996

	1995	1996
Atención a las personas con discapacidad		
Más	60	56
Menos	10	14
Igual	25	25
Integración laboral de las personas con discapacidad		
Más	62	63
Menos	8	9
Igual	24	23

Fuente: Montero Lleramendi, J. M., *De la exclusión a la integración, un ensayo sobre la situación social de los minusválidos*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1998.

–sujeto–[10]), los modos de estar y de hacer de las personas con discapacidad hacen patentes unas diferencias que, a través del rechazo social más o menos velado, dificultan su acceso a unas condiciones de ciudadanía social plena y, en algunos casos extremos, puede situarles en la frontera de la exclusión social.

1.2 Itinerarios hacia la integración-exclusión

En la actualidad, las referencias a la exclusión social en los medios de comunicación, en los foros de debate, en las organizaciones del tercer sector, etc., se han hecho cotidianas. El término "exclusión" se emplea para referirse a todas aquellas personas que por unas razones u otras se encuentran fuera de las oportunidades vitales que definen una ciudadanía social plena para buena parte de las sociedades occidentales. En consecuencia, no participan en los intercambios, prácticas y derechos sociales que dan contenido a la integración social.

Si elaborásemos un mosaico imaginario (e impreciso) de las situaciones diarias que observamos en nuestra ciudad y que denotan claramente vulnerabilidad social o exclusión, no encontraríamos fácilmente en ellas como protagonista a una persona con discapacidad. Afortunadamente, en la actualidad sería difícil situar a las personas con discapacidad fuera del estándar mínimo de pertenencia integrada. El desarrollo del concepto de ciudadanía social, recogido en forma de derechos económicos y sociales por la legislación española, amortigua los riesgos extremos de exclusión social por razones de discapacidad (bien es cierto que no siempre ni a todos).

---

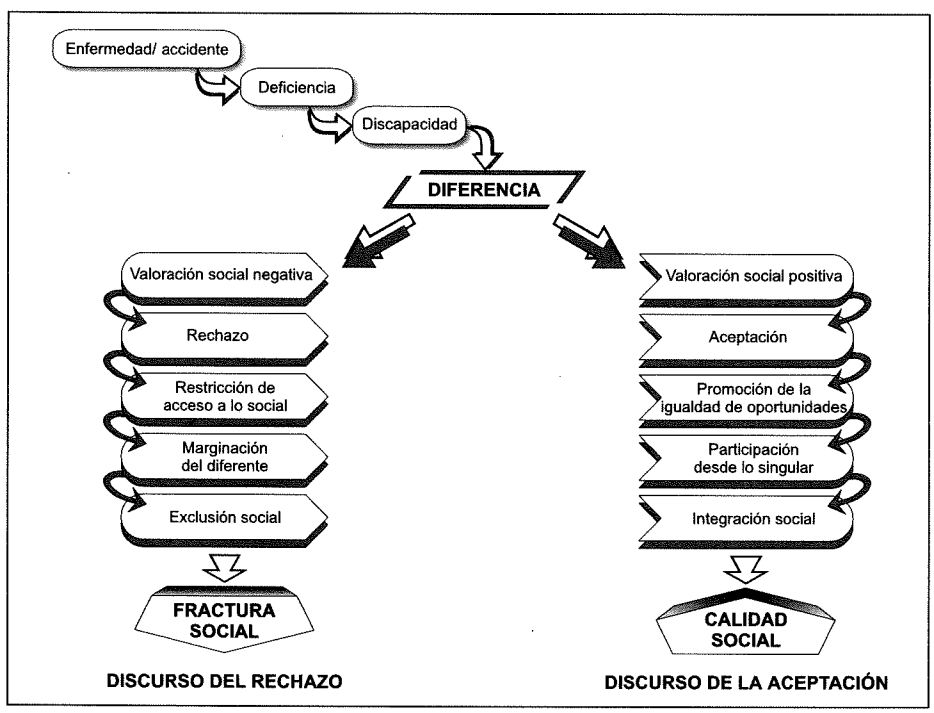
[10] Montero, J. M., *De la exclusión a la integración, un ensayo sobre la situación social de los minusválidos*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1998.

Sin embargo, no debemos olvidar que la ausencia de discapacidad en los grupos de exclusión extrema en España no significa que las formas y modalidades de pertenecer a la sociedad de las personas con discapacidad, ni su situación específica en el entramado social, les prevenga (como grupo) de los riesgos evidentes de verse arrojados hacia los bordes críticos de vulnerabilidad social.

La integración social de las personas con discapacidad no puede ser entendida desde el punto de vista del todo o nada. La realidad es mucho más compleja y llena de matices. Existen itinerarios personales y colectivos diversos que, según las condiciones, pueden conducir a experiencias y vivencias personales y sociales que deriven hacia la integración plena o la exclusión social crónica (cuadro 1). Los caminos que conducen desde la discapacidad a la exclusión o a la integración se hacen más o menos transitables para las personas con discapacidad en función de un número considerable de variables que vamos a tratar de situar en su contexto.

Todas las personas, independientemente de que sean discapacitadas o no, viven con un nivel determinado de riesgo social (probabilidad de que acontezca un hecho indeseado que afecte a su posición socioeconómica y

Cuadro 1 – Principales itinerarios de integración-exclusión



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

a su capacidad para participar e influir en los intercambios sociales). Ese nivel de riesgo social se denomina **nivel de vulnerabilidad** (potencialidad de que se produzca un riesgo o daño con repercusiones negativas para nuestra posición social). El mayor o menor grado de vulnerabilidad de una persona o grupo dependerá de los factores de riesgo social que actúen en el caso (características de la persona o grupo que indican una mayor probabilidad de sufrir exclusión social) y de los factores de protección social de los que disponga (características que favorecen y mantienen la integración social). Así, las combinaciones posibles entre los factores de riesgo y los factores de protección social que actúan en cada caso son muy numerosas y pueden dar lugar a trayectorias finales distintas en personas que parten de similares condiciones iniciales.

Es difícil perfilar de forma detallada el complejo entramado de situaciones que hace que una persona con discapacidad supere sus limitaciones en la vida diaria y sea capaz de imponerse progresivamente a los factores sociales, económicos y ambientales que puedan suponer desventajas o barreras para su integración social. Teniendo en cuenta esto, se ha realizado un esfuerzo para presentar, aunque sólo sea de forma esquemática, un conjunto de variables (laborales, formativas, económicas, personales, sociales...) que ofrecen un panorama bastante ajustado de la combinación de factores de riesgo y factores de protección social que pueden intervenir en la génesis, evolución y resultado de itinerarios personales hacia la integración plena o hacia la exclusión absoluta (cuadro 2).

La interacción de los diferentes factores de vulnerabilidad social puede dar lugar, por tanto, a distintas modalidades e itinerarios personales y grupales de inserción-exclusión. Así, de las múltiples combinaciones posibles, nos centraremos en la conjunción de factores que definen cuatro grados de vulnerabilidad social y que determinan los itinerarios que pueden conducir a la persona con discapacidad hasta cuatro zonas de realidad social: zona de integración plena, zona de integración parcial, zona asistencial y zona de exclusión social.

❖ **Nivel de baja vulnerabilidad (zona de integración plena).** En este nivel se encontrarían las personas con discapacidad que tienen asumida su situación y afrontan la realidad con una actitud positiva. Tienen un empleo en el mercado ordinario y cuentan con una red sólida de relaciones: mantienen amistades fuera del mundo de la discapacidad, su familia de origen les ofrece un apoyo coherente e integrador e, incluso, han podido crear su propia unidad familiar. Aunque suelen pertenecer a las asociaciones del sector vinculadas con su discapacidad, su patrón de relaciones sociales se sitúa en unos parámetros de normalización total. Si se ven afectadas por barreras arquitectónicas, sociales o de comunicación las superan con una actitud constructiva y con la utilización de las ayudas técnicas necesarias.

Cuadro 2 – Factores de vulnerabilidad social en la discapacidad

Variables	Factores de protección	Factores de riesgo
Laborales	➢ Empleo fijo o estable. ➢ Competencia profesional. ➢ Experiencia laboral. ➢ Búsqueda activa de empleo. ➢ Adaptabilidad profesional.	➢ Paro. ➢ Precariedad laboral. ➢ Falta de experiencias laborales. ➢ Incapacidad para trabajar. ➢ Actitud pasiva o ausencia de búsqueda de empleo.
Económicas	➢ Fortuna personal o familiar. ➢ Ingresos regulares. ➢ Sustentador principal del hogar con trabajo fijo. ➢ Vivienda propia. ➢ Ingresos complementarios a las ayudas económicas oficiales.	➢ Ingresos irregulares. ➢ Ingresos limitados a las ayudas económicas oficiales. ➢ Sin vivienda propia.
Formación	➢ Buen nivel de formación académica (secundaria, FP, universitaria). ➢ Valoración positiva de los procesos formativos. ➢ Participación en cursos de formación ocupacional. ➢ Formación profesional coherente con la discapacidad. ➢ Actualización en nuevas tecnologías.	➢ Sin escolarización. ➢ Sin acceso a procesos formativos. ➢ Bajo nivel de formación académica (educación básica, estudios sin terminar). ➢ Desconocimiento de la oferta formativa. ➢ Formación profesional alejada de las potencialidades de la persona.
Sociales	➢ Apoyo familiar consistente. ➢ Red social, de relaciones con iguales sin discapacidad. ➢ Pertenencia a asociaciones de discapacitados.	➢ Apoyo familiar sobreprotector. ➢ Ausencia de red familiar, institucionalización. ➢ Red social de iguales con discapacidad. ➢ Desvinculado de asociaciones de discapacitados.
Autonomía	➢ Alto deseo de autonomía funcional (frente a terceros). ➢ Alto deseo de autonomía social (del entorno familiar). ➢ Capacidad para "valerse por sí mismo". ➢ Habilidad en el aprendizaje de la utilización de las ayudas técnicas. ➢ Sin problemas de accesibilidad.	➢ Necesidad de tercera persona. ➢ Dependencia en la realización de las actividades de la vida diaria. ➢ Baja motivación de autonomía funcional y social. ➢ Bajo rendimiento en el aprendizaje del manejo de ayudas técnicas. ➢ Dificultades de accesibilidad.
Comunicación	➢ Dominio de la comunicación verbal (expresión-comprensión).	➢ Comunicación verbal limitada (expresión-comprensión). ➢ Ausencia de comunicación verbal.
Sanitarias	➢ Buen estado de salud.	➢ Problemas de salud. ➢ Necesidad de chequeos médicos frecuentes. ➢ Hospitalizaciones. ➢ Dependencia de fármacos para el control comportamental.
Personales	➢ Aceptación de la discapacidad. ➢ Inteligencia conservada. ➢ Habilidades sociales para la relación. ➢ Asunción de su imagen personal y social. ➢ Renuncia a sanaciones "milagrosas". ➢ Predisposición actitudinal positiva. ➢ Optimismo, voluntad de realización. ➢ Apariencia valorada socialmente.	➢ Aceptación catastrófica de la discapacidad. ➢ Dificultades en el ámbito intelectual. ➢ Problemas de adaptación social. ➢ Rechazo de la autoimagen y miedo a la imagen social. ➢ Ilusión de "sanación". ➢ Variables "críticas" de edad y sexo (jóvenes y mujeres). ➢ Débil estructura de motivaciones y actitudes negativas. ➢ Visibilidad de la carencia o malformación de órganos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Tezanos, J. F. (ed.), *Tendencias en desigualdad y exclusión social*, Editorial Sistema, Madrid, 1999.

"Ana acompaña al autobús del colegio a su hija de nueve años todas las mañanas. Después va a su trabajo, un instituto de Educación Secundaria, como psicóloga del departamento de orientación, utilizando el transporte público (el piso que han comprado está muy bien comunicado). A su hija, por la tarde, al volver del colegio, la recogen los abuelos. Cuando llega a casa, Ana hace algunas tareas escolares con su hija, la baña y después de jugar un rato, le da de cenar y la acuesta. Cuando llega Luis, su marido, cenan juntos y le comenta que el banco ya ha solucionado el error cometido con el último recibo del crédito hipotecario. También comentan la preocupación por algunos problemas de adaptación al nuevo colegio detectados en su hija. Cuando les parece, se van a dormir. Por cierto, Ana es ciega" (EP)[11].

❖ **Nivel de vulnerabilidad media (zona de integración parcial).** Es una zona inestable. En lo que se refiere al trabajo, se caracteriza por la precariedad, con trabajos intermitentes y períodos de desempleo. Incluso puede haber habido alguna experiencia de autoempleo no satisfactoria o desarrollar su actividad en el ámbito laboral de empleo con apoyo o en los centros especiales de empleo. La red de relaciones suele ser más frágil en los soportes familiares y sociales. Pueden haber formado su propia unidad familiar, pero la mayoría de las relaciones sociales se circunscriben a ámbitos familiares o a grupos de personas con la misma discapacidad. El apoyo de la familia no siempre es integrador y suelen predominar actitudes de sobreprotección y de tutela paternalista. Superan las barreras arquitectónicas, sociales o de comunicación utilizando ayudas técnicas y en algunos casos es necesaria la ayuda de una tercera persona.

La inestabilidad de esta zona se ve acrecentada cuando las características de la deficiencia y la evolución del ciclo vital de la persona le confieren una apariencia valorada negativamente por la sociedad.

"Antonio y Eva se casaron hace tres años. Viven en un pequeño piso alquilado y les gustaría tener un hijo; no se deciden. Eva es peluquera, puso una peluquería con una amiga el año pasado; sin embargo, el negocio no funciona todo lo bien que se esperaba. Antonio trabaja de auxiliar administrativo en una organización del tercer sector; después de cuatro años, todavía no tiene un contrato estable que les dé la seguridad que consideran necesaria para decidirse a ser padres. Son miembros de la asociación de personas sordas de su provincia y emplean la mayor parte de su tiempo libre en tareas de colaboración para la asociación" (EP).

❖ **Nivel de alta vulnerabilidad (zona asistencial).** Este tercer nivel se caracteriza por la ausencia o precariedad de trabajo en el mercado ordinario. Así pues, dependen de manera pasiva de las pensiones y las ayudas

[11] Citas extraídas de experiencias personales del equipo de redacción con el mundo de la discapacidad. A partir de ahora, todas estas citas concluirán con las siglas EP –Experiencias Personales– entre paréntesis.

Cuadro 3 – Zonas de integración-exclusión social según el grado de vulnerabilidad

	Integración plena Baja vulnerabilidad	**Integración parcial** Vulnerabllidad media	**Asistencial** Alta vulnerabilidad	**Exclusión social** Vulnerabilidad absoluta
Tipo de formación	❑ Instrucción universitaria ❑ Formación profesional ❑ Realización cursos formación profesional ocupacional	❑ Niveles educativos básicos ❑ No valoran la necesidad de formación ocupacional ❑ Poca formación profesional ocupacional	❑ Escasa formación reglada ❑ Desconocen la oferta de formación profesional ocupacional	❑ Sin estudios ❑ No realizan formación ocupacional
Situación laboral	❑ Empleo estable ❑ Búsqueda activa de empleo ❑ Ámbito laboral en mercados ordinarios (o venta del cupón de la ONCE)	❑ Precariedad laboral ❑ Búsqueda activa de empleo ❑ Ámbito laboral en empleo con apoyo, autoempleo o centro especial de empleo	❑ Búsqueda pasiva de empleo ❑ Ámbito laboral en centro especial de empleo o taller ocupacional ❑ Actividad ocupacional no productiva	❑ Inempleabilidad
Situación relacional	❑ Familia nuclear propia ❑ Relaciones sociales con personas sin discapacidad	❑ Familia nuclear propia dependiente de familia de procedencia ❑ Apoyo familiar no integrado ❑ Relaciones sociales con personas con discapacidad ❑ Desvinculación de asociaciones	❑ Apoyo familiar sobreprotector ❑ Red social institucionalizada ❑ Vinculación a asociaciones de personas con discapacidad	❑ Ausencia de red social de apoyo ❑ Aislamiento social ❑ Institucionalización
Actitudes básicas	❑ Asunción de las consecuencias de la deficiencia y renuncia a sanar ❑ Confianza en el futuro, voluntad de realización	❑ Asunción catastrófica de la discapacidad ❑ Ilusión de sanación ❑ Inseguridad	❑ Resignación ❑ Aceptación pasiva de la asistencia ❑ Protesta	❑ Indiferencia no consciente ❑ Resignación forzada ❑ Rebeldía patológica
Perfil de competencias	❑ Comunicación plena: verbal o con signos ❑ Autonomía funcional	❑ Déficit en la comunicación verbal o con signos ❑ Apoyo limitado	❑ Utilización de sistemas alternativos de comunicación ❑ Limitación de las funciones del lenguaje ❑ Apoyo generalizado, necesidad de tercera persona	❑ Lenguaje sin valor de comunicación ❑ No accede a los apoyos o los rechaza
Accesibilidad	❑ Utilización de ayudas técnicas para superar barreras ❑ Barreras mentales desactivadas con éxito	❑ Limitación por barreras arquitectónicas o de comunicación ❑ Activación de barreras mentales	❑ Necesidad de tercera persona ❑ Rechazo de ayudas técnicas	❑ Movilidad restringida. ❑ Ayudas técnicas pintorescas
Imagen social	❑ Estándar	❑ Algún rasgo singular	❑ Rasgos acusados de limitación	❑ Rechazable

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Tezanos, J. F. (ed.), *Tendencias en desigualdad y exclusión social,* Editorial Sistema, Madrid, 1999.

públicas. La red social se limita al ámbito familiar y al institucional. Las relaciones sociales se estandarizan y se organizan y desarrollan guiadas por grupos de apoyo y clubes de ocio y tiempo libre para personas con discapacidad. Las barreras arquitectónicas, sociales o de comunicación se superan sólo con la ayuda de una tercera persona. La actitud básica viene definida por la resignación y la aceptación pasiva de la asistencia. La deficiencia presentada y el propio ciclo vital recorrido pueden proporcionar a las personas con discapacidad situadas en esta zona una apariencia rechazable socialmente.

> "Pedro tiene 46 años, trabaja en un centro especial de empleo realizando tareas relacionadas con las artes gráficas. Vive en un piso con cinco compañeros del centro especial de empleo y un monitor que les ha asignado la asociación de personas con retraso mental de su provincia para que les ayude a organizar la vida diaria en el piso. Algunos fines de semana y todas las Navidades, Semanas Santas y quince días en verano, su hermano le lleva a su pueblo de procedencia" (EP).

❖ **Nivel de vulnerabilidad absoluta (zona de exclusión).** Se caracteriza por la ausencia de cualquier tarea relacionada con el ámbito laboral u ocupacional. La red social familiar, si existe, no se responsabiliza del cuidado del miembro que presenta la discapacidad; y si lo hace, su atención y cuidado no suele cubrir las necesidades más elementales. La única red social básica, cuando existe, la constituyen las instituciones de servicios sociales. La actitud de estas personas suele ser la desesperación y la resignación pasiva, no consciente en la mayoría de los casos, o la rebeldía y la violencia patológica. Los signos externos del proceso de deterioro biológico, psicológico y social suelen ser evidentes en su imagen personal.

> "No toma su medicación, no somos capaces de que duerma con regularidad en la pensión que le hemos asignado, no acude a las sesiones de rehabilitación psicosocial en el centro de día, lo buscamos por toda la ciudad y al final es la policía municipal quien lo localiza durmiendo en un parque –así comenta un trabajador social su experiencia en el proceso de rehabilitación psicosocial de una persona con enfermedad mental crónica–" (EP).

En cualquier caso, más allá de la persona con discapacidad concreta, del tipo de discapacidad al que se haga referencia o de los itinerarios vitales dibujados en cada caso, los cuatro niveles de vulnerabilidad social que definen las cuatro zonas en las que hemos enmarcado los procesos de integración-exclusión proporcionan un esquema de descripción y análisis (cuadro 3) que puede ser utilizado como punto de encuentro para el debate entre los agentes sociales preocupados por los temas relacionados con la discapacidad.

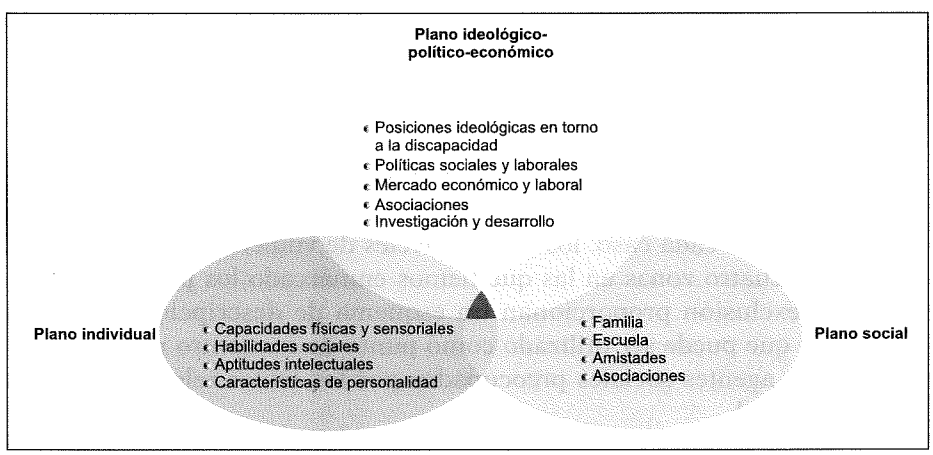
2. Ámbitos de integración y participación social

Por lo general, los procesos sociales se desarrollan de manera progresiva, dinámica y diferenciada en las sucesivas etapas de socialización propias de la biografía individual de cada persona: infancia, juventud, edad adulta y ancianidad. Las trayectorias de la persona con discapacidad en cada una de estas etapas se verán influidas, por una parte, por el perfil de capacidades o competencias personales (sensoriales, físicas, cognoscitivas, anímicas y socio-afectivas) de las que dispone el individuo para funcionar en un contexto social. Por otra parte, estarán condicionadas también por los contextos y circunstancias que envuelven aquellos entornos (familia, escuela, centros sanitarios, empresas, amistades, asociaciones, etc.) donde la persona con discapacidad nace, crece, aprende, juega, se enamora, trabaja; es decir, interactúa y se socializa.

Estos dos planos, el de lo individual y el de lo social, se verán afectados inevitablemente por las coordenadas que en cada momento histórico definen las tendencias ideológicas, sociales y políticas (cuadro 4). En nuestro caso, podemos destacar, entre otras, la evolución de las pautas familiares y de los *roles* de género, la forma de abordar la integración educativa, las características de la política laboral y del mercado de trabajo, la madurez del movimiento asociativo, la evolución de los sistemas de protección, el progreso en las investigaciones relacionadas con el genoma humano, etc.

Así pues, como ya apuntamos en epígrafes anteriores, no podemos considerar las diversas formas de integración-exclusión únicamente como fruto de circunstancias específicas que el azar ha situado en el ciclo vital de una persona concreta. Por el contrario, responden a procesos sociales com-

Cuadro 4 – Planos de influencia en los itinerarios de integración-exclusión social



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

plejos, definidos por la interacción de variables-componentes de los tres planos de la realidad comentados.

Teniendo esto presente, estudiaremos la influencia de cuatro instancias básicas que generan integración social: la familia, la educación, el empleo y las políticas sociales. No hay que olvidar que sus efectos integradores serán complementarios a los de otras, como la asistencia sanitaria, la rehabilitación, el nivel de ayudas técnicas, las tradiciones culturales, la religión, el ocio, etc.

2.1 La familia: red estratégica

Aunque no siempre sea así, ni se cumpla en todas las circunstancias, la integración social de las personas con discapacidad suele ser un asunto de familia. La familia asegura, por una parte, la socialización del niño; es decir, su presencia, pertenencia e integración en la sociedad. Por otra parte, es un elemento primordial en la génesis y desarrollo de su individualidad, del "ser uno mismo". El equilibrio dinámico que el grupo familiar sea capaz de crear y mantener entre individualización ("ser uno mismo", dimensión psicológica) y socialización ("estar con", dimensión sociológica) determinará en gran medida su personalidad y sus futuras habilidades para la integración social. Al mismo tiempo, como red social primaria, cumple un papel estratégico durante todo el ciclo vital, como estructura esencial para el intercambio continuo de todo tipo de apoyo: social, material, emocional, instrumental...

Hasta ahora, "la actuación oficial" de la Administración ha estado centrada exclusivamente en la persona con minusvalía. La mayoría de las ayudas y servicios han ido dirigidas a facilitar el desarrollo de la persona con discapacidad sin valorar suficientemente el hecho de que la minusvalía es un acontecimiento social que genera situaciones difíciles en el contexto familiar en el que se produce.

Por otro lado, nadie mínimamente conocedor de la realidad social española ignora el importante papel que desempeña la familia en la atención, cuidado y apoyo de las personas con discapacidad. Según datos del IMSERSO[12], la gran mayoría de las personas con discapacidad vive con sus familias y sólo alrededor del 1% lo hace en centros residenciales.

La función de apoyo al sistema de bienestar que asumen estas familias, a pesar de los profundos cambios demográficos, sociales y económicos que se han producido en las dos últimas décadas en nuestro país, las convier-

[12] García Díaz, N., "Una aproximación al apoyo a las familias", *Apoyo a familias. Guía de buenas prácticas* (5), METAS-IMSERSO, Madrid, 1999.

ten en uno de los más importantes valores sociales en relación con el mundo de la discapacidad.

Según datos del CIS, la importancia que los españoles atribuyen a la familia es tal que alcanza una valoración media de 9,4 puntos en una escala de 0 a 10, casi un punto y medio por encima del siguiente, el trabajo, con 8 puntos. De esta forma, tanto desde una perspectiva objetiva –por las funciones que desempeña– como desde una perspectiva subjetiva –por la importancia que los ciudadanos dan a la familia– se percibe la necesidad social de prestarle un apoyo específico.

No podemos dejar de señalar algunos de los riesgos que hacen especialmente vulnerables a las familias que apoyan, cuidan y conviven con un miembro con discapacidad: los costes económicos, el desgaste emocional y físico, las dificultades para llevar una vida laboral normal e incluso los conflictos en la vida cotidiana. En la inmensa mayoría de los casos son las mujeres las que soportan el esfuerzo fundamental, casi siempre a costa de su incorporación al trabajo.

A día de hoy, la Administración Pública no ha logrado articular una política integrada e integral de apoyo a las familias. Esto se refleja en la diferencia en el gasto público específico en políticas de familia en nuestro país y en la Unión Europea[13]: mientras en España se dedica el 2% del total del gasto social público, la media en la Unión Europea está en el 8,3%; ocupamos el último lugar, muy por debajo de países como Portugal, Grecia e Irlanda, con un menor gasto público social que nosotros.

Este importante déficit en políticas sociales de familia intenta ser paliado en parte con la puesta en marcha durante este año 2000 del Plan Integral de Apoyo a la Familia (PIAF). Dicho plan, en su área dedicada a las familias con personas discapacitadas, contiene medidas orientadas a potenciar los servicios de información, orientación y formación; a elaborar programas formativos para las familias cuidadoras; a impulsar el desarrollo de los servicios de ayuda a domicilio; a poner en marcha un servicio de estancias diurnas para atender a las personas con discapacidad en situación de dependencia que precisen atención especializada o cuyas familias necesiten de apoyo por razón de trabajo u otras circunstancias. Finalmente, impulsará el desarrollo de los servicios de estancia temporal en residencias de personas con discapacidad, con el fin de facilitar un "respiro" a las familias cuidadoras.

En este plan se ha tenido presente también la gran labor social que realiza el movimiento asociativo. Así, se tiene previsto prestar apoyo técnico adecuado a las asociaciones de familiares que promuevan grupos de apo-

---

[13] Véase Fundación Encuentro. CECS, "Protección social a la familia", *Informe España 1998*, Madrid, 1999, p. 387-420.

yo y de ayuda mutua para dar soporte a las necesidades y problemática que presentan estas familias.

Otras importantes medidas de apoyo, que buscan hacer compatible la voluntad solidaria de las familias con discapacitados con la calidad de vida y la plena integración laboral de las personas cuidadoras, deberían contemplar el resarcimiento parcial de los costes de atención a través de un tratamiento fiscal adecuado. En este sentido, la reciente reforma fiscal ha supuesto un avance de enorme importancia, al que han contribuido de manera decisiva las negociaciones del CERMI con el Ministerio de Economía y Hacienda. Asimismo, habría que favorecer la creación de un marco normativo que garantizase la conciliación de la vida laboral y la vida familiar en los hogares con personas discapacitadas. La nueva regulación del trabajo a tiempo parcial y la Ley de Conciliación aprobada en 1999 son avances significativos en esa dirección, aunque todavía limitados. Por último, habría que remarcar la importancia de los programas y servicios de "respiro", que evitarían en muchos casos el ingreso en centros residenciales: centros de día, plazas de fin de semana, estancias temporales, ayuda a domicilio, etc. Es evidente que en los últimos años ha aumentado el número de programas de este tipo, a través de las subvenciones del 0,52% del IRPF y de la financiación del Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 1997-2002, pero los déficit siguen siendo importantísimos.

Es necesario que las políticas a las que hemos hecho referencia en este apartado y otras que se implementarán en un futuro consigan que el tremendo esfuerzo solidario de las familias con personas con discapacidad no resulte insostenible o sea progresivamente abandonado al no contar con el apoyo imprescindible.

2.2 *"La educación encierra un tesoro"..., ¿fragmentado para los alumnos con discapacidad?*

Cada vez está más arraigada la convicción de que la educación constituye una de las herramientas más poderosas de las que disponemos para construir el futuro o, más modestamente, para conducirnos hacia ese futuro, aprovechando las corrientes favorables y tratando de eludir de manera inteligente los escollos que vayan apareciendo. Si esto es así con carácter general, en el ámbito específico de la educación de las personas con discapacidad reviste una especial significación.

Las personas con discapacidad, de cara al logro de su autonomía y plena integración social, requieren indudablemente una atención educativa normalizada, integrada y adaptada a sus necesidades especiales. Aceptado este principio, con la aplicación de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990 se reconoce que los fines de la

educación son los mismos para todos, independientemente de las ventajas o desventajas que unos y otros alumnos puedan tener de partida: procurar que cada niño o niña aumente y organice el conocimiento que tiene de sí mismo y del mundo en el que vive (aprender a conocer) para integrarse responsablemente en él (aprender a vivir juntos), al tiempo que adquiere cuanta independencia y autonomía sea capaz (aprender a ser), favoreciendo así la adquisición de procedimientos que le permitan hacer frente a nuevas situaciones (aprender a actuar).

Así pues, el sistema educativo español no asocia necesariamente alumnos con discapacidad con "educación especial". Los alumnos con necesidades educativas especiales a causa de una discapacidad son sujetos de educación sin más. Su educación exige, simplemente, que los recursos ordinarios de que dispone la escuela se complementen con otros extraordinarios demandados por las especiales necesidades de dichos alumnos para poder seguir un proceso educativo lo más normalizado posible.

Atrás quedó la diferenciación de centros educativos según fueran de integración o no. En la actualidad, en cuanto a la escolarización de alumnos con discapacidad, sólo podemos hablar de dos tipos de centros: centros ordinarios (escolarizan a alumnos con necesidades educativas especiales y a alumnos que no presentan ninguna necesidad educativa especial) y centros específicos de educación especial (escolarizan únicamente a alumnos con discapacidad).

Los alumnos con discapacidad son escolarizados en centros ordinarios en régimen de integración (33.942 alumnos durante el curso 1997/98). Únicamente cuando el aprovechamiento del alumno va a ser mínimo en este tipo de centros, se le escolariza en centros específicos de educación especial o en unidades (clases o aulas) de educación especial dentro de los centros ordinarios. Durante el curso 1997/98 el número de alumnos con discapacidad que precisó de este tipo de escolarización ascendió a 29.193, repartidos a la mitad en centros públicos y privados.

Esta distribución entre centros privados (en su inmensa mayoría concertados) y centros públicos es consecuencia del peso de las asociaciones del sector en la titularidad privada de los centros específicos de educación especial: 296 centros privados frente a 203 de titularidad pública. En cambio, los centros privados de enseñanza ordinaria (desvinculados en su titularidad y finalidad del mundo de la discapacidad) no impulsan la presencia de alumnos con discapacidad: de los centros ordinarios que tienen aulas de educación especial, el 90,3% son públicos y el 9,7% privados (tabla 2).

Por otro lado, los alumnos con discapacidad motórica o auditiva, dado el alto grado de especialización que su educación requiere, se escolarizan en centros ordinarios "preferentes", específicamente adaptados para res-

Tabla 2 – Centros específicos de educación especial y centros ordinarios con aulas de educación especial. Curso 1997/98

	Centros específicos			Centros ordinarios con aulas de educación especial		
	Centros públicos	Centros privados	Total	Centros públicos	Centros privados	Total
Absoluto	203	296	499	289	31	320
Porcentaje	40,7	59,3	100	90,3	9,7	100

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 1997/98*, 1999.

ponder a las necesidades especiales de movilidad o comunicación que presentan.

En general, el clima social existente en nuestro país en este momento es de apoyo a la incorporación de los alumnos con discapacidad a la escuela ordinaria. Esto no impide que las dificultades y críticas al proceso sean muchas y algunas bien fundamentadas.

Algunas instituciones, como el Consejo Escolar del Estado, advierten a las diversas administraciones educativas de la necesidad de corregir de manera inmediata las insuficiencias que se vienen detectando en cuanto a medios humanos, materiales, *ratios*, etc., en los servicios de orientación externa. Asimismo, desde esta misma instancia se plantea la necesidad de que existan departamentos de orientación en todos los centros de enseñanza pública, independientemente de los niveles educativos que atiendan.

También preocupa la atención educativa que están recibiendo algunos alumnos con discapacidad en algunos centros ordinarios. Con más frecuencia de la deseable, se resiente la adquisición de aprendizajes conceptuales, académicos, en beneficio de otros más actitudinales o de enriquecimiento como persona. El reto de los próximos años es lograr reducir esa fragmentación de la acción educativa, intentando conseguir que aprender a conocer, a vivir juntos, a ser y a actuar se promuevan de manera armónica desde la escuela ordinaria, de forma que los alumnos con discapacidad aprendan y se integren sin que se resienta ninguno de los pilares educativos.

También es necesario analizar las causas por las que un buen número de alumnos inicialmente escolarizados en un centro ordinario continúan su formación en centros específicos de educación especial. En este sentido, en la tabla 3 podemos observar que el porcentaje de los alumnos de Educación Primaria escolarizados en régimen de integración durante el curso 1997/98 (2,02%) se reduce significativamente (1,52%) al llegar a la Educación Secundaria Obligatoria (ESO).

La orientación, información y apoyo de los equipos de orientación psicopedagógica a las familias de alumnos con discapacidad debería tener un

Tabla 3 – Alumnos escolarizados en régimen de integración en el territorio MEC. Curso 1997/98

	Tipo de discapacidad						Total	% total de alumnos escolarizados en cada etapa
	Auditiva	Motora	Psíquica	Visual	Trastornos graves de personalidad	Plurideficiencia		
Ed. Infantil	221	505	1.868	90	112	193	2.989	0,67
Ed. Primaria	750	1.387	16.043	404	502	806	19.892	2,02
ESO	526	678	8.173	268	485	429	10.559	1,52
FP	47	34	4	10	1	2	98	0,08
Módulos profesionales	60	43	40	8	4	3	158	0,22
Bachillerato LOGSE	67	63	19	31	1	0	181	0,14
BUP/COU	6	26	1	29	2	1	65	0,02
Total	**1.677**	**2.736**	**26.048**	**840**	**1.107**	**1.434**	**33.942**	**1,24**

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 1997/98*, 1999.

carácter más sistemático y continuado, no limitándose su intervención a momentos puntuales que generalmente coinciden con épocas de inquietud, indecisión y zozobra familiar. Unido a esto, es necesario prestar mucha atención a las conductas inadecuadas que algunos alumnos con discapacidad desarrollan, como reacción o sistema de defensa, en aquellos centros escolares donde se sienten perdidos, desplazados, no queridos; en suma, no integrados.

En torno a estos dos argumentos habría que profundizar para encontrar las causas del paso a centros específicos de alumnos que inicialmente habían sido considerados como susceptibles de seguir programas en centros ordinarios.

El tránsito por el sistema escolar, camino hacia...

Cuatro de cada diez personas con minusvalía en edad laboral (37,3%) no tienen ningún tipo de formación reglada. Del 61,2% restante que ha superado alguno de los niveles del sistema educativo, el 78,9% no obtuvo ninguna cualificación específica y competitiva para el mercado laboral, abandonando el sistema escolar tras cursar EGB o BUP. Estas circunstancias afectan de forma similar tanto a hombres como mujeres y con independencia de los grupos de edad (tabla 4).

La ausencia de tránsito por el sistema educativo, el abandono en niveles educativos inferiores o la escasa formación reglada (fundamentalmente en Formación Profesional y estudios universitarios) son factores de riesgo para la incorporación de la persona con discapacidad al mercado laboral. Su origen no puede atribuirse a un déficit en la competencia académica de los alumnos con discapacidad como colectivo, sino que está relacionado

Tabla 4 – Nivel de instrucción de las personas con discapacidad, por sexo y edad. En porcentaje. 1995

	Total	Sexo		Edad	
		Hombre	Mujer	16-30	31-45
Sin estudios	37,3	33,8	42,1	39,8	34,8
Primarios/EGB	40,9	43,0	37,9	38,0	43,8
BUP/COU	7,4	8,2	7,0	8,0	7,5
FP	8,3	9,0	7,3	10,2	6,5
Universitarios	4,6	5,0	4,2	3,0	6,3
No contesta	1,5	1,1	1,4	1,2	1,2
Números absolutos	3.228	1.891	1.337	1.617	1.611

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Cobo Gálvez, P. y Albor González, J., "La problemática del empleo en el colectivo de personas con discapacidad...", en AA.VV., *La situación del empleo de las personas con discapacidad en España. Propuestas para su reactivación*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1998.

con actitudes individuales, con circunstancias atribuibles a la evolución de la deficiencia (operaciones, hospitales, enfermedades...) y con las barreras arquitectónicas y de comunicación.

Por otra parte, las importantes carencias formativas de base no suelen compensarse con la participación en cursos de formación ocupacional. Los datos aportados por Fundosa Social Consulting indican que alrededor del 70% de las personas discapacitadas que buscan su primer empleo no han realizado nunca un curso de formación ocupacional.

Otro importante factor de protección social procedente del ámbito educativo, con clara proyección sobre las posibilidades de integración social, es la formación universitaria dentro del colectivo. Aunque los datos cuantitativos sobre la presencia de estudiantes discapacitados en las universidades españolas son escasos, dispersos y no siempre fiables –se registra a través de la autodeclaración que hacen en el momento de realizar la matrícula–, las cifras disponibles indican un incremento continuo de estos alumnos y del número de usuarios de los servicios universitarios de orientación y apoyo para estudiantes con minusvalía. Así, por ejemplo, en la Universidad de Valencia, en el curso 1996/97 autodeclararon su discapacidad 141 estudiantes y en el curso 1999/00 el número ascendió a 197 alumnos. La mayoría de estos estudiantes presentan necesidades específicas en el desarrollo de su vida universitaria y demandan servicios de orientación, prioritariamente apoyo, acompañamiento, eliminación de barreras, ayudas técnicas o adaptaciones curriculares de orden temporal o técnico.

2.3 Empleo, premisa para la integración social

La búsqueda y obtención de un empleo estable convenientemente remunerado y su permanencia en él constituye para toda la población acti-

va, pero muy especialmente para las personas con discapacidad, una de las tareas más decisivas, a la vez que problemática, en el contexto socioeconómico en el que nos movemos.

El acceso al mercado de trabajo y la permanencia en el mismo proporciona a las personas con discapacidad –como al resto de la sociedad– independencia económica, favorece el sentimiento de utilidad social y promueve la identidad, la valoración y la autoestima, por la vía del reconocimiento social.

> "Mira, lo he notado como de la noche al día. Yo antes aquí, que sabes que en invierno no llegamos a 3.000 habitantes, como no podía hacer nada, para todos era 'José, el chico de las muletas de la Sra. Juliana'. Desde que vendo el cupón ya soy 'José, el vendedor del cupón'; es decir, como Julián, el del taller, Mariano, el del banco o Mari Tere, la de la mercería. Hablo con todo el mundo y hasta las pocas mozas que hay me hablan más que antes" (HVS)[14].

Si además consideramos que el trabajo, desde su dimensión ética, dignifica y ayuda a que la persona se realice como ser humano, el empleo se convierte para este segmento de la población en un instrumento imprescindible para su satisfacción personal y su integración social.

Sin embargo, el nivel de paro general (situado en torno al 15%), los prejuicios sociales y empresariales, la falta de adaptación de los puestos de trabajo y la baja cualificación profesional (casi el 80% no tiene el graduado escolar) inciden negativamente en la inserción laboral de este colectivo y se convierten en factores evidentes de riesgo social, que elevan su nivel de vulnerabilidad.

También es cierto que un número cada vez mayor de miembros de este colectivo son trabajadores que cuentan con la formación y la experiencia suficientes para desarrollar su trabajo en condiciones profesionales de igualdad con cualquier otro trabajador. Sus tasas de productividad, de absentismo o de accidentes laborales se equiparan a las del resto de los asalariados de la empresa.

No obstante, el acceso al mercado de trabajo continúa siendo difícil para estos trabajadores, que se ven obligados a superar no sólo las dificultades que tiene cualquier ciudadano en ese momento de su ciclo vital, sino que, además, deben afrontar y superar otras dificultades más específicas:

— **Barreras del entorno físico**, que limitan o impiden el acceso, la movilidad o la comunicación.

---

[14] Citas extraídas de historias de vida social a partir de información obtenida en entrevistas a personas con distintos tipos de discapacidad. Todas las citas procedentes de historias de vida concluirán con las siglas HVS –Historias de Vida Social– entre paréntesis.

— **Barreras sociales**, que hacen de las diferencias entre las personas motivo para el rechazo, la limitación de oportunidades y la marginación social.

— **Barreras psicosociales**, tales como la excesiva protección familiar, las deficiencias educativas y formativas, la desmotivación, la falta de información y orientación profesional.

— **Barreras mentales** o las secuelas que todo ello genera en el propio discapacitado, que alimentan su autoexclusión del mercado de trabajo y le hacen en exceso dependiente de las políticas de protección.

La superación o no de estas y otras dificultades definirán el grado y la calidad de acceso no sólo al empleo, sino a los distintos papeles sociales que determinan un bajo nivel de vulnerabilidad social y sitúan a este grupo de población en una zona de integración social estable. Así, vamos a considerar la situación de las personas con discapacidad respecto al empleo analizando su potencialidad para reducir o incrementar los niveles de vulnerabilidad ante la amenaza, para la integración social, que supone el desempleo.

Tanto el movimiento asociativo del sector como los responsables de la Administración y los profesionales del área opinan que los esfuerzos desarrollados y la normativa aprobada desde 1982 –año en el que entró en vigor la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI)– no han producido los resultados deseados en el ámbito de la integración laboral de discapacitados. Unas veces por incumplimiento de normativas (como las del empleo selectivo), otras por haber mantenido fórmulas de demostrada ineficacia (como el cupo de reserva que se venía aplicando desde principios de los años setenta), etc.

> "[...] En gran número de casos, por una falta de compromiso y de información de los empresarios y sindicatos y, desde luego, por un diseño estático y sin revisiones periódicas de los que debían haber sido los itinerarios de inserción laboral y las formas innovadoras de fomento del empleo" (IC).

En el cuadro 5 se resume la situación de este segmento de población respecto al empleo. Se caracteriza por la baja participación en el mercado de trabajo (32% de población activa), sobre todo de los más afectados por la minusvalía, de las mujeres (sólo el 33% de los ocupados) y de los de mayor edad (sólo el 17% de los ocupados tienen más de 45 años).

Además de esta baja participación en el mercado laboral, la mayoría de las personas con discapacidad están ocupadas en categorías profesionales de baja cualificación. El mayor porcentaje de contratación de estos trabajadores, de un total de 24.918 contratos formalizados en 1998, se registra en "peón de la industria manufacturera" (5.566 contratos), seguido de la de "mujer/mozo limpieza/limpiador", con 3.160 contratos. El tercer lugar co-

Cuadro 5 – Situación en el mercado de trabajo de las personas con discapacidad

- Las personas con minusvalía en edad laboral alcanzan la cifra de 1.337.708.
- De ellos el 68% son inactivos (ni trabaja ni busca trabajo). El 32% restante se consideran activos (429.375).
- Del total, sólo el 24% (318.439) trabajan. Un 20% lo hace en ámbitos de trabajo protegido.
- Sólo 46.000 personas están inscritas como demandantes de empleo en el Inem.
- Entre los trabajadores minusválidos, las minusvalías físicas representan un 59%, las sensoriales un 29% y las psíquicas un 16%.
- El grado de minusvalía del 58% de los empleados se sitúa entre el 33% y el 45%.
- El 67% de los ocupados son hombres y el 33% mujeres.
- El 83% de los trabajadores tiene menos de 45 años.
- El 70% de los puestos de trabajo de personas con minusvalía está en la categoría de obreros, especializados y no especializados.
- La tasa de inserción más alta se da en el tramo 26-30 años.
- El tiempo medio desde que el alumno finaliza su formación hasta que encuentra empleo es de 4 meses y 19 días.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999. Avance de resultados. Datos básicos*, 2000; Fundosa Social Consulting, *Informe anual 1999;* y datos del IMSERSO.

rresponde a "empleado administrativo en general" (1.899), seguida de la de "dependiente de comercio en general", con 1.131 (tabla 5).

Comparando estos datos con los de la tabla 6, se puede observar una gran coincidencia entre las ocupaciones más demandadas y las más contratadas, con la sola excepción de la ocupación de "ordenanza", que se encontraba entre las tres más demandadas (3.251 demandantes) y no aparece entre las más contratadas (139 contratos).

El contrapunto a estos datos lo encontraríamos en la estabilidad en el puesto de trabajo de las personas con discapacidad. El 68,6% de los

Tabla 5 – Las diez ocupaciones más contratadas para trabajadores con discapacidad. 1998

	Número de contratos
Peón industria manufacturera	5.566
Mujer/mozo limpieza/limpiador	3.160
Empleado administrativo en general	1.899
Dependiente de comercio en general	1.131
Jardinero en general	583
Mozo carga/descarga almacén	561
Peón obras públicas en general	365
Camarero en general	351
Lavandero a mano	294
Vigilante en general	285

Fuente: Inem, *Observatorio ocupacional 1998.*

Tabla 6 – Las diez ocupaciones más demandadas por personas con discapacidad. 1998

	Hombres	Mujeres	Total
Peón industria manufacturera	3.481	1.299	4.780
Empleado administrativo en general	1.968	2.015	3.983
Ordenanza	2.637	614	3.251
Mujer/mozo limpieza	467	2.089	2.556
Dependiente de comercio en general	603	1.142	1.745
Jardinero en general	1.049	197	1.246
Vigilante en general	1.147	19	1.166
Conserje en general	781	119	900
Telefonista en general	199	655	854
Peón construcción edificios	822	8	830

Fuente: Inem, *Observatorio ocupacional 1998.*

discapacitados contratados durante 1999 firmaron un contrato indefinido[15].

No obstante, la alarmante baja participación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo que hemos retratado incitaría al desánimo si no se hubieran producido tres avances significativos y esperanzadores:

- El Plan de Medidas Urgentes de Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad, elaborado por el CERMI y desarrollado a través de un acuerdo firmado, en octubre de 1997, entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y este organismo.

- El Plan 20.000/40.000 del Grupo ONCE para el período 1999-2008, por el que se crearán 20.000 empleos para personas con cualquier tipo de discapacidad y se desarrollarán 40.000 acciones formativas en favor de este colectivo.

- El Plan de Acción para el Empleo 2000, promovido por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y coordinado por el IMSERSO. Este plan favorece la participación de las personas con minusvalía en el mercado de trabajo por medio de los siguientes programas y actuaciones:
  - Programa de Fomento de Empleo para trabajadores discapacitados para el año 2000, por el que se establecen menores cotizaciones para la contratación de este colectivo. Se prevé la contratación de 16.000 trabajadores y una inversión de 7.000 millones de pesetas.
  - Tratamiento fiscal favorable para los minusválidos que pierdan su empleo y opten por el autoempleo.

[15] García Díez, N., "Plan de Empleo - 2000", *Minusval*, n. 124, p. 37-40.

— Medidas alternativas a la obligación de reservar un 2% de los puestos de trabajo para los discapacitados. Las empresas que no ofrezcan ese 2% deberán realizar donaciones económicas a fundaciones que promuevan la inserción laboral y la formación de trabajadores discapacitados o contratar el suministro de bienes o servicios con centros especiales de empleo. Éstos, a su vez, destinarán los recursos extraordinarios recibidos como consecuencia de la mayor actividad a acciones que impulsen la integración efectiva de los discapacitados en el mercado de trabajo.

— Articulación de políticas activas para que los trabajadores minusválidos participen en programas de empleo y formación, adaptando las instalaciones y el personal docente a las especiales características del colectivo.

— Modernización del servicio público de empleo. Se crearán diez unidades especializadas de intermediación laboral para la atención a trabajadores discapacitados. Se intensificará también la cooperación con las agencias privadas de colocación sin ánimo de lucro para personas con discapacidad.

— Colaboración con asociaciones del sector que ofrezcan nuevas oportunidades de formación y empleo a este colectivo en el marco de la sociedad de la información (teletrabajo, automatización de procesos industriales, utilización de nuevas tecnologías, etc.) y en otras áreas de integración.

El desarrollo de este conjunto de medidas contribuirá a elevar el nivel de empleo de este sector de población. Como ha señalado el vicepresidente ejecutivo de la Fundación ONCE: "La sensatez impulsará a la sociedad a no desaprovechar el potencial productivo, de generación de riqueza y de progreso de más del 10% de su población. Por otro lado, la sociedad ha tomado conciencia de la importancia de sumar las contribuciones de un grupo numéricamente tan importante para ganar cuotas de cohesión, progreso y bienestar".

2.4 Influencia creciente de la UE en las políticas sociales

Los factores de riesgo social y las barreras que impiden o limitan la participación normalizada de los ciudadanos con discapacidad en la sociedad pueden ser superados y desactivados mediante el mantenimiento, ampliación y desarrollo de nuevas actuaciones políticas, financieras y legislativas. Éstas deben garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a todos los ámbitos de lo social (educación, relaciones sociales, empleo, ocio, cultura, etc.). Además, deben fomentar la cultura de la interdependencia y solidaridad entre los individuos que componen la sociedad.

Cuadro 6 – Evolución de la política social europea relativa a las personas con minusvalía a partir del Tratado de la Unión Europea

1996	Comunicación sobre la igualdad de oportunidades.
1996	Guía Europea de Buena Práctica. Hacia la Igualdad de Oportunidades de las Personas Discapacitadas.
1996	Resolución sobre la Igualdad de oportunidades.
1997	Tratado de Amsterdam: cláusula de no discriminación.
1997	Constitución del Foro Europeo de la Discapacidad.
1997	Cumbre de Luxemburgo: convergencia en políticas de empleo.
1998/00	Programa de Acción Social.
1998	Informe sobre los derechos de las personas con discapacidad.
1999	Orientaciones de la política de empleo para 1999.
2000	Iniciativa EQUAL para combatir la discriminación y la desigualdad en relación con el mercado de trabajo.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

Frente a esta necesidad, las políticas sociales actuales prestan especial atención a los servicios que satisfacen necesidades sociales cruciales (educación, sanidad, pensiones, empleo), definiendo y estimulando nuevas combinaciones entre protección social pública y mecanismos no públicos complementarios. También se tiende a la descentralización de la gestión de la política social hacia las corporaciones municipales, así como de la producción de servicios hacia el tercer sector. Por último, se refuerza el papel de la familia en la protección social.

En el momento actual, las disposiciones en política social de la Unión Europea (cuadro 6) son decisivas en nuestro país, ya que influyen considerablemente en las actuaciones llevadas a cabo desde el Estado en esta materia. La concreción de esas disposiciones se aborda a través de una serie de líneas de actuación estratégica. Entre ellas, por su repercusión en la configuración de una nueva política en materia de discapacidad, señalamos:

- La creación del Consejo Estatal de Personas con Discapacidad, que se encarga de todo lo que se refiere al diseño y coordinación de políticas de atención integral destinadas al colectivo de los discapacitados.
- El desarrollo del Plan Nacional de Accesibilidad Integral.
- La reforma de algunas normativas, como la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI).
- La elaboración del Estatuto Patrimonial del Discapacitado.
- Los planes de seguros para discapacitados y seguro de dependencia.
- La aplicación del Plan Integral de Apoyo a la Familia.

3. El valor social de la diversidad

3.1 Personas ciegas y deficientes visuales: la ONCE, instrumento de integración social

La ceguera tiene diversos grados. Los ciegos parciales ven luz, bultos, contornos y algunos matices de color. Las personas con ceguera total carecen de visión o perciben la luz sólo como una sensación. Pero, en la mayoría de los casos, la limitación en las funciones visuales deja un resto visual que permite ver objetos a pocos centímetros; no son personas ciegas, pero necesitan aprender a desenvolverse con el sistema táctil para desempeñar mejor determinadas tareas.

La Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) es la herramienta de la que se ha dotado el colectivo para facilitar su autonomía personal y articular su integración social[16]. Todos los ciudadanos españoles que, examinados por un oftalmólogo autorizado por la organización, presentan las pérdidas de agudeza o campo visual que se establecen como baremo pueden formar parte de la ONCE.

Los datos recientes de la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999 fijan en 842.368 el número de españoles que sufren limitaciones en la visión; de ellos, 51.323 son personas con ceguera total y 791.045 están afectados por mala visión. Según estos datos, la proporción de personas con deficiencia visual o ceguera se situaba en el 21,4‰ en 1999.

Debido a que no disponemos aún de explotaciones específicas de esta encuesta, utilizaremos los datos estadísticos proporcionados por la ONCE para el análisis, la valoración y la descripción del nivel de integración social que muestra la población con discapacidad visual en España. Como anteriormente hemos indicado, lo haremos atendiendo al nivel de vulnerabilidad que muestran ante las siguientes variables de amenaza o riesgo social: la falta de empleo, la presencia de barreras y la discriminación social.

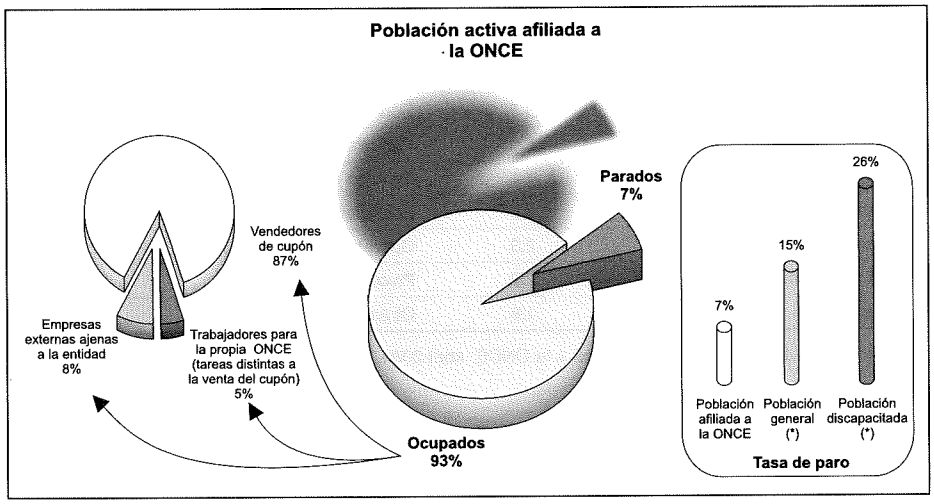
Discapacidad visual y empleo

Las personas con ceguera han padecido históricamente grandes dificultades para acceder al mercado de trabajo. Su voluntad y esfuerzo por integrarse, por ser miembros activos de la sociedad, junto con la colaboración de las Administraciones Públicas (ministerios de Economía y Hacienda, Trabajo y Asuntos Sociales e Interior, así como las consejerías autonómicas implicadas y los ayuntamientos), han ido configurando distintos cau-

---

[16] Véase Fundación Encuentro. CECS, *op. cit.*, 2000, donde se hacía referencia a la historia, características, etc., de la ONCE.

Gráfico 1 – Paro y ocupación de la población ciega afiliada a la ONCE. En porcentaje. 2000



(*) Datos de 1999.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, cuarto trimestre 1999; datos INE; y Censo de Ocupación de Afiliados a la ONCE, abril 2000.

ces por los que poder acceder al mundo del trabajo, reduciendo en gran medida su nivel de vulnerabilidad en cuanto a la variable del empleo.

Así, la tasa de paro para las personas ciegas o deficientes visuales afiliadas a la ONCE es del 7% en marzo de 2000, porcentaje inferior al de la población general y al de la población con otras discapacidades. Del 93% de la población ciega o deficiente visual ocupada, el 87% vende el cupón, el 5% trabaja para la entidad en otras tareas y un 8% en empresas externas (gráfico 1).

Es evidente la función de la ONCE como institución generadora en sí misma de oferta de trabajo para sus afiliados. En este sentido, la venta del cupón ha hecho posible la integración laboral de un importante número de personas ciegas o deficientes visuales en nuestro país. Esta actividad ha sido y continúa siendo un factor de protección fundamental ante el riesgo de desempleo. Contribuye de manera decisiva a reducir el nivel de vulnerabilidad social de las personas con ceguera, mejorando su calidad de vida y bienestar personal.

Por otra parte, como se refleja en la tabla 7, muchas personas ciegas o con deficiencia visual no ven satisfechas sus inquietudes laborales con la venta del cupón. Estas personas buscan otras alternativas formativas y profesionales para su realización personal y social. En estos casos, el desarrollo por parte de la entidad de políticas de formación, intermediación y apoyo a la inserción laboral en el mercado ordinario de trabajo, unido a la

Tabla 7 – Ciegos y deficientes visuales ocupados en el mercado laboral ordinario. Porcentaje sobre el total de ciegos ocupados en esta modalidad. 2000

Puesto de trabajo	Porcentaje	Puesto de trabajo	Porcentaje
Telefonistas	17,0	Universidades	1,3
Fisioterapeutas	9,3	Servicios médicos	1,2
Auxiliares administrativos	8,5	Periodistas y locutores de radio	1,2
Puestos directivos	3,1	Agentes de seguros	1,2
Profesionales de la educación	3,0	Empresas de comercio	1,2
Peones industriales	2,3	Operarios no cualificados	1,2
Administración y finanzas	2,0	Psicólogos	0,7
Dependientes	1,8	Otras categorías	45,0

Fuente: Censo de Ocupación de Afiliados a la ONCE, abril-2000.

adecuada detección de "nichos de actividad" con potencial de demanda y crecimiento, son esfuerzos clave en el éxito del proceso.

> "[...] Cuando hace veinte años nos acercamos a la Fisioterapia como una disciplina con futuro profesional para las personas ciegas o deficientes visuales, muy pocos creyeron que eso podía hacerse. A día de hoy, los fisioterapeutas ciegos o deficientes visuales han alcanzado un nivel de competencia excelente, son fenomenalmente valorados en el sector y disfrutan de una demanda muy alta" (EP).

Otros factores individuales, como la superación de la frustración, la perseverancia, la alta motivación para la tarea y el nivel aptitudinal general, determinantes en gran medida del grado de competencia profesional alcanzado durante el período formativo, inciden en la inserción laboral de este colectivo en áreas de actividad distintas a la venta del cupón.

Tampoco se puede omitir en este breve recorrido otro factor que ha resultado decisivo:

> "El compromiso y el esfuerzo de las personas que efectivamente creían en la posibilidad de que los ciegos podían integrarse en el mercado ordinario de trabajo. Estas personas huyeron de posturas formales, de declaraciones de voluntades y se comprometieron, investigando y negociando con las empresas, motivando y orientando a los afiliados, sensibilizando a los empresarios, abriendo, en definitiva, el camino que ha hecho posible que la integración laboral de las personas ciegas sea cada día más una realidad. Esta labor tiene más relevancia si se tiene en cuenta que no se disponía de los medios actuales" (EP).

De esta forma, el abanico de actividades en las que están ocupados los trabajadores ciegos y deficientes visuales en la actualidad alcanza casi 90 áreas de actividad diferentes.

A la vista de estos datos, no es arriesgado considerar que "no existen profesiones para ciegos, sino ciegos para cada profesión. Al igual que un individuo vidente, una persona ciega puede optar al ejercicio de su profe-

sión en función de sus capacidades e intereses" (IC). Si recurrimos al tópico, no podrá ser cirujano cardiovascular o piloto de avión. Pero, ¿quiénes de nosotros, sin problemas aparentes de visión, cumplimos los criterios requeridos para la ejecución de las tareas propias de esas profesiones?

En este sentido, atendiendo a los compromisos adquiridos con el Gobierno y a los mandatos estratégicos que guían su política general, la última gran apuesta del Grupo ONCE en el campo de la formación y la creación de empleo ha sido la puesta en marcha del Plan 20.000/40.000 para el período 1999-2008. Se pretende generar 20.000 puestos de trabajo para personas con discapacidad, teniendo en cuenta también las plazas ocupacionales para los minusválidos gravemente afectados. A la vez, se desarrollarán 40.000 acciones formativas para personas con discapacidad, utilizando para ello todas las vías y modalidades disponibles (formación profesional, formación ocupacional y formación continua).

No hay que olvidar que el Grupo ONCE proporciona ya empleo a más de 60.000 trabajadores, entre empleos directos e indirectos. Además, ha ayudado a crear y consolidar en los últimos diez años casi 25.000 empleos, en su gran mayoría ocupados por personas con discapacidad –fundamentalmente a través de la Fundación ONCE–. Todo esto hace de la institución un elemento dinamizador clave para el empleo de las personas con discapacidad en general.

> "[...] Pero sin pretender ser la única ni principal vía existente para conseguir la integración laboral de las personas con discapacidad, que debe ser el fruto del esfuerzo conjunto de los poderes públicos, los empresarios, los agentes sociales y las propias organizaciones de discapacitados. Pudiendo, si las condiciones fueran favorables, desempeñar un papel de operador o gestor de recursos públicos, estatales y autonómicos, dedicado a la formación, intermediación e inserción laboral" (EP).

Discapacidad visual y barreras

La asunción de la ceguera es el primer paso hacia la integración. La deficiencia visual y la ceguera suponen un grave condicionante para la evolución y desarrollo de cualquier ser humano. La no aceptación de la ceguera es el principal peligro para un desarrollo personal y social normalizado de la persona ciega en este primer estadio del proceso. El grado de vulnerabilidad vendrá determinado por la presencia y la interacción de factores de riesgo y factores de protección, que definirán las características y duración de este proceso de aceptación de la nueva situación.

Entre los factores de riesgo suelen encontrarse características psicosociales y estados de tipo psicológico, como la falta de confianza en sí mismo, la depresión, la pérdida de autoestima, la inseguridad ante la nueva situación, el considerarse una carga para su familia, etc. El principal factor

de protección es la participación en un programa de rehabilitación personalizado, con la asistencia de un equipo multidisciplinar que le ayude a asumir la nueva situación y afrontar el futuro con mejores perspectivas.

Evidentemente, los procesos de adaptación, aceptación y rehabilitación no serán iguales si la discapacidad visual está presente desde el nacimiento o se adquiere a lo largo de la infancia, la adolescencia o la vida adulta.

> "[...] Los procesos de adaptación de un niño con ceguera se van produciendo paulatinamente a lo largo de su desarrollo; en el caso de la ceguera sobrevenida a edad adulta, ese proceso se tiene que reducir a meses, no debe eternizarse en el tiempo" (EP).

Los Equipos de Atención Básica de la ONCE se encargan de elaborar un programa individual, personalizado, atendiendo a las necesidades, intereses y capacidades reales de cada caso. Se trata de conseguir que la persona ciega o con deficiencia visual adquiera las habilidades, destrezas y recursos básicos que le permitan un funcionamiento lo más autónomo, eficiente y seguro posible en el medio físico y social.

> "Yo era una mujer nada ordenada en casa, pero ahora, como no coloque cada cosa en su sitio y recuerde luego dónde lo he dejado, ¡adiós muy buenas!, no encuentro nada. Con el bastón al principio me pasó lo mismo; era un desastre. Bueno, lo cierto es que no me quería hacer a la idea de que iba a necesitarlo para toda la vida, pero la realidad fue más tozuda que yo, bueno, la realidad y Marina, la técnico en rehabilitación, que tuvo la paciencia de una santa con mi orientación y mi movilidad" (HVS).

La accesibilidad plena garantiza la integración social. Dentro de este grupo de población, la incidencia de las barreras arquitectónicas, entendidas como impedimentos, trabas u obstáculos físicos que limitan, dificultan o impiden la libertad de movimientos, sin suponer un riesgo insalvable, crean frecuentemente situaciones adversas que dificultan su movilidad diaria.

> "Es muy sencillo, o voy como D'Artagnan explorando las paredes y el espacio a bastonazos, o yo con el bastón no puedo detectar ni evitar obstáculos que se sitúen entre mi cintura y mi frente. Así que los toldos excesivamente bajos, los andamios colgados, las papeleras y cabinas de teléfonos mal situadas, las señales de tráfico mal ubicadas..., me las trago todas" (HVS).

Por otro lado, las barreras de acceso a la información, aunque son una amenaza real para la integración social del colectivo, se pueden superar con equipos tiflotécnicos que traducen la información escrita a un formato (Braille, voz o caracteres ampliados) accesible para la persona ciega o deficiente visual. Las líneas Braille –que reflejan la pantalla línea a línea en sistema Braille–, los sintetizadores de voz –que verbalizan el contenido de la pantalla– y los magnificadores de caracteres –que amplían las letras del monitor para uso de las personas con baja visión–, junto con los escáneres y programas de reconocimiento de caracteres, han permitido que las personas con ceguera puedan acceder fácilmente y de forma rápida a cualquier texto impreso.

"Entre los objetivos que nos hemos fijado para los próximos cuatro años, la apuesta más importante será la de las nuevas tecnologías, en la que se invertirán 40.000 millones de pesetas. Servirán para dotar a los minusválidos de sistemas de última generación que suplan sus deficiencias".

"También se dotará a los vendedores de terminales que faciliten su trabajo y está en estudio la posibilidad de proporcionar a los vendedores invidentes lectores electrónicos de euros para el momento en que se generalice el uso de la nueva moneda" (IC).

Las barreras más difíciles de eliminar, aunque se van superando poco a poco, son las de tipo psicosocial. Las campañas de sensibilización e información sobre las personas con ceguera han ayudado mucho en este sentido. Pero continúa bastante generalizado el desconocimiento sobre sus potencialidades, posibilidades, limitaciones o dificultades reales. Se sigue mostrando inquietud y cierta desazón, no sabiendo muchas veces cómo actuar, ante la presencia de una persona ciega. Otras veces se cuestiona de manera irracional su capacidad para afrontar determinados retos sociales o profesionales. Estas actitudes, basadas en el desconocimiento y las falsas creencias, generan ansiedad e incomodidad y se suele evitar el contacto para no intervenir de forma inadecuada.

"Por las mañanas, cogen siempre el mismo autobús que yo, sé que son amigos porque les he visto hablar muchos días; a veces me han preguntado si el autobús que llegaba era el 182. Pero si uno llega antes que el otro a la parada, ya no se ven, no saben que el otro también está esperando. A veces, he pensado decirle a uno de ellos: oye, tu compañero está cuatro metros más atrás, pero me da mucho corte, no sé si es meterme en lo que no me llaman. No sé por qué, pero nunca se lo he dicho" (EP).

Es evidente que la mayoría de los ciudadanos, al no conocer o no tener relación con personas ciegas, no ha tenido la oportunidad de mantener con ellas un trato basado en la naturalidad y la corrección, igual al que mantendríamos con una persona que ve. Sin embargo, éste es el camino para derribar estas barreras psicológicas: el trato natural y correcto, sin actitudes sobreprotectoras o paternalistas, prestando atención a las orientaciones que en cada momento nos exprese la persona con ceguera.

"Nos llaman los empleadores porque no saben cómo decirles que algo está mal, creen que les van a abochornar o a minusvalorar. Por ejemplo, si un empleado ciego llega tarde al trabajo, el responsable correspondiente tendrá que advertir o reprender o poner en marcha los mecanismos que tenga previstos para esos casos, independientemente de que el empleado sea vidente o ciego".

"Cuando se superan estas actitudes paternalistas y se consigue cierta normalidad en la relación, la valoración general que se hace de las personas ciegas o deficientes visuales en los distintos ámbitos (educativo, empresarial, ocio, etc.) es bastante buena" (IC).

Amenazas para la integración social de las personas ciegas

Como ya hemos dicho anteriormente, los avances tiflotecnológicos han permitido ampliar enormemente las expectativas de las personas ciegas y deficientes visuales, tanto en el mundo educativo y laboral como en la vida cotidiana. Hoy es posible acceder a Internet para buscar cualquier dato, almacenar y encontrar de inmediato un número de teléfono o una receta de cocina o tomar apuntes en el instituto o en la universidad tan rápidamente como un alumno sin deficiencia visual.

Sin embargo, una amenaza real para la integración plena de las personas con ceguera y deficiencia visual en la sociedad del siglo XXI es el ritmo de las innovaciones en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Si las adaptaciones tiflotécnicas no son capaces de seguir el ritmo marcado por el desarrollo de las nuevas tecnologías, en pocos años las personas con ceguera o deficiencia visual se encontrarán con barreras de acceso a la información prácticamente insalvables.

La invasión de entornos gráficos para ordenador a principios de los años noventa supuso el primer aviso para el colectivo.

> "Se está trabajando directamente con los diseñadores y proveedores de software, entre otros con Microsoft, para que las herramientas de accesibilidad a los sistemas operativos y entornos de trabajo se incluyan en el propio software. De hecho, Windows 98 y, a partir de ahí, las nuevas versiones van teniendo muchos mayores sistemas de accesibilidad para personas con ceguera y déficit visual" (IC).

3.2 Personas sordas: una identidad, una comunidad, una lengua

Personas Sordas o sordas: cuando las "eses" reflejan identidad

El modo de designar a las personas sordas ha ido variando a lo largo de la historia, en función de la concepción que en cada momento se ha tenido de ellas:

- **Persona Sorda.** Se refiere a una persona que utiliza la Lengua de Signos y se considera perteneciente a un grupo específico de personas que comparten una lengua común (la de signos), valores, experiencias, cultura, etc. Es decir, formarían parte de la denominada "comunidad sorda", grupo social con características propias y donde el déficit auditivo o la sordera no es el único rasgo en común.

> "[...] Las Personas Sordas no se consideran deficientes, ni con capacidad menor o distorsionada. Sus recursos y capacidades son simplemente diferentes a los de la mayoría oyente. En una sociedad que no estuviera pensada sólo para oyentes no tendrían ninguna limitación" (IC).

◆ **Persona sorda.** Aquella con deficiencia auditiva que no se identifica con la "comunidad sorda", no pertenece a ella y trata de integrarse en la cultura y en la comunidad mayoritaria (la oyente) a través del aprendizaje y utilización de sistemas de comunicación orales.

Esta distinción terminológica pone de manifiesto una realidad plural y heterogénea en el colectivo de personas sordas, que tiende a polarizarse en dos grupos distintos, con problemas en parte comunes y en parte diferentes, pero con necesidades y demandas bien determinadas.

En 1999 el INE estimaba en 967.261 el número de personas con limitaciones en la función auditiva, lo que representaba una tasa del 24,5‰ respecto a la población total. En cuanto al total de discapacitados, las personas con discapacidad auditiva suponían un 27,4%. Existe, no obstante, un gran desconocimiento social sobre este colectivo. La sociedad en general ignora lo que supone ser sordo en un medio mayoritariamente oyente. La concepción distorsionada y estereotipada de las personas sordas se convierte así en un importante factor de riesgo para su integración social.

> "[...] La mayoría de la gente piensa que somos deficientes, o ignorantes, o que tenemos muchísimos problemas para relacionarnos con la gente y sólo servimos para limpiar" (HVS).

Una prueba de este desconocimiento social y del desinterés de la Administración y del Poder Legislativo en relación con la población sorda es el hecho de que no existe todavía ninguna ley en nuestro país donde se refleje el derecho de las personas sordas al uso de su propia lengua. Siguen ignorándose los argumentos de la Confederación Nacional de Sordos de España (CNSE) a favor del reconocimiento oficial de la Lengua de Signos Española (LSE) por parte del Parlamento español y su posterior incorporación a la Constitución, considerándola como la lengua natural de las personas sordas y el principal vehículo de integración de este colectivo a la sociedad oyente.

La educación de las personas sordas, en busca de la calidad pretendida

Históricamente, la educación ha sido un factor débil de protección social para la población sorda. Los datos sobre educación aportados por la encuesta del INE de 1987 presentan una población sorda con un nivel educativo muy bajo y con elevados porcentajes de analfabetismo. Cerca de dos tercios de este colectivo se podían considerar analfabetos funcionales y los casos de personas sordas que tenían acceso a estudios universitarios eran anecdóticos.

Planteado así el problema, se proponen como vías prioritarias para la atención de las necesidades educativas de los alumnos sordos la integración educativa, la normalización curricular y la educación bilingüe, que,

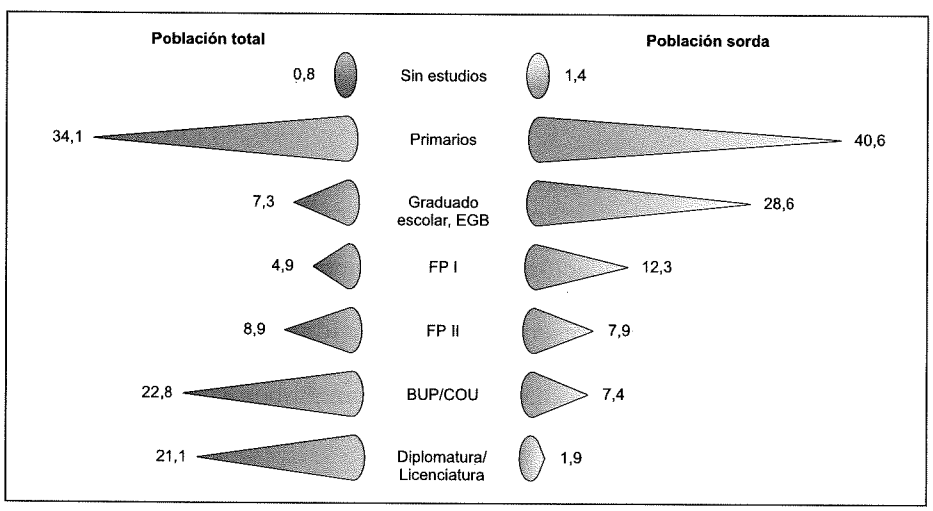
partiendo de la Lengua de Signos como vía principal de adquisición de conocimientos y habilidades comunicativas, lleve al aprendizaje de la lengua escrita, la lectura labial y el habla.

Este modelo conlleva la necesidad de nuevos recursos humanos. La figura del asesor sordo en Educación Infantil y Primaria es indispensable, pues actuaría como modelo sociolingüístico para los niños sordos, facilitando desde el aula el proceso natural de adquisición de la Lengua de Signos Española. También son necesarios los intérpretes de Lengua de Signos en aquellos centros de Educación Secundaria y universitaria con alumnos sordos.

Los problemas que surgen en la búsqueda de esta pretendida calidad educativa tienen que ver principalmente con la escasa formación del profesorado y la insuficiencia de profesionales de apoyo (un logopeda por cada 10-12 alumnos sordos, un profesor de apoyo por cada 20 alumnos sordos y un total de 21 intérpretes de la Lengua de Signos para la Educación Secundaria del territorio MEC).

Los esfuerzos de la administración educativa para solventar estos problemas se han dirigido a concentrar los apoyos en los centros de integración preferente de sordos. Esto significa un paso atrás en el proceso de normalización y sectorización educativa, pues el alumno sordo debe alejarse de su entorno próximo para acceder a los servicios educativos adecuados.

Gráfico 2 – Nivel de estudios alcanzado por personas sordas mayores de 18 años en la Comunidad de Madrid. En porcentaje. 1999



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Alvira Martín, F., Cruz Chust, A. y Blanco Moreno, F., *Los problemas, necesidades y demandas de la población con discapacidad auditiva en España*, IMSERSO, 1999.

Por otra parte, en las etapas postobligatorias (Bachillerato, Formación Profesional y universidad) prácticamente desaparecen los recursos humanos y tecnológicos de apoyo a los alumnos sordos (logopedas, intérpretes de la Lengua de Signos, profesorado de apoyo, etc.), aunque éstos siguen teniendo dificultades para recibir y procesar la información y, por tanto, los seguirían necesitando.

A partir de los datos de un estudio referido a la Comunidad de Madrid, se hacen patentes estas particularidades que delimitan un contexto educativo en el que sólo un 29,5% de las personas sordas de esta comunidad ha realizado y concluido estudios superiores a la Enseñanza Básica, frente a un 57,8% del total de los madrileños. También es llamativo el hecho de que sólo el 9,3% de las personas sordas obtengan títulos de Bachillerato o universitarios, frente a un 43,9% de la población total de esta comunidad autónoma (gráfico 2).

Personas sordas, un potencial laboral desaprovechado

La problemática laboral de las personas sordas participa en gran parte de los aspectos analizados para el conjunto de las personas con discapacidad, aunque con peculiaridades específicas. Nos centraremos más detenidamente en cuatro: los trabajos de baja categoría profesional que realizan, la insatisfacción general por las dinámicas laborales generadas en los centros especiales de empleo (CEE), la carencia de servicios de orientación profesional y laboral específicos para las personas sordas y, por último, los problemas asociados al puesto de trabajo.

La fórmula laboral del CEE es valorada positivamente por las asociaciones representativas del colectivo (CNES), siempre que su fin principal, como sistema de transición del trabajo protegido al mercado ordinario, no se desvirtúe.

> "[...] Nuestra gente (afiliados a la CNES) se queja de los bajos sueldos que reciben. Además, nos encontramos con que independientemente de sus habilidades, actitudes o inteligencia, en los CEE los sordos son peones, no hay encargados sordos, están infravalorados y específicamente marginados" (IC).

De esta forma, se busca prioritariamente la inserción laboral en el mercado ordinario, pues la discapacidad auditiva, en principio, sólo crearía dificultades en el desempeño de labores que requieran procesos de comunicación fluidos y constantes. Un ejemplo de estas posibilidades de empleo son las cadenas de montaje de coches de la marca OPEL en Zaragoza, donde trabajan 110 personas sordas, con niveles de productividad equivalentes o superiores a los de sus compañeros oyentes.

Estos procesos de inserción laboral se incrementarían con el apoyo de servicios de intermediación y orientación laboral específicos para personas sordas (SILPES).

"[...] En muchas entrevistas de intermediación, el entrevistador no dispone de intérprete y se limita a cumplir el trámite derivándolo sin haberse enterado mucho. Las barreras de comunicación impiden el consenso y el resultado es una deficiente atención al usuario sordo" (IC).

Por último, una de las situaciones problemáticas que cabría destacar está ligada al puesto de trabajo. Se trata del aislamiento que sufre en el propio lugar de trabajo, pues es difícil que coincidan más de dos o tres personas sordas y es muy habitual que los compañeros oyentes no hayan tenido con anterioridad contacto con una persona sorda. Por lo tanto, la comunicación entre compañeros de trabajo no existe prácticamente.

Barreras de comunicación: su invisibilidad las fortalece

Las personas sordas se encuentran a diario con infinidad de obstáculos, trabas o impedimentos que dificultan o limitan su libertad de comunicación. La invisibilidad de estas barreras hace que pasen inadvertidas tanto para los ciudadanos como para los legisladores. De esta forma, se convierten en el principal factor de riesgo para la integración y participación social plena de este grupo de población.

La información que reciben es mínima. Es obvio que los canales basados en la audición les resultan inaccesibles. Pero lo que no es tan obvio para la mayoría de los ciudadanos oyentes es que los canales visuales, por lo general, también son incomprensibles para ellos. Hemos señalado anteriormente que más de dos tercios de las personas sordas son analfabetas funcionales (CNES maneja el dato del 80%) y del tercio restante muy pocas dominan la lengua oral en su versión escrita con los niveles de velocidad y comprensión necesarios para seguir una película subtitulada o leer una novela.

Así, cuando la sociedad no ofrece medios alternativos para que las personas sordas accedan a la información (sin radio, televisión, prensa ni libros), surgen las barreras de comunicación.

Un factor de protección clave contra este tipo de barreras son los intérpretes de la Lengua de Signos, personas oyentes que dominan ambas lenguas (la Lengua de Signos y la lengua oral) y que actúan como mediadores comunicativos, facilitando la participación social de las personas sordas sin limitaciones comunicativas de ningún tipo. Los servicios realizados por estos intérpretes abarcan una variadísima gama de actuaciones: comparecencias ante los juzgados, conferencias y seminarios, consultas médicas y hospitalarias, entrevistas de trabajo, estudios superiores, gestiones particulares, etc.

Actualmente hay 193 intérpretes de la Lengua de Signos en el territorio español, concentrándose mayoritariamente en cuatro comunidades autónomas: Andalucía (60), Cataluña (30), Galicia (28) y Madrid (22); esto supone un 72,5% de los intérpretes de toda España.

No obstante, las asociaciones y federaciones de personas sordas no tienen cubiertas todas las demandas de servicios, ya que el cupo anual que determinan las Administraciones autonómicas o locales o una escasa financiación del servicio condicionan seriamente las posibilidades de interacción normalizada, de realización personal y de participación ciudadana a muchas personas sordas.

El derecho a la información es recogido por las Constituciones de todos los países democráticos del mundo. Sin el pleno ejercicio de ese derecho, la integración y participación plena en la sociedad es una entelequia. Sin embargo, los medios de comunicación social, y en concreto la televisión, como medio que más posibilita la accesibilidad de este colectivo, no siempre ofrecen una programación accesible.

Según un estudio de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT)[17], sólo el 4% de la programación emitida por la televisión en España en 1999 llevaba subtítulos para sordos. Frente a esto, Reino Unido ofrece entre un 30% y un 50% de su programación subtitulada. En Estados Unidos, todos los programas de nueva creación llevarán subtítulos a partir del 2006. Así mismo, este estudio revela que de las 90.430 horas de televisión emitidas en España en 1999, sólo 3.430 llevaban subtítulos. Tele Cinco fue la cadena que más horas de programación subtitulada emitió (1.500), seguida de TV3 (1.000); a continuación se sitúan las cadenas estatales (550) y Euskal Telebista (380).

Otras recomendaciones recogidas en este informe –que coinciden con las reivindicaciones planteadas por la CNES– son: la adaptación del teletexto de forma generalizada, la inclusión de los sordos en los controles de audiencia, la emisión de informativos y programas infantiles diarios en Lengua de Signos o la fabricación de vídeos que graben los subtítulos de teletexto.

Este estudio concluye afirmando que hace falta un marco jurídico que garantice la accesibilidad de las personas sordas a la televisión, así como un compromiso de mínimos por parte de las cadenas de emitir con subtítulos.

El desarrollo alcanzado por las tecnologías de la telecomunicación ha permitido el diseño y comercialización de dispositivos (teléfonos móviles de texto, ordenadores conectados a Internet, fax...) que reducen las barreras de comunicación de la población sorda. Al mismo tiempo, posibilitan una interacción social más fluida entre personas oyentes y sordas y de las personas sordas entre sí.

---

[17] Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, *Estudio sobre el servicio audiovisual de subtitulación para personas sordas o con pérdidas auditivas en el mercado televisivo español*, 2000 (no publicado). Véase http://www.cmt.es

Internet, mientras los códigos visuales sigan primando en el manejo del ordenador, puede convertirse en una fuente de información importante para las personas sordas. Por una parte, es una herramienta que les permite solicitar información, concertar citas, relacionarse con otras personas en tiempo real y sin limitaciones espacio-temporales, etc. Por otra parte, y gracias a la videoconferencia, podrán comunicarse a distancia con otra persona sorda utilizando la Lengua de Signos sin la mediación de un intérprete. Es preciso señalar que los costes de este sistema de telecomunicación son todavía demasiado elevados.

> "Las nuevas tecnologías, casualmente, son herramientas visuales. El día que el ordenador incorpore el mundo auditivo y para utilizarlo no haya que teclear o 'pinchar' iconos o textos, sino que se impongan programas de voz, la población sorda correrá el riesgo de quedar de nuevo aislada" (IC).

También existe una pequeña red de teléfonos de texto (2.000 aparatos) entre la población sorda de nuestro país. Esta pequeña "red familiar" la forman cuatro modelos de teléfono, que tienen el inconveniente de que no son compatibles entre ellos. Actualmente, el Centro de Intermediación del IMSERSO –que trata de salvar este tipo de incompatibilidades técnicas– intenta que cualquier persona sorda pueda comunicarse con otra oyente o viceversa, independientemente del modelo de terminal de que se disponga.

El fax se ha impuesto como el medio idóneo de telecomunicación para la población sorda: facilidad de manejo, posibilidad de identificar a la persona con la que se comunica a través de la escritura (la escritura como señal de identidad en vez de la voz), uso generalizado de terminales de fax en instituciones, empresas, particulares, etc.

Como hemos visto, los últimos avances tecnológicos han incidido positivamente en la superación de las barreras de comunicación que afectan a este segmento de población. Se han convertido en factores de protección imprescindibles ante la amenaza de aislamiento y falta de participación social que sufre este colectivo.

Corresponde ahora a la sociedad realizar un esfuerzo de cambio de perspectiva para contemplar a las personas sordas desde el ángulo de la posibilidad y de la capacidad, creando las condiciones que permitan a esta comunidad incorporarse y participar en los procesos sociales que marcan la evolución de nuestra sociedad en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos.

> "Pretendemos una coparticipación, una responsabilidad, el reconocimiento de cierto poder en la toma de decisiones en todo aquello que concierna a la población sorda. Hoy por hoy, no la tenemos. Estaríamos hablando de lo que denominamos proceso de 'empoderamiento', a través del cual obtendríamos la capacidad para influir en todos aquellos temas que incidan directamente sobre las necesidades específicas de las personas Sordas" (IC).

Pero también se hace necesario que las personas sordas admitan que la solución de los problemas precisa flexibilidad, como paso previo a que el aumento de la sensibilidad social haga de la convivencia con la diferencia y de la igualdad de oportunidades una realidad cotidiana en nuestra sociedad.

3.3 Enfermedad mental, la razón de la sinrazón

> "[...] Con 23 años sólo me faltaban tres asignaturas para acabar Derecho y tenía ilusión por encontrar un trabajo e independizarme algún día. Ahora, dos años después, es como si todo se hubiese detenido en mi vida y veo que mi futuro está en tener que vivir toda la vida con mis padres, y eso no es lo que yo quisiera para mi vida" (HVS).

Este sentimiento vital, provocado por una deficiencia, tendría distintas lecturas si la discapacidad sobrevenida fuese ceguera, sordera, enfermedad mental o problemas graves de movilidad.

Si fuese una deficiencia auditiva, nuestro personaje habría adquirido la lengua oral y su representación escrita; por tanto, contaría con muchas posibilidades, después de un período de adaptación psicosocial, de reiniciar un discurrir vital con un funcionamiento personal y social normalizado. En el supuesto de que correspondiese a una persona que ha sufrido una deficiencia visual, se podría interpretar como un mal momento de los que inevitablemente se pasan en la asunción de una ceguera sobrevenida. Pero, probablemente, nuestro personaje, una vez recuperado el equilibrio emocional y aceptada la nueva situación (con los procesos de rehabilitación básica y los apoyos necesarios), aprendería a manejarse como una persona ciega perfectamente integrada personal y socialmente. Similar interpretación podría hacerse de una persona que ha perdido la movilidad y precisa de una silla de ruedas para sus desplazamientos.

En cambio, si el origen de esta historia fuese una enfermedad mental –como es el caso–, el relato multiplica su crudeza, pues no se trataría de un sentimiento atribuible a un momento de desesperación dentro de un proceso de adaptación y rehabilitación, sino de un lúcido y certero análisis del posible futuro de la persona que la sufre.

Nadie le determinará las causas de su discapacidad ni él mismo en muchos momentos tendrá conciencia de su enfermedad. No ha habido traumatismo, accidente, infección o enfermedad previa. Tampoco se ha encontrado una alteración metabólica que explique la situación. Algunos psiquiatras le hablarán de posibles alteraciones en determinados transmisores químicos del cerebro (neurotransmisores), pero en todos los casos "los porqués" serán hipótesis por confirmar.

La sociedad casi siempre ha asociado la enfermedad mental con sucesos delictivos, violentos o con personas socialmente irrecuperables (vagabundos, drogadictos, etc.). Nunca se han ofrecido los suficientes recursos de atención y soporte social para dar respuesta a las variadas discapacidades y minusvalías que de dicha enfermedad se derivan (dificultades para el manejo y desenvolvimiento autónomo en las diferentes áreas de la vida personal y social).

De esta forma, los enfermos mentales acumulan un elevado número de factores de riesgo social (estigma, rechazo social, insuficiencia de recursos de atención, aislamiento, desempleo, etc.), que producen niveles máximos de vulnerabilidad social. Esto hace que muchas de estas personas (alrededor del 15% de los enfermos mentales crónicos[18]) se sitúen en zonas claramente asistenciales o de exclusión social.

Estamos haciendo referencia a un grupo de población variado y heterogéneo, con trastornos psiquiátricos graves y crónicos (esquizofrenia, trastornos maníaco-depresivos, psicosis, etc.) que limitan o impiden el desarrollo de sus capacidades funcionales en relación con aspectos de la vida diaria (higiene personal, autocontrol, autocuidado, relaciones interpersonales, ocio, trabajo, etc.) y que dificultan su participación e integración social normalizada.

En la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999 no hay un apartado específico dedicado a la enfermedad mental. No obstante, dentro del apartado "Deficiencias mentales" aparecen los grupos "Demencias" y "Otros trastornos mentales", donde propiamente se habrán incluido los enfermos mentales. Se cifra en 370.272 el número de personas de 6 y más años que se encuentran en esta situación, lo que supone una tasa del 9,9‰ de la población total. Son datos que coinciden sustancialmente con los resultantes de extrapolar los índices obtenidos en estudios epidemiológicos realizados en otros países, fundados en la comprobación de que existe una relativa constancia de este tipo de trastornos en todos los países y culturas: con datos referidos al Censo de 1991, se estimaba entre 239.234 y 358.851 el número de enfermos mentales crónicos en nuestro país, de los cuales un 15% –entre 35.885 y 53.827– se hallaban en riesgo de exclusión. Estas cifras nos sirven para aproximarnos a la magnitud e importancia social de la población con enfermedad mental crónica en España.

Por supuesto, no todas las personas que integran este colectivo presentan los mismos problemas ni ven afectada su vida personal, laboral, familiar y social de la misma forma. Tampoco sufren la misma gravedad psi-

---

[18] Consejería de Servicios Sociales. Comunidad de Madrid, *Documento Marco. Programa de atención a personas con enfermedad mental crónica*, 1999.

quiátrica y psicosocial ni seguirán la misma evolución. Sin embargo, presentan algunas dificultades y necesidades comunes vinculadas a su situación: la atención y tratamiento psiquiátrico, la atención en momentos de crisis, la rehabilitación psicosocial y el apoyo a la integración social, la inserción laboral, la ayuda económica y, por último, la protección y defensa de sus derechos, junto con la lucha contra la estigmatización social. Este último punto supone uno de los mayores factores de riesgo para la integración social de este segmento de población.

La peligrosidad, la violencia y la agresión son cuestiones que la opinión pública siempre ha relacionado con las enfermedades mentales graves.

> "[...] Relación que no es cierta. La población con enfermedad mental presenta índices de delincuencia inferiores a la media de la población general. Solamente el 3% de las personas con enfermedad mental comete actos delictivos en su vida. Por otro lado, los actos violentos en su inmensa mayoría se dirigen hacia sí mismos o hacia las personas de su entorno próximo (madre, familiares, etc.)" (IC).

En muchas ocasiones, la escasez y la difícil operatividad de los dispositivos de atención sociosanitaria (FEAFES denuncia que es frecuente un retraso de 48 horas e incluso de una semana en la atención de una urgencia psiquiátrica) explican la génesis de situaciones extremas en enfermos que con el tratamiento adecuado en el momento preciso no verían alterado su comportamiento. Por otro lado, teniendo en cuenta que el trastorno mental es utilizado en muchas ocasiones como condición eximente ante un delito penal, no es arriesgado suponer que la relación entre peligrosidad y enfermedad mental no es intrínseca, sino que está asociada a determinados estereotipos y actitudes sociales mantenidas históricamente por la sociedad española.

De la custodia al abandono, el asociacionismo familiar aporta soluciones

La reforma psiquiátrica española que se produjo a mediados de los años ochenta con la Ley General de Sanidad (1986) redujo drásticamente el número de camas en los hospitales psiquiátricos y cerró muchos de ellos. Al mismo tiempo, no se crearon servicios alternativos de atención sociosanitaria. Las personas con enfermedad mental fueron "puestas" al cuidado de sus familias sin la más mínima información de por qué, hasta cuándo o cómo tenían que actuar con el familiar enfermo. En esta situación, la familia, como primer cuidador del enfermo, fue la que sufrió más directamente, después de éste, los efectos negativos de la reforma. Una reforma, por otro lado, revolucionaria, pues suponía el desmantelamiento de los viejos manicomios, auténticos almacenes de enfermos en la mayoría de los casos.

> "Nadie se ocupó de contarles a los familiares que el sistema psiquiátrico había cambiado ni cuáles eran las alternativas de futuro. Absolutamente nada.

Fue la experiencia y la pericia de cada cual la que posibilitó descubrir los nuevos caminos, las nuevas terapias, e integrarse en el ámbito de la atención sociosanitaria" (IC).

Surge en este contexto el movimiento asociativo de familiares y allegados de enfermos mentales. La Confederación Española de Agrupaciones de Familiares y Enfermos Mentales (FEAFES) nace en 1988. Este movimiento asociativo, aunque reciente, se está desarrollando con gran vigor y en la actualidad agrupa a 130 asociaciones de toda España que representan a 30.000 familias.

Según un estudio de esta organización[19], las familias presentan las siguientes características: la media de edad de los cuidadores se sitúa en los 58 años, el 84% de los cuidadores vive con el enfermo y el 79% son mujeres. Por otra parte, la media de edad de las personas que son atendidas es de 34 años, la mayoría de ellos varones (73%).

En un principio, este movimiento asociativo a favor de las personas con enfermedad mental se configuró como grupos de autoayuda, de ayuda mutua, donde el apoyo entre los miembros era uno de los elementos fundamentales. Posteriormente, la defensa de los derechos de los enfermos y sus familias, juntamente con su representación ante la sociedad y la Administración, definieron los fines básicos del sector.

En la actualidad, FEAFES no es únicamente un instrumento para reivindicar derechos, sino que también actúa como armonizador de esfuerzos humanos (familiares, profesionales, voluntarios, etc.), aportando a la sociedad el capital humano de que dispone. Por ejemplo, asume la prestación directa del 5% de todos los servicios que se prestan en el sector –parece ser que el 90% de los servicios sociosanitarios necesarios para atender adecuadamente a este sector de la población todavía no se han creado[20]–. También ha puesto en funcionamiento el Centro Español de Información y Formación sobre la Enfermedad Mental (CEIFEM), que integra, entre otros muchos servicios, un centro de documentación específico sobre la enfermedad mental, además de un servicio de asesoría jurídica para todos los asuntos legales que atañen a la persona con enfermedad mental.

3.4 Personas con retraso mental: ciudadanos como los demás

Asumimos como punto de partida que el problema central en cualquier aproximación al tema de las personas con retraso mental en España se ha alejado de lo antropológico para acercarse claramente a lo social.

---

[19] FEAFES-Fundación ONCE, *Estudio europeo sobre las necesidades de familiares y enfermos mentales. Informe de resultados para Europa*, 1995, Madrid.

[20] Estudio de FEAFES sobre dispositivos sociosanitarios en Castilla y León, Extremadura y Aragón.

Durante los últimos 20 años, los conceptos de normalización, integración, entorno no restrictivo, desinstitucionalización, etc., han influido sustancialmente en la vida de las personas con discapacidad y muy especialmente en aquellas que presentaban retraso mental.

Así, en torno a los principios de normalización e integración[21] se forjaron las estructuras que apoyaron conceptualmente decisiones de enorme trascendencia para la vida de este colectivo: el traslado de personas con deficiencia mental de amplias instituciones a servicios y unidades de atención comunitaria mucho más pequeños; desde los talleres protegidos a distintas modalidades de empleo, incluido el empleo ordinario; desde contextos educativos y de ocio segregados a centros educativos y actividades de ocio integradas.

De esta forma, el colectivo de personas con retraso mental –139.859 entre la población de 6 y más años, según la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999, lo que supone el 3,8‰ de los españoles en ese grupo de edad– incrementó su presencia social y sus posibilidades de desempeñar *roles* normalizados.

Sin embargo, algunos de estos procesos, como la integración educativa y la Formación Profesional, están siendo revisados en la actualidad por parte de los afectados, los familiares, los profesionales y los representantes del movimiento asociativo.

> "[...] Y uno se pregunta a veces si más allá de la integración del puesto escolar lo que tiene que estar integrada es una escuela especial en el sistema educativo ordinario del país. Esa especie de satanización de los centros específicos no es justa. Nosotros defendemos a tope la integración educativa, pero hecha de otra forma. En su conjunto, el sistema está fallando" (IC).

De acuerdo con esto, el movimiento asociativo del sector se plantea que un ciudadano con retraso mental recibirá una atención digna, que responda a sus necesidades, si puede acceder a una red de servicios en los que sea adecuadamente atendido: disponer de estimulación temprana si lo necesita; transitar por el sistema educativo-formativo para adquirir conocimientos, habilidades y actitudes según su potencial; tener, si lo requiere, un centro de día o asistencial cerca del lugar de residencia de su familia; desarrollar una vida ocupacional o laboral en cualquiera de las modalidades de empleo.

Con esta finalidad, en 1999, FEAPS prestó servicio a 71.436 personas con discapacidad en sus 1.896 centros de atención repartidos por toda España, movilizando unos recursos humanos de 16.552 profesionales (tabla 8).

---

[21] Fundación Encuentro. CECS, *op. cit.*, 2000.

Tabla 8 – Recursos empleados por FEAPS en la atención de personas con retraso mental. 1999

Tipo de servicio	Centros	Usuarios	Profesionales
Atención temprana	122	3.267	677
Educación especial	227	7.981	2.768
Ocupacional	424	19.142	3.592
Especial de empleo	220	8.839	1.446
Atención residencial	390	7.422	3.259
Servicios de ocio	245	20.340	3.409
Otros servicios	268	4.445	1.401
Total	**1.896**	**71.436**	**16.552**

Fuente: FEAPS, *Memoria de Actividades*, 1999.

Por otro lado, otras vertientes del vivir y del convivir en una sociedad integrada para este sector de la población tienen que ver con las soluciones que se arbitren en asuntos relacionados con los problemas derivados del envejecimiento y la protección jurídica del discapacitado. En este sentido, el movimiento asociativo está trabajando, desde el CERMI, en el Estatuto Patrimonial del Discapacitado.

> "[...] El esfuerzo que durante toda la vida hacen los padres para acumular un capital, un patrimonio, que aporte al hijo discapacitado cierta garantía de continuidad en su atención y calidad de vida cuando ellos falten, debe tener, entre otras consideraciones, un tratamiento fiscal diferenciado" (IC).

Al mismo tiempo, todo lo relacionado con los procedimientos legales para la incapacitación y tutela de la persona con retraso mental, según opinión de familiares y representantes del sector, está comenzando a contemplar la infinidad de singularidades que cada solicitud de incapacitación y tutela puede presentar. El Código Civil permite, en cierta medida, que la declaración de incapacidad contemple en cada caso las circunstancias concretas de cada discapacitado, diferenciando, por una parte, la función de tutela administrativa en el ámbito económico y, por otra, la tutela personal. Sin embargo, el Poder Judicial no ha explotado todavía todas las posibilidades que este sistema ofrece.

> "[...] El Código permite que el juez diga: este discapacitado es incapaz para esto y para esto; o no puede manejar sus bienes, pero puede aquello o puede lo demás. Es decir, permite que el juez haga una declaración de incapacidad a la carta, atendiendo a las necesidades de la persona con retraso mental y respetando sus potencialidades" (IC).

Es necesario insistir en que los niveles de participación e integración social de las personas con retraso mental, así como su calidad de vida, sólo se asemejarán a los existentes en la población general si los agentes sociales y la sociedad en su conjunto se implican en la creación de mecanismos que permitan a este colectivo convivir, formarse técnica y humanamente,

desarrollar una actividad laboral, divertirse y relacionarse, envejecer y morir en los mismos contextos en los que lo hace el resto de los ciudadanos. Se debe garantizar durante todo su ciclo vital que sus limitaciones en la capacidad intelectual o en las habilidades para la adaptación social no serán un motivo para el aislamiento y la restricción de su acceso a la vida social.

El empleo de las personas con retraso mental. Principales amenazas

El análisis de la situación del empleo en las personas con discapacidad que hemos realizado ya contiene los elementos básicos que intervienen en el diagnóstico del empleo en el caso de las personas con retraso mental: problemas en la comercialización de los productos y en la financiación, déficit formativos en los trabajadores, escasa implicación de la iniciativa empresarial en el proceso, etc.

Sin embargo, es necesario considerar algunas circunstancias que inquietan al movimiento asociativo del sector por su posible repercusión negativa en la generación de empleo dentro del colectivo.

El sector de la discapacidad acepta como premisa que cualquier puesto de trabajo cuya actividad tenga una significación social y esté dignamente retribuido es adecuado para ser desempeñado por una persona con discapacidad. Desde esta perspectiva, tan válido es el empleo ordinario como el trabajo en un centro especial de empleo, el empleo con apoyo, el autónomo, etc.

> "[...] Nosotros (FEAPS) no condenamos ninguna modalidad de empleo, ni nos gusta que condenen ninguna de las que practicamos nosotros. Por razones obvias, apostamos por los centros especiales de empleo (CEE): presentan jurídicamente un esqueleto muy válido, hay una relación laboral de carácter especial regulada por un decreto e implican una retribución por lo menos como el salario mínimo interprofesional" (IC).

El papel trascendental que desempeñan los CEE en la inserción laboral de las personas con retraso mental se pone de manifiesto una vez más con los datos aportados por FEAPS en su memoria de actividades de 1999. Del total de empleos generados por esta organización durante el bienio 1998-1999 (230 empleos), el 80% fueron en centros especiales de empleo y en su mayoría bajo una modalidad de contratación temporal (72% de los contratos).

Vamos a presentar algunas de las circunstancias que pueden o pudieran suponer riesgos para la inserción y mantenimiento de la persona con retraso mental en el empleo:

➢ La aplicación del principio del *mainstreaming* puede ayudar a disolver los perfiles de necesidad de este sector de población. Este principio promueve la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades

en la elaboración, aplicación y seguimiento de todas las políticas, medidas y acciones realizadas en el ámbito nacional y comunitario.

"[...] Es difícil pronunciarse en contra, y no lo hacemos, pero nos encontramos con que dentro de esta corriente está el mundo de los excluidos (primer aspecto a delimitar) e incluido en este colectivo los discapacitados, y dentro del *mainstreaming* de los discapacitados está la situación de las personas con retraso mental, que presentan sus peculiaridades específicas, y que si no se perfilan claramente probablemente corramos un grave riesgo de vernos arrastrados por necesidades y problemas que no responden directamente a las necesidades de nuestro colectivo" (IC).

➢ La inversión por puesto de trabajo creado en un centro especial de empleo (dos millones de pesetas) no garantiza la realización de proyectos verdaderamente viables. Desde 1985, año en el que se reguló la creación de empleo en los CEE, no se ha revisado esa cantidad. Aunque suele verse complementada por la Fundación ONCE, nunca supera los tres millones de pesetas por puesto de trabajo.

"Con esa cantidad, hoy no se pueden desarrollar proyectos empresariales viables que garanticen la creación y mantenimiento de puestos de trabajo productivos; a lo mejor, en el sector servicios, jardinería, etc., pero no se crea empleo" (IC).

➢ Las actitudes de las familias ante las posibilidades laborales de sus hijos discapacitados entorpecen a veces su integración.

"Yo estoy acostumbrada a que esté conmigo, no me molesta, mi hijo es feliz así. ¿Qué necesidad tiene él de ir a ningún trabajo?" (EP).

Por otra parte, los posibles temores a que el hijo pierda la pensión al ser contratado han desaparecido, ya que está garantizada la rehabilitación de la prestación cuando se pierda el trabajo. En última instancia, es un problema esencialmente de actitudes familiares.

"[...] Si las familias creyeran en las posibilidades laborales de sus hijos con la misma fuerza y determinación que creyeron, en su momento, en la integración escolar, hoy la situación sería diferente" (IC).

➢ Las empresas mercantiles irrumpen en la gestión de servicios sociales. Se trata de grandes corporaciones empresariales, con actividad en distintos sectores de producción, que están comenzando a aparecer muy tímidamente en concursos para la adjudicación de la gestión de centros ocupacionales, centros de día, etc.

"[...] La precaución viene porque este tipo de empresas, que cuentan con tecnología específica diseñada para la atención de otros sectores de población (tercera edad principalmente), son incapaces de ofrecer una metodología de atención específica para dar respuesta a las necesidades particulares de la población con retraso mental, presentando como único activo ante la contratación con la Administración su política de precios" (IC).

➢ La falta de información global sobre el empleo en personas con discapacidad es endémica. Esta carencia se acentúa en relación con los CEE. El Inem cuenta con una base de datos sobre CEE que utiliza para distribuir las partidas económicas correspondientes, atendiendo a determinados parámetros que se aportan desde las comunidades autónomas.

> "[...] Pero no sabes con pelos y señales cuántos centros hay y cuál es la distribución global de recursos, ni dispones de datos globales que te permitan comparar costes de plaza en centros de distintas comunidades autónomas" (IC).

➢ Los baremos económicos priman sobre los criterios de calidad a la hora de valorar la gestión de los servicios, donde siempre se actúa con escasez de recursos para atender necesidades la mayoría de las veces perentorias. La incorporación de la eficiencia, la transparencia y la calidad de atención se convierte en una exigencia de la sociedad y en un compromiso ético de las organizaciones de minusválidos que crean o gestionan un servicio.

En el caso de las personas con retraso mental, las organizaciones agrupadas en torno a FEAPS –con más de 35 años de experiencia en la creación y gestión de recursos para el bienestar de las personas con retraso mental y sus familias– vienen desarrollando su Plan Estratégico FEAPS XXI desde 1997. Dicho plan, del que se han derivado protocolos específicos de calidad para la atención de las personas con retraso mental, presenta como ejes organizativos fundamentales la calidad y la eficacia.

> "Si la Administración correspondiente, además de los baremos económicos, valora la gestión de calidad, podemos estar tranquilos, pues estamos realizando grandes esfuerzos en la mejora de la calidad de servicio. Pero si el principal criterio de las Administraciones es el coste/plaza o el coste del servicio, ahí podemos comenzar a ir mal; nuestro sistema de valores y nuestra misión como movimiento asociativo (siempre dentro de una racional gestión económica), nos orientan a la búsqueda de la calidad en la atención a las personas con discapacidad" (IC).

Atrás quedaron los tiempos en que las instituciones que prestaban servicios en el ámbito de la discapacidad eran legitimadas plenamente por su labor, por atender a personas con minusvalía, por hacer "el bien". Hoy una organización de este sector recibirá legitimación social sólo si su labor se ajusta a determinados criterios de eficiencia y calidad, favoreciendo al mismo tiempo el incremento de los niveles de solidaridad y sensibilización social.

3.5 Personas con discapacidad física: el reto del acceso

Dentro del colectivo de las personas con discapacidad, la discapacidad física engloba al grupo más diverso en cuanto a tipo de deficiencias, discapacidades y minusvalías. De forma descriptiva las agruparemos en tres

grandes categorías (cuadro 7): discapacidades físicas motrices, en las que la deficiencia (pérdida o anormalidad de una estructura o función) afecta básicamente al sistema muscular (aparato locomotor); discapacidades físicas orgánicas, en las que la deficiencia afecta a otros órganos o estructuras fisiológicas (sistemas respiratorio, circulatorio, urinario...) sin repercusiones directas, en principio, sobre el sistema muscular; y discapacidades físicas mixtas.

Al mismo tiempo, las personas con estas deficiencias conforman el grupo más numeroso dentro del colectivo de discapacitados: alrededor de las dos terceras partes del total. Según los datos del INSERSO[22], en 1986, una tasa de incidencia próxima al 2% y una cifra cercana a los 800.000. Dentro de éstos, predominan las discapacidades motrices, que se aproximan a los dos tercios y superan el medio millón.

La diversidad y variedad que presenta este tipo de discapacidad hace que su estudio resulte especialmente complicado. No obstante, se vislumbra un conjunto de necesidades comunes. Se ha logrado que gran parte de este sector de población defina puntos de encuentro dentro de sus múltiples realidades personales y sociales y trate de articular instrumentos comunes con el objetivo de mejorar (como colectivo plural) su calidad de vida e incrementar sus niveles de participación social, desde una posición de igualdad con el resto de los ciudadanos, en una sociedad plural como la española.

Las distintas asociaciones que agrupadas en confederaciones o plataformas integran el movimiento asociativo de discapacitados físicos son el

Cuadro 7 – Clasificación de las discapacidades físicas

DISCAPACIDADES FISICAS MOTRICES	DISCAPACIDADES FISICAS ORGANICAS	DISCAPACIDADES FISICAS MIXTAS
➢ Sin afectación cerebral • Secuelas de poliomielitis • Lesión medular • Amputación • Espina bífida • Esclerosis de distintos tipos • Miopatía • Escoliosis • Malformaciones congénitas • Otras discapacidades motrices ➢ Con afectación cerebral • Parálisis cerebral • Accidente cerebro-vascular	➢ Asma infantil ➢ Epilepsia ➢ Dolor crónico ➢ Enfermedad renal ➢ Otras discapacidades físicas por enfermedad crónica	➢ Plurideficiencias ➢ Secuelas de hospitalización e inmovilización

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Aguado, A. L. y Alcedo, Mª A., "Las personas con discapacidad física", en Verdugo Alonso, M. A., *Personas con discapacidad*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 1995.

[22] Datos elaborados por el INSERSO a partir de INE, *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y minusvalías*, 1987.

instrumento básico para la unión de esfuerzos hacia ese fin común de calidad de vida y participación social en igualdad de condiciones para todas las personas con discapacidad física de España. La Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España (COCEMFE), principal organización española de discapacitados físicos y orgánicos, dispone de un conocimiento actualizado de la realidad social del colectivo, de sus necesidades y demandas; conocimiento que emplearemos como fuente de información en nuestro análisis de la realidad social de este sector de la población.

Salud y asistencia sanitaria

La calidad de atención y la mejora de las prestaciones sanitarias son un factor de protección social para los discapacitados físicos y orgánicos y un elemento esencial en la mejora de su calidad de vida.

De esta forma, COCEMFE propone un futuro Plan de Sanidad, que recoge una serie de medidas, entre las que se encuentran: la garantía de acceso de cualquier persona con discapacidad, por el mero hecho de serlo, a todos los servicios y prestaciones del Sistema Nacional de Salud y la revisión y ampliación de los catálogos ortoprotésicos, asumiendo la Seguridad Social el coste íntegro de las ayudas técnicas necesarias para que las personas con discapacidad puedan recuperar sus funciones.

Dentro de la reforma de este catálogo de prestaciones ortoprotésicas, una de las novedades más importantes (entró en vigor con fecha 1 de enero del 2000) es la que rompe con la limitación de prescripción de silla de ruedas eléctrica exclusivamente a los lesionados medulares (unos 20.000, alrededor de un 15% de todos los usuarios de sillas)[23]. A partir de ahora también se podrán prescribir, sin coste alguno, a pacientes con limitaciones funcionales graves del aparato locomotor causadas por enfermedad, malformación o accidente, siempre que así lo aconseje un dictamen médico previo.

En este contexto, es conveniente recordar algunos datos que nos permitan valorar la importancia de esta medida y nos aproximen a la realidad de un grupo con tanta visibilidad social y significación reivindicativa como el de personas con discapacidad usuarios de silla de ruedas.

Según datos del INSERSO (con una muestra de 2.500 personas con minusvalía en toda España)[24], un 18% de las personas con discapacidad física utilizaba de forma temporal o permanente silla de ruedas para desplazarse.

---

[23] Poveda, R., Lafuente, R., Sánchez-Cuesta, J., *Problemática de los usuarios de sillas de ruedas en España*, Instituto de Biomecánica de Valencia (IBV), Valencia, 1998.

[24] *Ibídem*.

Los accidentes cerebro-vasculares (29,5%), los síndromes neuromusculares (25%), las amputaciones de miembros inferiores (12%), las lesiones medulares (11%), junto con la parálisis cerebral (9%) y las secuelas de la poliomielitis (9%) serían los principales síndromes y enfermedades con más incidencia relativa en los usuarios de silla de ruedas[25].

El empleo de las personas con discapacidad física

Las principales acciones orientadas a favorecer la inserción sociolaboral de las personas con discapacidad física son desarrolladas por el movimiento asociativo y por el Inem.

Los servicios especializados de instituciones del sector como la Fundación ONCE (a través de Fundosa Social Consulting –FSC–) y COCEMFE (a través de los Servicios de Integración Laboral –SIL–) están promoviendo la inserción laboral de este sector de la población mediante acciones de sensibilización, mejora de las condiciones de empleabilidad y búsqueda de oportunidades de empleo. Como recoge la tabla 9, el 69,2% de las acciones formativas y el 75,3% de las inserciones laborales de personas con discapacidad física se gestionan desde el movimiento asociativo.

Así, de las 2.095 personas con discapacidad que encontraron empleo a través de las labores de intermediación de Fundosa Social Consulting, 1.473 (70,3%) fueron discapacitados físicos. De la misma forma, de los 7.518 alumnos que participaron en cursos de Formación Ocupacional desarrollados por este organismo, 4.964 (66%) eran discapacitados físicos.

Por su parte, COCEMFE, a través del Proyecto ILMO –Integración Laboral en Mercado Ordinario–, iniciado en 1998 y concluido en marzo de 2000, ha incorporado a cerca de 2.000 personas en procesos de formación, además de conseguir que 773 personas con discapacidad física encuentren empleo. Este empleo ha sido en su mayoría (90%) en el mercado ordinario, mientras que el resto se ha decidido por el autoempleo.

Tabla 9 – Resultados de las actividades de intermediación para la inserción laboral de personas con discapacidad física. 1999

	Fundación ONCE (FSC)		COCEMFE (ILMO)		Total FSC-ILMO	Inem		Total
	Nº	%	Nº	%	%	Nº	%	
Formación	4.964	54,6	1.324	14,6	69,2	2.799	30,8	9.087
Empleo	1.473	56,3	496	19,0	75,3	647	24,7	2.616

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fundosa Social Consulting, *Informe anual 1999*; y datos de COCEMFE.

[25] Análisis realizado por el Instituto de Biomecánica de Valencia sobre la base de datos proporcionada por el Área de Valoración del IMSERSO, 1997.

Por otro lado, el tipo de empleo generado para este colectivo es en su mayoría empleo en el mercado ordinario (66%), seguido de la ocupación en centros especiales de empleo (30%) y, por último, del autoempleo (4%)[26].

En cuanto al tipo de actividad, del análisis de los datos del *Informe anual 1999* de Fundosa Social Consulting se puede estimar que el mayor porcentaje de contrataciones se produce en el sector servicios, seguido de la industria.

El informe *Problemática de los usuarios de silla de ruedas en España*, realizado en 1997 por el Instituto de Biomecánica de Valencia, con el apoyo de Fundación ONCE y COCEMFE, señala: "Entre las diferentes ocupaciones destacan las de auxiliar administrativo, profesor/a, venta de cupones, programador, trabajos de artesanía y responsables de asociación".

Conscientes de la necesidad de sensibilizar al sector empresarial para crear las condiciones que posibiliten el acceso y la permanencia en el empleo de las personas con discapacidad física, COCEMFE está creando el Círculo de Empresarios por la Discapacidad. Pretende que sea un foro de discusión y asesoramiento para aquellas empresas que están contratando trabajadores a través de los Servicios de Integración Laboral de COCEMFE.

Accesibilidad: condición básica para la participación social

La presencia en nuestra sociedad de amplios grupos de población con discapacidad que reclaman el derecho a poder llevar una vida en convivencia con las menores dificultades posibles ha transformado el concepto de accesibilidad. De tal forma que en la actualidad el destinatario del contenido de ese derecho ya no es un sector de la población marginal, sino que adquiere la consideración de ciudadano de pleno derecho y de consumidor deseado. Cada vez están más presentes mensajes como "centro comercial 100% accesible", "turismo accesible", "edificio plenamente accesible". Se busca no la reducción de los factores de riesgo para la exclusión social, sino el acercamiento a un grupo de población específico como cliente deseado.

La evolución del concepto de accesibilidad hasta este tipo de enfoques ha requerido "una visión positiva de la estructura social, del descubrimiento de las oportunidades en lugar de los problemas y surge del conjunto de la sociedad civil" (IC). Este nuevo concepto ha dado lugar a una nueva denominación de los grupos de población que tienen limitadas, de forma temporal o permanente, su capacidad física, psíquica o sensorial: personas con movilidad reducida.

---

[26] SILBO, Boletín Servicios de Integración Laboral de COCEMFE, n. 11, abril 2000.

El nivel de accesibilidad es diferente en los distintos territorios del país. No existe una estrategia global, ya que es una de las competencias transferidas a las comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. De ahí la preocupación del movimiento asociativo del sector de la discapacidad y, muy concretamente, de COCEMFE, que ha presentado una interpelación parlamentaria para instar al Gobierno a que presente un Plan Nacional de Accesibilidad Integral que contemple "la adopción de medidas necesarias para superar los déficit existentes en el medio urbano, la edificación, el transporte y la comunicación; que defina todas las vías posibles de cooperación y coordinación con el resto de Administraciones Públicas, comunidades autónomas, diputaciones y ayuntamientos; y que anexione a dicho plan los compromisos presupuestarios de los ministerios a los que dicho plan afecte".

Los problemas de accesibilidad a edificios, en la propia vivienda, en los transportes y los distintos tipos de barreras urbanísticas condicionan el grado de autonomía personal, dificultan la participación e integración social y deterioran la calidad de vida de las personas con discapacidad física motora.

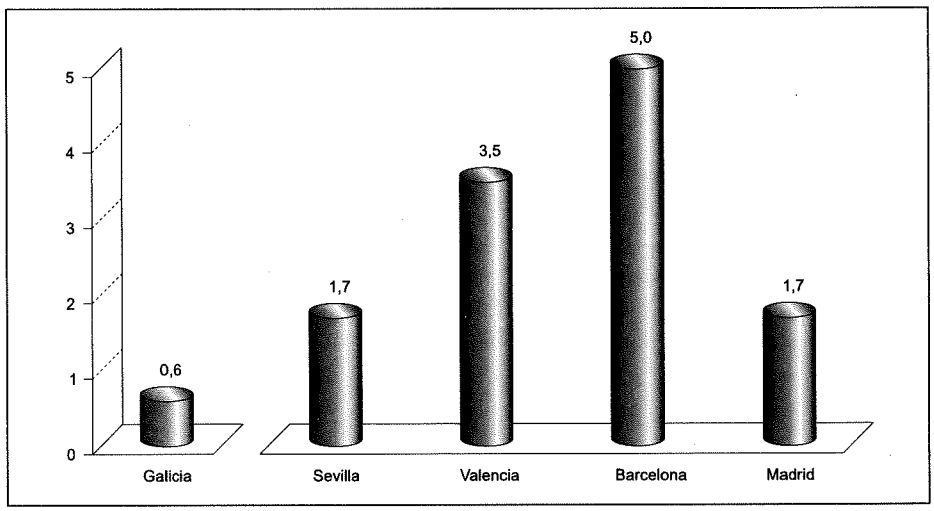
Según el referido informe del Instituto de Biomecánica de Valencia, el 25% de los usuarios de silla de ruedas vive en casas no adaptadas, siendo la incidencia de este problema superior en municipios de 100.000 a 999.999 habitantes. Se constata también que los problemas más frecuentes en las viviendas son los baños no adaptados y las escaleras sin accesos alternativos adaptados.

En lo que se refiere al transporte público, el mismo informe señala que, dentro de las bajas calificaciones que ha recibido por parte de los entrevistados, los mayores problemas hacen referencia a la ausencia de transporte público adaptado y a la escasa oferta de horarios. El autobús y el taxi son los medios de transporte público adaptados más habituales. Por otro lado, el 25% de los usuarios de silla de ruedas utiliza el coche propio, de los cuales un 69% dispone de alguna adaptación para conducirlo.

Los problemas de accesibilidad, movilidad y pleno uso del entorno urbano se ponen de manifiesto cuando sólo un 6% de los encuestados por el Instituto de Biomecánica de Valencia declaró que no existían, prácticamente, barreras urbanísticas en su ciudad. Como recoge el gráfico 3, Barcelona fue la ciudad mejor valorada respecto a su accesibilidad.

Por lo demás, las barreras urbanísticas más frecuentes, por orden de incidencia, son: bordillos y escalones excesivamente altos, dificultad de acceso a edificios o servicios públicos, mal estado del pavimento de las calles, mobiliario urbano mal emplazado, existencia de pendientes demasiado pronunciadas y el poco civismo y solidaridad del resto de los ciudadanos,

Gráfico 3 – Valoración, por usuarios de silla de ruedas, del nivel de accesibilidad. En porcentaje. 1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Poveda, R., Lafuente, R., Sánchez-Cuesta, J., *Problemática de los usuarios de sillas de ruedas en España*, Instituto de Biomecánica de Valencia (IBV), Valencia, 1998.

que sin ser una barrera física puede suponer un verdadero problema para los usuarios de silla de ruedas (por ejemplo, coches mal aparcados).

3.6 A modo de resumen

El cuadro 8 condensa y presenta de manera descriptiva las opiniones, apreciaciones, valoraciones y sentimientos que las personas con discapacidad y los informantes clave de las asociaciones del sector expresaron a lo largo de las entrevistas que mantuvimos con ellos sobre los distintos contenidos que hemos analizado en este capítulo.

Se produce un alto grado de coherencia entre las necesidades, inquietudes y demandas recogidas a lo largo de esas entrevistas y las necesidades y demandas detectadas a partir de estudios empíricos cuantitativos realizados para algunas de las discapacidades. No obstante, existen diferencias de énfasis, determinadas generalmente por el tipo de discapacidad al que se haga referencia.

Sirva, pues, este cuadro no sólo para concluir el estudio de la realidad social de este importante sector de la ciudadanía española, el de las personas con discapacidad, sino como criterio de validación y evaluación de avances futuros en la realización de los objetivos de igualdad de oportunidades y de plena participación de este colectivo en la vida social de nuestro país.

Cuadro 8 – Necesidades percibidas por las organizaciones del sector de la discapacidad en España

	Personas ciegas o deficientes visuales	Personas sordas	Personas con enfermedad mental	Personas con retraso mental	Personas con discapacidad física
Organización	• Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE). Socio Fundador del CERMI.	• Confederación Nacional de Sordos de España (CNSE). Socio Fundador del CERMI.	• Confederación Española de Agrupaciones de Familiares y Enfermos Mentales (FEAFES). Socio Ordinario del CERMI.	• Confederación Española de Organizaciones a favor de las Personas con Retraso Mental (FEAPS). Socio Fundador del CERMI.	• Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España (COCEMFE). Socio fundador del CERMI.
Empleo	• Inserción laboral en áreas de actividad no relacionadas con la venta del cupón. • Cumplimiento de las medidas alternativas a las cuotas en la contratación de personas con minusvalía. • Sensibilización e información en el sector empresarial. • Solidaridad con el resto del colectivo para la formación y la creación de empleo.	• Creación de puestos para personas sordas en el mercado ordinario. • Creación de servicios de intermediación y orientación laboral específicos para personas sordas. • Empleos en actividades cualificadas y socialmente valoradas. • Sensibilización e información en el sector empresarial.	• Creación de empleo en sus diferentes modalidades. • Incremento de la población activa en el sector.	• Mejora del tratamiento económico y fiscal de los centros especiales de empleo (CEE). • Disponer de una fuente centralizada que aporte datos globales sobre empleo en CEE. • Hacer de la calidad un valor estratégico en la gestión del empleo desde los CEE. • Coordinación en temas de empleo entre instituciones, comunidades y Estado. • Potenciación de actividades ocupacionales para personas gravemente afectadas.	• Potenciar los servicios de intermediación y orientación laboral. • Dar prioridad al empleo en el mercado ordinario y autoempleo. • Cumplimiento de las cuotas de reserva de empleo para discapacitados. • Sensibilización e información al sector empresarial.
Accesibilidad	• Eliminación de barreras de acceso a la información. • Accesibilidad a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. • Sensibilización social para el cumplimiento de las medidas legales de accesibilidad.	• Eliminación de barreras de comunicación. • Medios de comunicación accesibles. • Mantenimiento de los apoyos tecnológicos y profesionales en las etapas educativas postobligatorias (Bachillerato, Formación Profesional y universidad). • Incremento del número de intérpretes de la Lengua de Signos (ILS).	• Eliminación de barreras sociales.	• Eliminación de barreras sociales y de comunicación.	• Eliminación de todo tipo de barreras arquitectónicas y urbanísticas. • Transporte terrestre, aéreo y marítimo accesible. • Sensibilización social en el cumplimiento de las medidas de accesibilidad. • Desarrollo del Plan Nacional de Accesibilidad Integral.

Sigue **Cuadro 8 – Necesidades percibidas por las organizaciones del sector de la discapacidad en España**

	Personas ciegas o deficientes visuales	Personas sordas	Personas con enfermedad mental	Personas con retraso mental	Personas con discapacidad física
Sanidad	• Fomento de las actuaciones para la prevención y atención temprana de deficiencias.	• Valoración de riesgos en los implantes cocleares.	• Creación de dispositivos de atención sociosanitaria para el enfermo y su familia. • Elaboración de un Plan Nacional de Salud Mental. • Atención eficaz en las urgencias psiquiátricas. • Investigación farmacológica.	• Fomento de las actuaciones para la prevención y atención temprana de deficiencias.	• Revisión y ampliación de los catálogos ortoprotésicos. • Planes de prevención y tratamiento precoz de la discapacidad. • Creación de centros de referencia para la atención de los grandes tipos de discapacidades físicas y orgánicas. • Incremento de la red de servicios para la atención de personas gravemente afectadas.
Participación social y calidad de vida	• Integración en todos los niveles de la enseñanza, incluida la universitaria. • Apoyo a los instrumentos legales atribuidos a la ONCE. • Mantenimiento y potenciación de los servicios sociales de la organización. • Participación en el sector de loterías activas.	• Reconocimiento oficial de la Lengua de Signos Española (LSE). • Integración en todos los niveles de la enseñanza, incluida la universitaria. • Poder de decisión sobre los temas relacionados con la población sorda ("empoderamiento"). • Incremento de la presencia de personas sordas en puestos de responsabilidad socioeconómica. • Sensibilización social sobre potencialidades de las personas sordas.	• Eliminación del "estigma" y la marginación social. • Armonización de esfuerzos humanos (familiares, profesionales, enfermos, voluntarios) en torno a un movimiento asociativo fuerte. • Apoyo sistemático y continuado a las familias cuidadoras. • Medidas terapéuticas y psicosociales que reduzcan el aislamiento social del enfermo. • Respuesta a las necesidades de los enfermos mentales sin hogar. • Agilidad en los procedimientos de incapacitación judicial y unidad de jurisdicción o actuación. • Legislación que permita la tutela a fundaciones familiares.	• Desarrollo del Estatuto Patrimonial del Discapacitado. • Desarrollo de todas las posibilidades que el vigente sistema de Incapacitación y Tutela ofrece. • Incrementar la participación integrada en ámbitos de ocio y cultura normalizados. • Crear dispositivos de apoyo a las familias cuidadoras.	• Construcción de centros de día y de larga estancia para los miembros del colectivo gravemente afectados. • Aplicación efectiva de los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades. • Integración en todos los niveles de la enseñanza, incluida la universitaria. • Infraestructuras de ocio y cultura plenamente accesibles.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos obtenidos en investigación cualitativa realizada para la elaboración de este capítulo.

Parte Quinta

TERRITORIO

Capítulo V

ESTRUCTURA URBANA Y PROCESOS DE EXCLUSIÓN

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. ¿El fin de la ciudad tradicional?

En nuestras ciudades asistimos a la paradoja de la coexistencia de profundos y amplios procesos de aumento de la diversidad sociodemográfica (sobre todo en la tipología familiar y en las formas de convivencia intergeneracional), étnica y cultural y una experiencia vital cada vez más circunscrita a ámbitos espaciales y sociales homogéneos. El contacto con la diversidad es fundamental en la construcción del individuo como persona y como ciudadano. En la sociedad, la experiencia cotidiana de la diversidad facilita, a través del encuentro y el conocimiento, que se reduzcan los riesgos de fractura social y, en último término, el enfrentamiento o la violencia. Por ello, la pérdida de la diversidad se convierte en un factor relevante en los procesos de exclusión en la ciudad actual.

Es precisamente la diversidad y el encuentro/convivencia lo que diferencia de manera fundamental lo que podemos denominar modelo norteamericano y modelo europeo tradicional de ciudad. Desde la teoría ecológica, una corriente con amplia implantación en el urbanismo norteamericano, se considera la segregación urbana como un proceso natural: las zonas cultural y socialmente homogéneas en que se estructura la ciudad son "áreas naturales", resultado de un proceso espontáneo frente al cual poco puede hacer la intervención política y racional. La hegemonía absoluta de la libre economía de mercado sobre la intervención pública lleva a la exacerbación de estos planteamiento en ciudades como Los Ángeles y Houston. Los resultados de este proceso son bien conocidos: desigualdades sociales crecientes, aumento de la violencia urbana, "militarización" del espacio, reducción de la esperanza de vida en ciertos colectivos marginales, incremento del gasto destinado a políticas penitenciarias, destrucción de los espacios públicos... En resumen, desaparición de la *civitas*.

El modelo de la ciudad tradicional europea toma como unidad de base el barrio, un espacio abarcable en el que se desarrollan las diferentes actividades cotidianas (residencia, trabajo, ocio, consumo, educación) y donde los espacios comunes, abiertos y accesibles, permiten y estimulan la mezcla de los diversos grupos demográficos, sociales, culturales y étnicos que lo habitan. Sin embargo, la morfología de las ciudades europeas se acerca progresivamente al modelo norteamericano de suburbanización.

En los últimos años, en el contexto de la economía y la sociedad informacional que estructuran el proceso de globalización, asistimos, en palabras de Manuel Castells, al surgimiento de la ciudad dual, "una estruc-

tura social urbana que existe sobre la base de la interacción entre polos opuestos e igualmente dinámicos de la economía informacional, cuya lógica de desarrollo polariza la sociedad, segmenta grupos sociales, aísla culturas y segrega los usos del espacio compartido"[1]. La valorización y defensa de la ciudad tradicional europea adquiere, por tanto, mayor sentido y gravedad en la situación actual.

2. Por una ciudad y una sociedad integradoras

Dispersión, fragmentación y homogeneización son aspectos característicos en la configuración actual de la ciudad que acentúan los procesos de exclusión social que sufren algunos grupos y zonas. Las personas mayores con escasos recursos económicos, los inmigrantes, los jóvenes con condiciones formativas y laborales precarias, las mujeres que encabezan hogares monoparentales, las personas que habitan barrios desfavorecidos ven aumentar los riesgos de exclusión social o sus efectos en virtud de esa nueva configuración de la ciudad.

La relación entre la estructura de las ciudades y los procesos de desintegración social que sufren los grupos a los que acabamos de referirnos es fácil de percibir. No lo es tanto, sin embargo, que esa estructura de la ciudad contribuye de manera significativa a hacer más vulnerable a la sociedad en su conjunto. El modo de vida que impone esta ciudad debilita las afiliaciones, las vinculaciones, la relación social. Al igual que la capacidad de soporte y de arrastre de una red depende del número de nudos que la componen, la reducción de la densidad y de la multiplicidad de relaciones sociales abre nuevas y más anchas vías hacia la exclusión y la desintegración social.

Esto debería hacernos más conscientes de la importancia social y política de los procesos de construcción de la ciudad, tanto desde el punto de vista de su desarrollo espacial como de los modelos de convivencia y de relación social. Hay quienes prefieren esperar a que en nuestras ciudades se produzca una más que improbable "solución de equilibrio natural", no exenta, por otro lado, de unos "inevitables" y elevados costes sociales. No obstante, la ciudad es básicamente una construcción social en la que se manifiestan de manera privilegiada las opciones y los valores de una sociedad.

La complejidad y multiplicidad de los ámbitos y de las políticas que intervienen en la configuración de la ciudad –vivienda, redes de comunicación y de transporte, planificación urbana y estratégica, equipamientos y

[1] Castells, M., *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, p. 309.

servicios...– no debe en modo alguno justificar la falta de implicación ciudadana y mucho menos que los técnicos, los profesionales y los políticos se arroguen la capacidad y el derecho a definir la forma de la ciudad.

Más allá de la calidad de vida de los ciudadanos y de su pretendida libertad de elección, lo que está en juego es un modelo de sociedad y de persona: "A largo plazo, por consiguiente, debemos confrontar nuestras decisiones sobre el crecimiento urbano con una serie de valores culturales predominantes que queremos preservar o aumentar. Si no lo hacemos, podremos ver cómo surgen nuevas series de valores culturales, y si las actuales tendencias siguen su curso, podrán conducir a violentos conflictos e incluso a la autodestrucción final de la sociedad. La sensibilidad del género humano no puede permanecer eternamente inmune a los cambios que el hombre, a través de sus propias acciones, está introduciendo en el medio ambiente. Por tanto, es conveniente que de cuando en cuando reflexionemos sobre el hecho de que 'el verdadero problema no es tanto qué tipo de ambiente queremos, sino qué tipo de hombre queremos"[2].

[2] Harvey, D., *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI, Madrid, 1989, p. 85.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Un modelo de crecimiento segregador

Todo análisis de los procesos básicos de una sociedad ha de tener en cuenta necesariamente el estudio de su organización espacial. La ciudad constituye el tejido espacial de la vida y las actividades cotidianas de gran número de personas. La estructuración y los modelos de desarrollo de las ciudades son reflejo de las opciones y los condicionantes de una sociedad y determinan a su vez en buena medida el modo de vida y las necesidades de quienes las habitan.

Como afirma Robert Ezra Park, representante de la teoría ecológica de la ciudad, desarrollada en los años veinte y treinta en la Universidad de Chicago, "la ciudad se encuentra enraizada en los hábitos y costumbres de la gente que la habita. La consecuencia de esto es que la ciudad posee a la vez una organización moral y física; ambas interactúan de forma tal que se modifican mutuamente"[3]. Esta cita refleja la dialéctica con la que en la tradición occidental se ha definido a la ciudad: la unión indisociable de un territorio físico (*urbs*) y de una comunidad de ciudadanos que la habitan (*civitas*). La ciudad es lugar de y para el encuentro, el diálogo y la convivencia. Desde una perspectiva más estrictamente sociológica, podemos afirmar que, en la medida en que las relaciones sociales se manifiestan en el territorio, la estructura espacial de las ciudades constituye un indicador privilegiado de los fenómenos sociales.

La reflexión sobre la ciudad adquiere un protagonismo creciente en un escenario mundial en el que se aprecia una tendencia constante y acelerada hacia la urbanización. Aunque se habla cada vez más del fenómeno de la contraurbanización –el proceso de desplazamiento de personas y actividades económicas desde las grandes ciudades hacia los pequeños asentamientos periurbanos y rurales–, sobre todo en los países anglosajones[4], a nivel global se constata un aumento ininterrumpido de la concentración de la población en las ciudades. Según los estudios de la ONU, actualmente uno de cada dos habitantes del planeta vive en un contexto urbano; hacia la mitad del próximo siglo se prevé que sean tres de cada cuatro. Durante décadas, la capacidad de atracción de las ciudades se basó en las oportunidades de trabajo y de negocio que ofrecían. Sin embargo, como señala Philippe Haeringer, "esta atracción se puede ejercer ahora al margen de la

---

[3] Cita recogida en Leonardo, J., *Estructura urbana y diferenciación residencial. El caso de Bilbao*, CIS/Siglo XXI, Madrid, 1989, p. 21.

[4] Véase Ferrás Sexto, C., "El fenómeno de la contraurbanización en la literatura científica internacional", *Ciudad y Territorio*, n. 117-118, 1998, p. 607-627.

economía. Numerosos casos muestran que puede proseguir a un ritmo sostenido aun cuando todos los sectores generadores de empleo estén en crisis o hayan desaparecido. La ciudad llega a ser culturalmente un lugar obligado de vida para la mayoría de los hombres"[5]. Parece responder mejor que las pequeñas poblaciones a sus necesidades de trabajo, de ocio, de salud y de educación.

En los países del Tercer Mundo y en los que se encuentran en vías de desarrollo este proceso de urbanización ha sido masivo y caótico. Las ciudades han multiplicado en poco tiempo su población. Incapaces de dar respuesta a las necesidades de sus nuevos pobladores, se han convertido en los escenarios preferentes de las más diversas formas de pobreza y marginación y en la manifestación más palpable del aumento de la desigualdad social y económica. Este tema ha suscitado un gran interés y preocupación en aquellos lugares del mundo donde se ha producido un crecimiento explosivo de las que ya se denominan "megaciudades". La pérdida de las tradicionales estructuras de apoyo sociales y económicas agudizan las desigualdades de todo tipo, que se materializan en el espacio conformando un mero agregado de mundos cada vez más cerrados sobre sí mismos. El surgimiento de las "ciudades fortificadas", amuralladas, saturadas de sofisticados dispositivos de seguridad y vigiladas día y noche por guardias privados, es la imagen más reveladora de una absoluta segregación física y social, la negación de la ciudad como *civitas*.

Pero el aumento de la desigualdad, la exclusión y la fragmentación no es privativo de los procesos de desarrollo urbano a los que acabamos de referirnos. Como señala Robert López, "más de cuatro millones de norteamericanos, mayoritariamente blancos y conservadores, viven en universos cerrados, protegidos por barreras, vigilantes y reglamentos interiores draconianos. Las calles son privadas, los colegios son privados, la policía es privada, las conducciones de todo tipo son privadas. Algunas comunidades han llegado a la secesión, rompiendo con las autoridades locales y proclamándose independientes"[6]. Esas personas pueden vivir (trabajar, comprar, disfrutar de múltiples alternativas de ocio, acudir a servicios de salud, educativos, etc.) sin exponerse al riesgo de contacto directo con el mundo exterior, y especialmente con los pobres y excluidos. Existen ciudades enteras, como Los Ángeles o Houston, donde ése es el modelo predominante.

En las ciudades europeas, aunque globalmente la situación no es comparable a la que acabamos de describir, es cada vez más intenso el debate que pone en relación el modelo de desarrollo urbano predominante en las

---

[5] Citado en Spector, Th., "La prospective urbaine. Un état des lieux", *Futuribles*, n. 229, marzo de 1998, p. 32.

[6] *Ibídem*, p. 46.

últimas décadas y las situaciones de creciente desigualdad y exclusión social. Algunos autores empiezan a hablar de un auténtico *apartheid* urbano, entendiendo por tal el aumento de la desigualdad y la exclusión social y de la fragmentación de la ciudad. Se trata de un debate que se ha avivado en estos últimos años, cuando el tema de la inmigración se ha planteado con una intensidad desconocida hasta ahora al confluir una mayor presión demográfica de los países emisores con un incremento de la demanda de los países receptores. Pero este mayor protagonismo inducido por el fenómeno inmigratorio ha ayudado a que salga a la luz la situación de segregación espacial que con frecuencia viven otros colectivos, a la vez que plantea la pregunta por el modelo social de ciudad que se está desarrollando y los factores básicos que determinan su organización espacial. Lo más importante en lo que se refiere a las ciudades europeas es que esa creciente fragmentación urbana no es el resultado de una invasión desordenada para la que no están preparadas las ciudades del Tercer Mundo y de los países en vías de desarrollo, sino la consecuencia directa de un modelo de ciudad y de un estilo de vida racionalmente buscado y planificado.

1.1 El proceso de urbanización español

La distribución de la población española muestra una preponderancia cada vez más clara de los hábitats urbanos (tabla 1). En 1998, el 75,7% de la población de nuestro país vivía en municipios de más 10.000 habitantes, umbral que habitualmente se establece para definir dichos hábitats; en 1981, dicho porcentaje era del 73% y en 1970 del 66,5%. El crecimiento

Tabla 1 – Evolución de la población según el tamaño del municipio. En porcentaje. 1900-1998

	Hasta 1.000 habitantes	De 1.001 a 2.000 habitantes	De 2.001 a 10.000 habitantes	De 10.001 a 50.000 habitantes	Más de 50.000 habitantes
1900	14,84	12,69	40,26	18,60	13,61
1910	13,45	12,03	39,52	20,04	14,95
1920	12,03	11,18	38,10	20,78	17,91
1930	10,51	9,99	36,63	22,64	20,23
1940	9,53	8,83	32,82	23,89	24,93
1950	8,54	8,20	31,18	21,40	30,67
1960	7,55	6,97	28,70	21,05	35,72
1970	5,83	5,16	22,52	22,43	44,05
1981	4,62	4,04	18,33	22,01	51,00
1991	4,22	3,79	17,02	23,59	51,38
1998	3,97	3,59	16,74	24,56	51,15

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Poblaciones de hecho de los municipios españoles según los censos oficiales de 1900 a 1981*, 1987; INE, *Los municipios CERCA* (CD-ROM), 1995; e INE, *Anuario estadístico 1999*, 2000.

más importante ha correspondido a las ciudades de más de 50.000 habitantes y especialmente a las más grandes, a partir de las cuales se han creado populosas áreas funcionales urbanas.

El proceso de urbanización de las ciudades de nuestro país ha seguido en las últimas décadas dos modelos claramente diferenciados, separados por un período de transición[7]:

— En el período de expansión económica que comprende la década de los sesenta y la primera mitad de los setenta, las ciudades crecieron de forma concentrada y compacta en torno a sus periferias. De este modo, la ciudad conservaba su condición de centro estructurador de la vida y la actividad económica, administrativa, comercial y social.

— Entre 1975 y 1985, en un contexto de crisis económica y fuerte aumento del desempleo y la inflación, se interrumpió el proceso de crecimiento físico de las ciudades, debido principalmente a la caída de la demanda de viviendas y oficinas. Aunque en los planes urbanísticos de los años ochenta se empiezan a apreciar algunos de los elementos que caracterizarán la estructuración de las ciudades en los años noventa –ampliación y diseminación del espacio industrial, especialización funcional del territorio...–, la mayoría de las actuaciones se desarrollan en la zona central y en las zonas más próximas a ella, lo que indica que se está más cerca del modelo concentrado y compacto propio del período anterior.

— En 1985 comienza la recuperación económica que habría de prolongarse hasta comienzos de los años noventa; 1986 es el año de nuestro ingreso en la Comunidad Económica Europea. En esas fechas se inicia también, como consecuencia de procesos ligados directa o indirectamente a ambos hechos –y que genéricamente podemos englobar bajo el término de modernización de la economía y de la sociedad española–, un cambio radical en las formas de crecimiento de nuestras ciudades: del modelo espacial de la ciudad concentrada y compacta característico de los dos períodos anteriormente considerados se pasa a otro cuyo rasgo dominante es la progresiva suburbanización y descentralización metropolitana.

Este proceso es patente en todas las grandes ciudades españolas. Los datos de la tabla 2 son bien ilustrativos a este respecto: mientras que, como señalamos anteriormente, el porcentaje de población que vive en zonas urbanas no ha dejado de aumentar en nuestro país en los últimos años, la mayor parte de las grandes ciudades españolas ha perdido habitantes en el período 1986-1998 y su peso en relación con la población total de la provincia se ha reducido.

---

[7] Véase Alonso Teixidor, L. F., "Modelos de crecimiento y cambios espaciales recientes en las ciudades españolas. Un panorama desde el fin de siglo", *Papeles de Economía Española*, n. 80, 1999, p. 231-247.

Tabla 2 – Evolución de la población de las principales ciudades españolas. Valor absoluto y porcentaje respecto al total de la provincia. 1986-1998

	1986		1991		1996		1998	
	Capital	%	Capital	%	Capital	%	Capital	%
Madrid	3.058.182	64,0	3.010.492	60,8	2.866.850	57,1	2.881.506	56,6
Barcelona	1.701.812	36,9	1.643.542	35,3	1.508.805	32,6	1.505.581	32,3
Valencia	729.419	35,1	752.209	35,5	746.683	34,4	739.412	34,0
Sevilla	651.084	42,3	683.028	42,2	697.487	40,9	701.927	40,9
Zaragoza	573.662	69,6	594.394	71,0	601.674	71,4	603.367	71,7
Málaga	563,332	49,0	522.108	45,0	549.135	44,0	528.079	42,6
Bilbao	381.506	32,4	369.839	32,0	358.875	31,5	358.467	31,5
Las Palmas	356.911	47,5	354.877	46,2	355.563	42,6	352.641	41,5
Murcia	303.257	30,1	328.100	31,4	345.759	31,5	349.040	31,3
Valladolid	327.452	66,7	330.700	66,9	319.805	65,2	319.946	65,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; e INE, *Padrón municipal de habitantes 1986. Resultados nacionales*, 1989.

Así pues, los tejidos urbanos compactos y continuos, característicos de las ciudades hasta mediados del siglo XX, van dando paso a ciudades que se dispersan por sus periferias siguiendo los ejes marcados por las principales vías de comunicación. Este proceso, que durante décadas afectó únicamente a las grandes metrópolis nacionales o regionales que vieron aumentar rápidamente su población, es ya un fenómeno común a todas las ciudades españolas. Retomando el argumento con el que iniciábamos este capítulo, cabe preguntarse cómo influye esta nueva organización espacial de la ciudad en las relaciones y en los procesos sociales que en ella se desarrollan. De modo general, podemos afirmar que la extensión y dispersión creciente de nuestras ciudades se traduce en fragmentación y debilitamiento de la relación y cohesión social. Se ven afectadas muchas de las estructuras que sostenían los procesos básicos de integración social de los habitantes en la ciudad tradicional.

2. Nueva *urbs*, ¿nueva *civitas*?

En este apartado vamos a analizar con cierto detenimiento algunos de los factores que más influencia tienen en el proceso de organización espacial de nuestras ciudades, así como sus repercusiones en los procesos sociales que acabamos de comentar. Se trata de ir descomponiendo esas grandes tendencias en los múltiples componentes que están en su origen y cuya interrelación acaba dando forma a la ciudad y, en gran medida, a la vida personal y social de quienes la habitan.

2.1 Dónde y cómo vivimos

En el espectacular crecimiento físico de las ciudades en la segunda mitad del siglo XX la vivienda ha desempeñado un papel fundamental. La fuerte inmigración del campo a la ciudad en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta incrementó notablemente la población de muchas ciudades y las necesidades de alojamiento. En esa época las ciudades españolas crecieron, pero lo hicieron de una manera concentrada, en continuidad con la trama urbana existente. Al mismo tiempo, alrededor de los grandes núcleos urbanos, surgieron las "ciudades dormitorio", que acabaron constituyendo ciudades independientes con una densa red de interrelaciones.

La situación actual podría parecer paradójica: la población permanece básicamente estable y se construyen más viviendas que nunca. Baste señalar que en el quinquenio 1995-1999 se iniciaron en nuestro país casi 1,9 millones de viviendas. El tránsito por la periferia de las ciudades ilustra el aumento constante y acelerado de las zonas urbanas. El crecimiento del parque de viviendas no responde, por tanto, al crecimiento de la población, pero no es ajeno a los procesos demográficos.

Aunque no se puede establecer una total coincidencia entre ambos fenómenos, sí que se puede atribuir parte del aumento del número de viviendas al crecimiento de los hogares. Éstos registraron en la década 1981-1991 un incremento de un 11,96%, muy superior al aumento de la población, que fue sólo de un 4,47%. Este crecimiento de los hogares se debe en gran medida a la diversificación y a la reducción del tamaño de los mismos. Dentro de las transformaciones que han caracterizado la evolución de los hogares en las últimas décadas merece destacarse el aumento de los hogares unipersonales y de los monoparentales. Entre 1981 y 1991 los unipersonales pasaron de representar un 10,2% a un 13,39%. Con todo, todavía estamos lejos de los valores de otros países europeos. En 1991, Alemania, Dinamarca, Finlandia y Suecia tenían más de un 30% de hogares unipersonales; en Austria, Bélgica, Francia, Holanda y Reino Unido dicho porcentaje se situaba entre el 25% y el 30% (tabla 3).

El aumento de las rupturas matrimoniales incide también en el incremento de hogares y en la demanda de vivienda, al escindirse en dos el hogar familiar. También en este aspecto, la comparación con Europa muestra un potencial de incremento considerable (tabla 3). No obstante, no siempre la ruptura matrimonial lleva a la ocupación de una vivienda más, ya que se produce una notable reducción de la renta resultante que hace a veces difícil acceder a una nueva vivienda, máxime cuando es escasa la oferta de viviendas en alquiler a precios reducidos.

Finalmente, en los últimos años ha empezado a adquirir gran relevancia en algunas ciudades la demanda de vivienda por parte de inmigrantes extranjeros. Cabe recordar que, como se refleja en el estudio sobre la in-

Tabla 3 – Porcentaje de hogares unipersonales respecto al total de hogares y divorcios por cada 100 matrimonios en la Unión Europea

	Hogares unipersonales (1991)	Divorcios por 100 matrimonios (1995)
Alemania	33,63	39,35
Austria	29,67	42,39
Bélgica	28,43	68,06
Dinamarca	34,39	37,36
España	13,39	16,50
Finlandia	31,71	59,08
Francia	27,13	45,96
Grecia	16,23	17,18
Holanda	29,96	41,94
Irlanda	20,21	–
Italia	20,59	9,32
Luxemburgo	25,52	35,05
Portugal	13,86	18,73
Reino Unido	26,71	52,77
Suecia	39,58	66,96
Total	**26,75**	**(*) 35,41**

(*) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques démographiques*, varios años.

migración que ocupa la Parte Segunda de este Informe, entre 1990 y 1999 el número de extranjeros residentes legales en España aumentó un 189,5%: pasó de 276.796 a 801.332.

Por tanto, algunos procesos demográficos pueden explicar en parte el incremento del parque de viviendas y, en consecuencia, la extensión de las ciudades. No obstante, el carácter disperso y fragmentado de ese crecimiento en los últimos años remite a otros factores en los que la vivienda tiene también un papel significativo.

Así, en la segunda mitad de los años ochenta, la mejora del empleo y el aumento de la renta familiar disponible impulsó a muchas familias a buscar una mayor calidad de vida, que en el caso de las viviendas se concretó en exigencias de mayor tamaño, baja densidad y más disponibilidad de equipamientos y servicios comunitarios (jardín, piscina...). Empezaron a proliferar también las promociones de viviendas unifamiliares, sobre todo adosados y urbanizaciones de bloques abiertos con zonas privadas de esparcimiento. Desde el inicio de los noventa más del 20% de las licencias de obra se han concedido para viviendas unifamiliares, un dato que ilustra la importancia creciente que ha ido adquiriendo este tipo de viviendas. La planificación urbana también contribuyó a este proceso de extensión y dis-

persión, con nuevas exigencias legales en materia de espacios libres, equipamientos y zonas verdes y altura de los inmuebles.

Las nuevas tipologías y las exigencias urbanísticas en materia de vivienda son factores relevantes en el hecho de que las ciudades hayan ido perdiendo su carácter compacto y con ello algunos de los rasgos que han definido tradicionalmente la vida urbana. Se vive más "hacia dentro" –con los de la urbanización, con los del bloque de viviendas...–; la proximidad característica del barrio se debilita. El sentido individualista y privatístico prima en un contexto marcado por la reducción del espacio de relación social no restringida o predeterminada.

La dispersión provocada por estas nuevas tipologías de vivienda se conjuga con el precio para configurar una ciudad fragmentada en barrios más ricos y más pobres, cada vez más diferenciados y separados. El precio de la vivienda actúa como un potente factor de segmentación y de homogeneización en la ciudad. En primer lugar, expulsa hacia la periferia a todos aquellos –cada vez más– que no pueden pagar los precios de la ciudad central. Los datos de la tabla 4 indican qué perfil socioeconómico de familias e individuos no pueden acceder a las viviendas de las grandes ciudades españolas. Para acceder a una vivienda de tipo medio, esto es, de 75 m^2, con una hipoteca por el 80% del valor de la vivienda, a un tipo de interés del 4,19% y un plazo de amortización de 20 años, el umbral mínimo necesario en junio de 1998 era de 4,1 veces el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) en Barcelona, de 3,4 en Bilbao, de 3,3 en Madrid y de 1,6 en Sevilla. En los dos últimos años, esos umbrales se han elevado considerablemente. A los individuos o familias con ingresos inferiores a este nivel mínimo les queda la opción de los pisos sociales[8] o trasladarse a poblaciones del extrarradio.

Tabla 4 – Renta media necesaria para acceder a una vivienda en los distritos más baratos de Barcelona, Bilbao, Madrid y Sevilla. Junio 1998

	Precio medio del m^2 de la vivienda nueva	Salario mínimo necesario	Renta media
Barcelona	204.201	280.940	4,1
Bilbao	168.956	232.450	3,4
Madrid	163.545	225.005	3,3
Sevilla	79.999	110.063	1,6

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Escudero Musolas, A., *Estudio del mercado inmobiliario español 1974-1999*, CISS, Valencia, 1998.

[8] En el caso de Madrid, y según los datos más recientes de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, el perfil sociodemográfico de los adjudicatarios de estos pisos sociales indica que son las mujeres solas con hijos las que representan una mayor proporción (40%), las siguen los pensionistas (27%), los jóvenes (22%), los inmigrantes (18%) y los gitanos (14%). Véase *El País*, 5 de octubre de 2000.

En lo que podemos denominar ciudad central, un mercado fuertemente alcista de los precios, como el que se ha vivido en los últimos años, no hace más que acentuar la segregación espacial y social en función de los niveles de renta. Las áreas residenciales más apreciadas quedan reservadas a los segmentos de mayor capacidad de renta; las familias de rentas bajas y medias ven cada vez más acotadas sus posibilidades de elegir la zona de la ciudad donde quieren residir. Aunque la vivienda siempre ha sido un instrumento de diferenciación socioeconómica, en los últimos tiempos tiende a manifestarse una segregación en función también de características como la edad, la etnia o la situación familiar, cuyas consecuencias las sufren principalmente las personas mayores, los inmigrantes y los jóvenes con condiciones laborales precarias.

La calidad y las condiciones de habitabilidad de las viviendas y la oferta de alquiler son elementos que también intervienen en la configuración de los procesos de segmentación y homogeneización en la ciudad. En zonas del interior de la ciudad con una buena localización, la escasa calidad de las viviendas y sus precarias condiciones de habitabilidad pueden ser el desencadenante de procesos que conduzcan incluso a la formación de guetos, la manifestación más extrema de la fragmentación social urbana. Muchos de los moradores tradicionales de estas zonas –básicamente aquellos cuya situación económica se lo permite– las abandonan en busca de mejores condiciones. Los inmuebles liberados, por su difícil venta, se ponen en el mercado de alquiler con unas rentas muy bajas que atraen a colectivos con escasos recursos económicos.

Esta situación es frecuente en los cascos históricos de las ciudades, lugar donde se localizan preferentemente las viviendas con condiciones de habitabilidad deficientes y la oferta de alquileres bajos. La protección de que gozan los cascos históricos, junto a la dificultad que conlleva el acondicionamiento de las viviendas a los nuevos estándares de calidad de vida, hace que se pidan alquileres bajos por unas viviendas que a veces a duras penas merecen el nombre de tales. El resultado es la concentración de población inmigrante de países pobres y de mayores con escasos recursos económicos en estas zonas.

Este proceso característico de los cascos históricos se está empezando a producir también en algunos barrios de promoción pública donde se asentaron grupos homogéneos de población en la década de los cincuenta y los sesenta. Envejece su población, formada mayoritariamente por personas con un nivel económico y formativo medio-bajo. Las viviendas comienzan a manifestar los efectos de una construcción de baja calidad y el entorno urbano resulta poco atractivo. De nuevo, el bajo precio relativo de sus inmuebles, tanto en venta como en alquiler, que se deriva de esta situación atrae a población con bajos recursos y a los inmigrantes.

El alquiler no sólo está relacionado con la segregación de grupos sociales con escasos recursos económicos. Su débil presencia en el mercado inmobiliario español es un factor añadido de homogeneización social. La estrechez de la oferta de alquiler y su concentración en determinadas zonas restringe la movilidad residencial y dificulta, por ejemplo, que padres e hijos puedan vivir cerca. Contribuye, por tanto, a que se acentúen los desequilibrios demográficos entre unas y otras zonas de la ciudad y a la ruptura de la convivencia intergeneracional. En la ciudad tradicional este problema se manifestaba de forma mucho menos acusada: aunque las diferentes generaciones no habitaran bajo el mismo techo, sí lo hacían en espacios urbanos poco distantes, y la diversidad de la oferta inmobiliaria permitía un cierto agrupamiento familiar y el mantenimiento de las relaciones intergeneracionales.

La ruptura de la convivencia intergeneracional no sólo tiene como consecuencia la pérdida de diversidad social en los barrios, sino que dificulta también la provisión por parte de las familias de algunos servicios que no cubren –o lo hacen insuficientemente– las políticas de bienestar de las distintas Administraciones y las organizaciones sin ánimo de lucro. En este sentido es especialmente significativo el caso de las personas mayores dependientes[9], para quienes los cuidados familiares constituyen el principal soporte y el instrumento básico de su integración social.

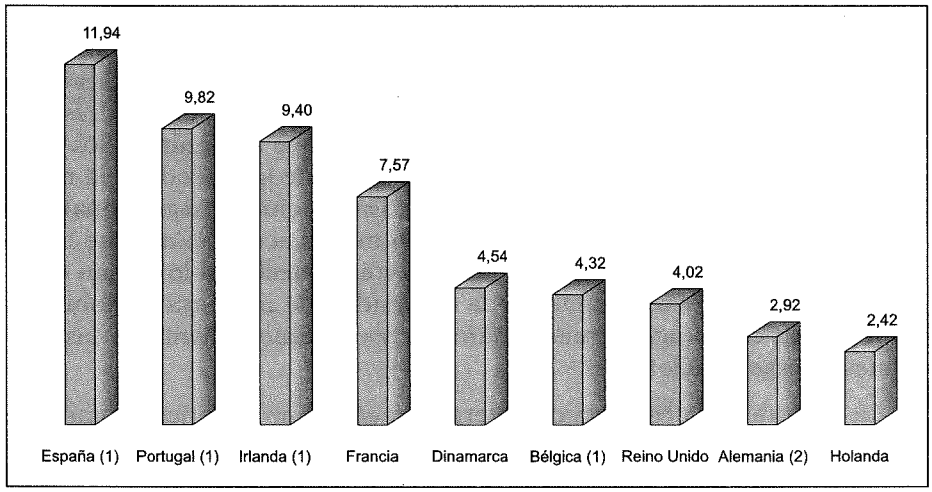
Política de vivienda

En todas y cada una de las variables que hemos analizado –precio, nuevas tipologías, régimen de tenencia, condiciones de habitabilidad– lo que podemos denominar política de vivienda ha desempeñado y sigue desempeñando un papel clave. La vivienda es uno de los bienes sociales más importantes y así se reconoce en nuestra Constitución y en todas aquellas que se inscriben en un Estado social de derecho. De ahí que, desde perspectivas muy diferentes, las Administraciones condicionen notablemente todo lo relacionado con la vivienda. ¿Qué influencia tiene la política de vivienda en los procesos característicos de la configuración de las ciudades?

Respecto al aumento del parque de viviendas –y, en consecuencia, de la dimensión del espacio urbano–, es, en parte, resultado de una política fiscal y económica que tiene en el suelo, en la vivienda y en el sector de la construcción unas fuentes muy importantes de ingresos, de actividad económica y de empleo. La política inmobiliaria se ha centrado hasta ahora en fomentar la construcción de obra nueva, en detrimento de la rehabilitación, reconversión y reutilización del patrimonio ya construido. Uno de los resultados de todo ello es el elevado porcentaje de viviendas desocupa-

[9] Véase el capítulo III de este Informe.

Gráfico 1 – Viviendas desocupadas en los países de la UE. En porcentaje. 1998



(1) Datos de 1991. (2) Datos de 1993.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1999*, 2000.

das que existe en nuestro país. Como se aprecia en el gráfico 1, en España casi el 12% de las viviendas están desocupadas, el porcentaje más alto de toda la Unión Europea; respecto a un buen número de países la diferencia es realmente llamativa.

Como señalan Cortés y Paniagua, "desde hace tiempo se ha constatado tanto en España como en otros países la ineficacia de los modelos productivistas, expansivos y los efectos directos que tienen sobre la degradación física y social de las viviendas y de la ciudad existente, así como el despilfarro que supone por la captación de los siempre escasos recursos financieros disponibles, en detrimento muchas veces de la intervención sobre la ciudad existente con recursos disponibles en infraestructuras y equipamientos y sin costes adicionales de transporte"[10]. En este sentido, sería importante que la Administración actuase de alguna manera sobre el parque de viviendas desocupadas en las ciudades y que, a través de la política de vivienda, contribuyera a orientar la actividad del sector de la construcción hacia la conservación.

Respecto a los procesos de segmentación y homogeneización sociodemográfica, parece claro que el juego del mercado en la oferta inmobiliaria no permite recomponer la diversidad de los barrios (familiar, social e intergeneracional). Existe un acuerdo bastante general entre sociólogos y ur-

[10] Cortés, L. y Paniagua, J. L., "La vivienda como factor de exclusión social", *Documentación Social*, n. 106, 1997, p. 97.

banistas en la opinión de que sólo el sector público podría facilitar una mayor diversidad de oferta inmobiliaria en los barrios, haciendo un uso social del abundante suelo público del que dispone y promoviendo y construyendo distintos tipos de vivienda, en venta y en alquiler. Hasta ahora, sin embargo, los resultados efectivos de las políticas de vivienda en este aspecto presentan muchos déficit.

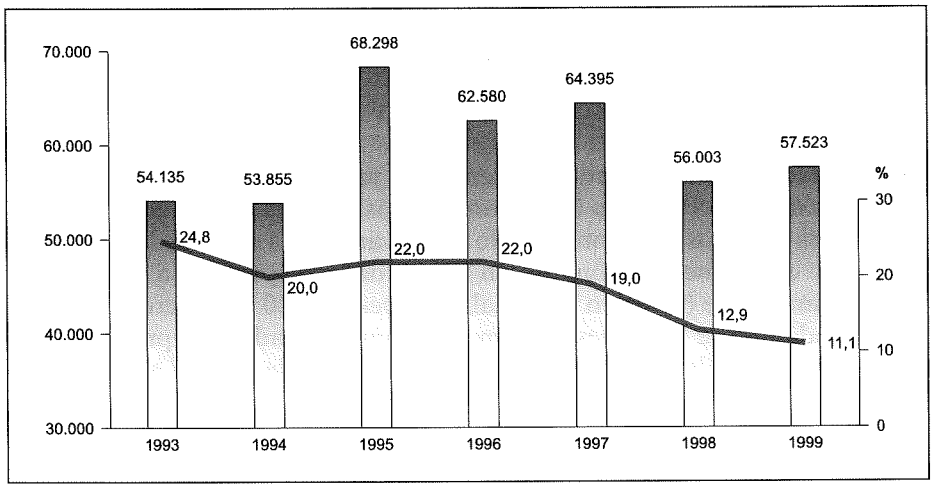
En relación con el régimen de tenencia, ya comentamos en nuestro *Informe España 1995*[11] como las sucesivas legislaciones en materia de arrendamientos urbanos han contribuido decisivamente a que el alquiler pasase de ser el régimen dominante en las ciudades españolas a representar una mínima parte (15%) en la actualidad. Desde 1950 los diferentes planes de vivienda que se han puesto en marcha han primado siempre la propiedad sobre el alquiler. A las restricciones a la movilidad social a las que antes hacíamos referencia, habríamos de añadir –al menos como hipótesis– que la preponderancia casi absoluta de la propiedad sobre el alquiler contribuye a la segmentación y a la homogeneización social desde el momento en que introduce a la inmensa mayoría de los propietarios –de forma consciente o inconsciente– en la lógica de la inversión. Se acepta y alienta que la vivienda constituye el principal bien de inversión, con lo que son los propietarios los principales interesados en la revalorización de los inmuebles y ésta depende en no poca medida de que la zona mantenga o aumente el nivel socioeconómico de sus habitantes y no se vea afectada por procesos de degradación urbana o social que se asocian a la presencia de determinados grupos (gitanos, drogodependientes, inmigrantes de países pobres...).

La vivienda de protección oficial podría contribuir a recuperar, mantener o generar diversidad social en las distintas zonas de la ciudad. La situación actual, sin embargo, es poco esperanzadora a ese respecto: la proporción de viviendas de protección oficial iniciadas se ha reducido a mínimos. Como se puede apreciar en el gráfico 2, la vivienda protegida ha pasado de suponer el 24,8% del total en 1993 a un 11,1% en 1999. Desde un punto de vista social, esto significa que se ha reducido considerablemente la capacidad de la intervención de las Administraciones para dar respuesta a una demanda social básica y para equilibrar la oferta desde el punto de vista territorial. Como ya hemos comentado, la dinámica del mercado de la vivienda libre es segmentador desde el punto de vista socioeconómico; prácticamente la única posibilidad de romperla es la intervención pública expresamente dirigida a ello; si ésta no hace más que debilitarse, se fortalecen los procesos de segregación.

---

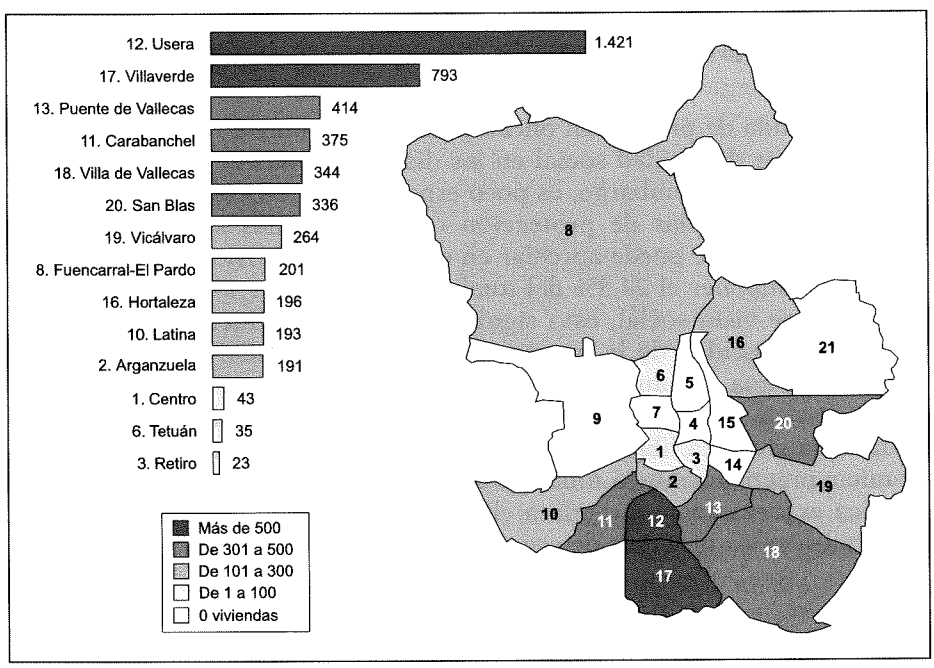
[11] Fundación Encuentro. CECS, "La vivienda: ¿negocio o factor de bienestar?", *Informe España 1995*, Madrid, 1996, p. 351-409.

Gráfico 2 – Evolución de las viviendas de protección oficial iniciadas. En valor absoluto y en porcentaje sobre el total de las viviendas iniciadas. 1993-1999



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico*, varios años; y datos del Ministerio de Fomento.

Gráfico 3 – Construcción de viviendas de protección oficial prevista por la Empresa Municipal de la Vivienda en Madrid para el año 2001



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de la Empresa Municipal de la Vivienda.

Complementariamente a ese debilitamiento de la actuación de las Administraciones Públicas, la intervención directa de éstas –que es lo que verdaderamente asegura que se construyan– tiende a concentrarse en determinadas zonas, casi siempre las de menor nivel socioeconómico. El caso de Madrid es muy ilustrativo a este respecto (gráfico 3). Las viviendas protegidas que la Empresa Municipal de la Vivienda tiene previsto iniciar en el año 2001 se concentran en los distritos más desfavorecidos.

Puede parecer lógico que se construyan las viviendas allí donde está la población que más las necesita. No obstante, aunque la distancia y las diferencias son muchas, conviene no olvidar que es en los barrios de promoción pública de los años 1950-70 donde se concentra la mayor parte de la población española que vive en barrios en crisis. Los datos de la tabla 5 muestran que el desfavorecimiento en las promociones de vivienda se deriva fundamentalmente de las condiciones socioeconómicas de sus habitantes. Se trata en muchos casos de polígonos de realojamiento de una población con una situación socioeconómica bastante precaria y de los inmigrantes con escasos medios económicos que llegaron a las grandes ciudades en los años del desarrollismo. Ello explica que estos barrios sigan siendo áreas de población muy vulnerable, como reflejan las altas tasas de paro y de población sin estudios, lo que se correlaciona con un bajo nivel de ingresos relativo. En este contexto hay que destacar la estrecha relación que existe entre las actuales situaciones de desfavorecimiento y una política social de la vivienda que no tuvo en cuenta que la ineludible respuesta a las necesidades de alojamiento de esa población debería haberse complementado con otras medidas que evitaran la homogeneización social y la concentración de los factores de vulnerabilidad[12].

Tabla 5 – Características socioeconómicas de la población y de las viviendas en barrios desfavorecidos, por formas de crecimiento urbano. En porcentaje. 1991

	Total de la población desfavorecida	Población		Viviendas		
		Paro	Sin estudios	Sin agua	Sin WC	Sin baño/ducha
Cascos históricos	17,2	27,6	21,6	2,0	5,5	14,3
Áreas urbano-centrales	21,4	29,2	24,9	0,8	3,4	5,6
Promociones de viviendas	31,3	33,6	26,3	0,2	0,8	1,1
Áreas urbano-periféricas	30,1	30,8	27,7	1,0	2,9	5,1
Total barrios		**30,8**	**25,7**	**0,9**	**2,9**	**5,8**
Total municipios (más de 50.000 habitantes)		**18,9**	**15,0**	**0,3**	**1,1**	**2,2**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Arias Goytre, F., "Las periferias sociales: los barrios desfavorecidos en las ciudades españolas", *Documentación Social*, n. 119, 2000.

[12] Véase Arias Goytre, F., *La desigualdad urbana en España*, Ministerio de Fomento, 1999.

No se puede negar que las Administraciones Públicas, y especialmente los ayuntamientos, son conscientes de estos problemas y pretenden conseguir la diversidad sociodemográfica en los nuevos barrios. Es frecuente que en los planes urbanísticos de las zonas de expansión de la ciudad se contemple un porcentaje entre el 40% y el 50% de vivienda protegida. No obstante, en muchas ocasiones las previsiones de oferta de vivienda de protección oficial en determinadas actuaciones urbanísticas no se cumplen. Resulta difícil que, en un contexto de alta demanda, un promotor privado promueva vivienda de protección oficial en el mismo barrio donde en vivienda libre obtiene precios que en algunos casos duplican los de aquélla. Incluso para los promotores que quieren entrar en el mercado de vivienda de protección oficial los altos costes del suelo y la inadecuación de los precios máximos de estas viviendas a la realidad actual hacen que no sea rentable invertir en este tipo de vivienda. En ocasiones, se recurre a la picaresca o al fraude para cobrar precios más elevados. Curiosamente esto suele ocurrir en barrios nuevos que por su ubicación presentan un alto potencial de revalorización. Al final, si la Administración no interviene directamente en la promoción y construcción de esas viviendas, el intento de dar variedad social, económica y demográfica a esos barrios se habrá frustrado.

En otro sentido, hay que señalar también dentro de las políticas de vivienda la escasez de actuaciones específicas dirigidas a grupos con graves dificultades de acceso a la vivienda. Entre éstos destacan los jóvenes que no pueden emanciparse por su precaria situación económica, las personas que ni siquiera pueden adquirir una vivienda de protección oficial y los inmigrantes, que con frecuencia se ven obligados a vivir hacinados en viviendas con precarias condiciones de habitabilidad. Todos ellos se ven afectados especialmente por la prácticamente inexistente oferta pública o protegida de vivienda en alquiler.

De cuanto hemos comentado podemos concluir que no existe en nuestro país una verdadera política *social* de la vivienda. En este ámbito, la intervención de las Administraciones es básicamente indirecta, a través de la fiscalidad. Según datos de la Asociación Nacional de Gestores de Cooperativas y Comunidades de Viviendas (Agecovi)[13], el 90% del gasto público en vivienda no se produce como tal gasto, sino como dinero de la recaudación fiscal no percibido por el Estado. Un modelo de política social de la vivienda es lo que dejan traslucir las palabras del alcalde de Viena: "En Viena tenemos unas 220.000 viviendas municipales, que nos permitieron en el pasado, en el presente y en el futuro mantener en orden la construcción de vivienda social. Esto significa poder ofrecer espacio de vivienda para aquellas gentes de nuestra sociedad que no disponen de ingresos elevados. La

[13] Véase *Cinco Días*, 23 de junio de 2000.

otra parte de las viviendas sociales, las llamadas viviendas cooperativas, completan eso. Se puede decir que 450.000 viviendas, casi la mitad de las viviendas de Viena, son viviendas sociales. Éste es un nivel considerable, que permite hacer política de vivienda en la ciudad"[14].

Sin llegar a la escala de Viena, también en nuestro país encontramos ejemplos de algunas ciudades donde se han llevado a cabo experiencias que podemos catalogar de política social de vivienda, orientada no sólo a facilitar el acceso a la misma a grupos sociales vulnerables, sino a romper los procesos de fragmentación y homogeneización que conducen a la formación de guetos. Así, Valladolid cuenta ya con una larga tradición de utilización de la vivienda como instrumento de integración social de grupos marginales a lo largo de los años ochenta. La novedad de estos programas de integración estriba en la aplicación del criterio de la dispersión, de modo que el realojamiento no genere nuevos guetos, y en la adaptación de los nuevos alojamientos a las necesidades reales (número de miembros, actividad económica, costumbres, etc.) de los beneficiarios, rehuyendo la homogeneización.

2.2 La ciudad planeada

La dispersión, fragmentación y homogeneidad características de las ciudades actuales son el resultado de procesos económicos y sociales, pero también, y no en poca medida, de las opciones de los planes de ordenación urbana. En este sentido, se puede afirmar que "el urbanismo ha jugado un papel de amplificador y revelador de una sociedad cada vez más dual, que genera de manera creciente desigualdad social, segregación, precariedad económica, psicológica y cultural"[15].

En la planificación urbana de nuestras ciudades han imperado durante la segunda mitad del siglo XX los principios racionalistas y funcionalistas

Cuadro 1 – Principios racionalistas y funcionalistas de la arquitectura moderna expuestos en la *Carta de Atenas*

Art. 29: "Las construcciones altas, situadas a gran distancia unas de otras, deben liberar el suelo a favor de grandes superficies verdes".

Art. 53: "Las dimensiones de las calles, inadecuadas para el futuro, se oponen a la utilización de las nuevas velocidades mecánicas y a la expansión regular de la ciudad".

Art. 15: "La zonificación es la operación que se realiza sobre un plano urbano con el fin de asignar a cada función y a cada individuo su lugar adecuado".

[14] Véase *El País*, 10 de septiembre de 2000.

[15] Sachs-Jeantet, C., "Humaniser la ville", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n. 147, 1996, p. 144.

de la arquitectura moderna expuestos en la *Carta de Atenas* por Le Corbusier y Jeanne de Villeneuve: la edificación exenta en altura, la prioridad de la circulación y el crecimiento en extensión, la zonificación de las funciones urbanas y la consiguiente homogeneización de las estructuras urbanas y las tipologías de los edificios (cuadro 1).

Respecto a la edificación exenta en altura, ya hemos comentado en el epígrafe anterior, al hablar de las tipologías de vivienda, sus consecuencias desde el punto de vista de los procesos de segregación y fragmentación urbana y del debilitamiento de las relaciones sociales en el ámbito territorial más próximo, el barrio. A la prioridad de la circulación de los vehículos y el crecimiento en extensión nos referimos en un epígrafe posterior.

El principio de zonificación es el que tiene mayores repercusiones desde el punto de vista de la configuración de las relaciones sociales en el espacio urbano. La articulación, bajo presupuestos racionalistas[16], de las diferentes funciones o actividades sociales (residencia, trabajo, ocio) que se desarrollan en la ciudad en espacios "adecuados" ha contribuido a la extensión de la ciudad y ha reducido las posibilidades de encuentro e intercambio de experiencias diversas que está en el origen de los valores cívicos y de la integración social.

Precisamente estas consecuencias sociales que se derivan de la aplicación de este rígido funcionalismo son las que actualmente impulsan a un número cada vez mayor de arquitectos y urbanistas a cuestionarlo y a contraponer los valores de la ciudad tradicional y los de la ciudad moderna: "Demasiado a menudo se olvida que la ciudad es, ante todo, lugar de intercambio social y no una mera estructura mecánica. La ciudad antigua resultaba tan atractiva y enriquecedora porque al permitir la plurifuncionalidad, mezcla lo conocido con lo desconocido, facilitando así las relaciones sociales. Si la tendencia zonificadora actual no se revierte, llegaremos en un futuro cercano a una espeluznante ciudad de castas separadas por presupuesto y raza. No es un problema hipotético. En la mayoría de las ciudades actuales las clases económicamente privilegiadas (al igual que las marginadas) se aíslan hasta el punto de que sus habitantes sólo comparten con sus iguales el entorno; terminando por ver como una amenaza a cualquiera que venga de fuera"[17].

La zonificación acentúa la pérdida de la diversidad en las ciudades. Este proceso de homogeneización y empobrecimiento se manifiesta en diferentes ámbitos urbanos: en los edificios y dotaciones, en la realidad demográfica, social y cultural y en las actividades económicas. La pérdida de variedad o la ausencia de ella no es, por tanto, "un fenómeno inevitable y

---

[16] Véase Terán Troyano, F., "Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)", *Ciudad y territorio*, n. 107-108, 1996, p. 174-175.

[17] Goycoolea, R., "La herencia moderna", *Astrágalo*, n. 8, 1998, p. 40.

espontáneo, sino consecuencia de un desafortunado modelo de desarrollo económico y de planificación urbana fundamentado en el crecimiento cuantitativo y en el predominio de criterios economicistas"[18].

Esos dos últimos aspectos han marcado de forma profunda y duradera los planes de ordenación urbana de las ciudades de nuestro país y, consecuentemente, su morfología hasta nuestros días. La lógica inmobiliaria, de producción a gran escala de vivienda para responder tanto a las acuciantes y graves carencias provocadas por la rápida y masiva emigración del campo a la ciudad como a la necesidad de dar una salida laboral a amplios contingentes de esa población con escasa o nula formación[19], actuaba como el verdadero motor y factor principal de configuración de los planes urbanísticos y relegaba a un segundo plano la consecución de un crecimiento equilibrado de las ciudades.

En este mismo sentido, hay que destacar que en muchas ciudades españolas el proceso urbanizador en los años posteriores a la guerra civil dependió más de la propiedad del suelo en la periferia de las ciudades que del papel de las Administraciones Públicas. "En general, la imbricación de los grupos familiares poseedores del suelo periférico con las sociedades inmobiliarias es creciente desde los años sesenta. Y el posicionamiento del gran capital en ese mercado es también progresivo. De modo que las relaciones entre las administraciones públicas y los dueños del suelo pueden llegar a adquirir a veces un carácter oligopólico, pues es conocido que los mecanismos urbanizadores legales, como las Juntas de Compensación, favorecen a los grandes propietarios sobre los pequeños. Todo ello explica que muchos paquetes de suelo tradicionales acaben generando barriadas masivas desarrolladas por una sola inmobiliaria a lo largo de décadas"[20]. En estas barriadas masivas, algunas de ellas con manifiestas deficiencias constructivas y ajenas a cualquier otro planteamiento que no fuera el del mayor beneficio económico posible –aun a costa de las condiciones de alojamiento de las familias y de las condiciones mínimas para el desarrollo de la vida comunitaria–, aparecen con frecuencia graves problemas de integración social.

2.3 Cambios en la actividad económica de los barrios

En la configuración de las ciudades actuales influyen de manera significativa los procesos que afectan a la distribución de la actividad económica

---

[18] González García, I., "La variedad urbana: una condición necesaria para la calidad de vida en la ciudad", *Documentación Social,* n. 119, 2000, p. 118.

[19] Véase Fundación Encuentro. CECS, "La vivienda: ¿negocio o factor de bienestar?", *op. cit.*, p. 358 y ss.

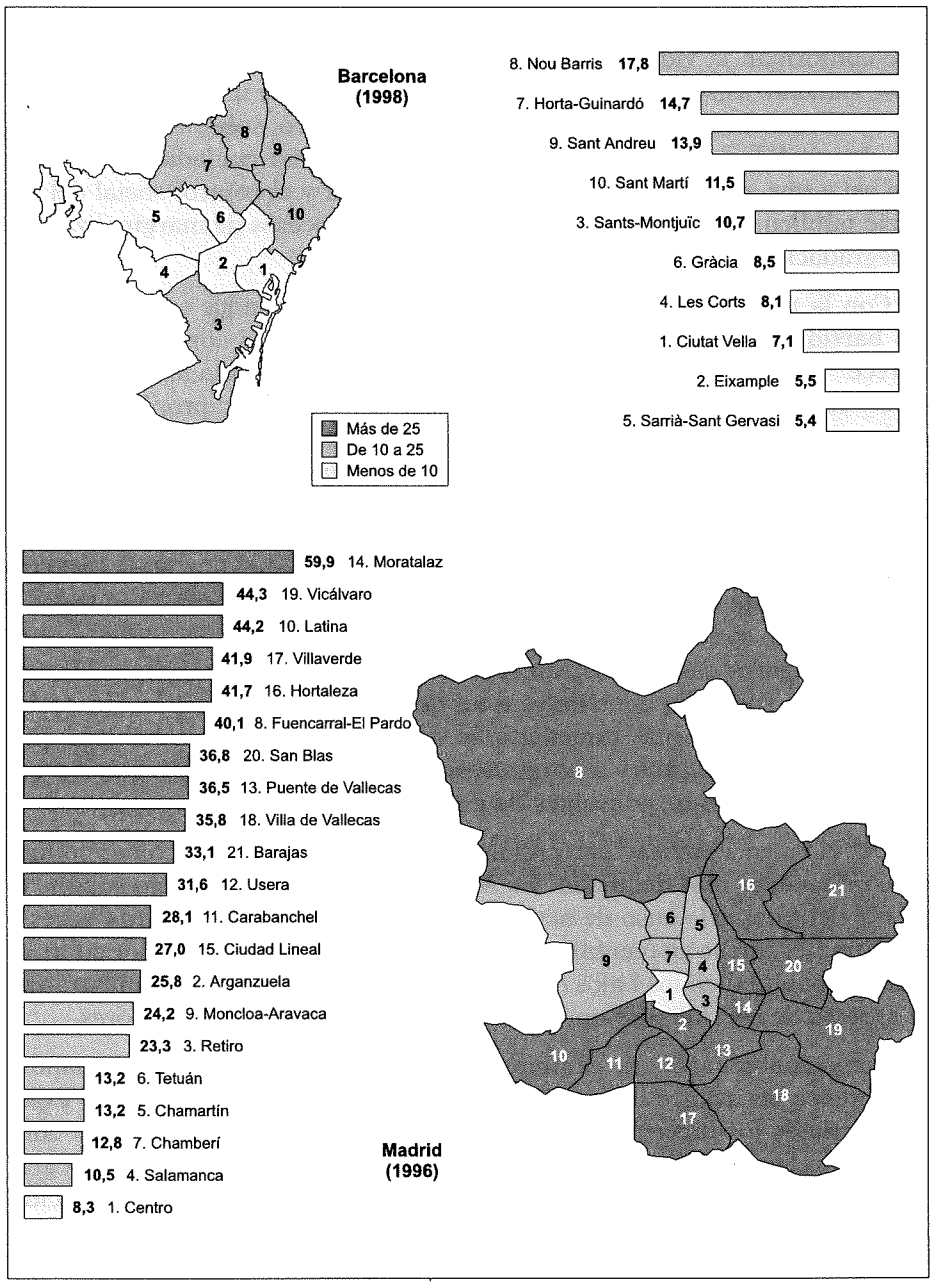
[20] Más Hernández, R., "La promoción inmueble en España (1846-1995), *Ciudad y territorio*, n. 107-108, 1996, p. 260.

en el territorio. En las ciudades tradicionales buena parte de las actividades industriales y prácticamente todas las del sector servicios se asentaban en el casco urbano. En las últimas décadas la industria ha desaparecido prácticamente de los centros urbanos y se ha trasladado a polígonos específicos de la periferia. Respecto a los servicios, la zona central de las ciudades no ha perdido su atractivo, máxime cuando desde los ayuntamientos se siguen impulsando planes de revitalización de dichas áreas; no obstante, su oferta se ha visto complementada por otras localizaciones en el extrarradio, sobre todo de grandes superficies comerciales, a las que se han ido añadiendo en los últimos años parques de ocio y cultura. En los servicios a las empresas hemos asistido también al traslado de ciertas funciones administrativas o rutinarias de grandes empresas a zonas del extrarradio; se han creado multitud de parques empresariales y tecnológicos, en los que se han instalado muchas empresas de servicios buscando una respuesta adecuada a la creciente ampliación y complejidad de su actividad, mejoras en la accesibilidad, calidad ambiental y una mejor oferta de servicios básicos o simplemente una alternativa al elevado precio de los locales en el centro de las ciudades.

Como consecuencia de todo ello, los barrios, las zonas de residencia, van perdiendo una parte significativa de su tejido de actividades productivas y de equipamientos. Desde el punto de vista social, la vitalidad de un barrio –y su capacidad integradora– mantiene una estrecha relación con su tejido de actividades productivas. No hay más que observar los barrios en crisis o desfavorecidos para comprobar la ausencia o la pérdida progresiva de un tejido económico que podemos denominar tradicional, fundamentalmente de pequeño comercio y servicios personales. Las consecuencias son conocidas: menor tránsito de la población, aumento de la sensación de inseguridad, abandono de la población tradicional, marginación social y deterioro urbano.

El gráfico 4 muestra los resultados de un indicador que hemos construido para intentar ilustrar la relación entre el nivel socioeconómico de la población y el tejido económico en el distrito. Con datos de Madrid y Barcelona desagregados por distritos, hemos calculado el cociente entre la población y el número de locales con actividad económica sujeta al Impuesto de Actividades Económicas. Si exceptuamos los distritos centrales de ambas ciudades, donde en virtud de su carácter de centro histórico, cultural y comercial existe una amplia oferta en estas actividades, se aprecia que, en general, a medida que aumenta el nivel socioeconómico del distrito lo hace también la que podemos denominar densidad del tejido económico y de servicios. Los casos de Chamartín y Sarriá-Sant Gervasi, con una significativa presencia de zonas de viviendas unifamiliares y con jardines privados, lo que reduce el número de locales comerciales y otros equipamientos, no hacen sino reforzar la argumentación en el nivel del distrito.

Gráfico 4 – Tasa de habitantes por locales de actividad económica sujeta al Impuesto de Actividades Económicas por distritos en Madrid y Barcelona



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ayuntamiento de Madrid, *100 años de anuario estadístico municipal de Madrid, 1897-1997*, 2000; Comunidad de Madrid, *Estadística de población de la Comunidad de Madrid*, 1996, CD-Rom, 1999; Ajuntament de Barcelona, *Anuari estadístic de la ciutat de Barcelona. 1998-1999*, 1999; y web del Ayuntamiento de Barcelona.

La existencia de un amplio y variado tejido económico en un barrio no sólo implica mayores posibilidades de trabajar y residir en lugares cercanos y de realizar en un espacio abarcable buena parte de las actividades que conforman la vida cotidiana de sus habitantes –compra, ocio, educación, sanidad, asistencia social...–; conlleva igualmente un aumento del uso y, en consecuencia, de la calidad del espacio público, sobre todo de las calles. La vitalidad económica y comercial y el tránsito ciudadano contribuyen así a que aumente la sensación de seguridad y el control social del espacio público, lo que constituye un freno a los procesos de marginalización y degradación de determinadas zonas.

Con la progresiva desaparición de variadas actividades económicas de los barrios o con su concentración en grandes centros comerciales desaparece "la fértil interacción social y funcional que permitía la red de servicios y equipamientos localizados en el lugar de residencia propia de la ciudad antigua... La ciudad antigua, por la densidad y espacialidad que posee, atrae a una serie de equipamientos (bares, restaurantes, teatros, escuelas...) y a personajes de todas las estirpes que hacen más atractiva la vida al permitir mayores posibilidades de intercambio social y cultural"[21]. En la ciudad moderna, el creciente alejamiento del lugar de trabajo y el de residencia, el aumento del ocio centrado en el hogar, el consumo en lugares alejados, etc., convierten a muchas zonas que van perdiendo tejido económico en lugares casi exclusivamente de residencia, en auténticos barrios dormitorio. Todo ello contribuye a un debilitamiento de la relación social en el contexto vital más inmediato, lo que hace a quienes lo habitan, por un lado, más vulnerables a los procesos que amenazan la integración social y, por otro, co-responsables de esa misma situación.

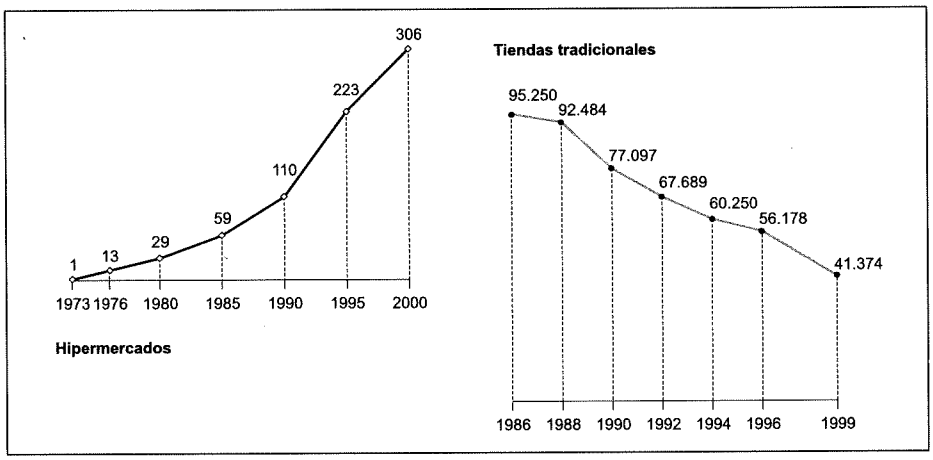
Debido a su significación económica, social y espacial, el comercio merece un análisis más detallado. En Madrid, el pequeño comercio supone el 27,6% del total del censo de actividades económicas; si se le suma bares y restaurantes, dicho porcentaje se eleva al 37,3%. Son, además, por su localización habitual en los bajos de las viviendas, los que acaban configurando el aspecto de las calles de un barrio y los trayectos de sus moradores.

Como consecuencia de cambios tanto en la oferta como en la demanda, asistimos a un avance imparable de las nuevas formas de comercio, especialmente de los hipermercados, y correlativamente a una reducción continua y acelerada del pequeño comercio. Como se puede apreciar en el gráfico 5, entre 1986 y 1999 el número de tiendas tradicionales se ha reducido a menos de la mitad, mientras que en el período 1985-2000 se ha multiplicado por más de cinco el número de hipermercados.

---

[21] Goycoolea, R., *op. cit.*, p. 39.

Gráfico 5 – Evolución del número de hipermercados y tiendas tradicionales



Fuente: AC Nielsen.

"Si desaparece el comercio de barrio, mueren con él muchas otras cosas (ocupación de las plantas bajas, actividad callejera, empleo cerca de la vivienda, diversidad social de los usuarios de un área, etc.), a cambio de ganar, en el mejor de los casos, una mayor economía de producto. Pero se trata de un porcentaje diferencial mínimo, si se compara con los perjuicios inducidos a la estructura urbana de las ciudades españolas, con los consecuentes costes sociales y aumento del gasto público"[22]. Este tipo de consideraciones deberían tenerse muy en cuenta cuando se adoptan medidas políticas de regulación del sector comercial, así como en la planificación urbanística de las nuevas zonas de expansión de las ciudades.

En efecto, si preocupante es la influencia del avance imparable de las nuevas formas de comercio en los barrios consolidados, con la consecuente pérdida de comercio minorista y los efectos que acabamos de señalar, no lo es menos desde la perspectiva de los nuevos barrios que se construyen actualmente o están en proyecto. En muchos casos, lo primero que se define es el lugar que ocupará en el futuro barrio el hipermercado correspondiente. Las nuevas tipologías de viviendas –urbanizaciones cerradas, hileras de adosados y grandes bloques en altura exentos, en un espacio con calles amplias y a menudo vacías– reforzarán su función como punto de encuentro al impedir o desanimar la instalación de pequeños comercios. La tendencia a que converja en el mismo espacio la oferta de ocio completa la imagen de protagonismo absoluto de estos grandes complejos de ocio y consumo.

---

[22] Arias Goytre, F., *op. cit.*, p. 100.

Pero la significación social de los modernos centros comerciales en el estudio que estamos haciendo de la forma de la ciudad y su influencia en los procesos de integración/desintegración social excede sus evidentes repercusiones negativas sobre el pequeño comercio y la actividad económica en los barrios. Los grandes centros comerciales actuales han sustituido a la plaza pública como "espacio abierto donde la gente se reunía, se comunicaba, compartía su experiencia y se involucraba en diversos intercambios culturales, como festivales, desfiles, ceremonias, deportes, entretenimiento y compromiso ciudadano. Aunque el comercio también se desarrollaba tradicionalmente en la plaza pública, siempre se ha considerado una actividad derivada. La actividad principal siempre ha sido la creación y preservación del capital social, no el mercantil"[23].

En Estados Unidos se va imponiendo un modelo que va más allá de la conjunción de consumo y entretenimiento y que no tardará en llegar a nuestro país. Son cada vez más las actividades de la vida cotidiana que se pueden realizar en un centro de estas características: desde contratar un seguro o una hipoteca hasta pasar una revisión médica, ir a la peluquería o asistir a un oficio religioso. La gente, sobre todo la que vive en las zonas suburbanas, desarrolla buena parte de su vida social en estos nuevos espacios.

Precisamente como consecuencia del previsible aumento de las relaciones sociales y experiencias de vida que se desarrollan en estos grandes centros comerciales, el acceso a ellos adquirirá una importancia social creciente[24]. Este problema de acceso puede plantearse por las restricciones que los propietarios privados de esos complejos puedan imponer a ciertos grupos, pero también, y esto es lo más frecuente ya actualmente, por las dificultades de acceso físico a esos lugares: se suelen ubicar en zonas apartadas cerca de las autopistas y con una escasa o inexistente oferta de transporte público, lo que supone un gran obstáculo para quien no dispone de automóvil particular o para quien no puede utilizarlo, principalmente personas con escasos recursos económicos, mayores, inmigrantes...

A estos problemas derivados del acceso se une el que las actitudes y comportamientos sociales que modela el hecho de acudir asiduamente a estos centros tienen poco que ver con las experiencias de participación e implicación ciudadana y de relación social características de los espacios públicos tradicionales: "Aunque los grandes centros comerciales (*malls*) constituyen el espacio público contemporáneo más distintivo de América, han sido cuidadosamente diseñados con un propósito primario de carácter privado: incitar a los consumidores a comprar. A pesar de las aspira-

[23] Rifkin, J., *La era del acceso*, Paidós, Barcelona, 2000, p. 206.
[24] *Ibídem*, p. 213.

ciones de algunos promotores, la cultura del gran centro comercial no tiene que ver con la superación del aislamiento y la relación con otros, sino con el *surfing* de tienda en tienda –en presencia de otros, pero no en su compañía–. En las zonas suburbanas la experiencia de comprar no conlleva la interacción con gente inserta en una red social común"[25]. En este contexto, lo social reduce cada vez más su significación a la mera contigüidad física y a la aglomeración en detrimento de la interactividad, de la relación, base de la integración.

2.4 Ciudades competitivas en un mundo globalizado

La globalización económica adquiere un protagonismo creciente en la estructuración de las ciudades y en la actividad de los Gobiernos locales. La revolución en los sistemas de comunicación y de transporte, la liberalización de los mercados de capitales y de productos y la creciente terciarización de la economía han cambiado el escenario en el que se desarrolla la actividad económica y empresarial: las empresas pueden acceder a los mercados de todo el mundo; se han debilitado, hasta casi desaparecer, los estrechos vínculos tradicionales entre localización productiva y mercados de consumo; y se han multiplicado, en consecuencia, los espacios susceptibles de recibir inversiones procedentes de los más variados rincones del planeta. El resultado es un aumento de la competencia por atraer las inversiones exteriores y por rentabilizar las de la propia ciudad. Gran parte del protagonismo en el desarrollo económico ha pasado así de los Estados a las ciudades. Este proceso corre en paralelo con el peso cada vez mayor de los Gobiernos locales. Éstos y otras instituciones dedican no pocas de sus energías y recursos a "vender" su ciudad en campañas de *marketing* y de imagen y en programas destinados a descubrir y desarrollar sus ventajas comparativas frente a otras ciudades potencialmente competidoras en la carrera por la captación de inversiones financieras o productivas.

La palabra clave es competitividad, lo que deja bien a las claras el fuerte componente economicista y mercantil y los modelos de gestión empresarial como referencia. Los documentos de planificación de las ciudades empiezan a reflejar esta visión y lo hacen a través de los denominados planes estratégicos. El concepto de planificación estratégica proviene del mundo de la empresa y alude a la búsqueda de ventajas a través de procesos estructurados que hagan coincidir sus productos con los mercados. Los planes estratégicos "sitúan la metrópoli en un contexto continental o global más amplio. Subrayan la necesidad de competir en el terreno económico y también en otros campos como el de la calidad de vida, para asegurarse la

[25] Putnam, R., *Bowling Alone*, Simon & Schuster, Nueva York, 2000, p. 211.

prosperidad y el bienestar permanentes. Miran a su propio ser y a su situación en la jerarquía internacional con una lente estratégica. Evalúan su nicho de mercado, explotan las ventajas competitivas, corrigen las debilidades competitivas e idean estrategias para el éxito a la luz de la dinámica internacional"[26]. A imagen y semejanza de los *rankings* de empresas, proliferan todo tipo de clasificaciones de ciudades que intentan establecer su situación comparativa respecto a algunos de los parámetros que se consideran relevantes para medir la competitividad de una ciudad en el escenario global.

Con todo, se puede afirmar que son tres los elementos o factores que destacan a la hora de medir la competitividad de una ciudad en el contexto de la economía global:

— Una amplia y eficaz infraestructura de transporte (carreteras, puertos, aeropuertos, centros logísticos) y de telecomunicaciones.

— Disponibilidad de mano de obra cualificada, sobre todo en el sector terciario (especialmente en los servicios a las empresas) y en las nuevas tecnologías, lo cual supone centros universitarios y de investigación de calidad.

— Un entorno urbano que ofrezca calidad de vida, definida a partir de una variada oferta de actividades culturales y de ocio y de otros equipamientos urbanos.

El énfasis que los planes estratégicos de las ciudades ponen en estos aspectos se refleja en los datos que se recogen en la tabla 6. Como se puede apreciar en la primera columna de la tabla, los temas relacionados con la competitividad económica, la formación de los recursos humanos y la calidad de vida son los que reciben una mayor consideración en los planes estratégicos analizados. Por el contrario, temas como vivienda, sanidad, bienestar social, servicios públicos y desarrollo local, con una fuerte connotación de integración social, están entre los menos considerados, lo que pone de manifiesto el valor secundario o instrumental que se concede a "lo social", a los factores de integración, a la hora de colocar a la ciudad en el escaparate de la sociedad y la economía globalizadas.

Los datos de la segunda columna, donde se recogen las referencias explícitas a los distintos temas en las líneas estratégicas de los planes, al establecer una mayor polarización de los resultados, resaltan aún más el protagonismo de los aspectos ligados a la competitividad económica y a la oferta de un marco atractivo, en perjuicio de los aspectos relacionados con los procesos de integración/exclusión social.

---

[26] Neuman, M., "La imagen y la ciudad", *Ciudad y territorio*, n. 104, 1995, p. 388.

Desde el punto de vista urbanístico, de configuración de la ciudad, el protagonismo de los aspectos que hemos señalado, en detrimento de los que tienen un contenido más social, se manifiesta en el peligro de producir lo que Busquets Grau denomina "una urbanización como en dos velocidades", que conduzca a una fragmentación del tejido social y urbano de la ciudad: "Por un lado la velocidad acelerada, promovida por las nuevas demandas de transformación y adecuación de algunos espacios centrales, y otra lenta, relacionada con los espacios residenciales periféricos que pueden quedar al margen de los procesos de mejora [...]. Podemos observar

Tabla 6 – Temas considerados en los planes estratégicos de 24 ciudades españolas (1)

	En cualquiera de los niveles analizados (2)		En el nivel medio	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Competitividad económica	24	100,0	18	75,0
Recursos humanos	24	100,0	12	50,0
Cultura	24	100,0	11	45,8
Calidad de vida	23	96,0	9	39,1
Movilidad y accesibilidad	23	96,0	6	26,1
Urbanismo	22	92,0	10	45,5
Universidad	22	87,0	3	13,6
Inversión externa	20	83,0	10	50,0
Servicios avanzados	20	83,0	5	25,0
Medio ambiente	19	79,0	5	26,3
Infraestructura	20	79,0	5	25,0
Actividad industrial	19	79,0	3	15,8
Asociacionismo y voluntariado	16	67,0	3	18,8
Comercio	16	67,0	3	18,8
Turismo	16	67,0	6	37,5
Bienestar social	15	58,0	5	33,3
Cooperación público-privada	15	58,0	5	33,3
Sanidad	13	54,0	1	7,7
Desarrollo local	12	50,0	0	0,0
Servicios públicos	13	50,0	2	15,4
Sector rural	11	46,0	3	27,3
Deportes	10	42,0	2	20,0
Demografía	7	29,0	0	0,0
Vivienda	7	29,0	0	0,0
Artesanía	2	8,0	0	0,0

(1) Se han analizado los planes estratégicos de Vigo, Gijón, Álava, Guipúzcoa, Málaga, Córdoba, Zaragoza, Tarragona, Barcelona, Osona, Tarrasa, Girona, Valencia, Valladolid, Madrid, Alcobendas, Elche, Jerez, Cádiz, Rubí, Mataró, Granollers y Cuenca. (2) Los niveles analizados son: Alto –temas específicos contenidos en el objetivo general–, medio –temas mencionados en las líneas estratégicas– y bajo –acciones en que se desglosan las líneas estratégicas–.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Font, J. y Rivero, C., "Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial", en Subirats, J. (ed.), *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Fundación Encuentro, Madrid, 1999.

que este 'modelo' o 'tendencia' se verifica en formas espaciales distintas: del modelo central concentrado, que aboca a una congestión transformadora del foco central, a un crecimiento de los barrios urbanos más próximos con procesos fuertes de sustitución de residentes –proceso denominado normalmente 'gentrification'–, y a una degradación de la periferia sea de los polígonos de vivienda social como de otras formas de construcción de bajo coste"[27].

En las ciudades europeas, el hecho de que los centros históricos conserven una elevada significación simbólica y que el proceso de terciarización e *informacionalización* (Castells) de la economía empiece a ser dominante explica la revalorización de los espacios centrales y los procesos de sustitución de residentes que en ellos se desarrollan. Las políticas municipales de recuperación de los centros históricos han contribuido notablemente a que aumente su atractivo comercial, turístico y residencial, y, consecuentemente, la presión especulativa sobre estas zonas. Este proceso segrega aún más a los grupos sociales que viven en ellas y concentra las situaciones de exclusión o de riesgo de exclusión social en espacios cada vez más limitados y acotados, algunos de los cuales se convierten en verdaderos guetos que amenazan con "contaminar" o "arruinar" la imagen y el atractivo del centro de la ciudad.

La mayor parte de los planes estratégicos considerados en la tabla corresponden a la primera mitad de la década de los noventa, cuando el paro alcanzó en nuestro país niveles desconocidos y no se vislumbraba un futuro alentador a ese respecto, lo cual explica la marcada orientación a la competitividad y a la captación de inversiones. En los nuevos planes estratégicos la integración y la cohesión social aparecen como uno de los aspectos clave. En este sentido son ilustrativas las formulaciones de Bilbao Metropoli-30 y del *III Plan Estratégico Económico y Social de Barcelona*.

En el documento *Bilbao 2010. Reflexión estratégica* se considera la consecución de una ciudad integrada e integradora como uno de los ocho aspectos fundamentales que estructuran la visión de futuro de dicha ciudad. "Por una ciudad integrada, se entiende una comunidad donde sus individuos participan por igual y sin distinciones de las obligaciones y, especialmente, de los derechos como ciudadanos, siendo su rasgo más característico la ausencia de exclusión social que relegue a parte de la población en el proceso de desarrollo y bienestar social. Por ciudad integradora, se entiende una comunidad abierta y cosmopolita que acepta y respeta la diversidad y que sabe aprovechar ésta para generar riqueza [...]. Avanzar en una sociedad cada vez menos excluyente obliga a un planteamiento global

---

[27] Busquets Grau, J., "Perspectiva desde las ciudades", *Ciudad y territorio*, n. 95-96, 1993, p. 166.

que combine medidas preventivas para reducir la existencia de áreas deprimidas en el futuro con medidas integradoras que incidan eficazmente en las manifestaciones de falta de cohesión social, económica y espacial dentro de la metrópoli"[28].

En la misma línea se sitúa el *III Plan Estratégico Económico y Social de Barcelona*, en el cual se formula como una de las cinco líneas estratégicas propuestas "garantizar la cohesión social de sus habitantes profundizando en la cultura participativa de la ciudad y creando los espacios de participación que sean necesarios" [29].

2.5 La revolución territorial y social del transporte

El modelo de ciudad que estamos construyendo se sustenta en gran medida en un supuesto básico: la disponibilidad de medios de transporte. El desarrollo de los medios de transporte es, por tanto, condición necesaria de la ciudad extensa y dispersa. De hecho, son las carreteras las que actúan como verdaderos ejes estructuradores del crecimiento urbano y a menudo también como infranqueables barreras separadoras de zonas y comunidades. Globalmente se puede afirmar que la mayor rapidez y eficiencia de los medios de transporte no se ha invertido en reducir el tiempo de desplazamiento sino en aumentar las distancias que estructuran nuestra vida cotidiana, con la consiguiente separación/segregación creciente de los espacios en los que se desarrolla. En este escenario, la movilidad se ha convertido en un factor fundamental de integración social.

Aunque es el desarrollo de todos los medios de transporte la infraestructura que hace posible esa dispersión de la ciudad, el protagonismo incontestable corresponde al automóvil privado. Ciertas formas residenciales y, en consecuencia, ciertas estructuras urbanas de baja densidad no serían viables sin la disponibilidad y el uso constante del automóvil particular, ya que no pueden aportar un flujo suficiente de usuarios y viajes que justifique una oferta de transporte público competitiva en términos de calidad y, sobre todo, de frecuencia. Esta visión funcionalista e instrumental del automóvil resulta, sin embargo, insuficiente para captar todas las consecuencias que desde el punto de vista de la integración tiene el protagonismo del automóvil privado.

La libertad, la sensación de poder, el sentido de independencia, la posibilidad de levantarte e ir adonde tú quieras, de hacer lo que te apetezca son los valores que con más frecuencia se citan en relación con la posesión de

---

[28] Bilbao Metropoli-30, *Bilbao 2010. Reflexión estratégica*, p. 26.

[29] Véase www.bcn2000.es/espanol/plan3.

un automóvil. A estos valores que genéricamente podríamos incluir en el concepto libertad –entendida desde el paradigma individualista y personalista de la Modernidad[30]– y que desde el principio se asociaron al automóvil hay que añadir otra dimensión no menos importante desde una perspectiva social: el automóvil representó desde el principio igualdad. Comprar un automóvil es el signo que marca la entrada en un *status* socioeconómico mínimo y permite aprovechar buena parte de las "posibilidades" de todo tipo que configuran la vida en el mundo de hoy. El automóvil ha contribuido a "democratizar" muchas actividades antes reservadas a las personas con abundantes recursos económicos[31].

Quizá sean estos valores de libertad e igualdad que se asocian al automóvil privado en las sociedades desarrolladas los que expliquen por qué se aceptan como algo inevitable, como efectos secundarios ineludibles, las servidumbres a las que nos somete: los cada vez más altos costes psicológicos, económicos y en tiempo que se derivan de la creciente congestión del tráfico y las dificultades de aparcamiento, la distorsión que nos produce no disponer de él por causas inesperadas (dependencia casi total para poder desarrollar la vida normal), etc. Estos costes se multiplican cuando se reside en zonas alejadas de los centros de trabajo, de ocio y de consumo. No obstante, a juicio de quienes se encuentran en esta circunstancia, se trata de aspectos secundarios –un precio asumible– frente al valor de poder elegir dónde y cómo vivir y de un determinado concepto de calidad de vida: mejores condiciones de habitabilidad, más espacio personal, contacto con la naturaleza, más vida comunitaria...

En ese análisis más o menos explícito de costes/beneficios suelen quedar ausentes otras dimensiones. Aparte de que sea un modelo insostenible desde el punto de vista medioambiental[32], desde la perspectiva del proceso de urbanización y su incidencia en la dinámica de integración social, el protagonismo absoluto del vehículo privado tiene una serie de repercusiones destacables.

En primer lugar, el automóvil ha colonizado el espacio público, el espacio del encuentro y la interacción social. Como vimos en el epígrafe dedicado a la planificación urbana, uno de los principios básicos del urbanismo moderno explicitado por Le Corbusieur fue dejar espacio para la circulación de los automóviles. "La prioridad desmesurada que se otorgó

---

[30] Véase Bell, D., *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza Universidad, Madrid, 1992, 72 y ss.

[31] Véase "A Survey of the 20th Century", *The Economist*, 11-17 de septiembre de 1999, p. 31.

[32] Estados Unidos, verdadero paraíso del vehículo privado y de la suburbanización, es el país que, en términos absolutos y relativos, más contamina la atmósfera con gases de efecto invernadero. Consume el doble de energía per cápita, y un 50% más por unidad de producto, que la Unión Europea o Japón.

al automóvil desde los años 60 tuvo como consecuencia la reconversión radical de la calle que, aunque ya desde el siglo XIX había sido objeto de ensanchamientos y regularizaciones sistemáticas, a partir de entonces se entendió como espacio simplemente 'circulable'. Además, la proporción de espacio urbano destinado a viario y aparcamiento crece de forma espectacular. Se ha calculado que alrededor de un 25% de la superficie total de las ciudades europeas se destina a ese uso (superando el 50% en el caso extremo de la ciudad norteamericana de Los Ángeles). Algunas estimaciones efectuadas para las ciudades españolas no parecen resultar muy alejadas de estas tendencias generales"[33]. Los amplios bulevares arbolados prácticamente han desaparecido de las ciudades y con ellos buena parte de las zonas de paseo y esparcimiento de sus habitantes; las plazas apenas son otra cosa que simples cruces de calzadas que los peatones han de bordear por aceras a menudo estrechas; en las calles con poco tráfico el aparcamiento ha impuestò su ley, con escaso respeto de vados, pasos de cebra o zonas reservadas a personas con discapacidad. El automóvil ha expulsado a los ciudadanos de la calle, sobre todo a los niños y a los mayores.

El mayor esfuerzo por parte de las Administraciones se dirige a facilitar el acceso de los automovilistas a la ciudad, cuando parecería más razonable ofrecer un transporte público de calidad y penalizar o desincentivar el acceso de los coches. Los programas de peatonalización y acceso selectivo a algunas zonas que se han desarrollado en muchas ciudades españolas ponen de manifiesto la función revitalizadora de la vida ciudadana que en la mayor parte de los casos ha supuesto esta recuperación del espacio común para los peatones.

En segundo lugar, en la medida en que nuestras ciudades se construyen cada vez más en función del coche particular, no pocas personas se ven privadas del acceso a determinados lugares y servicios a los que no se puede –o resulta muy difícil– acceder en transporte público; se trata, por tanto, de un modelo segregador. Aunque el automóvil es un bien de consumo cada vez más extendido, existen grupos como los ancianos, los inmigrantes y la población con muy bajos ingresos que no pueden disponer o usar el automóvil y que se ven excluidos o con grandes dificultades en el acceso al creciente número de trabajos, servicios y equipamientos que se localizan en el extrarradio de las ciudades y que presentan un complicado o nulo acceso a través del transporte público.

En tercer lugar, el automóvil potencia los comportamientos y las actitudes individualistas. Robert Putnam pone en relación directa el uso creciente del automóvil en un contexto de suburbanización con la pérdida de implicación cívica. El cada vez mayor tiempo diario que pasamos movién-

---

[33] Monclús, F. J. y Oyón, J. L., "Transporte y crecimiento urbano en España, mediados s. XIX-finales s. XX", *Ciudad y Territorio*, n. 107-108, 1996, p. 239.

donos de un lado para otro en nuestro automóvil no sólo resta tiempo para otras actividades relacionales, sino que facilita también una experiencia individualista de la vida en la ciudad, ya que la mayoría de los viajes se hace en solitario: "Una consecuencia inevitable de la manera como estamos organizando nuestra vida desde el punto de vista espacial es que dedicamos una parte cada vez mayor del día a desplazarnos en solitario de un lado para otro en cajas metálicas entre los vértices de nuestro triángulo privado"[34] (entre la casa, el trabajo y el centro comercial). Según datos de la Concejalía de Servicios de Movilidad Urbana del Ayuntamiento de Madrid, la ocupación media de los automóviles que circulan por la ciudad es de 1,3 viajeros por vehículo y viaje, lo cual significa que la mayor parte de los vehículos privados van ocupados por una sola persona. Las iniciativas, algunas de carácter formal, que, siguiendo el ejemplo de países como Alemania, se pusieron en marcha hace algunos años para poner de acuerdo a distintos conductores con itinerarios comunes y compartir el desplazamiento se han saldado con un rotundo fracaso.

Los datos de la tabla 7 nos aportan alguna luz. La principal razón que aducen quienes no utilizan el transporte público para no hacerlo es su menor comodidad respecto al automóvil particular, aunque a escasa distancia se sitúa que implica mayor tiempo de desplazamiento. Esta última razón se destaca, como cabe esperar, en los barrios periféricos, en algunos de los cuales también sobresale la inadecuada o insuficiente oferta de transporte público. Las diferencias entre barrios con una situación espacial similar nos permiten aventurar algunas hipótesis en la línea del análisis de este capítulo. Así, siguiendo con el ejemplo de Madrid, las diferencias entre Fuencarral-El Pardo y Moncloa-Aravaca pueden tener que ver precisamente con la preponderancia en este último distrito de las nuevas urbanizaciones y tipologías edificatorias de baja densidad y con una dependencia muy alta del automóvil para la realización de las tareas cotidianas en un contexto de elevado poder adquisitivo. En el extremo opuesto, los altos porcentajes de la razón "es menos cómodo" en Villa de Vallecas y San Blas pueden estar relacionados con la frecuentación de algunas líneas de transporte público por parte de toxicómanos y otros colectivos marginales, lo que acaba generando una sensación y una imagen de inseguridad que retrae a los usuarios.

No parece aventurado suponer que la mayor comodidad del automóvil particular tenga que ver precisamente con ir solo, escuchando la radio o la música que a uno le gusta, con la temperatura deseada y sin que nadie moleste, encapsulados y protegidos en esa especie de pequeña sucursal del hogar en el que se ha convertido el coche. Así, se entiende la escasa relevan-

[34] Putnam, R., *op. cit.*, p. 212.

Tabla 7 – Medios de transporte empleados y razones de no utilización de éstos, por distritos en Madrid. En porcentaje. 1996

	Medios de transporte utilizados			Razones no utilización del transporte privado				Razones no utilización del transporte público			
	A pie o en bicicleta	Transporte privado	Transporte público	No tengo/ no dispongo de coche	Problemas de aparcamiento	Más caro el coche	Congestión de tráfico	Inadecuación de la oferta de transporte público (*)	Es menos cómodo	Más caro que el coche o la moto	Tardo más tiempo
Centro	39,5	15,6	44,6	71,3	8,4	5,4	7,9	3,6	36,7	0,2	23,4
Arganzuela	27,3	19,1	53,4	63,9	12,3	8,9	6,9	6,4	32,9	0,0	35,7
Retiro	26,6	24,5	48,9	56,1	15,0	7,4	8,3	7,5	57,5	0,1	15,0
Salamanca	39,2	20,6	39,9	62,3	18,9	3,7	7,5	7,5	39,7	1,3	28,9
Chamartín	26,0	33,1	40,9	51,3	10,5	8,8	4,9	6,5	36,9	1,8	25,4
Tetuán	39,1	19,9	41,0	65,9	12,7	7,0	3,1	8,0	24,6	0,1	35,1
Chamberí	35,8	23,7	40,5	57,4	13,2	6,3	5,8	3,5	45,3	1,0	31,1
Fuencarral-El Pardo	25,2	34,6	40,1	61,8	10,3	7,3	5,9	10,8	32,9	1,6	36,1
Moncloa-Aravaca	19,7	37,7	42,5	62,3	11,7	9,1	8,5	10,8	55,5	1,3	22,6
Latina	31,2	22,6	46,0	68,3	9,8	7,3	7,8	9,2	31,9	0,4	36,1
Carabanchel	35,3	22,0	42,5	67,1	8,6	8,8	7,1	10,1	36,4	1,0	35,3
Usera	29,9	21,9	48,0	75,6	7,4	5,9	4,7	4,8	20,1	0,6	35,9
Puente de Vallecas	34,1	23,0	42,8	71,3	8,5	9,8	3,5	7,6	33,1	1,4	31,5
Moratalaz	25,8	28,6	45,4	67,1	12,4	7,5	3,7	6,3	34,2	4,4	28,6
Ciudad Lineal	29,2	29,2	41,3	68,8	9,7	9,2	3,3	8,3	44,9	0,3	26,9
Hortaleza	24,5	38,5	36,8	65,0	10,3	6,6	8,1	15,1	18,8	0,3	48,1
Villaverde	39,4	23,3	37,1	65,3	6,5	10,7	9,4	16,1	29,5	1,1	30,2
Villa de Vallecas	42,3	24,3	33,2	50,5	3,8	15,0	4,4	5,4	46,4	0,2	26,6
Vicálvaro	26,7	30,3	42,3	69,7	6,6	12,1	3,2	18,6	16,8	–	47,4
San Blas	29,7	28,0	41,9	69,8	8,8	7,7	3,3	6,9	38,8	0,7	36,8
Barajas	32,1	38,2	29,3	71,2	10,0	8,2	–	26,2	24,1	–	43,7

(*) Este ítem recoge la suma de otros dos: "No pasa el transporte público cerca" y "Las líneas de transporte público no me llevan a mi destino".
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Consorcio Regional de Transportes, *Encuesta domiciliaria de movilidad 1996.*

cia que se atribuye a la congestión del tráfico entre las razones para no utilizar el transporte privado; la mayor parte de la gente que no utiliza el coche es porque no tiene o no dispone de él. En este sentido, son reveladores los datos que aporta Robert Putnam: según una encuesta realizada en 1997 en Estados Unidos, el 45% de los conductores de ese país estaba de acuerdo con la frase "el tiempo que paso al volante es mi tiempo para pensar y para disfrutar estando solo"; el porcentaje era mucho más alto entre los conductores de 18 a 24 años (61%) que entre los de 55 y más (36%)[35].

El modelo de crecimiento urbano en extensión y de baja densidad dificulta notablemente el desarrollo del transporte público. Desde determinadas posiciones ideológicas se afirma que la descentralización es un reto casi insuperable para los sistemas de transporte. El transporte público no es eficiente en áreas con una baja densidad de población o de empleo. Un uso escaso significa una baja frecuencia y ésta disuade a los usuarios. Es un círculo vicioso: no se usa porque no hay servicio de calidad; no hay servicio de calidad porque no hay usuarios. Los planes urbanísticos no suelen tener en cuenta suficientemente los problemas de accesibilidad en transporte público. Primero llegan los "ladrillos" y más tarde los servicios de transporte. Todo ello presiona para que el uso del automóvil particular se intensifique. Se trata de un aspecto más de segregación y privatización de ciertas zonas del extrarradio.

De la misma manera que la extensión y abaratamiento del tranvía tuvo un efecto democratizador de la vida ciudadana al permitir el acceso a espacios hasta entonces vedados a la población con menos recursos[36], hoy se ha de realizar un esfuerzo considerable para tejer una tupida y eficaz malla de transporte público que permita a todo el mundo el acceso a las zonas de trabajo, servicios y equipamientos. Una adecuada política de transporte público tiene una importante contribución que hacer en favor de la integración social, especialmente en las zonas urbanas donde los ciudadanos que no tienen automóvil (en particular, grupos con ingresos bajos, jóvenes y ancianos) necesitan poder acceder a las actividades económicas y sociales. Sin embargo, para que todos los habitantes de la ciudad puedan beneficiarse es preciso que estos servicios de transporte sean accesibles en términos de cobertura, coste y barreras físicas (particularmente en el caso de la tercera edad y de las personas con movilidad disminuida). En esta línea, algunos países europeos, en particular Francia, han planteado las políticas de transporte urbano como un aspecto fundamental en la lucha contra la exclusión social y espacial y contra la degradación de ciertos barrios.

---

[35] Putnam, R., *op. cit.*, p. 213.

[36] Monclús, F. J. y Oyón, J. L., *op. cit.*

2.6 ¿Una ciudad de redes?

Al comienzo de este capítulo aludíamos a la doble dimensión de la ciudad como *urbs* y como *civitas*. La dispersión y segregación crecientes de la *urbs* han venido acompañadas de un debilitamiento de la *civitas*, de las afiliaciones legales y sociales[37]. Se ha hecho ya clásica la referencia a Melvin Webber, quien en los años sesenta postulaba una sociedad virtual, en la que la telemática condujese a una comunidad sin proximidad. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación –Internet, telefonía móvil, televisión y radio digitales...– intensifican esta pérdida de peso de la proximidad física como factor básico de sociabilidad. En la "era de la información", la proximidad cuenta cada vez menos en la configuración e interacción de las comunidades de referencia de las personas[38]. El divorcio entre *urbs* y *civitas* es cada vez más manifiesto.

Para algunos teóricos el futuro y la dimensión de las ciudades depende de la disponibilidad de medios de comunicación rápidos. Las crecientes posibilidades que éstos nos ofrecen en lo que se refiere a velocidad y conexión nos permiten vivir en la ciudad (en el sentido de *civitas*) estando a la vez en cualquier parte y en movimiento. Afirman que es necesario cambiar nuestra visión de la ciudad, desmaterializarla, pasar del concepto de *urbs* al de *socius* (sociedad). El territorio se recompone por la relación. Sin embargo, ésta parece sólo una parte de la verdad: quizá en las relaciones personales o económicas sea cierto, pero en las relaciones sociales la proximidad física, la mezcla es condición necesaria para superar estereotipos, para convivir. Las redes no pueden sustituir a los espacios de encuentro, a la proximidad física.

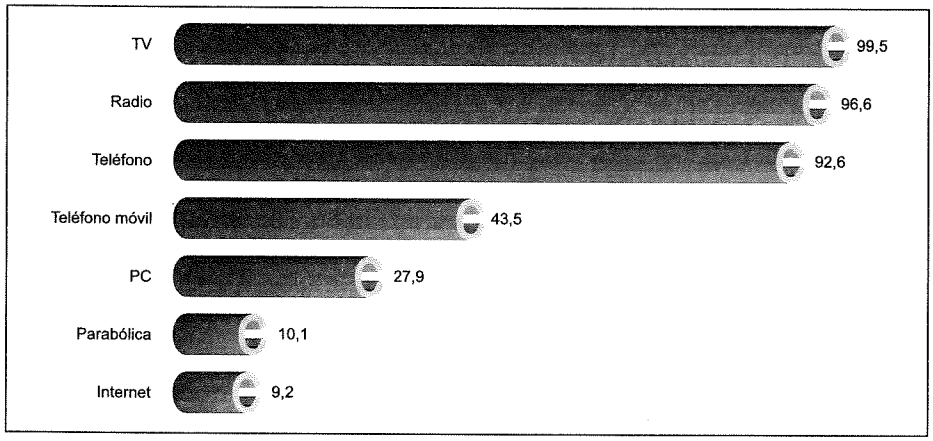
El hecho de que las personas estén cada vez más rodeadas de múltiples aparatos y redes de información y comunicación (gráfico 6) puede hacer que caigan en la "ilusión de la proximidad" y debilitar la sociabilidad local; encierra más a cada uno en su pequeño núcleo de interdependencias y le hace ajeno, lejano, a la realidad de aquellos con quienes comparte un espacio. Esta tendencia al aislamiento respecto al contexto físico inmediato refuerza aún más la que se deriva de las nuevas estructuras urbanas, que dificultan notablemente los contactos sociales, sobre todo en las nuevas zonas residenciales con una escasa dotación de espacios públicos. Sin ese contacto físico inmediato, la sensibilidad respecto a los otros y a sus problemas se reduce y con ello la implicación cívica, aspecto clave de la integración social. Las posibilidades que abren las telecomunicaciones (tele-

---

[37] Véase Ingersoll, R., "Tres tesis sobre la ciudad", *Revista de Occidente*, n. 185, 1996, p. 31.

[38] Véase Castells, M., *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, vol. I, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 445.

Gráfico 6 – Equipamiento de los hogares españoles en tecnologías de la información y la comunicación. En porcentaje. 1999



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de AIMC, *Marco general de los medios en España 2000*, Madrid, 2000.

trabajo, telecompra, teleformación...) pueden contribuir a intensificar este proceso al trasladarlo a otros ámbitos básicos de nuestra vida.

En el ya citado libro *Bowling Alone,* Robert Putnam dedica un amplio capítulo al estudio del impacto de estas tecnologías de la comunicación en el proceso de creciente desentendimiento de los problemas comunes en la sociedad norteamericana[39]. Gran parte del capítulo está dedicado a la televisión y a la privatización que está provocando en el tiempo libre de las personas, en detrimento de la actividad cívica, del contacto con los demás y de la participación en la vida comunitaria. Putnam aporta un considerable número de datos estadísticos y de referencias a estudios de todo tipo que muestran que la llegada de la televisión tiene como uno de sus principales efectos la reducción de la participación en actividades sociales, recreativas y comunitarias entre las personas de todas las edades. Se estima que la televisión absorbía como media casi el 40% del tiempo libre de los americanos en 1995, un porcentaje que no ha dejado de aumentar y que presenta cada vez menos variaciones en relación con el nivel económico y formativo de las personas. Estos y otros datos explican la rotunda afirmación del sociólogo norteamericano: "El grado en el que se depende de la televisión para entretenerse no es simplemente un predictor significativo de desimplicación cívica. Es el más consistente predictor que yo he encontrado"[40].

[39] Putnam, R., "Technology and Mass Media", *op. cit.*, p. 216-246.
[40] *Ibídem,*

Tabla 8 – Evolución del tiempo medio dedicado a diversas actividades que implican ocio. En minutos. 1991-1996

	Último día laborable			Último sábado			Último domingo		
	1991	1996	% sobre el total 1996	1991	1996	% sobre el total 1996	1991	1996	% sobre el total 1996
Actividades lúdicas									
Pasear	22,8	32,9	12,9	41,0	42,5	11,3	48,5	45,0	12,6
Ver la televisión, oír la radio	–	124,4	48,9	–	134,1	35,6	–	143,5	40,2
Ir al bar, tomar copas	15,6	13,3	5,2	37,0	40,7	10,8	38,4	27,2	7,6
Ir a restaurantes	2,1	1,5	0,6	7,5	6,6	1,8	8,0	6,0	1,7
Ir al cine, teatro	1,3	1,3	0,5	5,0	3,8	1,0	5,8	2,8	0,8
Ir a oír música, concierto	2,5	2,2	0,9	8,4	5,9	1,6	6,2	2,2	0,6
Ir a bailar	1,4	2,2	0,9	11,2	15,6	4,1	8,7	2,5	0,7
Leer	19,5	–	–	25,6	–	–	20,9	–	–
Leer libros en general	–	12,1	4,8	–	15,7	4,2	–	12,7	3,6
Leer periódicos, revistas	–	11,6	4,6	–	15,1	4,0	–	15,0	4,2
Hacer turismo	2,1	1,8	0,7	8,6	5,4	1,4	6,7	6,8	1,9
Actividades culturales	3,1	2,1	0,8	4,7	3,6	1,0	2,4	2,6	0,7
Relaciones sexuales	8,5	5,4	2,1	14,2	12,1	3,2	11,4	7,4	2,1
Otras actividades									
Telefonear a familiares, amigos	6,2	5,8	2,3	7,3	7,5	2,0	5,7	6,0	1,7
Escribir a familiares, amigos	1,8	1,7	0,7	2,6	2,8	0,7	1,3	1,3	0,4
Visitar o recibir visitas de familiares o amigos	23,8	17,5	6,9	45,6	41,4	11,0	50,1	50,8	14,2
Prácticas religiosas	–	2,0	0,8	–	4,6	1,2	–	9,4	2,6
Actividades de voluntariado social	–	2,5	1,0	–	1,1	0,3	–	0,2	0,1
Asistir a competiciones deportivas	7,7	14,1	5,5	10,6	17,8	4,7	8,9	16,0	4,5
Total		**254,4**	**100**		**376,3**	**100**		**357,4**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIRES, *La realidad social en España. 1995-96*, Bilbao, 1997.

Como se puede apreciar en la tabla 8, ver la televisión es también entre los españoles la principal actividad del tiempo libre y copa igualmente en torno al 40% de dicho tiempo. Aunque, por desgracia, las estadísticas de las que disponemos no nos permiten hacer una serie completamente homogénea, sí podemos apreciar que entre 1991 y 1996 la mayor parte de las actividades de tiempo libre que implican salida de casa y relación social han visto reducida su duración.

Entre estas tecnologías hay que destacar también, por su enorme impacto social, la telefonía móvil. Precisamente, su repercusión sobre el comportamiento cívico fue uno de los aspectos que analizamos en el Informe del año pasado[41] y en la ampliación de dicho estudio que se recoge en el libro *La telefonía móvil en la sociedad española*[42]. El fenómeno privatizador al que hacíamos referencia al hablar de la televisión se amplifica en el caso del móvil, ya que, por un lado, su uso no está circunscrito al tiempo libre y, por otro, interrumpe la mayor parte de las veces situaciones de relación social o enajena y aísla al usuario del móvil de las personas y la realidad que le circundan.

Desde otro punto de vista, al igual que ocurre con los medios de transporte, los problemas de integración social no se plantean sólo en lo que se refiere al uso de estas tecnologías de la información y la comunicación, sino también respecto al acceso a las mismas, especialmente en el caso de Internet y las redes de cable. Respecto a Internet hay dos barreras: una económica y otra, quizá más importante, formativa. Son muchas las personas y grupos que por uno o ambos de esos motivos no pueden acceder a Internet. Van quedando así fuera de este escenario que va configurando cada vez en mayor medida las posibilidades de conocimiento y formación, de ocio, de trabajo y de comunicación. Aunque no disponemos de datos por distritos, el perfil del usuario tipo de Internet nos permite aventurar la hipótesis de que existen diferencias muy notables entre ellos, en detrimento nuevamente de los distritos "envejecidos" y de los que presentan un elevado porcentaje de personas con bajo nivel formativo, escasos recursos económicos y afectadas por el paro o la precariedad laboral.

El acceso a las redes de cable tiene un contenido mucho más espacial y los problemas de fragmentación social se hacen más evidentes en la medida en que se trata de una infraestructura en proceso de construcción. Así, comprobamos que, siguiendo un criterio de pura rentabilidad económica, las empresas adjudicatarias han cableado hasta ahora las zonas de oficinas

---

[41] Fundación Encuentro. CECS, "La sociedad de la telefonía móvil", *Informe España 2000*, Madrid, 2000, p. 3-56.

[42] AA.VV., *La telefonía móvil en la sociedad española*, Fundación Airtel/Fundación Encuentro, Madrid, 2000.

y las residenciales de mayor poder adquisitivo. La trascendencia social y económica de la extensión de la red de cable no radica en las ofertas más o menos amplias de programas de ocio e información, sino en el acceso a los servicios de Internet a través de banda ancha, verdadero salto cualitativo en las posibilidades de la red, al multiplicar la velocidad y la capacidad de transmisión.

3. ¿Hacia un *apartheid* urbano?

A lo largo de todo este capítulo nos hemos ido refiriendo a las consecuencias que desde el punto de vista de los procesos de integración y exclusión social tiene la estructuración física de la ciudad y los modelos de vida y de relación social que de ella se derivan. No obstante, queremos terminar con una breve recapitulación que ponga de manifiesto el propósito que ha guiado nuestro análisis y la pertinencia de este estudio en un informe dedicado a la exclusión social.

Siempre ha existido diferenciación urbana en función del tipo de vivienda, del nivel de ingresos y de grupos sociales y culturales. Pero esa diferenciación se producía en el *continuum* que definía la ciudad, en un contexto generalmente abarcable y donde los espacios públicos eran verdaderamente comunes, abiertos y accesibles. En las ciudades actuales, dicha diferenciación se ha transformado en segregación. Con frecuencia las diferencias de todo tipo van acompañadas de separación física. El notable desarrollo del transporte público y, sobre todo, privado ha hecho posible esa disgregación, que profundiza el proceso de segregación social. Proliferan las promociones dispersas por la periferia de las ciudades; las nuevas tipologías de vivienda "encierran" a sus moradores en el espacio seguro y homogéneo de la urbanización, aun cuando ésta se inserte en la ciudad central; los lugares de residencia, de trabajo, de ocio y de consumo se concentran en zonas específicas cada vez más alejadas; las nuevas tecnologías de la comunicación reducen la importancia de la proximidad física en multitud de actividades de la vida cotidiana.

A todo ello hay que añadir la desvirtuación de los tradicionales espacios de encuentro. El protagonismo absoluto de los coches transforma las calles en travesías y las plazas en simples cruces o intersecciones de tráfico. En las nuevas urbanizaciones de la periferia con frecuencia pierden su condición de espacio público y se transforman en vías privadas de acceso controlado y restringido. Los centros comerciales y de ocio se convierten prácticamente en los únicos lugares de encuentro. Difícilmente se pueden reconocer en uno y otro caso las características de los espacios públicos y centrales de las ciudades tradicionales: accesibilidad, polivalencia y complejidad, fuerte carga de valores y significados más allá de su contenido

funcional. Precisamente las características que los convertían en el espacio social por excelencia[43].

En esta ciudad segregada espacialmente, los procesos e instrumentos de integración social se resienten. En primer lugar, porque homogeneiza a los habitantes de las distintas zonas o barrios, y ya no sólo en función del nivel socioeconómico sino también de otras características como la edad y la raza. La falta de diversidad no sólo supone el empobrecimiento de las relaciones sociales sino que conlleva además la concentración de factores de riesgo de exclusión. Con frecuencia coinciden en la misma zona porcentajes relativamente altos de mayores dependientes con escasos recursos económicos, de inmigrantes de países pobres y de parados, bajo nivel de estudios, viviendas de baja calidad, déficit de equipamientos, etc. En algunos casos, la interacción de todos esos factores conduce a la exclusión urbana, al *apartheid,* de ciertas zonas, a la formación de guetos. En el extremo contrario están los que se autoexcluyen, buscando espacios en los que sentirse seguros y reconocidos en su *status* privilegiado. La creciente segregación espacial de la ciudad contribuye, por tanto, al aumento de la desigualdad y de la exclusión social.

Pero la influencia de la organización espacial de las ciudades actuales en los procesos de exclusión social no se agota en el empeoramiento de las condiciones objetivas de quienes ya la sufren o corren el riesgo de sufrirla. En la medida en que dificulta y acota la relación social, debilita a la sociedad en su conjunto y limita notablemente su capacidad de respuesta a esos procesos de exclusión. La mera agregación o contigüidad no hace comunidad; es en la interacción de grupos y personas donde se construye. La ya clásica distinción entre sociedad y comunidad resulta de nuevo esclarecedora.

El creciente proceso de suburbanización de las ciudades norteamericanas es uno de los factores que en mayor medida está contribuyendo a una pérdida constante de compromiso ciudadano y de capital social basado en la comunidad, uno de los pilares básicos de una sociedad integrada. "En una encuesta sobre la implicación comunitaria en los suburbios de diferentes zonas de los Estados Unidos, el científico político Eric Oliver encontró que cuanto mayor era la homogeneidad social de una comunidad, menor era el nivel de implicación política: 'Al crear comunidades con intereses políticos homogéneos, la suburbanización reduce los conflictos locales que comprometen y atraen a la gente a la esfera pública'. Cuando la etnógrafa M. P. Baumgartner vivió en una comunidad suburbana de Nueva Jersey en los años ochenta, más que el compulsivo espíritu de grupo que se adscribía a los clásicos suburbios de los años cincuenta, encontró una

[43] Véase González García, I., "La variedad urbana: una condición necesaria para la calidad de vida en la ciudad", *Documentación Social,* n. 119, abril-junio 2000, p. 121.

cultura de aislamiento atomizado, de reserva y de 'minimalismo moral'. Lejos de buscar la relacionalidad de los pequeños pueblos, los suburbanitas se encerraban en sí mismos, demandando menos de sus vecinos y esperando también menos a cambio. 'El suburbio es la última palabra en privatización, quizás sea incluso su consumación letal', arguyen los nuevos arquitectos urbanistas Andres Duany y Elizabeth Plater-Zyberk, 'y representa el fin de la auténtica vida cívica"[44].

Resulta difícil construir comunidad, generar capital social, en el modo de vida que impone la dinámica urbana actual, en la que el encuentro y la interacción de los diferentes grupos sociales, base del conocimiento y la integración, son situaciones cada vez más esporádicas y superficiales. Una ciudad dispersa y fragmentada manifiesta o anuncia una sociedad igualmente fragmentada, una sociedad más vulnerable a la exclusión social.

[44] Putnam, R., *op. cit.*, p. 210.

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

CONSIDERACIONES GENERALES

Cuadro 1. Los perfiles de la exclusión social XXIII

LOS INMIGRANTES, UN NUEVO ACTOR EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

Gráfico 1. Índice sintético de xenofobia por nivel socioeconómico familiar. En porcentaje. 1998 7

Tabla 1. "En todo caso, y respecto a la información que los medios de comunicación ofrecen sobre los inmigrantes en España, ¿puede Ud. decirme si, en general, está...?". En porcentaje. 1993 8

Tabla 2. Evolución de la opinión de los españoles respecto a la influencia de la presencia de inmigrantes de países menos desarrollados en el paro, los salarios y la delincuencia. En porcentaje. 1992-1998 9

Gráfico 2. "De los siguientes temas, ¿cuáles cree que preocupan más a los españoles? ¿Y a usted personalmente?". En porcentaje. 1998 10

Gráfico 3. Grado de racismo expresado en los países de la Unión Europea. En porcentaje. 1997 11

Gráfico 4. Evolución del saldo migratorio de los españoles. 1960-1997 13

Tabla 3. Evolución de los extranjeros residentes en España. 1960-1999 14

Tabla 4. Población extranjera en la Unión Europea. Valores absolutos en miles y porcentaje respecto a la población total. 1997 15

Cuadro 1. Los cálculos sobre los inmigrantes irregulares 16

Tabla 5. Evolución de los extranjeros residentes en España por áreas geográficas y principales nacionalidades. 1980-1998 18

Gráfico 5. Población extranjera por comunidad autónoma de residencia. 1999 21

Gráfico 6. Población extranjera por provincia de residencia. 1999 22

Tabla 6. Distribución de los trabajadores extranjeros con permiso de trabajo según continente y sector de actividad. En porcentaje. 1998 23

Tabla 7. Trabajadores extranjeros con permiso de trabajo según sexo, continente y país de procedencia. 1998 24

Tabla 8. Residentes extranjeros por continente de procedencia y edad. 1998 25

Tabla 9. Residentes extranjeros menores de 16 años por principales países de origen. 1998 27

Gráfico 7. Trabajadores extranjeros dados de alta en la Seguridad Social según régimen. En porcentaje. 1999 31

Gráfico 8. Trabajadores extranjeros con permiso de trabajo en vigor según ocupación. En porcentaje. 1998 32

Tabla 10. Evolución de la opinión respecto al número de personas de otras nacionalidades que viven en España. En porcentaje. 1991-1998 41

Tabla 11. Evolución de la posición ante la limitación de entrada en España de inmigrantes procedentes de países menos desarrollados. En porcentaje. 1992-1998 41

Cuadro 2. Actores implicados en la política de migraciones 47

ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

Gráfico 1.	Tasa de pobreza en la Unión Europea. 1996	64
Tabla 1.	Indicadores de exclusión social utilizados en la Unión Europea. En porcentaje de personas afectadas. 1996	65
Tabla 2.	Personas que sufren problemas en diversos ámbitos en la Unión Europea. En porcentaje. 1996	66
Gráfico 2.	Relación entre la tasa de pobreza y la tasa de privación en la Unión Europea. 1996	67
Gráfico 3.	Tasa de pobreza de la población mayor de 65 años y de la población menor de 18 años en la Unión Europea. 1996	68
Gráfico 4.	Tasa de pobreza de las familias monoparentales en la Unión Europea. 1996	69
Tabla 3.	Tamaño y estructura de los hogares en algunos países de la Unión Europea. En porcentaje. 1996	70
Gráfico 5.	Tasa de pobreza de las familias sustentadas por desempleados en la Unión Europea. 1996	71
Tabla 4.	Tasa de desempleo y porcentaje de población en hogares sin empleo en la Unión Europea. 1993	73
Tabla 5.	Evolución y estructura funcional del gasto público por tipo de gasto. 1975-1995	84
Cuadro 1.	Principales políticas sociales y de redistribución de la renta	85
Gráfico 6.	Evolución de la tasa de cobertura de los desempleados. 1980-2000	89
Gráfico 7.	Evolución de las distintas modalidades de protección de los desempleados. 1982-2000	90
Gráfico 8.	Evolución de los asalariados por tipo de contrato. En miles y en porcentaje. 1987-2000	91
Gráfico 9.	Asalariados con contrato temporal en la Unión Europea. En porcentaje. 1998	92
Cuadro 2.	Prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social	93
Gráfico 10.	Evolución de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. 1991-1999	94
Tabla 6.	Cuantías de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez por clase de prestación. 1999	95
Gráfico 11.	Cuantías de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez y del mínimo personal y familiar. 1999	96
Gráfico 12.	Evolución de los hogares beneficiarios de las rentas mínimas en España. 1990-1998	98
Gráfico 13.	Nivel medio de las prestaciones de renta mínima garantizada en la Unión Europea. En paridades de poder de compra. 1998	98
Tabla 7.	Porcentaje de la renta mínima respecto al umbral relativo de pobreza por tipo de hogar en la Unión Europea. 1998	99
Tabla 8.	Evolución de la aportación de las distintas Administraciones al Plan Concertado. En porcentaje. 1988-1997	101
Tabla 9.	Número de equipamientos financiados. 1997	101
Cuadro 3.	Clasificación Internacional de Organizaciones No Lucrativas (CIONL)	107
Tabla 10.	Entidades integrantes del tercer sector en España por tipo. 1995	108
Gráfico 14.	Número de voluntarios en entidades del tercer sector. 1995	109
Tabla 11.	Empleo equivalente total en entidades del tercer sector. 1995	110
Tabla 12.	Empleo equivalente en el tercer sector como porcentaje del empleo equivalente total no agrario en diversos países. 1995	110

Tabla 13. Principales gastos e ingresos del tercer sector y del subsector de servicios sociales. 1995 111
Gráfico 15. Evolución de la distribución del gasto de la Seguridad Social en servicios sociales. 1989-1998 119
Gráfico 16. Gasto en programas de rentas mínimas en pesetas por habitante. 1999 120
Gráfico 17. Evolución de los profesionales asalariados y voluntarios en los proyectos de inserción de la Comunidad de Madrid. 1993-1999 122
Tabla 14. Distribución de las familias pobres usuarias de los servicios sociales según las instituciones a las que acuden, por tipo de pobreza. En porcentaje 123

EDUCACIÓN EN ESPAÑA: DEBATE SOCIAL Y RETOS PARA EL SIGLO XXI

Tabla 1. Evolución del número de alumnos matriculados en Enseñanza Primaria y Secundaria por tipo de centro. Curso 1980/81-1998/99 139
Tabla 2. Distribución de los alumnos de Enseñanza Primaria y Secundaria según el tipo de centro en la Unión Europea. Valor absoluto en miles. Curso 1996/97 140
Gráfico 1. Centros educativos por tipo de centro y tamaño del municipio. En porcentaje. Curso 1996/97 143
Tabla 3. Evolución de la escolarización de minorías en la Comunidad de Madrid. Curso 1996/97-1999/00 145
Gráfico 2. Alumnos de 12 años en los diferentes niveles de rendimiento en Lengua castellana y Matemáticas por tipo de centro. En porcentaje. 1995 147
Gráfico 3. Rendimiento medio de los alumnos de 16 años en Comprensión lectora, Reglas lingüísticas y Literatura y Matemáticas por tipo de centro. 1997 148
Gráfico 4. Reconocimiento social de la labor docente por niveles educativos. En porcentaje. 1999 155
Gráfico 5. Estado de ánimo de los profesores ante la reforma. En porcentaje. 1999 156
Tabla 4. Expectativas de los padres según su nivel de estudios. En porcentaje. 1997 162
Gráfico 6. Participación de los padres según la titularidad del centro. Porcentaje medio. 1995 164
Gráfico 7. ¿Hasta qué punto: mucho, bastante, poco o nada, le importaría a Ud. que sus hijos (si no los tiene, en caso de que los tuviera) compartieran en el colegio la misma clase con niños de familias inmigrantes extranjeras? En porcentaje. 2000 175
Gráfico 8. Lugar de acceso a Internet. En porcentaje. 2000 180

LA DEPENDENCIA ENTRE LOS MAYORES

Gráfico 1. Personas de 65 y más años que tienen dificultades para realizar actividades habituales. En porcentaje. 1997 200
Gráfico 2. La dependencia entre los mayores. En porcentaje. 1997 201
Cuadro 1. Condicionantes en la medición del concepto de dependencia 202
Tabla 1. La dependencia en España a partir de diferentes encuestas. 1993-1998 203
Gráfico 3. Tasa de dependencia por sexo, edad y estado civil. 1997 204
Gráfico 4. Tasa de dependencia por estado de salud y número de enfermedades crónicas diagnosticadas. 1997 205
Gráfico 5. Tasa de dependencia por nivel de estudios. 1997 206

Gráfico 6. Tasa de dependencia por ingresos y *status* social. 1997 208
Gráfico 7. Formas de convivencia de los mayores. En porcentaje. 1998 209
Gráfico 8. Situaciones más temidas por los mayores. Multirrespuesta. En porcentaje. 1998 210
Gráfico 9. Enfermedades padecidas por los mayores. Multirrespuesta. En porcentaje. 1998 211
Cuadro 2. Prisioneros de su espacio 211
Gráfico 10. Estado de ánimo de los mayores. Multirrespuesta. En porcentaje. 1993 213
Gráfico 11. Sentimiento de soledad entre los mayores. En porcentaje. 1998 215
Tabla 2. Actividades realizadas por los mayores y frecuencia de las relaciones con personas con las que no convive. En porcentaje. 1998 216
Gráfico 12. Quién cuida a los mayores dependientes por sexo. En porcentaje. 1998 221
Gráfico 13. Distribución de los cuidadores por edad. En porcentaje. 1994 222
Cuadro 3. "Pilladas en medio". Presiones cruzadas sobre las mujeres de edad intermedia 222
Gráfico 14. Momento del día en que los mayores dependientes reciben ayuda. En porcentaje. 1993 223
Tabla 3. Consecuencias de los cuidados para los cuidadores. En porcentaje. 1994 225
Cuadro 4. Tareas y comportamientos molestos para los cuidadores 226
Tabla 4. Opiniones de los cuidadores respecto a las tareas de cuidados. En porcentaje. 1994 229
Tabla 5. Ayuda formal en la vejez. En porcentaje. 1998 236
Gráfico 15. Evolución de la población española de 65 años y más. En miles. 1900-2020 239
Gráfico 16. Probabilidad de alcanzar los 65 años según el año de nacimiento. En porcentaje. 1900-1995 240
Gráfico 17. Evolución de la tasa de morbilidad hospitalaria por grupos de edad. 1991-1996 240
Gráfico 18. Probabilidad de que una mujer tenga algún progenitor vivo por edad y año de nacimiento. En porcentaje. 1991 242
Gráfico 19. Evolución de la población de 80 y más años y de las mujeres de 45 a 60 años. 2000-2040 243
Gráfico 20. Evolución de la tasa de actividad por edad y sexo. 1970-1999 244

INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Tabla 1. Opinión sobre la atención y la inserción laboral de las personas con discapacidad en el futuro. Dentro de 10 años, ¿habrá más, menos o igual...? En porcentaje. 1995-1996 259
Cuadro 1. Principales itinerarios de integración-exclusión 260
Cuadro 2. Factores de vulnerabilidad social en la discapacidad 262
Cuadro 3. Zonas de integración-exclusión social según el grado de vulnerabilidad 264
Cuadro 4. Planos de influencia en los itinerarios de integración-exclusión social 266
Tabla 2. Centros específicos de educación especial y centros ordinarios con aulas de educación especial. Curso 1997/98 271
Tabla 3. Alumnos escolarizados en régimen de integración en el territorio MEC. Curso 1997/98 272
Tabla 4. Nivel de instrucción de las personas con discapacidad, por sexo y edad. En porcentaje. 1995 273

Cuadro 5.	Situación en el mercado de trabajo de las personas con discapacidad	276
Tabla 5.	Las diez ocupaciones más contratadas para trabajadores con discapacidad. 1998	276
Tabla 6.	Las diez ocupaciones más demandadas por personas con discapacidad. 1998	277
Cuadro 6.	Evolución de la política social europea relativa a las personas con minusvalía a partir del Tratado de la Unión Europea	279
Gráfico 1.	Paro y ocupación de la población ciega afiliada a la ONCE. En porcentaje. 2000	281
Tabla 7.	Ciegos y deficientes visuales ocupados en el mercado laboral ordinario. Porcentaje sobre el total de ciegos ocupados en esta modalidad. 2000	282
Gráfico 2.	Nivel de estudios alcanzado por personas sordas mayores de 18 años en la Comunidad de Madrid. En porcentaje. 1999	288
Tabla 8.	Recursos empleados por FEAPS en la atención de personas con retraso mental. 1999	298
Cuadro 7.	Clasificación de las discapacidades físicas	302
Tabla 9.	Resultados de las actividades de intermediación para la inserción laboral de personas con discapacidad física. 1999	304
Gráfico 3.	Valoración, por usuarios de silla de ruedas, del nivel de accesibilidad. En porcentaje. 1997	307
Cuadro 8.	Necesidades percibidas por las organizaciones del sector de la discapacidad en España	308

ESTRUCTURA URBANA Y PROCESOS DE EXCLUSIÓN

Tabla 1.	Evolución de la población según el tamaño del municipio. En porcentaje. 1900-1998	320
Tabla 2.	Evolución de la población de las principales ciudades españolas. Valor absoluto y porcentaje respecto al total de la provincia. 1986-1998	322
Tabla 3.	Porcentaje de hogares unipersonales respecto al total de hogares y divorcios por cada 100 matrimonios en la Unión Europea	324
Tabla 4.	Renta media necesaria para acceder a una vivienda en los distritos más baratos de Barcelona, Bilbao, Madrid y Sevilla. Junio 1998	325
Gráfico 1.	Viviendas desocupadas en los países de la UE. En porcentaje. 1998	328
Gráfico 2.	Evolución de las viviendas de protección oficial iniciadas. En valor absoluto y en porcentaje sobre el total de las viviendas iniciadas. 1993-1999	330
Gráfico 3.	Construcción de viviendas de protección oficial prevista por la Empresa Municipal de la Vivienda en Madrid para el año 2001	330
Tabla 5.	Características socioeconómicas de la población y de las viviendas en barrios desfavorecidos, por formas de crecimiento urbano. En porcentaje. 1991	331
Cuadro 1.	Principios racionalistas y funcionalistas de la arquitectura moderna expuestos en la *Carta de Atenas*	333
Gráfico 4.	Tasa de habitantes por locales de actividad económica sujeta al Impuesto de Actividades Económicas por distritos en Madrid y Barcelona	337
Gráfico 5.	Evolución del número de hipermercados y tiendas tradicionales	339
Tabla 6.	Temas considerados en los planes estratégicos de 24 ciudades españolas	343
Tabla 7.	Medios de transporte empleados y razones de no utilización de éstos, por distritos en Madrid. En porcentaje. 1996	349
Gráfico 6.	Equipamiento de los hogares españoles en tecnologías de la información y la comunicación. En porcentaje. 1999	352
Tabla 8.	Evolución del tiempo medio dedicado a diversas actividades que implican ocio. En minutos. 1991-1996	353

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. 1992-2000

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)
Alemania	2,2	–1,1	2,3	1,7	0,8	1,5	2,2	1,5	2,9
Austria	1,3	0,5	2,4	1,7	2,0	1,2	2,9	2,2	3,0
Bélgica	1,6	–1,5	3,0	2,5	1,0	3,5	2,7	2,5	3,6
Dinamarca	0,6	0,0	5,5	2,8	2,5	3,1	2,5	1,6	2,2
España	0,7	–1,2	2,3	2,7	2,3	3,8	4,0	3,7	4,3
Finlandia	–3,3	–1,1	4,0	3,8	4,0	6,3	5,0	3,5	5,4
Francia	1,3	–0,9	1,8	1,9	1,1	1,9	3,2	2,9	3,7
Grecia	0,7	–1,6	2,0	2,1	2,4	3,4	3,7	3,2	3,8
Holanda	2,0	0,8	3,2	2,3	3,0	3,8	3,7	3,6	4,3
Irlanda	3,3	2,6	5,8	9,5	7,7	10,7	8,9	8,7	9,9
Italia	0,8	–0,9	2,2	2,9	1,1	1,8	1,5	1,4	2,9
Luxemburgo	4,5	8,7	4,2	3,8	2,9	7,3	5,0	4,9	5,6
Portugal	2,5	–1,1	2,2	2,9	3,2	3,7	3,9	3,0	3,6
Reino Unido	0,1	2,3	4,4	2,8	2,6	3,5	2,2	2,1	2,9
Suecia	–1,6	–2,4	4,1	3,7	1,1	2,0	3,0	3,8	4,4
UE	**1,1**	**–0,4**	**2,7**	**2,4**	**1,6**	**2,5**	**2,7**	**2,3**	**3,4**
Estados Unidos	3,1	2,7	4,0	2,7	3,6	4,2	4,3	4,2	4,9
Japón	1,0	0,3	0,6	1,5	5,1	1,6	–2,5	0,3	1,7
OCDE	**2,1**	**1,4**	**3,1**	**2,5**	**3,2**	**3,4**	**2,4**	**3,0**	**4,0**

(*) Datos estimados.
Fuente: OCDE, *Economic outlook*, n. 67, 2000.

1.1.2 – Evolución de la tasa de variación interanual del PIB (en pesetas constantes) y de la productividad (en pesetas corrientes) por sectores. 1996-1999

	PIB				Productividad			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Agricultura	17,6	2,3	1,5	–3,1	17,4	–1,8	–0,1	–1,5
Industria	2,0	5,2	4,8	3,0	3,5	1,5	1,5	0,6
Construcción	–1,4	2,8	7,3	8,7	–6,1	3,5	0,1	–0,0
Servicios	1,8	3,4	3,5	4,0	1,9	3,0	3,5	1,3
Total	**2,4**	**3,9**	**4,3**	**4,0**	**2,7**	**3,2**	**3,3**	**1,7**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 106, 2000; 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. 1986-2000

	Importaciones		Exportaciones		Tasa de cobertura	Porcentaje respecto al PIB	
	Intra UE	Extra UE	Intra UE	Extra UE		Importaciones	Exportaciones
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 (1)	9.361.377	4.956.884	8.263.878	3.159.207	79,8	19,7	15,7
1996	10.225.726	5.209.973	9.178.125	3.752.883	83,8	20,0	16,7
1997	11.706.108	6.260.347	10.588.335	4.679.308	85,0	21,9	18,6
1998	13.289.724	6.548.280	11.573.801	4.715.792	82,1	22,7	18,6
1999	15.294.861	7.311.393	12.319.412	4.875.444	76,1	24,1	18,4
2000 (2)	8.527.828	4.795.632	7.107.152	2.926.981	75,3	27,0	20,3

Notas: Las importaciones y exportaciones a la Unión Europea se refieren a los países que en cada año pertenecían a la misma: 12 en 1986 y 1990 y 15 a partir de 1995. (1) Desde 1995 el PIB está calculado según la metodología del nuevo Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95). (2) Datos hasta junio.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de BBV, *Informe económico*, varios años; INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; e INE, *Contabilidad nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986*, 1992.

1.1.4 – Evolución de la tasa de cobertura de las importaciones y de las exportaciones por tipo de producto. 1986-2000

	1986	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)
Tasa de cobertura	**77,1**	**63,3**	**79,8**	**83,8**	**85,0**	**82,1**	**76,1**	**75,3**
Bienes de consumo	**200,3**	**109,7**	**140,0**	**141,0**	**139,3**	**128,6**	**115,3**	**126,2**
Alimentos, bebidas y tabaco	200,8	118,4	128,6	148,1	159,1	147,0	142,2	164,3
Otros bienes de consumo	200,0	106,2	145,6	137,9	131,5	121,8	106,5	115,2
Automóviles	312,9	165,9	256,3	221,0	198,9	168,5	134,4	150,2
Productos energéticos	1.133,6	266,9	249,1	222,1	249,3	359,2	222,2	329,2
Resto	149,2	75,0	91,2	92,9	94,6	91,8	85,5	87,1
Bienes intermedios	**55,4**	**53,6**	**59,6**	**64,0**	**66,4**	**65,1**	**63,8**	**60,2**
Productos de la agricultura, silvicultura y pesca	24,3	51,5	29,8	46,3	52,0	48,5	43,7	51,1
Productos energéticos intermedios	20,8	23,5	13,4	22,8	23,2	25,8	22,7	17,8
Productos industriales intermedios	74,3	61,9	70,1	73,3	75,7	71,6	71,1	71,3
Bienes de capital	**56,7**	**41,2**	**65,0**	**69,8**	**70,7**	**67,6**	**55,5**	**55,9**
Maquinaria y otros bienes de equipo	50,2	36,2	57,6	57,5	56,6	52,4	47,5	46,3
Estructuras metálicas y calderería	105,7	64,9	77,6	96,5	116,4	110,0	96,4	107,4
Maquinaria	48,9	35,4	57,0	56,4	55,2	51,0	46,2	44,9
Material de transporte	142,3	70,2	134,1	150,3	143,8	148,0	88,0	89,0
Terrestre no ferroviario	89,0	72,4	126,5	152,9	153,6	163,2	101,3	118,4
Ferroviario	391,2	143,1	138,5	681,7	1.934,5	834,5	1.098,3	644,2
Naval	797,6	656,4	787,0	742,0	231,9	301,1	324,1	506,3
Aéreo	96,2	31,5	67,8	57,0	39,5	19,6	21,6	18,1
Otros bienes de capital	33,1	19,6	36,1	43,9	47,8	47,3	41,3	51,3

(*) Datos hasta junio.

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, OCDE, Estados Unidos y Japón. Medias anuales. 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)	% de variación 95/00	Variación absoluta
Alemania	4,42	3,19	3,25	3,47	2,90	4,98	12,67	0,56
Austria	4,32	3,13	3,28	3,45	2,86	4,96	14,81	0,64
Bélgica y Luxemburgo	4,71	3,18	3,40	3,51	2,88	4,98	5,73	0,27
Dinamarca	5,99	3,76	3,54	3,99	3,23	5,36	–10,52	–0,63
España	9,36	7,49	5,37	4,24	2,94	5,03	–46,26	–4,33
Finlandia	5,67	3,57	3,18	3,49	1,99	4,05	–28,57	–1,62
Francia	6,43	3,80	3,33	3,42	2,88	4,98	–22,55	–1,45
Grecia	15,80	13,31	11,27	12,76	9,83	6,71	–57,53	–9,09
Holanda	4,27	2,90	3,23	3,34	3,03	4,98	16,63	0,71
Irlanda	6,22	5,37	5,99	5,42	2,88	4,98	–19,94	–1,24
Italia	10,43	8,79	6,85	4,95	2,92	4,98	–52,25	–5,45
Portugal	9,69	7,28	5,59	4,21	2,92	5,01	–48,30	–4,68
Reino Unido	6,58	5,99	6,80	7,30	5,42	6,05	–8,05	–0,53
Suecia	8,63	5,82	4,23	4,20	3,18	3,88	–55,04	–4,75
UE	**6,93**	**5,30**	**4,80**	**4,56**	**3,42**	**5,15**	**–25,69**	**–1,78**
Estados Unidos	5,91	5,38	5,58	5,44	5,31	6,66	12,69	0,75
Japón	1,19	0,56	0,57	0,62	0,16	0,42	–64,71	–0,77
OCDE	**5,60**	**4,56**	**4,35**	**4,25**	**3,69**	**5,05**	**–9,82**	**–0,55**

(*) Datos de octubre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico,* varios números.

1.2.2 – Evolución de los tipos de interés oficial y de referencia en créditos hipotecarios y al consumo. 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)	% de variación 95/00	Variación absoluta
Tipo de interés oficial	**9,17**	**6,42**	**4,83**	**3,10**	**3,00**	**4,80**	**–47,66**	**–4,37**
Índices de referencia hipotecarios								
Bancos	11,16	8,03	6,20	5,05	4,88	6,16	–44,78	–5,00
Cajas de Ahorro	10,80	8,35	6,33	5,27	5,02	6,40	–40,72	–4,40
Conjunto de entidades	11,01	8,17	6,26	5,15	4,94	6,28	–42,92	–4,73
CECA	11,75	9,25	7,25	6,13	5,88	7,13	–39,36	–4,63
MIBOR	9,14	5,99	4,62	3,24	3,81	5,21	–42,98	–3,93
EURIBOR	–	–	4,15	3,15	3,83	5,22	–	–
Índices de referencia de los créditos de consumo								
Bancos	15,02	10,83	8,31	6,52	6,71	8,17	–45,61	–6,85
Cajas de Ahorro	14,38	12,47	9,90	8,15	8,50	9,84	–31,57	–4,54
Índices de referencia de los créditos a 3 años o más								
Bancos	12,16	9,60	7,57	6,27	6,57	7,74	–36,35	–4,42
Cajas de Ahorro	13,67	10,69	8,24	7,55	7,61	8,79	–35,70	–4,88

(*) Datos de octubre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, varios números.

1.2.3 – Evolución de los depósitos y de los créditos al sector privado por tipo de entidad. En miles de millones de pesetas. 1993-2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)
Depósitos	**41.107**	**44.060**	**47.102**	**48.209**	**48.815**	**52.924**	**70.256**	**76.703**
Bancos residentes	19.055	19.658	21.025	20.343	20.167	21.318	29.754	32.771
Cajas de Ahorro	19.858	21.921	23.303	24.769	25.248	27.783	36.000	38.980
Cooperativas de crédito	2.194	2.481	2.774	3.097	3.400	3.823	4.502	4.952
Créditos	**37.601**	**41.193**	**43.920**	**48.256**	**55.360**	**64.915**	**74.536**	**83.683**
Bancos residentes	22.150	23.953	25.135	27.314	30.609	34.883	39.419	43.803
Cajas de Ahorro	14.101	15.684	16.973	18.831	22.178	26.940	31.450	35.736
Cooperativas de crédito	1.350	1.556	1.812	2.111	2.573	3.092	3.667	4.144

(*) Datos hasta septiembre.

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. 1996-2000

	1996	1997	1998	1999	2000	% de variación 96/00
Patrimonio (en millones)	18.700.125	27.017.209	33.892.898	34.314.025	32.765.469	75,2
Partícipes	4.289.760	6.242.847	7.983.865	8.010.658	7.923.679	84,7
Participación media	4.359.247	4.327.706	4.245.174	4.283.546	4.135.133	–5,1
Participación por habitante	476.194	687.059	860.859	870.516	829.723	74,2
Partícipes por 1.000 habitantes	109	159	203	203	201	83,7

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de INVERCO; e INE, *Anuario estadístico*, varios años.

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. 1992-2000

	Inversiones de España en el exterior	Inversiones del exterior en España
1992	4.610	5.243
1993	10.569	10.525
1994	–590	5
1995	5.247	4.213
1996	972	3.522
1997	4.483	5.743
1998	13.213	11.157
1999	16.776	15.125
2000 (*)	9.916	11.537

(*) Datos hasta agosto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, varios números.

1.3 Financiación pública

1.3.1 – Evolución de la deuda y del déficit público como porcentaje del PIB en la Unión Europea. 1995-1999

	Deuda pública					Déficit público				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Alemania	59,1	61,9	62,8	63,3	(*) 63,5	–3,2	–3,4	–2,6	–1,7	–1,1
Austria	68,4	68,3	63,9	63,5	64,9	–5,1	–3,8	–1,9	–2,4	–2,0
Bélgica	129,8	128,3	123,0	117,4	114,3	–4,2	–3,7	–1,8	–1,0	–0,7
Dinamarca	73,9	68,1	64,7	(*) 59,8	55,4	–2,3	–1,0	0,1	0,9	3,0
España	68,4	72,2	70,9	69,0	(*) 67,6	–6,9	–5,0	–3,2	–2,6	–1,1
Finlandia	66,0	66,6	64,9	61,5	(*) 63,4	–0,4	–3,2	–1,5	1,3	2,3
Francia	59,3	62,4	64,7	(*) 65,2	65,0	–5,5	–4,1	–3,0	–2,7	–1,8
Grecia	108,7	111,3	108,5	105,4	(*) 104,4	–10,2	–7,4	–3,9	–2,5	–1,6
Holanda	75,5	75,3	70,3	67,0	63,7	–4,2	–1,8	–1,2	–0,8	0,5
Irlanda	80,8	74,1	65,3	55,6	(*) 51,9	–2,5	–0,2	0,6	2,2	1,7
Italia	123,1	121,8	(*) 119,8	117,7	116,6	–7,6	–7,1	–2,7	–2,8	–1,9
Luxemburgo	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Portugal	65,9	64,8	62,0	58,8	58,3	–5,7	–3,3	–2,5	–2,2	–1,9
Reino Unido	58,9	58,5	58,9	(*) 56,2	53,0	–5,8	–4,4	–2,0	0,2	1,1
Suecia	76,9	74,5	74,0	(*) 73,3	72,4	–7,8	–3,6	–1,7	1,9	1,9

(*) Datos estimados a primeros de año.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Economic outlook*, n. 67, 2000.

1.3.2 – Evolución de la presión fiscal en la Unión Europea. 1990-1998

	1990	1995	1996	1997	1998 (*)
Alemania	22,9	23,3	22,3	21,7	21,9
Austria	27,5	27,0	28,8	29,1	29,3
Bélgica	29,2	30,4	31,0	31,4	31,8
Dinamarca	45,7	47,9	48,1	47,9	47,8
España	22,2	20,9	20,9	21,9	22,1
Finlandia	35,1	32,7	35,0	34,8	35,1
Francia	24,0	25,2	26,2	26,8	28,7
Grecia	20,8	22,1	22,2	23,1	24,2
Holanda	27,9	24,5	25,1	24,7	24,6
Irlanda	28,6	28,3	28,7	28,6	28,2
Italia	26,1	28,2	28,3	29,6	30,7
Luxemburgo	32,1	32,6	34,7	34,7	33,5
Portugal	22,0	24,3	24,7	25,3	26,0
Reino Unido	30,1	29,0	29,0	29,3	31,0
Suecia	40,5	34,0	35,2	36,7	37,9
UE	**29,0**	**28,7**	**29,3**	**29,7**	–

Notas: Se define la presión fiscal como el porcentaje sobre el PIB de los ingresos fiscales totales (excluida 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. 1997-1999

	Presupuesto inicial 1997		Presupuesto inicial 1998		Presupuesto inicial 1999	
	Total	% sobre el PIB	Total	% sobre el PIB	Total	% sobre el PIB
Impuestos directos	**7.529**	**9,17**	**7.330**	**8,37**	**7.431**	**7,93**
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	5.916	7,21	5.316	6,07	5.201	5,55
Impuesto sobre la renta de sociedades	1.475	1,80	1.874	2,14	2.082	2,22
Cuota de derechos pasivos de funcionarios	108	0,13	106	0,12	109	0,12
Otros	30	0,04	34	0,04	39	0,04
Impuestos indirectos	**6.265**	**7,63**	**6.901**	**7,88**	**7.523**	**8,03**
Impuesto sobre el valor añadido	3.878	4,73	4.375	5,00	4.807	5,13
Impuestos especiales	2.164	2,64	2.307	2,64	2.463	2,63
Impuestos sobre el tráfico exterior	109	0,13	92	0,11	133	0,14
Impuestos de transmisión de patrimonio y actos jurídicos documentales	31	0,04	1	0,00	1	0,00
Otros	83	0,10	126	0,14	119	0,13
Tasas y otros ingresos	**707**	**0,86**	**389**	**0,44**	**405**	**0,43**
Transferencias corrientes	**522**	**0,64**	**747**	**0,85**	**959**	**1,02**
Ingresos patrimoniales	**1.059**	**1,29**	**975**	**1,11**	**771**	**0,82**
Enajenación de inversiones reales	**10**	**0,01**	**23**	**0,03**	**24**	**0,03**
Transferencias de capital	**279**	**0,34**	**293**	**0,33**	**332**	**0,35**
Total ingresos no financieros	**16.371**	**19,95**	**16.658**	**19,03**	**17.445**	**18,62**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado*, varios años; e INE, *Boletín mensual de estadística*, 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. 1997-1999

	1997		1998		1999	
	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB
Administración general	**1.887,2**	**2,3**	**1.928,1**	**2,2**	**2.026,2**	**2,2**
Justicia	152,8	0,2	130,9	0,1	146,3	0,2
Defensa	817,1	1,0	840,6	1,0	873,4	0,9
Seguridad ciudadana	651,5	0,8	672,4	0,8	702,9	0,8
Política exterior	124,1	0,2	137,4	0,2	146,2	0,2
Admón. Tributaria	141,7	0,2	146,8	0,2	157,4	0,2
Gastos sociales	**16.258,3**	**19,8**	**17.171,7**	**19,6**	**18.007,8**	**19,2**
Protec. y promo. social	14.005,2	17,1	14.909,5	17,0	15.844,9	16,9
Pensiones	7.937,1	9,7	8.356,1	9,5	8.814,1	9,4
Prestaciones sociales	971,7	1,2	1.034,8	1,2	1.058,5	1,1
Fomento del empleo	363,1	0,4	471,8	0,5	739,5	0,8
Sanidad	3.656,8	4,5	3.905,3	4,5	4.122,8	4,4
Educación	962,9	1,2	1.027,8	1,2	997,8	1,1
Vivienda	113,6	0,1	113,7	0,1	112,1	0,1
Desempleo e incapacidad temporal	2.017,2	2,5	2.014,6	2,3	1.900,5	2,0
Desempleo	1.536,4	1,9	1.495,4	1,7	1.353,5	1,4
Incapacidad temporal	480,8	0,6	519,2	0,6	547,0	0,6
Servicios generales a la S. Social	235,9	0,3	247,6	0,3	262,4	0,3
Actividad prod. e inversión	**2.873,9**	**3,5**	**3.091,3**	**3,5**	**3.356,3**	**3,6**
Sectores económicos	1.726,0	2,1	1.752,5	2,0	1.777,2	1,9
Agricultura	1.067,4	1,3	1.086,0	1,2	1.125,0	1,2
Industria y energía	128,6	0,2	224,2	0,3	213,6	0,2
Subv. al transporte	211,6	0,3	228,5	0,3	241,3	0,3
Comercio, turismo y pymes	147,4	0,2	169,9	0,2	163,6	0,2
Comunicaciones	171,0	0,2	43,9	0,1	33,7	0,0
Actuaciones inversoras	1.147,9	1,4	1.338,8	1,5	1.579,1	1,7
Infraestructuras	922,8	1,1	1.025,1	1,2	1.118,5	1,2
Investigación	225,1	0,3	313,7	0,4	460,5	0,5
Transferencias a otras Adm.	**4.835,8**	**5,9**	**4.460,5**	**5,1**	**4.816,8**	**5,1**
Fin. Administración territorial	3.898,3	4,8	3.508,3	4,0	3.787,2	4,0
Participación UE	937,5	1,1	952,2	1,1	1.029,6	1,1
Otras políticas	**617,1**	**0,8**	**663,8**	**0,8**	**715,0**	**0,8**
Deuda pública	**3.459,3**	**4,2**	**3.189,8**	**3,6**	**3.041,0**	**3,2**
Total gastos	**29.931,6**	**36,5**	**30.505,1**	**34,8**	**31.963,1**	**34,1**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado*, varios años; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

1.3.5 – Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de las comunidades autónomas. Clasificación funcional del gasto. Valores absolutos en miles de millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1997-1999

	1997		1998		1999	
	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB
Servicios de carácter general	**248,2**	**0,30**	**289,6**	**0,33**	**318,9**	**0,34**
Protección civil y seguridad ciudadana	**107,4**	**0,13**	**116,1**	**0,13**	**123,0**	**0,13**
Seguridad, protección y promoción social	**651,8**	**0,79**	**697,7**	**0,80**	**800,4**	**0,85**
Seguridad y protección social	472,7	0,58	486,8	0,56	520,0	0,55
Promoción social	179,1	0,22	210,8	0,24	280,5	0,30
Producción de bienes públicos de carácter social	**5.104,0**	**6,22**	**5.444,8**	**6,22**	**5.895,0**	**6,29**
Educación	1.904,8	2,32	2.059,2	2,35	2.282,5	2,44
Sanidad	2.531,2	3,08	2.694,6	3,08	2.856,2	3,05
Cultura	229,1	0,28	228,1	0,26	246,2	0,26
Vivienda y urbanismo	268,8	0,33	269,3	0,31	285,1	0,30
Bienestar comunitario	168,5	0,21	191,5	0,22	220,0	0,23
Otros servicios comunitarios y sociales	1,6	0,00	2,1	0,00	5,0	0,01
Producción de bienes de carácter económico	**759,4**	**0,93**	**801,3**	**0,92**	**876,5**	**0,94**
Infraestructuras básicas y transportes	515,6	0,63	547,0	0,62	605,9	0,65
Comunicaciones	8,5	0,01	3,7	0,00	4,5	0,00
Infraestructura agraria	176,2	0,21	190,0	0,22	198,3	0,21
Investigación científica, técnica y aplicada	49,6	0,06	50,5	0,06	57,6	0,06
Información básica y estadística	9,6	0,01	10,2	0,01	10,2	0,01
Regulación económica de carácter general	**175,4**	**0,21**	**198,0**	**0,23**	**207,9**	**0,22**
Regulación económica	111,0	0,14	117,1	0,13	124,6	0,13
Regulación comercial	21,5	0,03	21,0	0,02	23,8	0,03
Regulación financiera	42,9	0,05	59,9	0,07	59,4	0,06
Regulación económica de sectores productivos	**1.102,9**	**1,34**	**1.179,5**	**1,35**	**1.217,7**	**1,30**
Agricultura, ganadería y pesca	907,3	1,11	958,8	1,10	986,4	1,05
Industria	141,4	0,17	153,5	0,18	164,8	0,18
Energía	11,5	0,01	12,1	0,01	14,5	0,02
Minería	4,1	0,01	14,8	0,02	7,0	0,01
Turismo	38,6	0,05	40,4	0,05	45,0	0,05
Transferencias Administraciones Públicas	**930,0**	**1,13**	**1.019,6**	**1,16**	**1.099,3**	**1,17**
Deuda pública	**672,5**	**0,82**	**723,6**	**0,83**	**708,9**	**0,76**
Total gastos	**9.751,7**	**11,88**	**10.470,2**	**11,96**	**11.247,5**	**12,00**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *Presupuestos de las comunidades y ciudades autónomas*, varios años; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

1.3.6 – Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de los ayuntamientos y diputaciones. Clasificación funcional del gasto. Valores absolutos en miles de millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1996-1998

	1996		1997		1998	
	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB
Servicios de carácter general	**598,0**	**0,77**	**599,1**	**0,73**	**651,0**	**0,74**
Protección civil y seguridad ciudadana	**278,6**	**0,36**	**300,8**	**0,37**	**312,2**	**0,36**
Seguridad, protección y promoción social	**424,8**	**0,55**	**461,4**	**0,56**	**509,5**	**0,58**
Seguridad y protección social	328,7	0,43	340,7	0,42	380,5	0,43
Promoción social	96,2	0,12	120,7	0,15	129,0	0,15
Producción de bienes públicos de carácter social	**1.745,6**	**2,26**	**1.921,6**	**2,34**	**2.214,6**	**2,53**
Educación	165,0	0,21	174,7	0,21	215,2	0,25
Sanidad	184,0	0,24	121,7	0,15	129,0	0,15
Cultura	349,2	0,45	414,5	0,51	494,9	0,57
Vivienda y urbanismo	520,7	0,67	619,6	0,76	696,8	0,80
Bienestar comunitario	469,6	0,61	519,0	0,63	569,7	0,65
Otros servicios comunitarios sociales	57,1	0,07	72,1	0,09	108,9	0,12
Producción de bienes de carácter económico	**476,2**	**0,62**	**521,1**	**0,64**	**585,1**	**0,67**
Infraestructuras básicas y transportes	438,1	0,57	477,8	0,58	530,7	0,61
Comunicaciones	3,8	0,00	5,7	0,01	5,9	0,01
Infraestructura agraria	26,7	0,03	31,4	0,04	39,6	0,05
Investigación científica, técnica y aplicada	3,2	0,00	1,4	0,00	2,1	0,00
Información básica y estadística	4,4	0,01	4,9	0,01	6,8	0,01
Regulación económica de carácter general	**166,8**	**0,22**	**180,5**	**0,22**	**195,0**	**0,22**
Regulación económica	142,5	0,18	153,9	0,19	166,3	0,19
Regulación comercial	21,0	0,03	23,0	0,03	25,3	0,03
Regulación financiera	3,3	0,00	3,6	0,00	3,4	0,00
Regulación económica de sectores productivos	**60,0**	**0,08**	**74,1**	**0,09**	**85,6**	**0,10**
Agricultura, ganadería y pesca	13,2	0,02	14,9	0,02	16,1	0,02
Industria	18,6	0,02	28,2	0,03	29,3	0,03
Energía	5,6	0,01	6,9	0,01	5,8	0,01
Minería	0,0	0,00	0,4	0,00	0,4	0,00
Turismo	22,5	0,03	23,8	0,03	34,1	0,04
Transferencias Administraciones Públicas	**678,1**	**0,88**	**714,0**	**0,87**	**862,3**	**0,98**
Deuda pública	**559,3**	**0,72**	**550,2**	**0,67**	**555,5**	**0,63**
Total gastos	**4.987,4**	**6,46**	**5.322,9**	**6,49**	**5.970,8**	**6,82**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *Presupuestos de las entidades locales*, varios años; e INE, *Boletín mensual de estadística*, 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. 1990-2000

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)
FEOGA-Garantía	272	740	647	755	885	871	755
FEOGA-Orientación	15	141	155	122	182	235	42
FEDER	138	448	420	424	470	620	422
FSE	53	245	211	302	291	328	125
Fondos de Cohesión	0	170	211	120	197	185	87
Otros	16	9	8	9	9	11	4
Ingresos líquidos procedentes de la UE	**494**	**1.753**	**1.652**	**1.732**	**2.034**	**2.250**	**1.434**
Pagos líquidos a la UE	**375**	**616**	**739**	**900**	**984**	**1.052**	**749**
Saldo	**119**	**1.137**	**913**	**832**	**1.050**	**1.198**	**685**

(*) Datos hasta agosto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, varios números.

1.3.8 – Evolución del índice de dependencia del sector público. 1994-2000

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)
Parados que cobran subsidio	1.759,4	1.458,8	1.342,3	1.240,8	1.130,1	1.051,8	1.008,8
Pensionistas	6.822,4	6.966,1	7.110,2	7.279,3	7.410,7	7.509,3	7.598,4
Ocupados							
Sector público	2.058,3	2.121,6	2.236,2	2.261,1	2.201,4	2.252,8	2.320,8
Sector privado	9.671,9	9.920,3	10.159,8	10.653,5	11.140,7	11.788,7	12.128,7
Parados que cobran subsidio por cada 100 ocupados sector privado	18,2	14,7	13,2	11,6	10,1	8,9	8,3
Pensionistas por cada 100 ocupados sector privado	70,5	70,2	70,0	68,3	66,5	63,7	62,6
Ocupados sector público por cada 100 ocupados sector privado	21,3	21,4	22,0	21,2	19,8	19,1	19,1
Índice de dependencia	**110,0**	**106,3**	**105,2**	**101,2**	**96,4**	**91,7**	**90,1**

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 de junio.

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. 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)
Alemania	98,8	100	101,5	102,1	102,8	105,4
Austria	98,3	100	101,2	102,0	102,5	104,2
Bélgica	98,3	100	101,5	102,4	103,6	106,9
Dinamarca	98,1	100	101,9	103,3	105,4	108,3
España	96,6	100	101,9	103,7	106,0	110,0
Finlandia	99,0	100	101,2	102,6	103,9	106,9
Francia	98,0	100	101,3	102,0	102,5	104,3
Grecia	92,7	100	105,4	110,2	112,6	113,9
Holanda	98,6	100	101,9	103,7	105,8	108,0
Irlanda	97,9	100	101,2	103,4	106,0	111,9
Italia	96,2	100	101,9	103,9	105,7	108,6
Luxemburgo	98,8	100	101,4	102,4	103,4	107,0
Portugal	97,2	100	101,9	104,2	106,4	110,2
Reino Unido	97,6	100	101,8	103,4	104,8	105,4
Suecia	99,2	100	101,9	102,9	103,4	104,4
Media UE	**97,7**	**100**	**101,7**	**103,0**	**104,3**	**106,5**

(*) Datos de julio.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Eurostatistiques*, varios números.

1.4.2 – Evolución del índice de precios al consumo por rúbricas, de la inflación subyacente y del índice de precios industriales. Base 1992=100. 1993-2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)
IPC general	**105,0**	**110,0**	**115,1**	**119,2**	**121,6**	**123,8**	**126,7**	**131,3**
Alimentos, bebidas y tabaco	102,4	108,2	113,9	118,2	118,8	120,7	122,9	124,9
Vestido y calzado	104,0	106,6	109,6	112,5	114,8	117,2	119,9	122,3
Vivienda	106,9	112,1	118,5	123,0	127,2	129,1	131,8	137,6
Menaje y servicios para el hogar	103,9	106,2	109,8	114,5	116,6	118,6	121,2	124,4
Servicios médicos y sanitarios	104,8	109,1	113,6	117,8	121,5	125,5	128,6	132,2
Transportes y comunicaciones	107,7	114,1	119,9	124,0	126,6	127,1	130,6	139,2
Esparcimiento, enseñanza y cultura	105,3	109,9	114,2	117,8	120,0	122,2	123,6	125,8
Otros bienes y servicios	107,0	111,8	117,1	121,5	125,6	130,1	134,7	143,3
Inflación subyacente	**105,5**	**110,4**	**115,8**	**120,0**	**122,5**	**125,3**	**128,3**	**132,0**
IPRI	**102,3**	**106,6**	**113,5**	**115,3**	**116,6**	**115,8**	**116,6**	**123,0**

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

1.4.3 – Evolución del gasto total, del gasto medio por hogar y por persona en la Encuesta continua de presupuestos familiares por grandes grupos de gasto. 1997-1998

	1997 (*)			1998		
	Total (en millones de pesetas)	Por hogar	Por persona	Total (en millones de pesetas)	Por hogar	Por persona
Alimentos y bebidas no alcohólicas	3.360.052	279.800	86.100	6.761.874	559.900	173.000
Bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos	479.267	39.900	12.300	953.057	78.900	24.400
Artículos de vestir y calzado	1.191.408	99.200	30.600	2.558.394	211.800	65.500
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	4.797.830	399.600	122.900	9.458.017	783.100	242.000
Mobiliario, equipamiento del hogar y gastos corrientes de conservación de la vivienda	844.728	70.400	21.600	1.710.673	141.700	43.800
Salud	453.879	37.700	11.600	848.426	70.300	21.700
Transportes	2.423.665	201.800	62.100	4.355.472	360.800	111.400
Comunicaciones	318.990	26.600	8.200	680.614	56.400	17.400
Ocio, espectáculos y cultura	1.131.829	94.300	28.900	2.156.194	178.500	55.200
Enseñanza	283.566	23.700	7.300	531.432	44.000	13.600
Hoteles, cafés y restaurantes	1.627.381	135.500	41.700	3.281.461	271.700	84.000
Otros bienes y servicios	828.975	69.000	21.300	1.834.160	151.900	46.900
Total	**17.741.570**	**1.477.500**	**454.600**	**35.129.774**	**2.909.000**	**898.900**

(*) Datos de los dos últimos trimestres.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta continua de presupuestos familiares. Base 1997. Primeros resultados. Año 1998*, 1999.

1.4.4 – Evolución de la distribución de la renta familiar disponible en ahorro y consumo. En porcentaje. 1990-1999

	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	34.983.169	79,7	9,4	10,9
1991	38.616.306	78,6	10,0	11,4
1992	41.451.337	79,0	8,8	12,2
1993	44.113.157	77,2	11,3	11,5
1994	45.508.943	79,0	9,3	11,7
1995	49.573.602	77,5	11,2	11,3
1996	51.717.524	78,2	10,4	11,5
1997	53.945.287	79,6	9,3	11,1
1998	56.873.397	80,2	9,0	10,8
1999	60.270.957	81,8	8,0	10,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de BBV, *Informe Económico 99*, Bilbao, 2000.

1.5 Mercado de trabajo

1.5.1 – Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro en la Unión Europea. 1995-1998

	Tasa de actividad (1)				Tasa de ocupación (2)				Tasa de paro (3)			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Alemania	69,5	68,9	68,9	68,2	63,6	62,5	61,8	61,5	8,2	8,9	9,9	9,4
Austria	73,7	72,9	73,1	73,4	70,8	69,8	69,9	70,1	3,9	4,3	4,4	4,7
Bélgica	62,8	62,7	63,2	63,5	56,6	56,6	57,3	57,5	9,9	9,7	9,4	9,5
Dinamarca	80,8	80,9	82,0	83,0	75,0	75,4	77,5	78,9	7,2	6,8	5,6	5,1
España	60,2	60,7	61,3	61,8	46,4	47,2	48,6	50,2	22,9	22,2	20,8	18,8
Finlandia	74,3	73,2	73,1	73,4	62,4	62,4	63,8	65,1	16,2	14,6	12,7	11,4
Francia	68,4	68,9	68,7	68,8	60,5	60,4	60,3	60,8	11,7	12,4	12,3	11,7
Grecia	62,1	63,0	63,0	64,6	56,4	56,9	56,7	57,2	9,2	9,6	10,0	11,6
Holanda	68,7	69,6	70,4	71,1	63,9	65,1	66,7	68,3	6,9	6,3	5,2	4,0
Irlanda	63,3	63,7	64,1	65,7	55,5	56,3	57,8	60,5	12,3	11,6	9,8	7,8
Italia	58,1	58,4	58,4	58,9	51,2	51,4	51,3	51,7	11,9	12,0	12,1	12,2
Luxemburgo	60,1	61,4	59,2	60,3	58,3	59,6	57,5	58,6	2,9	3,0	2,8	2,8
Portugal	70,6	71,2	72,4	72,6	65,5	66,0	67,5	68,9	7,3	7,3	6,8	5,1
Reino Unido	76,0	76,0	76,2	76,2	69,3	69,8	70,8	71,4	8,7	8,2	7,0	6,3
Suecia	79,4	77,9	77,2	76,7	72,1	70,3	69,4	70,3	8,8	9,6	9,9	8,3
UE	**67,6**	**67,7**	**67,8**	**68,0**	**60,3**	**60,3**	**60,5**	**61,1**	**10,7**	**10,8**	**10,6**	**10,0**

(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*, Luxemburgo, varios años.

1.5.2 – Evolución de la tasa de actividad por sexo en la Unión Europea. 1990-1998

	1990		1995		1996		1997		1998	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Alemania (*)	81,4	57,0	78,4	60,3	77,5	60,0	69,8	60,3	69,3	59,9
Austria	85,4	58,7	84,0	63,3	77,2	62,7	78,4	63,0	83,4	63,7
Bélgica	71,4	45,9	73,0	52,4	72,8	52,5	72,9	53,4	72,9	54,1
Dinamarca	89,3	78,6	85,9	75,6	86,2	75,5	87,8	76,1	87,7	78,2
España	78,4	41,0	75,1	45,6	75,4	46,2	75,6	47,3	76,1	47,9
Finlandia	81,2	73,6	76,7	72,0	75,5	70,8	76,2	69,9	76,6	70,4
Francia	78,7	59,5	75,7	61,3	76,1	61,8	75,9	61,7	75,7	62,1
Grecia	79,0	43,1	80,0	45,5	80,3	46,9	80,0	47,4	80,1	49,8
Holanda	80,1	52,2	80,4	56,6	80,8	58,1	81,3	59,2	82,1	59,8
Irlanda	80,6	42,4	78,7	47,9	78,1	49,2	77,9	50,2	79,9	51,4
Italia	76,9	42,1	73,5	43,0	73,4	43,7	73,1	43,9	73,4	44,8
Luxemburgo	78,0	42,8	75,9	44,2	76,7	46,4	75,1	44,4	74,7	45,7
Portugal	82,7	57,0	80,4	61,5	81,0	62,1	82,1	63,5	81,7	64,0
Reino Unido	88,6	67,0	85,0	66,9	84,4	67,5	84,4	68,0	84,4	67,9
Suecia	86,5	82,2	81,7	77,1	80,1	75,5	79,4	74,9	80,2	73,2
UE	**81,0**	**54,8**	**78,2**	**57,1**	**78,0**	**57,4**	**77,9**	**57,8**	**77,9**	**58,1**

(*) 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*, Luxemburgo, varios años.

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. 1995-1998

	Ocupados con contrato de duración determinada				Ocupados a tiempo parcial			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Alemania	10,4	11,1	11,7	12,3	16,3	16,5	17,5	18,3
Austria	6,0	8,0	7,8	7,8	13,9	14,9	14,7	15,8
Bélgica	5,3	5,9	6,3	7,8	13,6	14,0	14,7	15,7
Dinamarca	12,1	11,2	11,1	10,1	21,6	21,5	22,3	22,3
España	35,0	33,6	33,6	32,9	7,5	8,0	8,2	8,1
Finlandia	16,5	17,3	17,1	17,7	11,8	11,6	11,4	11,7
Francia	12,3	12,6	13,1	13,9	15,6	16,0	16,8	17,3
Grecia	10,2	11,0	10,9	13,0	4,8	5,3	4,6	6,0
Holanda	11,4	12,0	11,4	12,7	37,4	38,1	38,0	38,8
Irlanda	10,2	9,2	9,4	–	12,1	11,6	12,3	–
Italia	7,2	7,5	8,2	8,6	6,4	6,6	7,1	7,3
Luxemburgo	–	2,6	2,1	2,9	8,0	7,9	8,3	9,4
Portugal	10,0	10,6	12,2	17,3	25,8	26,8	26,9	26,1
Reino Unido	7,0	7,1	7,4	7,1	24,1	24,6	24,9	24,9
Suecia	12,5	11,8	12,1	12,9	25,8	24,5	24,4	23,9
UE	**11,5**	**11,8**	**12,2**	**12,8**	**16,0**	**16,4**	**16,9**	**17,4**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *L'emploi en Europe*, Luxemburgo, varios años.

1.5.4 – Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro por sexo y edad. 1995-2000

	Tasa de actividad (1)					Tasa de ocupación (2)					Tasa de paro (3)				
	1995	1997	1998	1999	2000 (4)	1995	1997	1998	1999	2000 (4)	1995	1997	1998	1999	2000 (4)
Hombres	**62,8**	**63,1**	**63,2**	**63,3**	**63,6**	**51,4**	**53,4**	**54,9**	**56,5**	**57,4**	**18,1**	**15,4**	**13,1**	**10,8**	**9,6**
De 16 a 19 años	26,0	26,4	28,4	28,4	28,8	14,1	14,9	18,0	19,3	20,5	45,6	43,6	36,6	32,0	28,7
De 20 a 24 años	63,5	62,2	62,5	63,3	63,0	42,1	44,7	47,4	51,0	52,4	33,7	28,2	24,2	19,6	16,8
De 25 a 54 años	92,4	92,4	92,8	92,6	92,6	78,1	80,4	82,7	84,4	85,2	15,4	13,1	10,9	8,8	8,0
De 55 y más años	25,8	25,5	24,7	24,8	25,6	22,9	23,0	22,3	22,5	23,3	11,4	9,9	9,7	9,0	8,8
Mujeres	**36,5**	**37,8**	**37,9**	**39,1**	**39,7**	**25,5**	**27,2**	**28,0**	**30,4**	**31,6**	**30,2**	**28,0**	**26,0**	**22,4**	**20,4**
De 16 a 19 años	21,6	20,9	20,3	22,4	21,9	9,6	8,8	9,4	12,2	12,7	55,8	58,0	53,9	45,3	41,9
De 20 a 24 años	58,1	56,7	56,5	57,2	56,1	30,7	32,7	34,0	38,1	39,3	47,2	42,4	39,7	33,5	29,9
De 25 a 54 años	56,0	58,7	59,4	61,3	62,3	40,9	43,9	45,4	48,8	50,6	27,1	25,1	23,6	20,4	18,7
De 55 y más años	8,5	8,3	8,1	8,3	8,6	7,6	7,3	7,3	7,3	7,7	10,6	12,1	10,8	11,1	11,0
Total	**49,1**	**50,0**	**50,0**	**50,7**	**51,2**	**37,9**	**39,8**	**40,9**	**42,9**	**44,0**	**22,8**	**20,3**	**18,2**	**15,4**	**14,0**
De 16 a 19 años	23,9	23,6	24,5	25,4	25,5	11,9	11,8	13,8	15,8	16,7	50,1	49,9	43,6	37,7	34,2
De 20 a 24 años	60,9	59,6	59,5	60,4	59,6	36,5	38,9	40,8	44,7	46,0	40,0	34,7	31,4	26,0	22,9
De 25 a 54 años	74,1	75,4	75,9	76,7	77,2	59,4	62,0	63,8	66,3	67,7	19,9	17,8	15,9	13,5	12,4
De 55 y más años	16,2	16,0	15,5	15,6	16,2	14,4	14,3	13,9	14,1	14,7	11,2	10,6	10,1	9,6	9,5

(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. 1994-2000

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)
Tasa de actividad	**48,82**	**49,14**	**49,78**	**49,99**	**50,02**	**50,69**	**51,18**
Analfabetos	10,51	10,10	9,41	9,85	8,43	7,92	8,24
Sin estudios	23,11	22,39	22,11	20,59	18,13	18,58	19,22
Primarios	44,32	43,83	42,97	42,11	40,69	40,34	39,93
Medios o secundarios	61,08	60,77	61,45	61,97	62,99	64,57	65,26
Superiores	75,32	75,61	76,07	76,88	77,21	77,13	78,04
Tasa de ocupación	**37,15**	**37,95**	**38,94**	**39,84**	**40,93**	**42,87**	**44,03**
Analfabetos	7,11	6,70	6,68	6,66	6,20	5,64	5,64
Sin estudios	17,49	17,08	17,05	15,60	14,31	14,82	15,60
Primarios	34,97	35,04	34,75	34,59	34,06	34,57	34,56
Medios o secundarios	44,28	45,08	46,26	48,03	50,60	54,06	55,69
Superiores	62,56	62,76	63,81	65,03	65,42	67,45	69,79
Tasa de paro	**23,91**	**22,77**	**21,78**	**20,32**	**18,17**	**15,43**	**13,97**
Analfabetos	32,39	33,62	29,01	32,41	26,52	28,81	31,56
Sin estudios	24,31	23,71	22,90	24,25	21,09	20,23	18,84
Primarios	21,09	20,07	19,13	17,85	16,30	14,32	13,44
Medios o secundarios	27,50	25,82	24,72	22,50	19,67	16,28	14,66
Superiores	16,95	16,99	16,11	15,41	15,28	12,56	10,56

Nota: En el año 2000 hay una ruptura en la serie de los estudios primarios y medios debido a la nueva clasificación del sistema educativo. (*) 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. 1990-2000

		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
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
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	13.342,1	8.583,8	1.022,5	4.468,1	3.093,1	4.758,3	666,6	2.737,0	1.354,7
1999	14.041,6	8.867,0	1.072,7	4.619,6	3.174,7	5.174,6	736,5	3.015,9	1.422,2
2000 (*)	14.449,5	9.059,7	1.093,8	4.745,2	3.220,7	5.389,8	760,4	3.132,7	1.496,7

(*) 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. 1990-2000

	Total	Analfabetos y sin estudios	Primarios	Secundarios o medios (excepto técnico-profesionales medios)	Técnico-profesionales (grado medio y superior)	Universitarios y otros
1990	12.619,7	1.378,5	4.848,7	3.814,8	1.022,9	1.554,8
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	13.342,2	674,6	3.430,3	4.992,5	1.872,5	2.372,3
1999	14.041,5	748,6	3.293,1	5.340,3	2.086,6	2.572,9
2000 (*)	14.449,6	791,1	3.183,9	5.553,5	2.194,0	2.727,1

Nota: En el año 2000 hay una ruptura de la serie de los estudios primarios y medios debido a la nueva clasificación del sistema educativo. (*) 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. 1990-2000

	Mano de obra muy cualificada	Expertos no necesariamente con estudios cualificados	Mano de obra no cualificada
1990	2.071,6	8.650,9	1.897,3
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	2.672,6	8.707,1	1.962,4
1999	2.736,7	9.235,7	2.069,1
2000 (*)	2.803,9	9.577,6	2.068,0

(*) 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. 1990-2000

	Total	Completa	Parcial	No clasificable
1990	12.619,8	12.013,6	598,8	7,4
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	13.342,0	12.295,1	1.034,1	12,8
1999	14.041,5	12.930,1	1.111,4	–
2000 (*)	14.449,5	13.266,5	1.183,0	–

(*) 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. 1997-2000

	1997		1998		1999		2000 (*)	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Asistencia a cursos	9,2	2,2	11,1	2,9	11,5	4,7	14,4	5,4
Enfermedad o incapacidad propia	2,1	0,2	1,5	0,5	2,3	0,3	2,5	0,6
Obligaciones familiares	1,6	10,1	1,2	9,7	0,2	12,6	0,4	12,1
No encontrar trabajo de jornada completa	22,7	24,6	22,7	24,8	21,2	24,5	22,1	23,0
No querer trabajo de jornada completa	1,5	5,0	3,0	4,9	3,9	6,2	3,3	7,3
El tipo de actividad que desarrolla	44,5	42,6	40,4	41,9	42,1	38,6	37,6	37,7
Otros motivos	18,3	15,2	20,2	15,3	18,8	13,1	19,7	13,8
Total	**100**	**100**	**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. 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)
Duración indefinida	**5.906,3**	**6.269,9**	**6.594,7**	**6.951,2**	**7.479,3**	**7.796,2**
Sector público	1.803,9	1.891,8	1.876,0	1.788,7	1.811,1	1.867,1
Sector privado	4.102,4	4.378,1	4.718,7	5.162,5	5.668,2	5.929,1
Duración temporal	**3.115,4**	**3.178,3**	**3.278,3**	**3.348,8**	**3.616,5**	**3.690,9**
Sector público	328,3	352,0	383,4	412,1	441,7	453,6
Sector privado	2.787,1	2.826,3	2.894,9	2.936,7	3.174,8	3.237,3
No clasificable	**6,7**	**6,5**	**14,0**	**12,4**	**–**	**–**
Sector público	1,7	0,6	1,7	0,7	–	–
Sector privado	5,0	5,9	12,3	11,7	–	–
Total	**9.028,4**	**9.454,7**	**9.887,0**	**10.312,4**	**11.095,8**	**11.487,1**
Sector público	2.133,9	2.244,4	2.261,1	2.201,5	2.252,8	2.320,7
Sector privado	6.894,5	7.210,3	7.625,9	8.110,9	8.843,0	9.166,4

(*) 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). 1993-2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (2)
Agricultura	15,2	16,8	19,1	18,3	20,2	17,7	17,6	17,6
Industria	17,7	15,1	12,5	11,5	9,5	8,2	7,0	6,9
Construcción	30,4	25,2	22,7	21,0	18,3	13,6	11,1	10,2
Servicios	14,5	14,3	13,1	12,4	11,0	10,4	9,1	8,3
Total	**23,9**	**23,9**	**22,8**	**21,8**	**20,3**	**18,2**	**15,4**	**14,0**

(1) No se incluyen en los sectores económicos los parados que buscan su primer empleo o que perdieron su último empleo hace más de tres años, aunque sí están incluidos 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. 1995-2000

	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						
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	207,3	81,0	144,0	307,0	10,3	749,6
1999	163,6	66,4	109,3	242,4	9,7	591,4
2000 (*)	105,3	95,3	94,5	194,6	9,7	499,4
Han trabajado anteriormente						
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	753,4	332,4	373,4	715,2	39,4	2.213,8
1999	716,0	306,2	293,2	602,6	52,5	1.970,5
2000 (*)	648,4	331,7	287,7	519,4	59,0	1.846,2
Total						
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	960,7	413,4	517,4	1.022,2	49,7	2.963,4
1999	879,6	372,6	402,5	845,0	62,2	2.561,9
2000 (*)	753,7	427,0	382,2	714,0	68,7	2.345,6

(*) 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 según su relación con el cabeza de familia. En miles. 1996-2000

	1996		1997		1998		1999		2000 (*)	
	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa
Cabeza de familia	765,0	11,1	715,5	10,3	622,8	8,9	542,9	7,6	507,6	7,0
Cónyuge o pareja	739,0	22,4	726,3	21,6	693,3	20,2	645,0	18,1	627,6	17,1
Hijo	1.829,1	35,3	1.695,8	32,4	1.520,3	29,0	1.274,2	24,0	1.115,3	21,1
Otros	158,7	23,9	155,1	23,0	127,0	19,8	99,8	16,1	95,1	15,7
Total	**3.491,8**	**21,8**	**3.292,7**	**20,3**	**2.963,4**	**18,2**	**2.561,9**	**15,4**	**2.345,6**	**14,0**

(*) 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 por circunstancias en las que aceptaría o no un empleo. En porcentaje. 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)
Cambio de residencia						
Sí	28,1	28,5	26,9	25,4	23,3	23,2
No	45,1	45,9	47,1	47,8	52,3	52,6
No sabe	26,3	24,8	24,7	25,1	24,4	24,2
No clasificable	0,6	0,8	1,3	1,7	–	–
Cambio de oficio						
Sí	72,7	72,9	73,5	71,5	73,7	73,3
No	9,1	8,4	7,1	8,6	8,4	9,0
No sabe	17,6	17,8	18,1	18,3	17,8	17,7
No clasificable	0,6	0,8	1,3	1,7	–	–
Ingresos inferiores a los adecuados a su cualificación						
Sí	60,7	60,1	61,0	58,0	55,7	55,9
No	12,6	14,0	11,5	12,8	15,4	18,1
No sabe	26,1	25,1	26,1	27,6	28,9	26,0
No clasificable	0,6	0,8	1,3	1,7	–	–
Categoría inferior a la esperada						
Sí	66,4	65,7	65,8	62,5	62,2	62,6
No	9,3	10,9	8,9	10,1	11,0	13,3
No sabe	23,7	22,5	24,1	25,7	26,8	24,1
No clasificable	0,6	0,8	1,3	1,7	–	–

(*) 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 tipos. 1990-2000

	Ordinarios		Fomento del empleo		Otros temporales	Total	
	Indefinidos	Temporales	Indefinidos	Temporales		Indefinidos	Temporales
1990	268.203	2.978.590	12.811	931.023	1.342.036	281.014	5.251.649
1995	212.826	5.003,327	154.221	1.386.881	572.839	367.047	6.963.047
1996	204.235	5.773.229	150.137	1.782.237	717.709	354.372	8.273.175
1997	162.461	6.765.754	545.058	2.111.539	508.791	707.519	9.386.084
1998	178.033	7.877.901	792.931	2.481.606	332.808	970.964	10.692.315
1999	220.789	9.134.879	997.475	2.487.511	394.673	1.218.264	12.017.063
2000 (*)	203.711	6.371.558	572.984	1.585.062	277.653	776.695	8.234.273

(*) Datos hasta agosto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 161, 2000.

1.5.17 – Evolución del número de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. 1995-2000

	Accidentes en jornada de trabajo				Accidentes *in itinere*				Enfermedades profesionales	
	Total	Tasa (1)	Mortales	Tasa (2)	Total	Tasa (1)	Mortales	Tasa (2)	Total	Tasa
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	1.432.728	10.738,4	1.071	74,8	53.381	400,1	420	786,8	11.064	82,9
1999	1.606.999	11.444,6	1.110	69,1	64.005	455,8	462	721,8	14.755	105,1
2000 (3)	876.634	6.243,1	573	65,4	35.380	252,0	205	579,4	9.312	66,3

(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 segundo trimestre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 161, 2000; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.18 – Evolución de los convenios colectivos, el aumento salarial pactado y la jornada media. 1995-2000

	Convenios	Empresas (en miles)	Trabajadores (en miles)	Aumento salarial (en %)	Jornada media (horas/año)
1995	4.827	975,1	7.605,1	3,9	1.765,9
1996	5.028	1.027,5	8.128,2	3,8	1.767,5
1997	5.040	1.018,3	8.365,1	2,9	1.767,8
1998	5.091	1.077,6	8.750,6	2,6	1.766,6
1999	4.731	1.033,9	8.511,0	2,8	1.765,0
2000 (*)	2.950	783,9	6.467,6	3,0	1.764,7

(*) Datos hasta agosto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 161, 2000.

1.5.19 – Evolución del número de huelgas y horas perdidas por huelga. 1995-2000

	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
1995	866	569,9	1.442,9	658,1	2,53	4,69	0,12
1996	807	1.078,0	1.552,9	1.335,8	1,44	8,59	0,12
1997	709	631,0	1.790,1	890,0	2,84	4,89	0,14
1998	618	671,9	1.263,5	1.087,2	1,88	5,04	0,09
1999	739	1.125,1	1.477,5	1.522,5	1,31	8,01	0,11
2000 (*)	240	686,0	1.344,9	2.858,3	1,96	4,83	0,09

(*) Datos del primer trimestre. Sin datos del País Vasco.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 161, 2000; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.20 – Evolución de los expedientes de regulación de empleo. 1995-2000

	Total	Trabajadores afectados	% de trabajadores afectados sobre los ocupados	% de expedientes autorizados	Trabajadores afectados por expediente
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	4.379	86.713	0,65	91,78	19,80
1999	4.412	87.675	0,62	92,61	19,87
2000 (*)	2.226	40.948	0,28	93,08	18,40

(*) Datos del segundo trimestre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 161, 2000; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.21 – Evolución de la ganancia media por trabajador y mes en jornada normal y extraordinaria. Pagos totales. En pesetas corrientes y pesetas constantes de 1991. 1991-2000

	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
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	239.001	183.015	186.497	142.810	215.045	164.671	220.118	168.556
1999	245.081	183.376	193.671	144.909	219.226	164.030	225.147	168.460
2000 (*)	242.098	181.144	198.561	148.568	213.978	160.104	220.658	165.102

(*) Datos del segundo trimestre.

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

1.6 Empresa

1.6.1 – Evolución del número de empresas según el número de trabajadores, por sectores de actividad. En porcentaje. 1999-2000

	1999				2000			
	Industria	Construcción	Servicios	Total	Industria	Construcción	Servicios	Total
Sin asalariados	33,05	45,77	58,98	55,11	32,38	45,95	58,42	54,61
De 1 a 9	49,08	44,94	37,17	39,13	49,21	44,26	37,50	39,35
De 10 a 49	14,97	8,37	3,32	4,97	15,37	8,77	3,52	5,21
De 50 a 499	2,75	0,91	0,49	0,75	2,87	1,00	0,52	0,80
De 500 y más	0,16	0,02	0,03	0,04	0,16	0,02	0,03	0,04
Total empresas	**237.782**	**271.616**	**2.009.403**	**2.518.801**	**240.215**	**292.395**	**2.062.782**	**2.595.392**

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. 1993-2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)
Empresas creadas	83.077	101.421	106.657	93.811	91.248	99.552	102.019	65.217
Empresas disueltas	7.758	4.636	4.340	18.086	10.041	7.970	8.545	4.425
Saldo	75.319	96.785	102.317	75.725	81.207	91.582	93.474	60.792
Tasa de creación	19,4	20,2	17,8	14,2	13,0	13,5	12,9	7,8
Tasa de disolución	1,8	0,9	0,7	2,7	1,4	1,1	1,1	0,5
Declaraciones de quiebra	581	667	669	687	636	535	374	208
Suspensiones de pagos	1.319	896	612	614	456	337	210	122

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 junio.

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 del personal empleado y el gasto en I+D de las empresas. 1992-1999

	Personal empleado	Gasto (millones de pesetas)	Gasto por empleado	% del gasto total	% respecto al PIB
1992	28.590	272.709	9.538.614,9	50,5	0,46
1993	27.781	266.175	9.581.188,6	47,8	0,44
1994 (*)	27.321	256.316	9.381.647,8	46,8	0,40
1995	27.557	284.891	10.338.244,4	48,2	0,39
1996 (*)	29.431	309.914	10.530.189,3	48,3	0,40
1997	30.023	327.922	10.922.359,5	48,8	0,40
1998 (*)	34.667	408.841	11.793.377,0	52,1	0,47
1999 (*)	36.702	432.868	11.794.125,7	51,5	0,46

(*) Estimaciones.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística sobre las actividades en investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D) 1998*, 2000; e INE, *Boletín mensual de estadística*, 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. 1980-1997

	Emisiones de CO_2 (millones de toneladas)					Toneladas de CO_2 por habitante				
	1980	1990	1995	1996	1997	1980	1990	1995	1996	1997
Alemania (*)	793	943	864	872	831	10,1	11,9	10,6	10,7	10,1
Austria	59	55	57	60	60	7,8	7,2	7,1	7,4	7,4
Bélgica	133	105	111	117	116	13,5	10,5	11,0	11,5	11,4
Dinamarca	64	53	60	74	64	12,4	10,3	11,5	14,2	12,1
España	198	204	228	227	243	5,3	5,3	5,8	5,8	6,2
Finlandia	60	52	56	60	59	12,6	10,4	11,0	11,8	11,4
Francia	477	354	347	365	359	8,9	6,3	6,0	6,3	6,1
Grecia	48	71	78	82	83	5,0	7,0	7,5	7,9	7,9
Holanda	152	153	167	178	169	10,8	10,3	10,8	11,5	10,9
Irlanda	25	30	33	35	36	7,3	8,5	9,2	9,6	9,9
Italia	367	391	405	401	402	6,5	6,9	7,1	7,0	7,1
Luxemburgo	15	11	9	9	9	40,2	28,0	21,4	21,6	20,3
Portugal	25	39	48	46	48	2,6	3,9	4,8	4,6	4,8
Reino Unido	576	568	532	552	530	10,2	9,9	9,1	9,4	9,0
Suecia	75	51	54	58	52	9,0	5,9	6,1	6,6	5,8
Total UE	**3.065**	**3.080**	**3.049**	**3.136**	**3.061**	**8,6**	**8,5**	**8,2**	**8,4**	**8,2**

(*) Los datos de 1980 corresponden a la antigua República Federal Alemana.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Annuaire*, Luxemburgo, varios años.

1.7.2 – Evolución de las emisiones de los principales contaminantes atmosféricos en kilogramos por habitante en la Unión Europea. 1985-1997

	SO_2					NO_2				
	1985	**1990**	**1995**	**1996**	**1997**	**1985**	**1990**	**1995**	**1996**	**1997**
Alemania	100	67	26	19	18	45	34	24	23	22
Austria	26	10	6	5	–	32	23	20	19	–
Bélgica	41	32	24	24	–	32	34	34	33	–
Dinamarca	66	42	29	34	21	59	55	48	55	47
España	57	58	49	–	–	22	33	30	29	–
Finlandia	78	52	19	21	20	56	60	51	52	51
Francia	26	22	17	16	–	25	33	30	29	–
Grecia	50	50	53	52	–	31	34	35	36	–
Holanda	18	14	9	9	8	40	39	32	31	29
Irlanda	38	51	46	40	–	26	33	32	32	–
Italia	31	30	–	–	–	28	36	–	–	–
Luxemburgo	46	37	22	19	14	60	61	49	48	48
Portugal	20	29	–	–	–	10	22	–	–	–
Reino Unido	66	65	40	35	–	42	48	37	35	–
Suecia	32	16	11	11	10	51	46	40	41	38
Total UE	**55**	**45**	**28**	**25**	**–**	**34**	**37**	**31**	**31**	**–**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Annuaire*, Luxemburgo, varios años.

1.7.3 – Evolución de los residuos sólidos urbanos e industriales en la Unión Europea. En kilogramos por habitante. 1985-1997

	1985	**1992**	**1995**	**1996**	**1997**
Alemania	249	360	316	–	–
Austria	185	430	478	654	–
Bélgica	314	399	472	–	–
Dinamarca	475	567	535	553	559
España	276	355	380	390	–
Finlandia	511	624	412	–	–
Francia	272	472	483	–	–
Grecia	302	311	–	344	–
Holanda	480	502	581	599	–
Irlanda	310	312	433	–	–
Italia	265	353	471	353	457
Luxemburgo	358	487	536	461	460
Portugal	235	332	353	–	–
Reino Unido	355	349	495	476	–
Suecia	318	370	442	–	–

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques de l'environnement 1996*, Luxemburgo, 1997; Eurostat, *Annuaire*, Luxemburgo, varios años; OCDE, *Données OCDE sur l'environnement. Compendium 1997*, París, 1997; Eurostat, *Statistiques démographiques 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. 1990-1996

	Papel y cartón					Vidrio				
	1990	1993	1994	1995	1996	1990	1993	1994	1995	1996
Alemania	40	55	59	67	71	54	65	75	75	79
Austria	78	66	66	66	71	–	68	76	76	–
Bélgica	–	38	36	37	38	–	55	67	67	66
Dinamarca	35	46	42	44	52	–	65	75	75	79
España	51	37	36	41	41	27	29	31	32	35
Finlandia	43	37	38	38	39	36	46	50	50	63
Francia	37	42	42	38	41	29	46	48	50	50
Grecia	28	30	30	31	31	15	20	25	25	25
Holanda	50	59	67	69	69	67	76	77	80	81
Irlanda	–	19	19	17	17	23	21	21	29	29
Italia	–	41	78	28	31	48	52	54	53	53
Luxemburgo	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Portugal	45	38	39	37	39	27	29	32	42	42
Reino Unido	32	31	35	35	40	21	29	28	27	27
Suecia	43	50	60	59	66	–	59	56	61	72

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques de l'environnement 1996,* Luxemburgo, 1997; y Eurostat, *Eurostat yearbook 2000*, Luxemburgo, 2000.

1.7.5 – Evolución del destino y tratamiento de los residuos sólidos urbanos. En miles de toneladas y porcentaje. 1989-1997

	1989		1994		1995		1996		1997	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Compostaje	2.229	17,8	1.713	12,4	2.086	14,0	2.394	15,6	3.004	17,5
Incineración (total)	604	4,8	629	4,4	694	4,7	705	4,6	1.009	5,9
Con recuperación de energía	371	3,0	486	3,4	628	4,2	628	4,1	955	5,6
Sin recuperación de energía	233	1,8	143	1,0	66	0,4	77	0,5	54	0,3
Vertido controlado	5.916	47,2	8.363	58,5	9.506	63,7	9.989	65,3	9.746	56,7
Vertido incontrolado	3.767	30,3	3.531	24,7	2.628	17,6	1.769	11,6	2.860	16,6
Recogida selectiva	–	–	–	–	–	–	450	2,9	560	3,3
Total	**12.546**	**100**	**14.296**	**100**	**14.914**	**100**	**15.308**	**100**	**17.179**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1995,* 1996; y Ministerio de Medio Ambiente, *Medio ambiente en España,* varios años.

1.7.6 – Evolución del número de incendios forestales y de la superficie afectada. 1980-1998

	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	18.993	438	3.529
1995	25.824	143	3.672
1996	16.772	60	3.732
1997	22.319	99	3.830
1998	21.970	127	3.799

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1995*, 1996; y Ministerio de Medio Ambiente, *Medio ambiente en España*, varios años.

1.7.7 – Evolución del gasto público en medio ambiente. Valores absolutos en millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1990-1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Protección del medio ambiente	**372.348**	**390.203**	**473.322**	**555.203**	**525.485**	**654.896**	**630.432**
Protección del ambiente atmosférico y clima	5.997	5.011	6.010	6.193	3.688	4.100	5.535
Gestión de las aguas residuales	68.373	66.189	103.209	125.747	131.192	143.229	164.957
Gestión de los residuos	118.156	126.804	153.933	'81	202.117	206.283	235.087
Protección del suelo y aguas subterráneas	4.070	6.115	5.048	3.706	3.554	6.642	3.762
Reducción de los ruidos y vibraciones	202	1.135	2.333	1.501	1.138	8.829	6.560
Protección de la biodiversidad y el paisaje	140.441	145.702	156.039	172.322	118.322	185.328	150.446
Protección contra las radiaciones	204	929	1.707	2.619	2.904	2.368	2.836
Investigación y desarrollo	6.832	7.231	16.002	14.439	16.693	24.298	10.694
Otras actividades de protección ambiental	28.073	31.087	29.041	27.895	45.877	73.819	50.554
Uso y gestión de los recursos naturales	**110.060**	**143.738**	**178.635**	**176.962**	**133.764**	**170.166**	**201.187**
Gestión del recurso agua dulce	106.369	136.508	163.414	147.532	113.065	140.014	166.346
Gestión de otros recursos	3.691	7.230	15.221	29.430	20.699	30.152	34.841
Total	**482.408**	**533.941**	**651.957**	**732.165**	**659.249**	**825.062**	**831.618**
% sobre el PIB	**1,0**	**1,0**	**1,1**	**1,2**	**1,0**	**1,2**	**1,1**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie contable 1992-1997*, 1999; y Ministerio de Medio Ambiente, *Gasto público en medio ambiente 1996*, 1999.

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
2.8 Aspectos económicos de la exclusión y políticas de integración

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. 1993-1997

	Tasa de natalidad					Número medio de hijos por mujer				
	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997
Alemania	9,9	9,5	9,4	9,7	9,9	1,28	1,24	1,25	1,32	(2) 1,36
Austria	12,0	11,5	11,0	11,0	10,4	1,48	1,44	1,40	1,42	1,36
Bélgica	12,0	(1) 11,5	(1) 11,4	(1) 11,5	(1) 11,4	1,59	(1) 1,55	(1) 1,55	(2) 1,55	(2) 1,55
Dinamarca	13,0	13,4	13,4	12,9	(1) 12,8	1,75	1,81	1,80	1,75	(2) 1,75
España	9,9	9,5	9,3	(1) 9,1	(1) 9,1	1,27	1,21	1,18	(2) 1,15	(2) 1,15
Finlandia	12,8	12,8	12,4	11,9	11,6	1,81	1,85	1,81	1,76	1,75
Francia	12,4	12,3	12,6	(1) 12,6	(1) 12,4	1,66	1,65	1,70	(1) 1,72	1,71
Grecia	9,8	10,0	9,7	9,6	9,7	1,34	1,35	1,32	1,30	(2) 1,32
Holanda	12,8	12,8	12,4	12,2	(1) 12,3	1,57	1,57	1,53	1,53	(2) 1,54
Irlanda	13,9	13,4	(1) 13,5	(1) 13,9	(1) 14,3	1,92	1,85	(1) 1,83	(1) 1,88	1,92
Italia	9,6	9,3	9,2	(1) 9,2	(1) 9,2	1,26	1,21	1,18	(2) 1,21	1,22
Luxemburgo	13,5	13,6	13,3	13,8	13,2	1,70	1,72	1,69	1,76	1,71
Portugal	11,6	11,0	10,8	11,1	11,4	1,52	1,44	1,40	1,43	(2) 1,46
Reino Unido	13,1	12,9	12,5	12,5	(1) 12,3	1,75	1,74	1,70	(1) 1,72	1,71
Suecia	13,6	12,8	11,7	10,8	(1) 10,2	1,99	1,88	1,73	1,60	1,52
UE	**11,2**	**(1) 10,9**	**(1) 10,8**	**(1) 10,8**	**(2) 10,8**	**1,47**	**(1) 1,44**	**(1) 1,42**	**(2) 1,44**	**(2) 1,44**

(1) Datos provisionales. (2) Datos estimados.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques démographiques. Données 1995-1998*, Luxemburgo, 1999.

2.1.2 – Evolución de la tasa de mortalidad y de la tasa de mortalidad infantil en la Unión Europea. 1993-1997

	Tasa de mortalidad					Tasa de mortalidad infantil				
	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997
Alemania	11,1	10,9	10,8	10,8	(2) 10,5	5,8	5,6	5,3	5,0	(2) 4,9
Austria	10,4	10,1	10,1	10,0	9,8	6,5	6,3	5,4	5,1	4,7
Bélgica (1)	10,7	10,4	10,5	10,4	10,2	8,0	7,6	6,1	5,6	6,1
Dinamarca	12,1	11,8	12,1	11,6	(1) 11,4	5,4	5,5	5,1	5,6	(1) 5,3
España	8,7	8,6	8,8	(1) 8,9	(2) 9,1	6,7	6,0	5,5	(1) 6,0	(2) 5,7
Finlandia	10,1	9,5	9,7	9,6	9,6	4,4	4,7	3,9	4,0	3,9
Francia	9,3	9,0	9,2	(1) 9,2	(1) 9,1	6,5	5,9	4,9	4,8	(1) 5,0
Grecia	9,4	9,4	9,6	9,6	(2) 2,5	8,5	7,9	8,1	7,2	(2) 6,3
Holanda	9,0	8,7	8,8	8,9	(1) 8,7	6,3	5,6	5,5	5,7	(1) 5,2
Irlanda	9,0	8,6	(1) 8,8	(1) 8,7	(1) 8,7	6,1	5,7	(1) 6,4	(1) 5,5	(1) 6,2
Italia	9,7	9,7	(1) 9,7	(1) 9,5	(1) 9,6	7,1	6,6	(1) 6,1	(1) 5,9	(1) 5,6
Luxemburgo	9,9	9,5	9,3	9,4	9,4	6,0	5,3	5,5	4,9	4,2
Portugal	10,8	10,1	10,5	10,8	10,6	8,7	8,1	7,5	6,9	6,4
Reino Unido	11,3	10,8	11,0	10,8	(1) 10,7	6,3	6,2	6,2	6,1	(1) 5,9
Suecia	11,2	10,5	10,7	10,7	10,5	4,8	4,4	4,1	4,0	3,6
UE	**(1) 10,2**	**(1) 9,9**	**(1) 10,0**	**(1) 10,0**	**(2) 9,9**	**(1) 6,5**	**(1) 6,1**	**(1) 5,6**	**(1) 5,5**	**(2) 5,4**

(1) Datos provisionales. (2) Datos estimados.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques démographiques. Données 1995-1998*, Luxemburgo, 1999.

2.1.3 – Evolución de la tasa de nupcialidad y de los divorcios por 100 matrimonios en la Unión Europea. 1993-1997

	Tasa de nupcialidad					Divorcios por 100 matrimonios				
	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997
Alemania	5,5	5,4	5,3	5,2	(2) 5,2	35,3	37,7	39,4	41,1	–
Austria	5,7	5,4	5,3	5,3	5,1	36,2	39,1	42,4	42,7	–
Bélgica	5,4	5,1	5,1	5,0	(1) 4,7	39,9	42,4	68,1	56,2	(1) 56,0
Dinamarca	6,1	6,8	6,6	6,8	(1) 6,5	41,0	38,8	37,4	35,5	(1) 37,6
España	5,2	5,1	5,0	4,9	4,8	14,3	15,8	16,5	17,1	–
Finlandia	4,9	4,9	4,6	4,8	4,6	51,7	55,2	59,1	56,4	57,6
Francia	4,4	4,4	4,4	(1) 4,8	(1) 4,9	43,4	45,6	46,0	(1) 42,7	–
Grecia	6,0	5,5	6,1	4,3	(2) 1,5	12,4	13,5	17,2	20,6	(2) 15,2
Holanda	5,8	5,4	5,3	5,5	(1) 5,5	34,5	43,6	41,9	41,2	(1) 39,7
Irlanda	4,7	4,6	(1) 4,3	(1) 4,5	(1) 4,3	–	–	–	–	–
Italia	5,3	5,1	4,9	(1) 4,7	(1) 4,8	7,9	9,4	9,3	(1) 12,0	–
Luxemburgo	6,0	5,9	5,1	5,1	4,8	31,6	29,8	35,1	38,8	–
Portugal	6,9	6,7	6,6	6,4	6,6	17,7	20,6	18,7	21,1	21,4
Reino Unido	5,9	5,7	5,5	5,4	–	52,7	52,4	52,8	–	–
Suecia	3,9	3,9	3,8	3,8	(1) 3,6	63,7	65,0	67,0	63,8	(1) 65,4
UE	**5,3**	**5,2**	**(1) 5,1**	**(1) 5,1**	**(2) 5,1**	**32,3**	**34,2**	**(1) 35,4**	**(1) 36,2**	–

(1) Datos provisionales. (2) Datos estimados.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques démographiques. Données 1995-1998*, Luxemburgo, 1999.

2.1.4 – Evolución de los residentes extranjeros en la Unión Europea. Valor absoluto en miles de personas y porcentaje. 1983-1997

	Total extranjeros residentes					% de la población total				
	1983	**1993**	**1995**	**1996**	**1997**	**1983**	**1993**	**1995**	**1996**	**1997**
Alemania	4.535	6.878	7.174	7.314	7.366	7,4	8,5	8,8	8,9	9,0
Austria	297	690	724	728	733	3,9	8,6	9,0	9,0	9,1
Bélgica	891	921	910	912	903	9,0	9,1	9,0	9,0	8,9
Dinamarca	104	189	223	238	250	2,0	3,6	4,2	4,7	4,7
España	210	430	500	539	610	0,5	1,1	1,2	1,3	1,5
Finlandia	16	56	69	74	81	0,3	1,1	1,3	1,4	1,6
Francia	3.714	3.597	3.597	–	–	6,8	6,3	6,3	–	–
Grecia	–	–	200	–	–	–	–	1,9	–	–
Holanda	552	780	725	680	678	3,8	5,1	4,7	4,4	–
Irlanda	83	94	96	118	114	2,4	2,7	2,7	3,2	3,1
Italia	381	987	991	1.096	1.241	0,7	1,7	1,7	2,0	–
Luxemburgo	96	125	137	143	148	26,3	31,1	33,4	34,1	34,9
Portugal	–	132	168	173	175	–	–	1,7	1,7	1,8
Reino Unido	1.601	2.001	1.948	1.934	2.066	2,8	3,5	3,4	3,4	3,6
Suecia	397	508	532	527	522	4,8	5,8	5,2	6,0	6,0
UE	**12.877**	**17.256**	**17.993**	**14.474**	**14.886**	**5,4**	**6,8**	**4,8**	**3,9**	**4,0**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Tendances des migrations internationales. Rapport annuel,* varios años; Eurostat, *Estadísticas básicas de la Unión Europea 1996,* Luxemburgo, 1997; y Eurostat, *Statistiques démographiques. Données 1995-1998,* Luxemburgo, 1999.

2.1.5 – Evolución del número de menores de 15 años según sexo. En miles. 1991-2000

	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
1999	3.087	2.909	5.996	15,2
2000	3.056	2.875	5.931	15,0

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

2.1.6 – Evolución de la edad media de entrada al matrimonio por sexo, del número de matrimonios, divorcios y divorcios por cada 100 matrimonios. 1990-1999

	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	31.532	15,8
1995	29,8	27,5	200.688	33.104	16,5
1996	30,2	27,8	194.084	32.571	16,8
1997	30,4	28,1	196.499	34.147	17,4
1998	–	–	202.494	36.072	17,8
1999	–	–	206.048	36.900	17,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Movimiento natural de la población 1997*, 2000; 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. 1990-1999

	Crecimiento vegetativo (1)		Tasa de natalidad (2)	Tasa de mortalidad (3)
	Absoluto	Tasa por 1.000 habitantes		
1990	68.283	1,76	10,34	8,58
1991	58.298	1,50	10,18	8,68
1992	65.232	1,67	10,17	8,50
1993	46.125	1,18	9,87	8,69
1994	31.906	0,82	9,46	8,64
1995	17.242	0,44	9,27	8,83
1996	11.177	0,28	9,23	8,95
1997	19.514	0,50	9,38	8,89
1998	4.005	0,10	9,19	9,09
1999	7.386	0,19	9,58	9,40

(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 1997*, 2000; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

2.1.8 – Evolución del índice de dependencia por sexo. 1992-2000

	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	52,1	49,4	54,8
1999	52,4	49,8	55,0
2000 (*)	52,2	49,9	54,4

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. 1991-2000

	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	14,2	25,3	22,1	24,1	9,6	4,8
1999	100	14,7	26,1	21,9	23,9	9,4	4,1
2000 (*)	100	14,8	26,2	22,1	24,1	8,9	3,9

(*) 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. 1990-1998

	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
1997	22.261	2.369	794.681
1998	24.032	2.916	933.223

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; e INE, *Migraciones 1998*, 2000.

2.2 Procesos formativos

2.2.1 – Evolución del gasto en educación en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1991-1997

	1991	1992	1993	1994	1995	1997
Alemania (*)	5,4	4,9	5,9	5,8	5,8	5,7
Austria	–	–	5,4	5,6	5,5	6,5
Bélgica	–	–	–	–	–	5,2
Dinamarca	6,1	6,7	7,2	7,0	7,1	6,8
España	5,6	5,2	5,3	5,6	5,7	5,7
Finlandia	6,6	7,9	7,3	6,6	6,6	6,3
Francia	6,0	5,9	6,1	6,2	6,3	6,3
Grecia	–	–	–	2,4	3,7	4,9
Holanda	5,8	5,0	5,0	4,9	4,9	4,7
Irlanda	5,9	5,7	5,8	5,7	5,3	5,0
Italia	–	–	5,1	4,7	4,7	4,8
Luxemburgo	–	–	–	–	–	–
Portugal	–	–	5,4	5,3	5,4	5,8
Reino Unido	–	–	–	–	–	–
Suecia	6,5	6,8	6,9	6,7	6,7	6,9

(*) 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. 1991-1998

	Bachillerato						Formación Profesional					
	1991	1992	1994	1995	1996	1998	1991	1992	1994	1995	1996	1998
Alemania	20	20	23	23	24	35	80	80	78	77	76	65
Austria	24	24	22	23	24	23	76	76	78	77	76	78
Bélgica	42	41	32	32	32	31	59	59	68	68	68	69
Dinamarca	33	44	46	46	47	48	67	56	54	54	53	52
España	64	59	59	60	61	79	37	41	41	40	39	22
Finlandia	46	46	46	48	48	48	55	54	54	52	52	52
Francia	46	46	48	47	46	44	54	54	53	53	54	56
Grecia	–	–	67	71	68	67	–	–	33	29	32	33
Holanda	30	30	30	30	30	34	70	70	70	70	70	66
Irlanda	78	–	77	79	80	83	22	–	23	21	20	17
Italia	29	33	27	28	28	35	71	67	73	72	72	65
Luxemburgo	–	–	–	36	35	32	–	–	–	64	65	68
Portugal	83	–	77	76	74	75	17	–	23	24	26	25
Reino Unido	80	42	42	42	43	51	20	58	58	58	57	49
Suecia	27	–	37	44	46	59	73	–	63	53	54	41

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 1994/95-1999/00

	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98 (1)	1998/99 (1)	1999/00 (1)
Preescolar	**1.093.256**	**1.096.677**	**1.115.244**	**1.122.740**	**1.127.053**	**1.131.044**
Público	721.804	737.088	754.196	759.374	763.592	759.651
Privado	371.452	359.589	361.048	363.366	363.461	371.393
EGB/Primaria (2)	**4.063.912**	**3.849.991**	**3.137.278**	**2.615.467**	**2.565.098**	**2.526.565**
Público	2.681.829	2.553.332	2.071.095	1.735.180	1.710.376	1.685.310
Privado	1.382.083	1.296.659	1.066.183	880.287	854.722	841.255
Enseñanzas Medias (2)	**2.606.734**	**2.600.323**	**3.093.434**	**3.398.114**	**3.239.470**	**3.077.336**
Público	1.929.186	1.922.645	2.261.791	2.440.073	2.298.644	2.136.571
Privado	677.548	677.678	831.643	958.041	940.826	940.765
Enseñanza Universitaria	**1.415.612**	**1.471.441**	**1.536.409**	**1.570.588**	**1.570.569**	**1.581.415**
Público	1.363.599	1.410.278	1.465.408	1.484.552	1.477.389	1.479.112
Privado	52.013	61.163	71.001	86.036	93.180	102.303

(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, *Estadística universitaria. Avance curso 1999-2000*, 2000; INE, *Estadística de la enseñanza superior en España. Series de todos los niveles*, varios años; y datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

2.2.5 – Evolución del número medio de alumnos por profesor en los distintos niveles educativos en la enseñanza pública y privada. Cursos 1992/93-1999/00

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98 (1)	1998/99 (1)	1999/00 (1)
E. Infantil/E. Primaria	**16,1**	**15,3**	**14,5**	**14,0**	**13,9**	**12,1**	**11,3**	**11,2**
Público	14,8	14,2	13,6	13,0	12,7	11,0	10,3	10,2
Privado	19,0	18,0	16,9	16,5	17,4	15,4	14,2	14,1
Enseñanzas Medias	**14,8**	**14,7**	**14,5**	**14,0**	**15,0**	**14,8**	**13,3**	**12,0**
Público	14,2	14,2	13,9	13,4	14,1	13,8	12,3	10,9
Privado	16,7	16,6	16,3	15,9	18,3	18,4	16,6	15,5
Enseñanza Universitaria	**17,9**	**18,4**	**18,1**	**17,7**	**17,8**	**17,2**	**–**	**–**
Público	18,3	18,8	18,5	18,2	18,2	17,8	–	–
Privado	10,3	11,4	11,1	11,6	12,0	11,0	–	–

(1) Datos provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la enseñanza en España*, varios años; INE, *Estadística de la enseñanza superior en España. Series de todos los niveles*, varios años; y datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

2.2.6 – Evolución de las tasas de escolarización de los jóvenes de 14 a 18 años. Cursos 1990/91-1996/97

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
14	98,6	99,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
15	87,6	90,0	91,0	92,6	93,6	93,1	94,6
16	72,3	74,4	76,7	78,7	80,6	80,9	83,3
17	63,0	65,9	68,4	71,3	73,0	74,0	75,2
18	34,4	35,2	37,7	40,9	41,9	42,9	43,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la enseñanza en España 1996/97*, 1999.

2.2.7 – Evolución del número de becas y de la cuantía media de las becas y ayudas al estudio. Cursos 1990/91-1998/99

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1998/99
Educación Infantil, Educación Especial y Enseñanzas Medias								
Número de becas	521.088	540.894	582.429	627.462	605.530	579.669	413.966	342.878
Importe total (en millones)	24.001	27.112	31.544	33.505	33.234	33.974	26.895	27.934
Cuantía media	46.059	50.125	54.159	53.398	54.885	58.609	64.968	81.468
Universidad								
Número de becas	213.765	211.386	220.984	257.801	279.670	300.395	292.877	256.673
Importe total (en millones)	37.223	38.852	42.985	51.273	58.809	65.862	70.053	64.869
Cuantía media	174.132	183.795	194.516	198.886	210.279	219.251	239.191	252.731
Total								
Número de becas	734.853	752.280	803.413	885.263	885.200	880.064	706.843	599.551
Importe total (en millones)	61.224	65.964	74.529	84.778	92.043	99.836	96.948	92.803
Cuantía media	83.315	87.685	92.765	95.766	103.980	113.442	137.156	154.787

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, Cultura y Deporte.

2.2.8 – Evolución del gasto en I+D y del personal dedicado. 1990-1999

	Gasto total I+D (millones de pesetas)	% del PIB	Personal	% 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	0,81	79.987	0,51
1996 (*)	641.024	0,83	87.264	0,54
1997	672.017	0,82	87.150	0,54
1998 (*)	784.513	0,90	97.098	0,60
1999 (*)	840.214	0,90	99.704	0,60

(*) Proyecciones.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística sobre las actividades en investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D) 1998*, 2000; INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

2.3 Salud

2.3.1 – Evolución del gasto sanitario en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1990-1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Alemania	8,7	9,4	9,9	10,0	10,0	10,4	10,5	10,4
Austria	6,5	7,2	7,4	7,7	7,8	8,2	8,3	8,2
Bélgica	7,5	7,9	8,0	8,1	8,0	7,9	7,8	7,6
Dinamarca	8,2	8,2	8,2	8,4	8,2	8,0	8,0	7,7
España	6,9	7,0	7,3	7,5	7,4	7,3	7,4	7,4
Finlandia	7,2	7,2	7,6	8,0	8,0	8,0	8,0	7,9
Francia	8,9	9,1	9,4	9,8	9,7	9,9	9,7	9,9
Grecia	6,9	7,0	7,3	7,5	7,4	7,3	7,4	7,4
Holanda	8,3	8,6	8,8	9,0	8,8	8,8	8,6	8,5
Irlanda	6,7	7,0	7,3	7,3	7,2	7,0	7,0	7,0
Italia	8,1	8,4	8,5	8,6	8,4	7,7	7,8	7,6
Luxemburgo	6,6	6,5	6,6	6,7	6,5	6,7	6,8	7,1
Portugal	6,0	6,5	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,7
Reino Unido	7,9	8,1	8,2	8,3	8,1	8,2	8,2	8,0
Suecia	8,0	9,1	9,3	8,4	7,9	7,6	7,4	7,3

Fuente: Eurostat, *Eurostat yearbook 2000*, Luxemburgo, 2000.

2.3.2 – Evolución del gasto sanitario per cápita en la Unión Europea. En poder paritario de compra. 1970-1996

	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Alemania	216	819	1.642	1.635	1.900	1.885	2.020	2.134	2.222
Austria	166	697	1.180	1.244	1.402	1.511	1.573	1.634	1.681
Bélgica	130	586	1.247	1.377	1.526	1.600	1.653	1.665	1.693
Dinamarca	215	595	1.069	1.141	1.210	1.300	1.344	1.368	1.430
España	83	332	813	907	959	971	992	1.075	1.131
Finlandia	164	521	1.292	1.412	1.392	1.310	1.289	1.373	1.389
Francia	206	711	1.539	1.651	1.794	1.838	1.868	1.972	1.978
Grecia	59	187	813	907	959	971	992	1.075	1.131
Holanda	207	702	1.325	1.410	1.545	1.593	1.643	1.728	1.756
Irlanda	97	451	748	833	975	1.025	1.201	1.106	923
Italia	155	581	1.322	1.445	1.553	1.522	1.559	1.507	1.520
Luxemburgo	168	693	1.499	1.574	1.764	1.900	1.962	2.206	2.206
Portugal	45	263	616	730	812	874	939	1.035	1.077
Reino Unido	147	452	957	1.006	1.170	1.165	1.213	1.246	1.304
Suecia	274	867	1.492	1.457	1.327	1.325	1.339	1.360	1.405
UE	**156**	**564**	**1.142**	**1.216**	**1.321**	**1.358**	**1.415**	**1.474**	**1.498**

Nota: El poder paritario de compra significa que todos los países tienen el mismo poder adquisitivo.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Temes Montes, J. L. y Gil Redrado, J., *Sistema Nacional de Salud*, McGraw-Hill, Madrid, 1997; y Eurostat, *Eurostat yearbook 2000*, Luxemburgo, 2000.

2.3.3 – Evolución de los componentes del gasto sanitario. En porcentaje. 1992-1995

	1992	1993	1994	1995
Gasto en personal	67,7	65,2	64,4	63,2
Otros gastos corrientes	30,4	31,5	32,3	32,5
Gastos de capital	1,8	3,2	3,3	4,3

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

2.3.4 – Evolución del número de hospitales, camas hospitalarias en funcionamiento, personal sanitario y farmacéuticos por 10.000 habitantes. 1990-1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Número de hospitales	820	813	801	790	783	782	–	799	795
Camas en funcionamiento por 10.000 habitantes	42,7	42,3	41,4	40,7	40,2	39,5	–	42,3	41,7
Personal sanitario por 10.000 habitantes	85,0	87,2	89,0	90,6	92,5	94,5	96,1	98,1	104,6
Farmacéuticos por 10.000 habitantes	9,4	9,7	9,9	10,1	10,3	10,6	11,0	11,4	11,9

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 Ministerio de Sanidad y Consumo, *Catálogo nacional de hospitales,* varios años.

2.3.5 – Evolución del número de fallecimientos según causa de la muerte. En porcentaje. 1990-1997

	1990	1995	1996	1997
Enfermedades infecciosas y parasitarias	1,17	1,26	1,26	1,23
Tumores	23,90	25,85	25,38	26,02
Enfermedades de las glándulas endocrinas, de la nutrición, del metabolismo y trastornos de la inmunidad	3,71	4,74	4,60	3,87
Enfermedades de la sangre y de los órganos hematopoyéticos	0,38	0,45	0,45	0,48
Trastornos mentales	1,63	2,71	2,91	3,09
Enfermedades del sistema nervioso y de los órganos de los sentidos	1,39	1,80	1,88	2,00
Enfermedades del aparato circulatorio	40,70	38,04	37,99	37,58
Enfermedades del aparato respiratorio	9,71	9,62	9,88	10,01
Enfermedades del aparato digestivo	5,66	5,30	5,37	5,29
Enfermedades del aparato genitourinario	2,16	1,99	2,01	2,10
Complicaciones del embarazo, del parto y del puerperio	0,01	0,00	0,00	0,00
Enfermedades de la piel y del tejido celular subcutáneo	0,16	0,17	0,19	0,22
Enfermedades del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo	0,83	0,82	0,80	0,81
Anomalías congénitas	0,41	0,34	0,35	0,34
Ciertas infecciones originadas en el período perinatal	0,41	0,25	0,25	0,23
Signos, síntomas y estados morbosos mal definidos	2,12	1,94	2,04	2,02
Causas externas de traumatismos y envenenamiento	5,66	4,72	4,64	4,72
Total	**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, del IPC general, del IPC de la vivienda y de la accesibilidad a la vivienda en España. 1992-2000

	Precio medio del m^2 de la vivienda	IPC general. Base 1992=100	IPC de la vivienda. Base 1992=100	Accesibilidad a la vivienda	
				Con desgravaciones fiscales	Sin desgravaciones fiscales
1992	106.102	100,4	100,0	47,9	57,9
1993	105.670	105,0	106,9	38,6	49,5
1994	106.414	110,0	112,1	34,4	44,0
1995	110.155	115,1	118,5	36,0	45,4
1996	112.197	119,2	123,0	30,0	37,6
1997	113.942	121,6	127,2	26,3	32,7
1998	119.238	123,8	129,1	26,0	32,2
1999	131.829	126,7	131,8	26,4	32,6
2000 (*)	–	130,6	137,4	30,3	38,8

Nota: Se define la accesibilidad a la vivienda como una estimación del porcentaje de la renta familiar media disponible que habría que destinar a la compra de una vivienda de precio medio en España. (*) Datos del segundo trimestre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; Ministerio de Fomento, *Índice de precios de las viviendas 1999*, 2000; Argentaria, *Argentaria mercado inmobiliario*, varios números; y Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, *Situación inmobiliaria*, varios números.

2.4.2 – Evolución de las viviendas iniciadas y terminadas por tipo, de las licencias de obra nueva y de la superficie media de las viviendas. 1992-1999

	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	242.103	68.298	176.292	65.816	63.696	92,08
1996	221.973	62.580	174.721	78.644	61.372	92,33
1997	275.095	64.395	198.905	73.450	70.550	92,67
1998	376.725	56.003	204.272	71.297	78.429	94,93
1999	463.247	57.523	261.163	59.882	84.597	96,61

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1999*, 2000; y datos del Ministerio de Fomento.

2.5 Protección social

2.5.1 – Evolución de las prestaciones de protección social por funciones en la Unión Europea. En porcentaje. 1990-1997

	Enfermedad/ Invalidez/Accidentes laborales		Vejez/ Supervivencia		Familia/ Maternidad		Desempleo/ Promoción del empleo		Vivienda/Otros	
	1990	1997	1990	1997	1990	1997	1990	1997	1990	1997
Alemania (1)	38,0	36,1	45,8	41,8	7,6	10,1	5,9	9,1	2,7	2,9
Austria	33,2	34,1	50,0	48,5	10,5	10,5	4,6	5,5	1,8	1,4
Bélgica	34,1	32,8	40,4	43,0	9,4	8,8	13,8	12,7	2,4	2,7
Dinamarca	30,1	28,9	36,7	39,4	11,9	12,6	15,4	12,6	6,0	6,5
España	36,6	36,6	42,9	46,1	1,7	2,0	18,0	14,1	0,9	1,1
Finlandia	44,0	36,6	33,8	33,8	13,5	12,6	6,1	13,3	2,6	3,7
Francia	35,6	34,0	42,7	43,6	9,3	10,0	8,3	7,8	4,1	4,6
Grecia	34,7	31,4	50,9	51,4	7,2	8,2	4,2	4,6	3,0	4,5
Holanda	44,7	45,9	37,4	37,7	5,6	3,7	8,3	11,0	3,9	1,7
Irlanda	38,4	40,7	30,5	24,9	11,4	13,2	14,6	15,7	5,2	5,5
Italia	33,7	29,5	59,6	65,1	4,9	3,5	1,7	1,8	0,0	0,1
Luxemburgo	39,1	38,0	45,8	43,6	10,8	13,2	2,6	3,7	1,7	1,5
Portugal	46,9	45,9	43,1	42,8	7,1	5,3	2,5	5,0	0,4	0,9
Reino Unido	36,1	38,2	42,5	40,7	9,0	9,1	5,7	4,0	6,7	7,9
Suecia	–	34,2	–	39,6	–	10,8	–	9,5	–	5,8
UE (2)	**36,5**	**35,4**	**45,7**	**35,4**	**7,6**	**8,3**	**7,1**	**7,5**	**3,1**	**3,5**

(1) Los datos de 1990 corresponden a la República Federal Alemana. (2) Los datos de Suecia no están incluidos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques en bref. Population et conditions sociales*, varios números.

2.5.2 – Evolución del número de familias beneficiarias de las prestaciones por hijo a cargo e importe medio mensual de la prestación, según modalidad. 1992-1999

	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
1998	908.347	764.567	143.780	9.792	10.162	7.821
1999	893.933	753.603	140.330	10.282	10.655	8.283

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.

2.5.3 – Evolución del importe medio de las pensiones en vigor según clase. En miles de pta./mes. 1990-2000

	Total	Invalidez	Jubilación (1)	Viudedad	Orfandad	Favor familiar (2)
1990	43,2	45,9	49,9	30,4	25,6	31,0
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	71,9	81,1	82,0	50,9	30,9	37,2
1999	74,3	84,7	84,8	52,4	31,6	38,6
2000 (3)	77,7	88,8	88,8	55,0	33,1	40,6

(1) A partir del mes de diciembre de 1997, inclusive, las pensiones de incapacidad permanente de beneficiarios de 65 años y más, a excepción de las del S.O.V.I., figuran incluidas en jubilación. (2) 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. (3) 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.

2.5.4 – Evolución del número de pensiones en vigor según clase, en miles de pensiones, del número de cotizantes por pensionista y del índice de dependencia. 1990-2000

	Total	Invalidez	Jubilación (1)	Viudedad	Orfandad	Favor familiar (2)	Nº de cotizantes por pensionista	Índice de dependencia
1990	6.102,0	1.567,9	2.803,8	1.541,0	163,3	26,0	2,05	0,56
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	7.410,7	804,5	4.400,9	1.936,7	222,7	45,8	1,83	0,52
1999	7.509,3	798,0	4.450,2	1.973,3	242,7	45,1	1,91	0,52
2000 (3)	7.574,4	793,8	4.479,1	2.000,3	256,8	44,4	1,96	0,52

(1) A partir del mes de diciembre de 1997, inclusive, las pensiones de incapacidad permanente de beneficiarios de 65 años y más, a excepción de las del S.O.V.I., figuran incluidas en jubilación. (2) 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. (3) Datos de enero a junio.

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. 1989-1998

	Delitos denunciados	Población reclusa	Tráfico de drogas	
			Detenciones	Aprehensiones (kg.)
1989	1.030.996	30.947	27.237	64.365
1990	1.018.638	33.058	22.854	60.929
1991	985.977	37.857	28.491	83.105
1992	934.070	41.894	27.645	108.822
1993	938.612	46.076	30.161	129.153
1994	901.696	47.144	31.703	224.143
1995	908.264	44.956	44.318	204.822
1996	930.780	41.903	22.751	206.076
1997	924.393	42.756	14.768	306.900
1998	917.314	44.370	12.094	351.873

Notas: Las aprehensiones de drogas están referidas a hachís, cocaína, heroína y otros.
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. 1989-1999

	Denuncias	Denuncias por 10.000 habitantes	% de variación anual
1989	21.023	5,42	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
1997	17.732	4,51	–30,64
1998	23.574	5,99	32,95
1999	13.378	3,39	–24,55

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; 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 las Administraciones. 1995-1999

	1995			1999			
	Tramitación	**Concluidas**	**Total**	**Tramitación**	**Concluidas**	**Suspensas**	**Total**
Consejo General del Poder Judicial	–	–	–	–	–	–	–
Por intermedio del Fiscal General del Estado	278	295	573	130	60	–	190
Administración central	3.797	3.493	7.290	1.218	822	1	2.041
Administraciones autonómicas	371	335	706	283	136	1	420
Administración local	751	486	1.237	438	161	6	605
Otras entidades públicas	64	96	160	52	48	–	100
Quejas con investigaciones en varios organismos	890	3.367	4.257	144	40	–	184
Quejas con investigación innecesaria	593	314	907	875	2.343	2	3.220
Total	**6.744**	**8.386**	**15.130**	**3.140**	**3.610**	**10**	**6.760**

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. 1991-1999

	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	150.581	174.173	115,7
1999 (1)	163.396	(2)	–

(1) Datos hasta el 23 de diciembre. (2) Ya no se realizan llamamientos, sino que la incorporación de objetores es continua.

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. 1992-2000

	1992	1994	1996	1998	1999	2000
Producción editorial	41.816	44.261	46.330	54.799	58.004	(1) 50.928
Bibliotecas						
Prestatarios inscritos	15.084.092	8.946.767	11.535.359	12.538.181	–	–
Puntos de servicio	7.815	7.871	8.047	8.020	–	–
Cines						
Salas	1.807	1.888	2.372	2.997	2.901	(2) 2.771
Espectadores (miles)	83.302	89.097	104.264	112.100	131.348	(2) 95.669
Recaudación (millones de pesetas)	36.332	43.560	55.287	66.763	82.504	(2) 62.333
Gasto medio por espectador	436	489	530	596	628	(2) 652
Visitantes a museos (en miles)	**5.908**	**31.033**	–	–	–	–
Teatros						
Obras representadas	4.459	6.148	2.435	1.227	–	–
Espectadores (miles)	3.635	4.188	4.912	4.115	–	–
Recaudación (millones)	7.506	12.128	–	–	–	–
Gasto medio por espectador	2.065	2.896	–	–	–	–

(1) Datos hasta octubre. (2) Datos hasta septiembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; INE, *Estadística de bibliotecas*, varios años; y datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

2.7.2 – Indicadores del turismo en España. 1990-2000

	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	71.075	3.710.807	4.458.047	62.723
1999	76.392	4.209.611	5.071.732	66.391
2000 (*)	45.395	3.082.584	3.711.173	81.753

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 agosto.

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. 1990-1998

	1990	1995	1996	1997	1998
Hoteles (*)					
Número	9.436	10.002	9.482	7.520	7.539
Plazas	929.533	1.050.074	1.025.208	972.721	979.325
Plazas por 1.000 habitantes	24,0	26,8	26,1	24,7	24,9
Plazas por 1.000 turistas	26,3	25,3	23,9	21,4	19,5
Acampamentos					
Número	928	1.130	1.082	1.084	1.142
Plazas	571.278	622.432	600.707	641.994	667.194
Plazas por 1.000 habitantes	14,7	15,9	15,3	16,3	16,9
Plazas por 1.000 turistas	16,2	15,0	14,0	14,1	13,3

(*) A partir de 1997 en los hostales no está incluida la categoría de una estrella de plata.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años.

2.7.4 – Evolución de las licencias federativas. 1990-1998

	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	1.285.414	900.465	64,11
1997	2.565.521	1.231.240	911.545	65,24
1998	2.535.418	1.153.294	824.024	64,40

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. 1990-1998

	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
1997 (1) (2)	1.415.395	118.000	36.200
1998	2.687.626	222.500	68.800

(1) En 1997 se cambia la metodología de la encuesta, lo que provoca una ruptura en la serie. (2) Datos del tercer y cuarto trimestre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; e INE, *Encuesta continua de presupuestos familiares. Base 1997. Primeros resultados. Año 1998*, 1999.

2.7.6 – Evolución del importe de cantidades jugadas a nivel nacional. En millones de pesetas. 1990-1998

	Juego privado	Juego público	ONCE	Total	Cantidad jugada por habitante (en pesetas)
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	1.911.931	911.580	386.059	3.209.570	81.730
1997	2.044.817	980.873	375.360	3.401.050	86.489
1998	2.291.953	1.048.404	381.268	3.721.625	94.527

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio del Interior, *Anuario estadístico del Ministerio del Interior*, varios años; e INE, *Anuario estadístico*, varios años.

2.7.7 – Evolución del número de asociaciones en activo por tipo. 1990-1998

	Asociaciones	Federaciones	Juveniles	Total	Total acumulado
1990	7.874	127	917	8.918	100.477
1991	9.824	134	1.068	11.026	111.503
1992	9.653	136	1.106	10.895	122.398
1993	10.047	151	1.171	11.369	133.767
1994	11.224	142	1.413	12.779	146.546
1995	12.374	164	1.279	13.817	160.363
1996	13.159	167	1.225	14.551	174.914
1997	12.275	178	1.016	13.469	188.383
1998	11.347	123	755	12.225	200.608

Fuente: Ministerio del Interior, *Anuario estadístico del Ministerio del Interior 1998*, 2000.

2.8.1 – Indicadores de exclusión social en la Unión Europea. 1996

	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	España	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	UE-14
Dificultades financieras del hogar															
Grandes dificultades para llegar a fin de mes	2	7	5	4	17	8	6	22	4	12	6	3	17	6	**7**
Retrasos en pagos corrientes durante últimos 12 meses (1)	3	3	8	4	6	21	11	28	2	13	7	3	4	13	**8**
No cobertura de necesidades básicas															
Carne, pollo o pescado al menos cada dos días	4	7	3	1	2	9	5	44	2	3	6	4	6	7	**6**
Ropas nuevas	13	10	8	4	10	17	9	27	12	8	15	5	42	13	**13**
Una semana de vacaciones fuera de casa al año	13	25	22	14	51	47	33	53	13	42	40	16	61	35	**32**
No posesión de bienes duraderos															
Teléfono	1	2	2	1	7	2	1	4	0	11	3	0	15	–	**3**
Televisión color	0	1	0	1	1	1	1	3	0	1	1	0	6	1	**1**
Coche	–	5	6	12	11	8	5	20	5	16	3	3	22	10	**8**
Condiciones de la vivienda															
Carencia de baño o ducha	1	2	3	2	1	3	2	2	1	2	1	1	10	0	**2**
Carencia de terraza, balcón o jardín	11	21	8	9	25	6	35	4	2	4	10	14	21	4	**15**
Humedad en paredes, suelo, etc.	7	11	12	7	20	4	15	16	10	9	5	8	34	13	**12**
Problemas de salud															
Salud mala o muy mala	8	9	6	7	12	9	8	8	5	4	14	7	23	8	**10**
Severamente impedido para actividades diarias	8	7	7	8	6	11	10	6	8	4	5	6	11	8	**8**
Relaciones sociales															
Reuniones con amigos, etc., menos de una vez al mes	6	10	9	3	2	4	9	2	3	1	–	10	10	4	**6**
Satisfacción subjetiva															
Totalmente insatisfecho con trabajo/actividad principal	10	4	10	5	19	9	11	22	3	9	24	4	16	13	**14**

(1) Recibos de electricidad, agua o gas o hipoteca o alquiler de la vivienda.

Fuente: Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000.

2.8.2 – Personas que sufren privación en diversos ámbitos en la Unión Europea. En porcentaje. 1996

Áreas de privación (1)	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	España	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	UE-14
Población total															
Ninguna	68	52	62	71	33	42	38	31	74	52	52	69	24	55	**52**
Una	25	36	26	23	40	35	39	35	20	31	35	23	39	28	**32**
Dos	6	11	9	6	24	20	18	27	5	13	11	7	34	12	**13**
Tres	1	1	3	0	3	3	5	7	1	4	2	1	3	5	**3**
Al menos una	32	48	38	29	67	58	62	69	26	48	48	31	76	45	**48**
Al menos dos	7	12	12	6	27	23	23	34	6	17	13	8	38	17	**16**
Población pobre															
Ninguna	52	38	39	51	13	24	12	8	43	24	25	38	8	26	**28**
Una	33	36	32	37	40	37	35	37	37	37	46	35	34	37	**37**
Dos	13	22	21	11	38	32	38	39	17	28	24	23	53	24	**27**
Tres	2	4	8	1	9	7	15	15	3	11	5	4	5	13	**8**
Al menos una	48	62	61	49	87	76	88	91	57	76	75	62	92	74	**72**
Al menos dos	15	26	28	12	47	39	53	54	20	39	29	27	58	37	**35**
Población no pobre															
Ninguna	71	54	67	74	38	45	43	37	79	58	58	73	28	62	**56**
Una	24	36	25	21	40	34	40	33	18	30	32	22	40	25	**31**
Dos	5	9	7	5	20	19	14	23	3	10	9	4	30	10	**11**
Tres	0	1	1	0	2	2	3	5	0	2	1	1	2	3	**2**
Al menos una	29	46	33	26	62	55	57	62	21	42	42	27	72	38	**44**
Al menos dos	5	10	8	5	22	21	17	28	3	12	10	5	32	13	**13**

(1) De un total de tres áreas. Una: Problemas financieros (retrasos en pagos periódicos); Dos: No satisfacción de necesidades básicas (comer carne, pollo o pescado cada dos días o comprar ropas nuevas o una semana de vacaciones fuera de casa al año); Tres: Problemas de la vivienda (falta de baño o ducha, de un sitio para sentarse afuera o problemas de humedad).

Fuente: Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000.

2.8.3 – Tasas de pobreza según características personales o de los hogares en la Unión Europea. 1996

	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	España	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	UE-14
Sexo															
Hombre	15	16	16	11	18	12	15	21	11	17	18	12	20	17	**16**
Mujer	17	18	18	13	18	12	17	22	13	19	20	12	24	21	**18**
Edad															
Menos de 18 años	20	21	20	5	23	8	19	19	15	24	23	17	23	25	**21**
De 18 a 24 años	24	16	18	31	21	32	27	25	27	13	26	13	16	23	**23**
De 25 a 34 años	16	14	12	10	15	8	12	14	11	12	19	10	13	15	**15**
De 35 a 44 años	13	19	15	6	17	10	12	15	9	18	17	9	20	13	**14**
De 45 a 54 años	13	15	14	6	17	12	12	18	8	16	18	10	18	12	**14**
De 55 a 64 años	12	13	17	13	17	12	16	22	8	17	16	14	25	13	**14**
De 65 años y más	16	18	21	25	14	15	17	33	9	15	15	10	37	26	**18**
Tipo de hogar															
Solo. Menor de 65 años	20	21	16	26	16	32	26	24	25	28	18	12	39	22	**22**
Solo. Mayor de 65 años	21	25	28	33	11	25	24	37	9	27	25	14	53	36	**25**
Pareja. Menor de 65 años	10	12	11	8	13	9	10	16	5	10	8	11	22	6	**9**
Pareja. Mayor de 65 años	12	16	21	24	20	7	14	37	9	10	9	14	41	23	**16**
Solo con niños	36	22	25	7	21	11	29	24	29	30	21	18	28	43	**31**
Pareja con un niño	10	19	10	5	13	9	8	10	9	10	14	10	10	10	**10**
Pareja con dos niños	15	16	15	16	18	4	9	16	9	12	17	12	19	13	**14**
Pareja con tres niños	23	36	20	5	34	6	22	18	16	26	36	22	39	25	**24**
Pareja con hijo/s no dependiente/s	15	14	16	9	19	11	16	19	12	14	22	8	17	9	**16**
Otros tipos	19	13	13	26	16	15	20	24	9	18	18	12	19	21	**18**

Sigue **2.8.3 – Tasas de pobreza según características personales o de los hogares en la Unión Europea. 1996**

	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca	España	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	UE-14
Situación laboral															
Empleado	13	16	11	8	15	7	12	17	10	10	17	10	18	11	**13**
Parado	47	29	61	21	46	29	58	33	45	58	56	33	32	54	**50**
Jubilado	16	18	19	29	16	16	19	34	10	15	13	15	43	27	**19**
Otros inactivos	73	41	55	52	25	44	55	29	33	60	50	54	60	59	**52**
Educación															
Alto	10	14	8	6	5	5	4	6	5	3	6	6	1	6	**7**
Medio	17	16	16	14	12	14	12	12	12	14	11	10	8	17	**14**
Bajo	21	20	28	27	23	18	28	33	24	25	25	16	26	32	**26**
Total	**16**	**17**	**17**	**12**	**18**	**12**	**16**	**21**	**12**	**18**	**19**	**12**	**22**	**19**	**17**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000.

2.8.4 – Evolución de las cuantías de las pensiones no contributivas de invalidez y vejez. 1991-2000

	1 beneficiario	2 beneficiarios	3 beneficiarios	% de variación real (1)
1991	364.000	618.800	873.600	–
1992	420.000	714.000	1.008.000	9,5
1993	441.420	750.414	1.059.408	0,5
1994	460.880	783.496	1.106.112	–0,6
1995	481.180	818.006	1.154.832	–0,6
1996	498.120	846.804	1.195.488	–0,1
1997	511.140	868.938	1.226.736	0,6
1998	521.920	887.264	1.252.608	0,3
1999	531.370	903.329	1.275.288	–0,5
2000	563.570	940.296	1.334.795	3,4

(1) Diferencia entre el porcentaje de variación anual de la pensión (1 beneficiario) y la variación del IPC.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe económico a los Presupuestos de la Seguridad Social del año 2000*, 1999.

3. TERRITORIO

3.1 Transporte
3.2 Comunicaciones
3.3 Recursos hidrológicos
3.4 Urbanismo

3.1 Transporte

3.1.1 – Evolución del transporte terrestre de viajeros por tipo de transporte en la Unión Europea. En porcentaje. 1990-1997

	1990				1997			
	Coche particular	Autobuses y autocares	Ferrocarril	Total	Coche particular	Autobuses y autocares	Ferrocarril	Total
Alemania	85,93	8,20	5,87	100	84,87	7,79	7,34	100
Austria	71,02	17,88	11,11	100	–	–	–	–
Bélgica	92,06	–	7,94	100	93,09	–	6,91	100
Dinamarca	79,11	13,73	7,16	100	79,99	13,92	6,09	100
España	77,69	14,86	7,45	100	78,65	15,18	6,17	100
Finlandia	81,23	13,49	5,28	100	81,81	12,71	5,48	100
Francia	84,80	5,98	9,22	100	86,83	5,32	7,84	100
Grecia	73,04	19,41	7,55	100	79,76	15,45	4,80	100
Holanda	84,75	8,27	6,98	100	83,91	8,05	8,04	100
Irlanda	–	–	100,00	100	–	–	100,00	100
Italia	80,14	12,88	6,98	100	82,15	11,43	6,42	100
Luxemburgo	–	–	100,00	100	–	–	100,00	100
Portugal	80,29	12,72	6,99	100	–	–	–	–
Reino Unido	87,57	7,22	5,21	100	88,96	6,21	4,83	100
Suecia	85,44	8,54	6,02	100	85,64	8,60	5,76	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1998*, 1999.

3.1.2 – Evolución del transporte de mercancías por tipo de transporte en la Unión Europea. En porcentaje. 1990-1997

	1990					1997				
	Ferrocarril	Carretera	Vías navegables	Oleoductos	Total	Ferrocarril	Carretera	Vías navegables	Oleoductos	Total
Alemania	20,62	57,04	18,40	3,94	100	18,47	62,40	15,79	3,34	100
Austria (1)	45,66	25,42	5,98	22,94	100	59,40	–	8,39	32,21	100
Bélgica	17,82	68,38	11,63	2,18	100	13,84	83,33	–	2,83	100
Dinamarca	13,58	70,94	–	15,48	100	10,74	64,39	–	24,87	100
España	6,96	90,51	–	2,53	100	5,34	91,63	–	3,03	100
Finlandia (2)	21,12	68,08	10,80	–	100	26,87	64,03	9,10	–	100
Francia (2)	26,56	59,18	3,70	10,57	100	22,55	65,91	2,46	9,09	100
Grecia	4,66	95,34	–	–	100	2,60	97,40	–	–	100
Holanda	4,62	34,43	53,63	7,32	100	4,55	36,86	50,55	8,05	100
Irlanda	10,31	89,69	–	–	100	–	–	–	–	–
Italia	10,07	84,42	0,06	5,46	100	10,34	84,21	0,08	5,36	100
Luxemburgo	67,62	–	32,38	–	100	44,85	31,62	23,53	–	100
Portugal	12,71	87,29	–	–	100	–	–	–	–	–
Reino Unido	10,05	83,44	0,13	6,39	100	9,33	84,35	0,11	6,22	100
Suecia	41,87	58,13	–	–	100	36,01	63,99	–	–	100

(1) Transporte por carretera por cuenta ajena únicamente. (2) En 1996 se produce un cambio en la serie de transporte por carretera.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1998*, 1999.

3.1.3 – Evolución del parque automovilístico y del número de accidentes en la Unión Europea. 1990-1996

	1990				1996			
	Vehículos por 1.000 habitantes (1)	Accidentes por 1.000 vehículos	Víctimas por 1.000 habitantes	Víctimas por accidente	Vehículos por 1.000 habitantes (1)	Accidentes por 1.000 vehículos	Víctimas por 1.000 habitantes	Víctimas por accidente
Alemania	387,86	11,08	5,76	1,34	500,97	9,10	6,13	1,35
Austria	388,97	15,49	8,07	1,34	460,72	10,31	6,29	1,33
Bélgica	388,43	16,16	8,86	1,41	427,78	11,24	6,73	1,40
Dinamarca	309,62	5,76	2,20	1,23	330,22	4,63	1,95	1,27
España	308,19	8,46	4,17	1,60	378,42	5,76	3,30	1,51
Finlandia (2)	389,80	5,25	2,70	1,32	379,73	3,74	1,90	1,33
Francia	416,25	6,90	4,17	1,45	478,42	4,50	3,06	1,42
Grecia	172,61	11,30	2,90	1,49	224,46	10,06	3,22	1,43
Holanda (3)	369,92	2,41	1,01	1,13	370,47	2,01	0,85	1,14
Irlanda	227,07	7,63	2,83	1,63	270,71	8,87	3,80	1,58
Italia	476,17	5,90	3,95	1,41	554,24	5,98	4,85	1,46
Luxemburgo	506,20	24,27	4,56	0,37	574,13	22,70	3,27	0,25
Portugal	258,35	17,68	6,65	1,46	400,77	12,39	6,93	1,39
Reino Unido	365,03	12,53	6,16	1,35	373,91	10,75	5,46	1,36
Suecia	422,19	4,72	2,73	1,37	413,58	4,19	2,42	1,39

(1) Datos referidos a vehículos particulares. (2) En 1996 hay un cambio de serie en los datos de accidentes y de víctimas. (3) En 1990 hay un cambio de serie en los datos de accidentes y de víctimas.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1998*, 1999; Eurostat, *Statistiques démographiques*, varios años; y Eurostat, *Annuaire 98/99*, Luxemburgo, 1999.

3.1.4 – Evolución de los kilómetros de carreteras, de tuberías y de vías férreas. 1990-1999

	Carreteras			Ferrocarril	Tuberías
	Total	Autopistas y autovías	Resto		
1990	156.172	4.435	151.737	14.572	5.859
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
1998	163.273	8.269	155.004	14.289	11.023
1999	163.769	8.893	154.876	14.361	11.972

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir del Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico*, varios años.

3.1.5 – Evolución del transporte de viajeros y mercancías por tipo de transporte. En porcentaje. 1990-1998

	Viajeros					Mercancías (5)					
	Carretera (1)	Ferrocarril (2)	Aéreo (3)	Marítimo (4)	Total	Carretera (6)	Ferrocarril	Aéreo (7)	Marítimo (8)	Tubería (9)	Total
1990	89,39	7,14	3,01	0,45	100	75,51	5,81	0,05	16,53	2,11	100
1991	89,85	6,68	2,95	0,51	100	75,71	5,20	0,04	16,74	2,30	100
1992	89,39	6,80	3,34	0,46	100	77,13	4,59	0,05	15,71	2,53	100
1993	89,51	6,22	3,82	0,45	100	79,38	3,93	0,05	13,96	2,69	100
1994	89,89	5,92	3,78	0,42	100	78,54	4,12	0,04	14,79	2,50	100
1995	90,05	5,97	3,61	0,37	100	77,11	4,39	0,03	15,99	2,48	100
1996	89,85	5,89	3,87	0,39	100	78,62	4,32	0,04	14,50	2,53	100
1997	89,39	5,89	4,35	0,38	100	78,23	4,58	0,04	14,55	2,60	100
1998	91,24	4,98	3,46	0,33	100	81,74	4,22	0,03	11,55	2,46	100

(1) Las cifras se han obtenido totalizando los viajeros-km. correspondientes a motos, coches y autobuses en la red cubierta por el Plan Nacional de Aforos. (2) Comprende Renfe y vía estrecha. (3) Comprende el tráfico regular y no regular de Iberia y Aviaco. Desde 1993, además del grupo Iberia, incluye Air Europa y Spanair. (4) Pasajeros entrados en cabotaje. No se incluye el pasaje a bahía y tránsito. (5) Corresponde exclusivamente al transporte interurbano. (6) Corresponde a la red cubierta por el Plan Nacional de Aforos (del orden de 70.000 km.). (7) Incluye mercancías y correo de Iberia. (8) Incluye los tráficos con las provincias insulares. (9) Comprende solamente el tráfico efectuado por oleoducto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1998*, 1999.

3.1.6 – Evolución de la explotación de carreteras de la Red de Interés General del Estado. En millones de unidades. 1992-1999

	Vehículos/km.	Personas/km.	Viajeros/km.	Pasajeros/km.	Toneladas/km.
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	88.674	190.565	162.239	94.555	123.300
1998	96.565	205.343	173.888	100.591	134.900
1999 (p)	102.112	205.777	164.904	92.091	164.545

(p) Datos provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1999*, 2000.

3.1.7 – Indicadores de tráfico. 1990-1999

	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
1998	1,18	12,62	10,67	5,42	4,58	1,51	3,74
1999	1,21	12,25	10,09	5,30	4,36	1,52	3,77

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 1999*, 2000; e INE, *Anuario estadístico*, varios años.

3.1.8 – Evolución de la inversión en infraestructuras en millones de pesetas y como porcentaje del PIB, licitación oficial en edificación e ingeniería civil. 1992-2000

	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	1,97	430.079	0,59	1.002.890	1,38
1996	1.767.925	2,29	384.287	0,50	1.383.638	1,79
1997	1.805.320	2,20	566.284	0,69	1.239.036	1,51
1998	2.650.842	3,03	730.494	0,83	1.920.348	2,19
1999	2.397.354	2,56	722.272	0,77	1.675.082	1,79
2000 (*)	515.017	2,10	132.297	0,54	382.720	1,56

(*) Datos del primer trimestre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Boletín estadístico*, varios números; INE, *Anuario estadístico*, varios años; INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; y datos del Ministerio de Fomento.

3.1.9 – Evolución de la probabilidad de que un vehículo tenga un accidente con víctimas por cada millón de kilómetros recorridos por tipo de carretera en la red a cargo del Estado. 1990-1999

	1990 (1)	1995	1996	1997	1998	1999
Autopista de peaje						
Accidentes con víctimas	1.798	1.298	1.307	1.267	1.441	1.587
Víctimas mortales	248	215	154	170	180	165
Tráfico (millones de vehículos-km.)	9.015	9.434	9.544	10.123	11.235	12.682
Tasa de accidentabilidad (2)	0,199	0,138	0,137	0,125	0,128	0,125
Tasa de mortalidad (3)	0,028	0,023	0,016	0,017	0,016	0,013
Autopistas libres y autovías						
Accidentes con víctimas	–	4.431	5.520	5.502	7.149	7.467
Víctimas mortales	–	543	539	529	628	650
Tráfico (millones de vehículos-km.)	–	35.964	37.236	39.005	44.576	46.985
Tasa de accidentabilidad (2)	–	0,123	0,148	0,141	0,160	0,159
Tasa de mortalidad (3)	–	0,015	0,014	0,014	0,014	0,014
Resto de la Red de Interés General del Estado (incluidas travesías)						
Accidentes con víctimas	21.092	11.428	13.673	13.380	14.540	11.109
Víctimas mortales	2.845	1.373	1.411	1.435	1.344	1.172
Tráfico (millones de vehículos-km.)	55.995	37.656	38.834	39.545	40.754	42.445
Tasa de accidentabilidad (2)	0,377	0,303	0,352	0,338	0,357	0,262
Tasa de mortalidad (3)	0,051	0,036	0,036	0,036	0,033	0,028
Total						
Accidentes con víctimas	22.890	17.157	20.500	20.149	23.130	20.163
Víctimas mortales	3.093	2.131	2.104	2.134	2.152	1.987
Tráfico (millones de vehículos-km.)	65.010	83.054	85.614	88.673	96.565	102.112
Tasa de accidentabilidad (2)	0,352	0,207	0,239	0,227	0,240	0,197
Tasa de mortalidad (3)	0,048	0,026	0,025	0,024	0,022	0,019
Relaciones						
Tasa de accidentabilidad						
Autopistas de peaje/resto de la red	0,529	0,453	0,389	0,370	0,359	0,478
Autopistas libres y autovías/resto de la red	–	0,406	0,421	0,417	0,450	0,607
Tasa de mortalidad						
Autopistas de peaje/resto de la red	0,541	0,625	0,444	0,463	0,486	0,471
Autopistas libres y autovías/resto de la red	–	0,414	0,398	0,374	0,427	0,501

(1) Hasta 1990 los accidentes y el tráfico de las "Autopistas libres y autovías" están incluidos en el apartado "Resto de la red". (2) Tasa de accidentabilidad: Accidentes con víctimas por cada millón de vehículos-km. de tráfico. (3) Tasa de mortalidad: Víctimas mortales por cada millón de vehículos-km. de tráfico.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico,* varios años.

3.2 Comunicaciones

3.2.1 – Indicadores de la red telefónica. 1992-1998

	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
1998	42,59	17,91	86,29	61.253

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Los transportes y las comunicaciones*, varios años; e INE, *Anuario estadístico*, varios años.

3.2.2 – Evolución del acceso y uso de Internet. En porcentaje de la población de 14 años y más. 1996-2000

	Usan ordenador	Tienen acceso a Internet	Usan Internet		
			En los últimos 30 días	En los últimos 7 días	El día anterior
1996	20,6	2,4	1,6	1,2	0,5
1997	22,0	4,3	3,3	2,6	1,1
1998	25,7	7,1	5,1	4,2	1,8
1999	27,4	10,5	8,2	7,2	3,5
2000	29,3	13,4	11,3	10,0	5,2

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

3.2.3 – Evolución de la audiencia de los medios de comunicación. En miles de personas. 1990-1999

	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Lectura de diarios	10.077	12.764	12.898	12.815	12.585	12.144
Lectura de revistas	17.926	18.354	18.799	18.592	18.168	18.382
Audiencia de radio	15.934	18.972	19.129	18.707	18.253	18.270
Audiencia de TV	27.605	30.588	30.857	30.811	30.520	30.846
Nº medio de minutos vistos de televisión	177	206	210	205	206	209

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del EGM; y datos de 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. 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)
Norte	81,46	66,63	84,52	49,80	69,21	87,60
Duero	56,16	67,45	82,46	53,77	53,79	73,47
Tajo	44,57	62,15	77,06	56,22	48,30	52,59
Guadiana	28,61	63,71	83,11	64,54	52,96	48,42
Guadalquivir	23,32	76,15	85,95	69,44	43,94	37,22
Sur	22,09	77,27	75,74	55,44	36,75	30,01
Segura	11,88	21,52	37,45	26,75	15,96	15,59
Júcar	10,04	23,43	45,01	36,34	21,43	16,05
Ebro	63,15	82,86	86,36	62,36	73,49	72,91
Cataluña	78,32	79,97	65,08	35,22	47,94	29,22
Total peninsular	**42,79**	**65,95**	**79,28**	**57,59**	**51,33**	**53,79**

(*) Datos hasta el 19 de diciembre.

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. 1992-2000

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)	Media 1951-2000
Norte	1.362	1.406	1.356	1.466	1.493	1.360	1.281	1.119	1.182	1.313
Duero	509	600	532	595	744	817	492	437	466	601
Tajo	490	591	489	559	876	854	522	423	452	634
Guadiana	434	454	362	488	825	766	422	358	359	527
Guadalquivir	475	427	384	480	1.103	872	417	385	376	595
Sur	513	468	346	414	1.031	767	386	331	224	537
Segura y Júcar	472	440	324	578	1.035	1.182	662	364	466	535
Ebro	695	638	542	506	742	745	482	492	435	606
Cataluña	977	741	748	729	1.077	725	571	453	384	713
Total peninsular	**629**	**616**	**553**	**604**	**892**	**839**	**540**	**498**	**519**	**659**

(*) Datos hasta el 19 de diciembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; 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. 1993-1999

	Municipios con planeamiento urbanístico				Suelo urbano (miles de m^2)
	Total	Plan general	Normas subsidiarias	Delimitación del uso del suelo	
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	7.801.317
1998	5.777	732	3.121	1.924	7.889.643
1999	5.838	749	3.175	1.914	–

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. 1993-1999

	Absoluto				Porcentaje			
	Total	1 vivienda	2 viviendas	3 o más viviendas	Total	1 vivienda	2 viviendas	3 o más viviendas
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	114.752	95.106	4.044	15.602	100	82,9	3,5	13,6
1999	130.743	109.295	4.486	16.962	100	83,6	3,4	13,0

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. 1993-1999

	Metropolitano (1)		Autobús		Cercanías (2)		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
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	723	25,5	1.752	61,7	365	12,9	2.840	100
1998	767	26,1	1.789	60,7	378	12,9	2.934	100
1999	818	27,2	(e) 1.800	59,9	386	12,9	3.004	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. (e) Datos estimados.

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 Producción

A.1.1.1 – Evolución del porcentaje de variación anual del Valor Añadido Bruto en pesetas constantes de 1980. 1981-1999

	1981	1985	1990	1995 (1)	1996 (1)	1997 (1)	1998 (2)	1999 (3)
Andalucía	–3,83	6,21	7,98	3,94	2,14	3,22	3,97	3,48
Aragón	–2,40	–1,48	2,63	5,21	2,48	4,06	2,29	3,04
Asturias	0,33	6,09	1,01	6,54	0,02	4,24	2,46	3,49
Baleares	3,75	1,68	7,07	–0,20	2,68	5,24	4,92	4,17
Canarias	–3,79	3,60	4,11	–1,09	4,37	4,40	5,63	4,54
Cantabria	0,22	1,23	1,80	1,73	2,28	3,23	5,49	3,60
Castilla-La Mancha	–5,14	5,06	5,15	2,99	3,66	1,75	5,60	2,59
Castilla y León	–4,69	3,14	1,97	13,42	0,07	1,73	3,45	2,73
Cataluña	–3,62	–0,11	3,80	5,79	2,51	3,31	3,42	2,51
C. Valenciana	–1,03	2,12	6,52	2,70	2,06	3,35	4,92	3,72
Extremadura	–1,54	5,24	6,60	–2,26	2,41	1,13	3,89	4,39
Galicia	–2,13	4,10	2,44	6,13	1,86	2,75	3,03	2,90
Madrid	–1,33	1,36	6,80	14,03	3,33	4,46	6,18	3,23
Murcia	–4,24	–0,08	8,53	–3,93	2,19	4,22	3,44	2,94
Navarra	0,99	1,29	–0,12	15,63	2,41	3,09	3,99	2,45
País Vasco	–1,18	2,24	2,97	0,73	–1,12	5,63	5,49	1,03
La Rioja	9,39	10,55	4,99	–13,03	4,56	2,79	3,63	4,30
Total	**–2,39**	**2,55**	**4,94**	**5,67**	**2,27**	**3,49**	**4,32**	**3,21**

(1) Datos provisionales. (2) Datos avance. (3) Primera estimación.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; INE, *Contabilidad regional de España. Base 1986*, varios años; INE, *Contabilidad regional de España. Base 1995. Serie 1995-1999*, 2000; INE, *Índices 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. 1980-1999

	1980	1985	1990	1995 (1)	1996 (1)	1997 (1)	1998 (2)	1999 (3)
Andalucía	81,04	78,06	76,37	73,36	72,93	72,52	72,07	72,05
Aragón	105,52	108,31	111,97	111,54	112,08	113,08	111,24	111,43
Asturias	99,24	104,20	92,18	91,65	90,49	91,73	90,67	91,50
Baleares	120,45	142,96	126,71	122,06	125,29	126,91	127,15	127,84
Canarias	77,92	87,72	100,81	95,74	96,81	96,96	97,48	98,03
Cantabria	108,57	108,67	104,07	100,14	100,10	100,00	101,28	101,81
Castilla-La Mancha	89,82	82,28	91,82	87,81	87,10	85,41	86,23	85,49
Castilla y León	100,38	96,66	89,61	99,03	96,35	95,10	94,68	94,63
Cataluña	114,27	115,63	117,75	118,07	119,15	119,16	118,35	117,77
C. Valenciana	99,64	99,23	98,25	94,49	94,67	94,45	94,89	95,26
Extremadura	64,31	65,98	69,75	66,93	65,37	63,81	63,47	64,12
Galicia	85,55	87,92	78,18	79,62	79,23	78,87	78,10	78,06
Madrid	110,60	114,94	123,14	133,16	135,87	137,16	139,61	139,66
Murcia	99,10	89,84	95,20	83,05	82,57	82,76	81,67	81,07
Navarra	125,88	121,94	125,16	130,76	130,66	130,04	129,51	128,45
País Vasco	122,25	123,68	118,18	115,41	111,63	114,51	116,38	114,50
La Rioja	136,39	158,22	123,36	107,10	110,88	110,47	110,09	111,59
Total (4)	**401.093**	**411.524**	**513.643**	**572.921**	**584.683**	**604.275**	**629.629**	**649.056**

(1) Datos provisionales. (2) Datos avance. (3) Primera estimación. (4) 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, *Contabilidad regional de España. Base 1995. Serie 1995-1999*, 2000; INE, *Índices 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. 1993-2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)
Andalucía	7,0	7,0	7,1	7,2	7,3	7,5	7,7	7,6
Aragón	13,3	13,4	13,6	13,7	13,9	14,0	14,1	14,2
Asturias	7,7	7,9	8,0	8,4	8,5	8,4	8,4	8,5
Baleares	12,4	12,4	12,6	13,2	13,1	13,6	13,9	13,9
Canarias	6,0	5,8	5,9	6,0	5,9	6,1	6,4	6,3
Cantabria	8,8	9,2	9,4	9,5	9,6	9,6	9,3	9,3
Castilla-La Mancha	11,0	11,0	10,8	10,7	10,7	10,8	10,8	10,7
Castilla y León	11,0	11,3	11,3	11,4	11,6	11,9	11,7	11,9
Cataluña	11,0	11,1	11,3	11,6	11,8	12,0	12,0	11,9
C. Valenciana	9,9	9,8	9,9	10,1	10,2	10,4	10,4	10,4
Extremadura	9,0	9,3	9,6	9,7	10,0	10,3	10,5	10,6
Galicia	8,7	8,8	8,9	9,0	9,1	9,2	9,3	9,3
Madrid	7,2	7,4	7,9	8,2	8,6	9,1	9,2	9,4
Murcia	7,9	8,0	8,0	8,1	8,4	9,0	9,3	9,5
Navarra	13,3	13,5	13,9	14,0	14,0	14,1	14,1	13,8
País Vasco	7,5	7,6	7,8	8,0	8,2	8,2	8,4	8,5
La Rioja	15,1	15,2	15,2	15,5	15,7	15,9	16,1	16,4
Total	**9,0**	**9,1**	**9,2**	**9,4**	**9,6**	**9,8**	**9,9**	**9,9**

(*) Datos a 30 de junio.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; y 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. 1986-2000

	1986	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (1)
Andalucía	58,4	57,0	51,9	50,5	50,0	52,7	56,5	56,9
Aragón	121,7	112,1	109,5	110,0	105,6	106,1	107,7	105,0
Asturias	82,2	83,0	86,6	86,7	85,2	84,2	88,8	87,2
Baleares	111,4	99,4	97,4	99,5	98,9	102,4	106,9	107,3
Canarias	61,0	55,2	50,8	52,0	52,6	56,7	59,7	60,8
Cantabria	98,0	94,4	86,3	88,9	87,2	74,5	76,2	77,8
Castilla-La Mancha	83,6	83,5	83,7	79,7	76,5	77,6	78,2	77,9
Castilla y León	108,3	106,0	107,3	105,5	99,1	98,4	99,4	98,7
Cataluña	126,2	137,6	131,9	135,1	128,4	125,8	125,0	118,8
C. Valenciana	95,0	86,5	78,3	76,6	76,8	80,5	80,5	81,1
Extremadura	64,9	62,8	64,9	63,5	61,9	64,2	64,6	63,6
Galicia	80,5	78,6	74,2	73,0	71,4	73,0	74,8	74,8
Madrid	145,2	151,2	179,9	183,6	198,3	192,2	179,1	186,9
Murcia	70,2	68,4	59,4	59,6	64,0	68,4	72,4	73,3
Navarra	118,8	146,5	126,0	126,3	125,1	129,8	137,6	134,4
País Vasco	133,5	126,3	130,2	129,4	130,9	132,5	137,2	137,7
La Rioja	143,3	125,5	110,3	104,4	95,6	361,2	107,3	110,6
Total (2)	**597.726**	**970.592**	**1.533.531**	**1.610.300**	**1.678.305**	**1.707.881**	**1.833.943**	**1.931.911**

(1) Datos a 30 de junio. (2) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; y Banco de España, *Boletín estadístico*, varios números.

A.1.3 Financiación pública

A.1.3.1 – Endeudamiento acumulado. 1999

	Endeudamiento (en miles de millones de pesetas)	Endeudamiento per cápita (en pesetas)	Porcentaje de endeudamiento sobre el PIB
Comunidades autónomas uniprovinciales (art. 143)			
Asturias	92	86.755	4,1
Baleares	56	75.712	2,6
Cantabria	36	67.978	3,1
Madrid (1)	743	147.701	4,6
Murcia	99	89.670	4,6
La Rioja	22	85.447	3,2
Total	**1.048**	**120.200**	**4,3**
Comunidades autónomas pluriprovinciales (art. 143)			
Aragón	151	128.395	5,0
Castilla-La Mancha	96	55.922	2,9
Castilla y León	179	71.866	3,3
Extremadura	103	94.790	6,5
Total	**528**	**81.744**	**4,0**
Comunidades autónomas artículo 151			
Andalucía (2)	1.057	146.497	8,7
Cataluña	1.559	257.412	8,8
Canarias (3)	136	85.110	3,8
C. Valenciana (3)	806	204.607	9,1
Galicia	446	164.562	8,8
Total	**4.005**	**186.031**	**8,5**
Comunidades autónomas forales			
Navarra	111	209.374	6,8
País Vasco	321	157.050	5,4
Total	**432**	**167.817**	**5,7**
Total comunidades autónomas	**6.013**	**152.545**	**6,4**

Notas: Datos avance. (1) Artículo 144 c. 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 1999,* 2000; y Banco de España, *Boletín estadístico,* septiembre 2000.

A.1.4 Precios y consumo

A.1.4.1 – Evolución del IPC. En números índice. Base 1980=100. 1985-2000

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (*)
Andalucía	173,6	237,5	299,4	308,1	312,7	316,0	323,7	334,3
Aragón	171,2	231,8	291,9	303,6	308,1	311,7	321,5	331,6
Asturias	168,6	228,1	293,9	303,1	309,6	314,3	322,6	333,8
Baleares	169,3	228,8	286,6	296,6	303,5	308,1	317,4	328,7
Canarias	174,7	227,2	290,1	296,7	304,3	311,4	319,0	329,2
Cantabria	166,5	219,8	277,9	286,5	291,5	296,6	305,2	315,0
Castilla-La Mancha	171,2	227,3	288,5	298,8	304,3	305,7	314,8	326,2
Castilla y León	171,8	229,7	290,4	300,4	305,8	308,3	318,0	329,2
Cataluña	173,1	241,2	310,1	321,5	328,4	334,0	345,7	357,6
C. Valenciana	174,2	238,1	299,9	309,3	315,8	320,2	328,6	339,8
Extremadura	174,2	227,8	292,0	303,1	308,1	311,6	317,0	326,5
Galicia	172,7	238,5	303,7	313,2	319,4	323,8	334,4	344,5
Madrid	170,7	233,0	292,9	300,5	307,3	310,6	319,4	329,8
Murcia	172,0	236,9	300,4	310,7	318,4	323,8	334,1	347,3
Navarra	166,1	228,5	299,3	310,5	318,4	322,9	333,5	345,0
País Vasco	178,2	244,2	309,4	320,2	327,4	335,0	345,1	356,4
La Rioja	173,7	240,3	307,6	320,0	326,8	333,2	345,2	358,7
Total	**172,6**	**235,6**	**299,0**	**308,8**	**314,9**	**319,5**	**328,8**	**339,8**

(*) Datos de octubre.

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 gasto medio por persona en pesetas corrientes con la media nacional. Media nacional=100. 1990-2000

	1990	1997 (1) (2)	1998	1999	2000 (3)
Andalucía	83,5	83,7	84,0	99,0	86,3
Aragón	96,5	100,6	106,3	104,6	105,1
Asturias	107,5	102,8	105,2	99,7	95,6
Baleares	110,5	122,2	111,3	110,2	117,4
Canarias	85,1	89,2	93,0	89,9	84,2
Cantabria	97,6	101,2	97,5	106,8	116,5
Castilla-La Mancha	88,7	83,7	83,9	82,6	87,9
Castilla y León	91,5	96,5	95,1	94,8	94,6
Cataluña	123,8	113,6	113,2	114,4	112,2
C. Valenciana	92,5	92,4	94,7	94,5	93,8
Extremadura	72,8	77,5	76,3	69,2	73,0
Galicia	90,3	89,1	88,6	92,3	94,1
Madrid	119,3	130,3	127,8	120,6	126,4
Murcia	89,3	79,4	82,5	83,7	89,3
Navarra	121,6	118,9	128,6	124,2	121,2
País Vasco	110,4	106,2	103,0	108,5	101,2
La Rioja	95,1	103,0	102,4	98,8	97,5
Total (4)	**628.623**	**453.900**	**898.300**	**945.443**	**504.317**

(1) En 1997 se produce una ruptura en los datos de la serie. (2) Datos de los dos últimos trimestres. (3) Datos de los dos primeros trimestres. (4) Los datos del total están en valor absoluto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de presupuestos familiares 1990-91. Primeros resultados*, 1992; INE, *Encuesta continua de presupuestos familiares. Base 1997. Primeros resultados. Año 1998*, 1999; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

A.1.5 Mercado de trabajo

A.1.5.1 – Evolución de la tasa de actividad, ocupación y paro. 1998-2000

	Tasa de actividad			Tasa de ocupación			Tasa de paro		
	1998	**1999**	**2000 (*)**	**1998**	**1999**	**2000 (*)**	**1998**	**1999**	**2000 (*)**
Andalucía	48,85	49,83	49,69	34,55	36,48	37,50	29,28	26,81	24,54
Aragón	48,79	48,77	49,47	43,44	44,82	45,95	10,96	8,09	7,08
Asturias	42,07	42,62	43,91	34,59	34,85	36,32	17,76	18,22	17,31
Baleares	53,22	54,21	56,09	47,18	50,17	53,47	11,35	7,49	4,68
Canarias	52,67	53,29	54,28	43,61	45,76	46,65	17,19	14,13	14,06
Cantabria	46,29	44,41	45,23	38,62	37,81	38,99	16,56	14,82	13,78
Castilla-La Mancha	47,36	47,28	47,05	39,47	40,38	40,61	16,66	14,58	13,66
Castilla y León	47,28	47,68	47,94	39,10	40,71	42,04	17,32	14,63	12,30
Cataluña	52,84	52,63	52,95	45,68	47,34	48,32	13,55	10,06	8,74
C. Valenciana	51,06	52,22	53,33	43,23	45,24	47,20	15,33	13,36	11,50
Extremadura	47,44	48,76	50,06	33,48	36,94	38,00	29,45	24,25	24,08
Galicia	48,11	48,88	49,71	39,92	41,01	42,49	17,02	16,10	14,53
Madrid	52,61	53,53	53,75	44,03	46,99	47,55	16,30	12,22	11,54
Murcia	50,06	51,97	53,35	41,45	45,12	47,17	17,21	13,18	11,58
Navarra	50,35	49,82	50,67	45,06	46,26	48,28	10,50	7,14	4,71
País Vasco	49,70	51,68	52,24	41,82	44,63	45,95	15,87	13,63	12,05
La Rioja	45,52	48,61	49,09	40,63	44,27	45,21	10,74	8,92	7,90
Total	**50,02**	**50,69**	**51,18**	**40,93**	**42,87**	**44,03**	**18,17**	**15,43**	**13,97**

Notas: 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 la 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 segundo 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. 1988-2000

	Agricultura		% de variación	Industria		% de variación	Construcción		% de variación	Servicios		% de variación
	1988	2000 (*)	88/00	1988	2000 (*)	88/00	1988	2000 (*)	88/00	1988	2000 (*)	88/00
Andalucía	324,4	239,2	–26,3	251,1	277,5	10,5	183,4	260,0	41,8	958,9	1.397,9	45,8
Aragón	54,9	34,3	–37,5	103,5	124,6	20,4	32,4	42,1	29,9	194,0	256,8	32,4
Asturias	73,4	31,4	–57,2	91,4	71,4	–21,9	29,0	36,5	25,9	152,1	193,2	27,0
Baleares	13,1	6,3	–51,9	47,2	33,8	–28,4	27,8	44,3	59,4	157,2	239,5	52,4
Canarias	43,5	37,0	–14,9	47,6	46,3	–2,7	55,4	77,1	39,2	291,7	449,5	54,1
Cantabria	25,3	12,9	–49,0	35,8	37,9	5,9	14,2	21,5	51,4	79,9	102,1	27,8
Castilla-La Mancha	113,6	63,0	–44,5	117,1	115,9	–1,0	57,7	85,1	47,5	224,2	326,0	45,4
Castilla y León	190,5	86,2	–54,8	154,8	168,0	8,5	84,6	102,4	21,0	373,0	502,1	34,6
Cataluña	91,9	66,8	–27,3	708,2	672,6	–5,0	164,5	229,7	39,6	1.031,5	1.498,6	45,3
C. Valenciana	130,0	86,4	–33,5	340,5	367,3	7,9	99,8	167,7	68,0	640,5	928,8	45,0
Extremadura	78,6	46,5	–40,8	25,0	36,2	44,8	36,8	50,3	36,7	145,0	200,9	38,6
Galicia	408,4	177,2	–56,6	150,1	174,2	16,1	90,4	118,6	31,2	400,8	518,2	29,3
Madrid	20,1	17,3	–13,9	370,2	331,5	–10,5	109,6	189,6	73,0	1.024,2	1.464,5	43,0
Murcia	45,4	49,9	9,9	72,2	72,7	0,7	28,8	46,8	62,5	156,9	249,7	59,1
Navarra	18,4	15,0	–18,5	54,4	67,7	24,4	12,2	20,0	63,9	84,6	113,6	34,3
País Vasco	27,8	13,5	–51,4	220,8	235,1	6,5	47,8	73,4	53,6	360,0	485,3	34,8
La Rioja	13,4	9,1	–32,1	27,1	33,5	23,6	6,2	9,9	59,7	42,4	46,5	9,7
Ceuta y Melilla	0,3	0,2	–33,3	1,8	1,7	–5,6	1,5	3,5	133,3	28,9	37,6	30,1
Total	**1.673,0**	**992,3**	**–40,7**	**2.818,8**	**2.867,9**	**1,7**	**1.082,1**	**1.578,5**	**45,9**	**6.345,8**	**9.010,8**	**42,0**

(*) Datos del segundo 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. 1996-2000

	Todos los activos son parados					Todos los activos son ocupados				
	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000 (*)**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000 (*)**
Andalucía	17,4	17,3	15,1	13,0	11,8	59,8	58,7	62,0	63,6	65,7
Aragón	5,5	4,2	3,8	3,3	2,4	79,1	80,7	82,2	86,6	88,7
Asturias	11,2	11,6	8,4	8,3	7,9	71,3	71,0	75,4	72,8	74,0
Baleares	4,1	5,3	4,5	3,0	2,3	80,5	83,8	82,9	87,9	92,5
Canarias	8,2	8,3	7,5	5,9	5,7	69,6	72,2	74,0	78,2	77,9
Cantabria	10,2	8,8	5,9	6,4	5,3	66,4	69,3	75,6	77,4	78,4
Castilla-La Mancha	8,1	7,2	6,6	6,1	4,7	73,7	75,1	75,9	78,6	81,7
Castilla y León	7,9	7,8	6,4	5,3	5,2	72,6	72,1	74,4	78,0	79,0
Cataluña	7,7	7,3	5,2	3,7	3,2	72,1	75,3	79,0	83,3	85,7
C. Valenciana	9,4	7,3	5,5	4,9	4,2	70,3	73,2	77,2	79,6	82,3
Extremadura	17,6	15,9	14,5	12,4	12,1	58,8	60,1	61,4	67,0	66,4
Galicia	8,5	7,8	7,8	7,5	5,8	70,0	73,0	73,0	74,1	75,9
Madrid	7,9	7,8	7,0	4,1	3,6	71,2	72,9	74,3	80,4	81,6
Murcia	10,0	8,0	6,6	4,8	4,6	67,1	72,1	74,1	78,9	81,9
Navarra	3,6	3,7	3,5	3,7	1,6	83,6	85,4	84,4	88,6	92,5
País Vasco	8,8	8,9	6,7	5,4	4,8	71,0	71,1	75,1	79,1	81,4
La Rioja	6,0	4,2	5,2	4,2	3,6	79,6	84,3	83,6	86,1	87,9
Ceuta y Melilla	12,3	9,1	8,6	9,0	11,2	62,2	62,1	66,3	63,3	60,8
Total	**10,0**	**9,4**	**7,9**	**6,5**	**5,8**	**69,5**	**71,0**	**73,5**	**76,9**	**78,8**

(*) 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. 1996-2000

	Índice de rotación del empleo					Accidentes de trabajo por cada 100 ocupados				
	1996	1997	1998	1999	2000 (1)	1996	1997	1998	1999	2000 (2)
Andalucía	4,3	5,2	6,5	8,0	5,6	4,7	5,0	5,4	5,9	3,2
Aragón	4,0	5,2	6,9	8,8	7,3	4,3	4,6	4,9	4,9	2,5
Asturias	2,3	2,7	3,5	4,5	3,2	7,1	7,2	6,7	7,5	3,7
Baleares	7,8	9,3	12,3	16,3	12,0	6,6	7,0	8,4	8,9	4,2
Canarias	3,2	3,9	4,7	6,2	4,3	5,3	5,6	6,3	7,1	3,7
Cantabria	3,1	3,8	5,1	6,7	5,0	4,3	4,4	4,8	5,5	2,9
Castilla-La Mancha	2,9	3,4	4,3	5,3	3,5	4,6	4,7	5,0	5,7	3,0
Castilla y León	3,0	3,5	4,4	5,3	3,5	4,1	4,2	4,3	4,5	2,4
Cataluña	4,8	6,3	8,9	11,7	8,8	5,7	5,9	6,5	7,1	3,8
C. Valenciana	3,3	4,0	5,6	7,8	6,1	5,8	6,2	6,8	7,6	4,0
Extremadura	4,6	5,3	6,1	7,2	5,0	3,5	3,8	4,3	4,5	2,3
Galicia	2,4	2,9	3,6	4,6	3,5	3,4	3,6	4,0	4,3	2,2
Madrid	3,7	4,5	6,1	8,2	6,5	4,3	4,8	4,6	5,5	3,1
Murcia	4,4	5,9	8,0	11,8	7,8	6,7	6,8	7,8	8,0	4,0
Navarra	4,7	5,4	6,8	9,3	6,7	5,2	5,1	6,0	6,6	3,5
País Vasco	3,4	4,4	5,8	7,4	5,6	5,6	5,5	6,0	5,9	3,3
La Rioja	4,5	6,1	7,8	10,6	6,8	4,5	4,9	5,4	5,7	3,2
Total	**3,8**	**4,6**	**6,0**	**7,8**	**5,7**	**5,0**	**5,2**	**5,6**	**6,2**	**3,3**

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. 161, 2000; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

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. 1990-2000

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (1)
Andalucía	93,3	94,0	92,9	92,5	92,2	91,8	89,8
Aragón	107,6	103,0	103,6	102,4	101,3	99,9	103,7
Asturias	112,2	106,6	109,1	109,3	107,7	107,1	108,9
Baleares	93,2	93,0	93,4	92,7	91,5	90,8	88,9
Canarias	83,0	84,1	83,7	83,6	83,8	83,9	85,8
Cantabria	98,9	102,5	103,3	101,8	100,6	99,2	97,3
Castilla-La Mancha	78,6	85,8	85,4	85,5	85,2	84,3	84,5
Castilla y León	97,4	94,8	96,4	97,4	97,4	97,1	94,2
Cataluña	102,3	102,1	102,2	102,2	102,7	103,0	106,1
C. Valenciana	85,6	88,4	89,4	89,5	89,5	89,4	89,5
Extremadura	87,6	82,5	83,3	83,1	82,7	81,8	79,5
Galicia	87,1	86,0	86,3	86,2	86,6	87,1	84,7
Madrid	120,6	114,6	113,8	114,5	115,3	115,8	116,8
Murcia	78,1	79,6	78,4	78,5	78,6	78,2	78,2
Navarra	98,2	106,7	107,1	106,8	107,4	107,6	105,5
País Vasco	120,9	121,0	120,5	120,3	119,9	119,5	113,5
La Rioja	82,3	90,2	91,3	92,9	92,1	92,1	99,7
Total (2)	**147.743**	**199.145**	**208.048**	**215.189**	**220.118**	**225.147**	**220.658**

(1) Datos del segundo trimestre. (2) Los datos del total están en valor absoluto.

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

A.1.6 Empresa

A.1.6.1 – Evolución del saldo de creación-disolución de sociedades mercantiles. 1980-1997

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	% de variación 80/97
Andalucía	1.529	3.862	7.111	13.673	9.929	12.390	710,33
Aragón	610	1.292	1.641	2.662	2.124	2.280	273,77
Asturias	250	732	1.235	1.751	1.356	1.356	442,40
Baleares	459	1.280	1.089	3.055	2.278	2.759	501,09
Canarias	570	1.358	1.778	3.876	4.135	4.533	695,26
Cantabria	173	325	525	850	673	639	269,36
Castilla-La Mancha	436	1.080	1.917	4.847	2.990	2.854	554,59
Castilla y León	582	1.220	2.257	4.988	3.431	3.558	511,34
Cataluña	2.928	6.962	10.521	19.628	12.156	15.211	419,50
C. Valenciana	1.748	3.801	6.748	13.438	9.808	9.628	450,80
Extremadura	189	339	495	1.533	1.070	991	424,34
Galicia	586	1.506	3.087	6.288	4.339	4.617	687,88
Madrid	2.146	4.654	11.318	16.857	14.718	15.948	643,15
Murcia	450	846	1.249	3.576	2.266	2.489	453,11
Navarra	336	512	847	904	793	852	153,57
País Vasco	902	1.619	2.669	3.639	3.214	3.407	277,72
La Rioja	317	185	284	569	295	372	17,35
Total	**14.211**	**31.573**	**54.771**	**102.134**	**75.725**	**84.080**	**491,65**

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. 1998-2000

	Industria			Construcción			Servicios		
	1998	**1999**	**2000**	**1998**	**1999**	**2000**	**1998**	**1999**	**2000**
Andalucía	8,10	8,01	7,94	7,48	7,83	8,31	84,42	84,16	83,75
Aragón	10,20	10,66	10,15	12,26	12,55	13,73	77,54	76,79	76,12
Asturias	7,09	7,21	6,97	10,53	10,13	11,47	82,39	82,67	81,56
Baleares	7,97	7,70	7,54	13,39	14,07	15,00	78,65	78,23	77,47
Canarias	5,98	5,89	5,73	3,54	8,38	9,32	90,48	85,73	84,95
Cantabria	7,46	7,45	7,33	11,85	12,04	12,36	80,69	80,51	80,31
Castilla-La Mancha	12,60	12,50	12,47	13,45	13,94	14,52	73,95	73,56	73,01
Castilla y León	8,85	8,71	8,60	13,48	13,74	14,11	77,67	77,54	77,29
Cataluña	11,76	11,35	11,17	11,07	11,21	11,70	77,17	77,44	77,12
C. Valenciana	11,46	11,26	11,16	9,79	10,11	10,53	78,75	78,63	78,31
Extremadura	8,92	8,88	8,48	10,97	11,17	11,45	80,11	79,95	80,07
Galicia	8,82	8,92	8,75	11,97	12,49	12,55	79,20	78,59	78,70
Madrid	7,32	7,20	7,07	9,45	9,76	10,08	83,23	83,04	82,85
Murcia	10,50	10,48	10,22	10,36	10,65	11,36	79,14	78,87	78,42
Navarra	10,22	10,37	10,42	14,33	14,46	14,26	75,45	75,17	75,32
País Vasco	10,69	10,69	10,50	10,85	11,65	12,46	78,46	77,66	77,04
La Rioja	15,51	15,45	15,04	11,82	11,93	12,44	72,67	72,62	72,52
Total	**9,57**	**9,44**	**9,26**	**10,47**	**10,78**	**11,27**	**79,96**	**79,78**	**79,48**

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. 1991-1997

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Andalucía	91,83	84,91	85,27	84,80	81,73	81,24	89,84
Aragón	73,81	91,47	82,47	82,51	79,36	79,47	80,87
Asturias	94,60	88,17	85,96	96,35	92,82	93,58	93,80
Baleares	175,74	161,47	155,58	153,78	146,13	149,19	155,96
Canarias	126,89	137,73	136,60	135,42	129,06	127,70	146,43
Cantabria	91,18	96,02	95,71	95,70	91,98	91,82	105,12
Castilla-La Mancha	107,58	99,99	97,73	97,68	93,86	91,72	82,44
Castilla y León	78,87	114,81	112,05	112,50	108,58	110,64	88,17
Cataluña	118,33	109,78	110,64	110,39	116,47	117,09	111,29
C. Valenciana	93,90	86,90	88,69	88,28	84,47	84,69	119,56
Extremadura	90,66	111,79	107,30	107,54	103,60	100,91	87,93
Galicia	83,56	84,94	81,91	81,94	78,79	78,61	69,07
Madrid	106,96	108,76	110,50	109,85	123,41	124,16	108,03
Murcia	107,72	99,39	101,67	100,91	96,28	95,42	85,71
Navarra	82,55	76,52	110,27	109,92	105,33	104,96	93,94
País Vasco	90,91	93,14	91,11	91,39	88,13	88,04	89,28
La Rioja	88,29	82,05	91,54	91,48	87,87	88,87	89,40
Ceuta y Melilla	109,25	100,82	106,86	106,10	101,29	97,10	97,31
Total (*)	**329,47**	**354,50**	**364,76**	**365,23**	**380,58**	**380,29**	**436,86**

(*) 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.1.7.2 – Evolución de la distribución del tratamiento de los residuos sólidos urbanos y número de habitantes por contenedor de vidrio. En porcentaje. 1991-1997

	Vertido incontrolado		Vertido controlado		Incineración		Compostaje		Habitantes por contenedor de vidrio 1997
	1991	1997	1991	1997	1991	1997	1991	1997	
Andalucía	57,7	5,6	27,5	62,7	0,3	–	14,4	31,7	1.174
Aragón	43,6	11,6	56,4	88,4	–	–	–	–	760
Asturias	1,1	0,1	98,9	99,9	–	–	–	–	1.736
Baleares	54,0	29,2	36,3	12,2	9,7	49,2	–	9,4	543
Canarias	39,0	25,2	40,2	69,3	–	1,0	20,7	4,5	467
Cantabria	17,6	26,5	78,9	73,5	3,5	–	–	–	873
Castilla-La Mancha	77,2	47,6	15,8	42,8	–	–	7,0	9,6	1.030
Castilla y León	38,2	31,5	61,8	68,5	–	–	–	–	931
Cataluña	4,9	0,3	55,4	70,9	20,1	25,8	19,5	3,1	438
C. Valenciana	16,8	43,9	25,7	6,2	–	–	57,6	49,9	822
Extremadura	60,7	8,1	39,3	91,9	–	–	–	–	3.276
Galicia	76,9	65,3	14,6	34,7	8,5	–	–	–	1.451
Madrid	2,6	0,1	93,4	71,6	–	–	4,0	28,3	985
Murcia	41,0	33,8	4,5	8,8	–	–	54,5	57,4	890
Navarra	75,5	0,3	24,1	88,6	0,4	2,9	–	8,1	501
País Vasco	5,8	1,3	87,9	98,7	6,4	–	–	–	597
La Rioja	19,1	0,8	80,9	99,2	–	–	–	–	598
Ceuta	4,5	100	95,5	–	–	–	–	–	–
Melilla	100	–	–	–	–	100	–	–	–
Total	**31,3**	**17,2**	**49,0**	**58,6**	**4,9**	**6,1**	**14,8**	**18,1**	**786**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Medio Ambiente, *Medio Ambiente en España*, varios años; e INE, *Anuario estadístico 1998,* 1999.

A.2.1 Procesos demográficos

A.2.1.1 – Evolución de la tasa de natalidad, mortalidad y mortalidad infantil. 1996-1999

	Natalidad				Mortalidad				Mortalidad infantil	
	1996	1997	1998 (p)	1999 (p)	1996	1997	1998 (p)	1999 (p)	1996	1997
Andalucía	10,84	10,92	10,66	10,80	8,23	8,12	8,51	8,58	6,21	5,38
Aragón	7,85	7,97	7,78	8,18	10,57	10,80	11,06	11,51	5,62	4,90
Asturias	6,10	6,11	5,98	6,27	11,35	11,06	11,56	11,91	6,28	5,68
Baleares	10,68	11,15	11,28	11,90	9,31	9,50	9,61	11,10	5,77	2,57
Canarias	10,91	11,00	10,94	11,57	7,07	7,00	7,37	7,73	6,51	6,00
Cantabria	7,33	7,40	7,29	7,62	9,85	9,66	9,82	10,37	4,92	3,59
Castilla-La Mancha	9,89	9,86	9,55	9,42	9,94	9,57	10,04	9,73	5,79	4,29
Castilla y León	7,08	7,23	6,87	6,95	10,01	9,93	10,40	10,36	5,74	5,42
Cataluña	9,04	9,39	9,38	9,85	8,91	9,12	9,25	9,79	4,12	4,64
C. Valenciana	9,35	9,39	9,39	9,79	9,18	9,27	9,25	9,93	4,70	4,64
Extremadura	9,82	9,59	9,32	9,22	9,77	9,61	9,83	9,61	7,10	5,23
Galicia	6,83	6,87	6,82	6,93	10,60	10,35	10,34	10,80	6,88	5,51
Madrid	9,47	9,70	9,72	10,39	7,34	7,11	7,50	7,75	4,19	4,76
Murcia	11,66	11,90	11,65	11,86	7,91	8,12	8,25	8,88	7,83	6,16
Navarra	9,17	9,41	9,36	9,72	8,91	8,85	9,10	9,61	5,38	3,83
País Vasco	7,73	7,92	7,85	8,26	8,72	8,51	8,84	8,98	6,07	5,15
La Rioja	8,06	8,36	8,49	8,62	9,79	9,70	9,97	10,24	4,29	5,06
Total	**9,23**	**9,38**	**9,28**	**9,58**	**8,89**	**8,89**	**9,16**	**9,40**	**5,51**	**4,99**

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. (p) 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. 1995-1999

	Tasa de nupcialidad					Divorcios por 100 matrimonios			
	1995	1996	1997	1998 (p)	1999 (p)	1995	1996	1997	1998 (p)
Andalucía	5,38	5,06	5,15	5,38	5,65	12,32	13,17	13,07	13,62
Aragón	4,61	4,58	4,67	4,90	5,03	14,50	14,05	13,79	14,76
Asturias	4,18	4,11	4,27	4,36	4,79	22,27	23,52	24,10	23,53
Baleares	5,51	5,68	5,61	5,97	5,65	24,17	24,67	25,58	28,06
Canarias	5,27	4,91	4,81	5,09	4,61	28,65	32,15	29,89	30,90
Cantabria	4,31	4,50	4,47	4,79	5,28	16,64	18,66	19,80	19,12
Castilla-La Mancha	5,13	4,78	4,76	4,88	5,77	6,55	7,91	8,38	9,25
Castilla y León	4,13	3,95	3,96	4,06	4,87	10,42	11,64	11,81	12,55
Cataluña	5,28	5,18	5,15	5,44	5,16	23,86	23,52	24,13	23,94
C. Valenciana	5,49	5,30	5,39	5,79	5,65	17,72	18,76	17,65	17,68
Extremadura	4,80	4,43	4,60	4,64	5,14	8,10	8,59	9,14	8,90
Galicia	4,30	4,24	4,25	4,38	4,61	17,55	15,83	16,80	17,38
Madrid	5,35	5,14	5,27	5,71	4,94	17,50	15,98	20,52	18,21
Murcia	5,61	5,45	5,69	5,84	6,05	11,89	13,59	11,96	13,89
Navarra	5,06	5,15	4,84	5,17	5,28	9,72	10,98	11,75	11,18
País Vasco	4,65	4,54	4,62	4,89	4,84	15,24	14,81	16,10	15,57
La Rioja	4,51	4,88	5,08	5,04	5,04	13,73	13,62	13,09	14,67
Total	**5,06**	**4,94**	**5,00**	**5,26**	**5,23**	**16,70**	**16,78**	**17,38**	**17,42**

Notas: Se define la tasa de nupcialidad como el número de matrimonios por cada 1.000 habitantes. (p) 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 de 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. 1996-2000

	Densidad de población					Habitantes en capitales				Extranjeros residentes			
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Andalucía	104,85	105,15	105,46	105,77	106,23	33,03	32,83	32,64	32,44	9,92	11,73	13,35	15,12
Aragón	31,87	31,76	31,65	31,55	31,39	57,26	57,39	57,53	57,67	5,33	8,04	10,11	13,17
Asturias	130,17	129,34	128,51	127,69	126,47	18,63	18,69	18,74	18,80	6,08	7,02	8,19	9,03
Baleares	188,28	189,00	189,71	190,44	191,53	41,59	41,26	40,93	40,61	42,10	43,71	54,82	52,60
Canarias	270,46	272,42	274,37	276,32	279,21	35,74	35,38	35,04	34,70	35,97	37,35	43,30	42,64
Cantabria	127,52	127,33	127,14	126,95	126,67	35,16	34,93	34,70	34,48	5,84	6,59	7,43	8,64
Castilla-La Mancha	27,47	27,54	27,61	27,69	27,79	22,44	22,57	22,70	22,83	3,94	5,50	6,66	7,43
Castilla y León	34,32	34,18	34,05	33,91	33,70	42,40	42,41	42,43	42,45	5,98	6,96	8,06	9,20
Cataluña	243,37	242,92	242,47	242,02	241,35	29,66	29,25	28,85	28,45	18,84	20,54	24,56	30,35
C. Valenciana	216,82	217,03	217,26	217,48	217,82	29,50	29,31	29,12	28,94	15,32	16,53	17,80	20,46
Extremadura	33,28	33,31	33,35	33,39	33,45	18,68	18,78	18,89	18,99	4,20	6,74	8,39	9,03
Galicia	118,66	118,36	118,05	117,74	117,28	18,71	18,73	18,74	18,75	6,47	7,07	7,78	8,30
Madrid	805,05	804,98	804,90	804,80	804,60	57,13	56,64	56,16	55,69	22,15	23,09	29,45	31,57
Murcia	123,49	124,08	124,67	125,26	126,14	31,87	31,87	31,87	31,87	7,32	8,84	14,33	14,78
Navarra	65,30	65,36	65,42	65,48	65,57	31,58	31,19	30,80	30,42	8,91	9,19	12,07	15,34
País Vasco	368,55	366,71	364,87	363,02	360,28	36,18	36,19	36,21	36,23	6,35	7,59	8,28	9,10
La Rioja	66,52	66,31	66,10	65,90	65,60	47,49	47,56	47,63	47,70	7,27	9,73	12,54	18,41
Total	**77,61**	**77,72**	**77,81**	**77,90**	**78,04**	**34,72**	**34,53**	**34,34**	**34,15**	**13,72**	**15,51**	**18,28**	**20,33**

Nota: 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 IMSERSO-OPI *Indicadores de la inmigración y el asilo en España*, n. 10, 2000.

A.2.2 Procesos formativos

A.2.2.1 – Evolución del número de alumnos por profesor en Educación Primaria/EGB/Primer ciclo de ESO y en Enseñanzas Medias. Cursos 1995/96-1999/00

	Educación Primaria/EGB/Primer ciclo ESO					Enseñanzas Medias				
	95/96	96/97	97/98 (1)	98/99 (1)	99/00 (2)	95/96	96/97	97/98 (1)	98/99 (1)	99/00 (2)
Andalucía	21,84	19,97	19,26	18,21	18,73	15,81	11,53	9,27	9,91	9,64
Aragón	18,02	15,41	14,95	14,47	13,65	12,99	11,00	9,62	9,00	8,29
Asturias	17,86	16,07	15,77	14,81	14,15	13,46	11,87	10,76	9,92	9,23
Baleares	21,86	21,85	20,51	18,49	16,16	12,29	11,79	9,41	8,35	7,64
Canarias	19,87	14,59	17,85	14,06	15,84	13,75	13,08	9,64	8,92	8,86
Cantabria	19,18	20,75	19,35	17,45	14,98	14,46	13,08	11,13	10,06	9,13
Castilla-La Mancha	19,01	19,57	18,84	17,74	16,71	12,65	11,39	9,68	9,32	8,70
Castilla y León	17,49	16,92	16,21	15,21	14,38	13,26	11,82	10,28	9,40	8,88
Cataluña	24,23	11,76	13,31	12,35	11,99	13,66	10,77	9,50	9,01	8,23
C. Valenciana	20,90	15,98	20,39	16,01	18,39	15,45	14,53	10,52	11,88	8,50
Extremadura	18,43	20,25	18,92	18,37	17,45	13,19	12,21	10,34	9,70	9,19
Galicia	16,97	19,02	17,38	15,40	14,02	13,71	13,17	10,91	9,55	8,62
Madrid	20,97	20,38	18,90	17,51	16,08	14,19	13,74	11,58	10,83	10,08
Murcia	20,93	21,29	20,27	18,64	17,58	14,34	13,23	11,19	10,49	9,43
Navarra	20,88	13,18	12,70	12,24	11,85	12,57	8,74	8,29	8,19	7,56
País Vasco	15,17	13,83	13,32	12,68	12,13	14,28	11,06	9,83	8,73	8,44
La Rioja	17,22	16,57	15,63	15,25	14,54	13,08	11,69	9,98	9,54	8,78
Total	**20,30**	**16,91**	**17,30**	**15,78**	**15,54**	**14,17**	**12,10**	**10,07**	**9,76**	**8,95**

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; y datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

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 1996/97-1999/00

	Bachillerato				Formación Profesional			
	1996/97	1997/98 (1)	1998/99 (1)	1999/00 (2)	1996/97	1997/98 (1)	1998/99 (1)	1999/00 (2)
Andalucía	100,52	101,61	97,97	104,53	99,22	103,42	109,83	120,07
Aragón	71,64	73,55	81,84	87,30	88,45	84,56	84,02	82,42
Asturias	94,73	92,69	101,07	106,60	70,00	66,51	64,75	63,21
Baleares	73,90	74,52	80,58	88,08	27,73	19,04	12,04	9,59
Canarias	106,34	108,86	110,34	117,26	132,47	123,54	128,21	139,55
Cantabria	87,61	92,30	98,62	101,89	101,51	96,47	95,88	103,78
Castilla-La Mancha	79,63	73,48	82,30	91,20	52,91	43,36	36,95	33,46
Castilla y León	80,57	87,38	96,43	103,65	76,93	69,85	65,82	61,51
Cataluña	84,54	83,85	89,53	89,78	119,42	117,51	102,54	75,73
C. Valenciana	106,00	110,02	104,10	88,59	119,52	132,68	140,07	145,37
Extremadura	86,30	89,20	94,05	98,68	56,27	54,06	53,44	60,87
Galicia	118,92	126,60	119,70	98,47	141,13	163,73	188,11	225,23
Madrid	117,78	120,39	119,89	115,07	78,64	76,49	77,41	77,96
Murcia	99,54	104,86	106,89	107,72	97,42	88,60	86,73	84,49
Navarra	85,91	60,23	75,49	86,69	112,14	103,38	108,38	116,99
País Vasco	147,89	117,17	92,71	106,46	116,81	98,74	82,54	58,71
La Rioja	73,03	73,93	82,25	88,75	132,31	127,32	128,91	137,62
Total (3)	**32,13**	**29,29**	**23,62**	**19,37**	**15,32**	**12,19**	**7,48**	**3,73**

(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; INE, *Anuario estadístico*, varios años; y datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

A.2.2.3 – Evolución del número de alumnos matriculados en Enseñanza Universitaria por cada 1.000 habitantes. Cursos 1990/91-1999/00

	1990/91	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99 (1)	1999/00 (1)
Andalucía	23,65	34,98	36,31	36,96	36,74	37,66
Aragón	30,41	36,98	38,22	37,06	37,34	36,33
Asturias	31,61	38,05	39,08	39,94	40,27	39,58
Baleares	13,58	18,31	18,77	20,32	18,63	18,55
Canarias	23,01	29,81	30,24	30,85	30,55	31,56
Cantabria	22,79	28,43	28,79	29,75	27,91	26,74
Castilla-La Mancha	10,43	17,84	18,66	19,18	18,87	19,12
Castilla y León	30,56	41,19	41,91	42,13	42,66	42,78
Cataluña	25,92	30,94	32,27	32,78	34,78	33,98
C. Valenciana	25,64	33,97	34,94	34,65	35,79	35,52
Extremadura	16,51	22,56	23,06	23,39	24,06	25,20
Galicia	22,68	33,66	34,47	36,16	36,11	36,38
Madrid	44,72	49,47	50,54	50,75	50,90	50,10
Murcia	24,89	32,45	33,54	37,49	34,21	33,44
Navarra	29,89	40,20	39,08	41,88	43,46	39,83
País Vasco	31,18	37,67	39,21	40,12	38,35	38,02
La Rioja	14,39	23,78	26,32	27,66	27,95	27,86
Total (2)	**27,13**	**34,90**	**35,91**	**36,52**	**36,69**	**36,55**

(1) Datos avance. (2) No se incluyen los datos de los alumnos matriculados en la UNED.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística de la enseñanza superior en España*, varios años; Ministerio de Educación y Cultura. Consejo de Universidades, *Estadística universitaria*, varios años; e INE, *Anuario estadístico*, varios años.

A.2.2.4 – Evolución del porcentaje de aprobados en EGB y en COU. Cursos 1992/93-1995/96

	EGB				COU			
	1992/93	**1993/94 (*)**	**1994/95**	**1995/96**	**1992/93**	**1993/94 (*)**	**1994/95**	**1995/96**
Andalucía	76,23	76,24	77,29	81,95	64,36	64,52	64,75	63,61
Aragón	84,81	85,58	87,12	88,10	71,26	66,81	68,65	67,57
Asturias	86,17	87,51	88,07	90,18	63,66	62,40	61,88	67,39
Baleares	84,61	84,59	85,73	86,31	62,12	57,48	60,72	61,66
Canarias	68,33	72,10	72,16	77,28	58,89	59,84	62,39	59,18
Cantabria	81,54	82,40	84,16	83,70	53,99	58,29	57,97	61,03
Castilla-La Mancha	82,25	83,34	85,20	85,17	67,21	65,67	64,51	58,78
Castilla y León	85,21	85,57	86,46	88,08	64,52	65,67	63,12	63,93
Cataluña	71,08	71,78	71,95	71,79	62,46	62,37	61,49	61,94
C. Valenciana	76,14	–	78,95	78,93	69,05	–	62,79	60,39
Extremadura	84,48	85,27	85,43	86,79	62,99	60,90	61,78	63,06
Galicia	79,50	79,39	79,90	81,46	60,16	62,57	63,93	62,69
Madrid	88,16	88,19	89,48	89,76	66,49	65,23	64,70	62,75
Murcia	81,61	82,42	83,87	84,67	62,58	63,59	64,20	63,92
Navarra	86,66	87,45	89,02	76,89	69,53	71,83	75,07	72,67
País Vasco	76,19	77,63	80,03	79,52	70,93	72,09	71,14	71,88
La Rioja	77,62	80,50	80,26	84,04	77,20	68,93	67,03	70,30
Total	**78,73**	**79,67**	**80,36**	**81,85**	**64,90**	**64,35**	**64,10**	**63,24**

(*) 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.

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. 1990-1998

	Médicos			ATS-DUE			Odontólogos/Estomatólogos		
	1990	1995	1998	1990	1995	1998	1990	1995	1998
Andalucía	90,21	88,24	88,48	88,30	92,12	82,57	82,35	88,60	86,40
Aragón	130,72	128,32	125,62	115,52	120,39	105,23	104,02	101,83	99,66
Asturias	113,60	116,22	113,86	102,26	109,46	102,61	130,90	120,24	113,69
Baleares	88,48	90,60	99,54	77,91	80,68	82,73	124,40	114,25	119,55
Canarias	80,80	84,32	89,66	69,26	80,33	74,94	78,63	83,24	80,28
Cantabria	102,50	103,76	106,37	98,21	100,29	92,58	106,75	99,03	100,14
Castilla-La Mancha	74,85	80,32	76,74	76,84	85,04	76,06	55,89	61,71	58,89
Castilla y León	103,06	106,27	104,95	99,47	107,98	98,15	80,82	85,92	83,01
Cataluña	104,23	103,31	103,48	108,38	109,87	143,21	96,71	99,18	102,19
C. Valenciana	93,61	94,62	95,38	131,92	99,69	86,85	82,06	86,10	90,51
Extremadura	75,19	83,77	81,53	92,12	107,34	99,77	59,94	52,65	50,37
Galicia	82,33	84,43	84,59	79,25	81,70	75,90	91,24	97,02	99,81
Madrid	131,07	126,06	126,89	105,18	101,72	113,51	171,36	151,70	152,21
Murcia	83,49	85,21	85,89	71,74	73,27	68,02	62,37	70,40	82,49
Navarra	127,94	119,80	119,36	153,97	165,28	160,82	128,70	114,67	107,04
País Vasco	105,67	108,33	105,83	113,34	116,57	104,33	123,32	125,91	124,65
La Rioja	101,55	95,95	96,79	101,04	104,15	98,57	111,17	115,83	103,46
Total (*)	**38,29**	**41,50**	**43,56**	**40,81**	**43,92**	**51,69**	**2,66**	**3,58**	**4,10**

(*) 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 farmacéuticos colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1990-1998

	Veterinarios			Farmacéuticos		
	1990	**1995**	**1998**	**1990**	**1995**	**1998**
Andalucía	68,16	77,95	79,19	88,07	87,85	86,30
Aragón	238,18	220,98	215,94	93,59	95,73	94,56
Asturias	117,75	102,80	113,89	82,64	89,32	87,26
Baleares	95,29	80,53	86,17	99,52	94,67	98,60
Canarias	42,06	50,70	60,86	88,58	87,06	82,62
Cantabria	146,28	132,97	133,91	81,90	85,98	85,73
Castilla-La Mancha	149,58	140,02	134,38	102,63	104,07	99,32
Castilla y León	220,49	245,94	245,08	105,58	112,13	109,02
Cataluña	76,51	70,34	66,16	102,16	99,51	103,14
C. Valenciana	52,39	54,58	56,49	108,35	101,60	102,35
Extremadura	185,83	204,11	206,92	103,19	110,93	107,77
Galicia	101,71	120,86	127,59	107,19	112,15	110,89
Madrid	90,74	78,70	76,30	118,75	115,14	116,62
Murcia	88,93	94,21	97,63	93,08	90,94	89,14
Navarra	176,57	140,15	124,69	131,68	151,32	150,42
País Vasco	77,26	67,33	61,74	77,19	80,35	87,12
La Rioja	169,92	176,93	172,61	100,76	104,33	104,48
Total (*)	**3,24**	**4,94**	**5,29**	**9,42**	**10,56**	**11,88**

(*) 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. 1992-1995

	Camas hospitalarias por 10.000 habitantes				Estancias hospitalarias causadas por 1.000 habitantes			
	1992	1993	1994	1995	1992	1993	1994	1995
Andalucía	77,43	75,62	78,74	78,28	75,06	73,17	74,90	75,56
Aragón	116,20	118,49	117,22	116,53	112,89	114,79	114,65	115,18
Asturias	94,45	96,43	95,53	95,14	97,06	98,61	97,72	98,74
Baleares	107,07	108,34	111,20	105,91	101,52	100,97	104,57	104,65
Canarias	123,25	127,03	127,82	125,56	128,41	130,23	133,44	129,93
Cantabria	104,50	104,20	104,93	107,63	108,55	107,85	105,38	113,68
Castilla-La Mancha	76,05	75,70	78,06	79,33	77,61	75,75	77,15	80,35
Castilla y León	122,51	120,91	119,91	119,63	120,37	119,66	119,34	120,15
Cataluña	121,45	122,79	122,12	124,33	130,45	132,60	130,86	130,74
C. Valenciana	76,04	77,58	76,86	75,70	72,27	72,93	71,27	71,64
Extremadura	94,79	95,95	98,79	97,37	91,77	94,46	97,95	99,74
Galicia	98,20	98,37	98,99	100,04	99,55	100,25	101,51	99,81
Madrid	106,48	105,16	106,31	104,00	104,24	102,29	102,01	100,34
Murcia	84,32	84,28	81,17	81,41	74,82	76,93	78,17	81,45
Navarra	126,48	127,83	126,72	126,08	128,21	127,66	125,75	125,63
País Vasco	112,71	112,05	107,96	107,45	111,83	112,02	108,89	106,84
La Rioja	103,05	95,52	92,32	91,28	101,61	103,03	100,61	100,18
Total (*)	**41,41**	**40,67**	**40,09**	**39,46**	**1.160,51**	**1.151,48**	**1.126,55**	**1.138,64**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años.

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. 1985-2000

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (1)
Andalucía	87,8	72,1	68,4	69,0	67,7	68,3	69,2	69,1
Aragón	88,0	76,9	77,8	80,0	80,5	82,5	83,0	83,5
Asturias	107,6	96,6	94,7	94,1	94,7	93,4	94,8	98,6
Baleares	71,0	72,1	70,2	70,4	69,6	72,4	72,1	73,0
Canarias	85,1	83,5	72,0	73,8	74,6	78,4	78,2	83,3
Cantabria	98,7	96,6	94,0	96,7	96,0	94,1	90,6	88,6
Castilla-La Mancha	79,0	63,2	65,7	66,9	66,2	64,7	62,0	61,1
Castilla y León	76,2	77,8	84,4	90,7	84,7	84,9	85,8	86,9
Cataluña	95,6	124,0	135,3	136,1	136,3	136,9	137,4	138,9
C. Valenciana	75,8	72,7	67,1	69,3	69,3	67,7	68,8	67,7
Extremadura	70,1	54,5	63,0	60,6	57,6	56,1	53,5	51,5
Galicia	86,3	69,4	76,2	77,2	76,9	77,3	76,2	72,8
Madrid	142,4	155,8	146,5	143,4	144,6	144,2	143,6	140,9
Murcia	92,1	67,6	66,3	65,7	65,3	65,3	66,3	66,1
Navarra	84,3	86,9	86,7	82,2	84,0	85,5	88,4	91,0
País Vasco	118,6	100,8	120,4	121,6	121,7	128,3	125,7	130,2
La Rioja	137,1	74,1	74,6	75,0	72,9	71,4	71,6	72,8
Total (2)	**54,2**	**155,3**	**164,5**	**166,7**	**172,4**	**181,2**	**197,5**	**210,3**

(1) Datos del primer semestre. (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 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. 1985-2000

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (1)
Andalucía	87,50	86,34	85,92	85,57	85,68	85,94	86,01	85,81
Aragón	115,92	119,30	118,47	117,79	117,14	116,92	115,83	115,61
Asturias	133,46	139,38	140,27	140,85	140,49	139,74	140,28	140,77
Baleares	117,04	109,25	103,49	104,71	104,25	103,88	102,98	102,21
Canarias	65,05	64,70	64,03	63,78	64,07	65,86	64,51	64,41
Cantabria	123,22	122,24	121,66	121,03	120,24	120,69	119,00	118,58
Castilla-La Mancha	96,14	98,76	98,97	96,31	95,76	98,53	94,83	94,24
Castilla y León	117,39	119,42	120,48	119,03	118,61	119,43	117,81	117,85
Cataluña	113,26	112,63	112,51	113,51	113,93	112,88	114,41	114,71
C. Valenciana	103,21	98,86	96,39	96,95	97,05	96,55	97,10	97,17
Extremadura	88,47	94,94	97,30	94,41	94,12	95,71	92,86	92,28
Galicia	120,88	128,27	128,55	128,09	127,73	129,04	127,71	128,13
Madrid	73,83	74,99	78,25	79,62	80,04	79,10	80,98	81,44
Murcia	107,93	97,26	92,33	92,09	92,05	93,01	91,57	90,90
Navarra	94,11	96,86	97,09	97,43	97,43	97,99	97,45	97,45
País Vasco	98,65	100,00	105,34	105,94	106,38	106,80	107,43	108,27
La Rioja	117,08	116,00	115,64	115,78	115,32	112,73	114,11	114,01
Total (2)	**138,06**	**157,12**	**177,76**	**181,06**	**185,11**	**187,12**	**190,51**	**192,22**

(1) Datos hasta octubre. (2) Los datos del total están en valor absoluto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

A.2.5.2 – Evolución de la comparación del importe medio de la pensión con la media nacional. Media nacional=100. 1985-2000

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (1)
Andalucía	95,0	94,4	94,3	93,7	93,1	93,0	92,7	92,9
Aragón	101,8	101,9	102,1	102,1	102,2	102,2	102,3	102,3
Asturias	119,3	120,6	120,8	121,5	122,0	122,4	122,3	122,1
Baleares	94,3	91,7	90,3	90,3	90,2	90,3	90,2	90,5
Canarias	97,9	96,8	96,3	95,8	95,1	94,9	94,6	94,6
Cantabria	103,6	103,0	102,2	102,4	102,6	102,8	103,1	103,2
Castilla-La Mancha	96,1	96,1	93,7	93,0	92,5	92,2	91,9	92,2
Castilla y León	97,9	98,6	97,1	96,9	96,8	96,8	96,6	96,8
Cataluña	102,1	101,2	101,9	102,2	102,4	102,6	102,7	102,8
C. Valenciana	92,5	91,7	91,7	91,6	91,7	91,8	91,7	91,8
Extremadura	91,4	91,7	88,7	87,9	87,1	86,6	86,1	86,2
Galicia	91,1	87,7	84,9	84,5	84,2	84,0	83,7	83,8
Madrid	112,9	114,8	117,3	117,9	118,0	118,5	118,6	118,5
Murcia	95,0	92,1	90,6	90,1	89,8	89,7	89,5	89,3
Navarra	105,0	107,2	107,0	107,2	107,5	107,9	108,2	108,7
País Vasco	116,4	119,7	123,3	124,2	124,9	125,6	125,8	126,0
La Rioja	95,0	96,1	96,0	95,8	95,8	96,0	96,0	96,1
Total (2)	**28,0**	**43,2**	**63,0**	**66,9**	**69,5**	**71,9**	**74,3**	**77,8**

(1) Datos hasta octubre. (2) Los datos del total están en valor absoluto en miles de pesetas.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de 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 la comparación de los delitos conocidos (1) por cada 100.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1994-1998

	1994	1995	1996	1997	1998
Andalucía	98,9	101,1	107,8	108,6	110,0
Aragón	61,1	62,3	67,1	67,6	64,4
Asturias	58,5	58,0	61,5	62,6	65,8
Baleares	157,5	157,5	148,2	147,3	167,2
Canarias	196,1	189,4	181,3	175,3	160,1
Cantabria	65,9	63,9	70,8	71,9	71,9
Castilla-La Mancha	41,5	47,4	48,4	48,4	46,0
Castilla y León	52,2	52,9	50,4	50,7	50,3
Cataluña	120,0	120,1	110,9	110,1	109,5
C. Valenciana	126,1	129,1	134,4	135,4	136,0
Extremadura	47,9	50,8	56,7	57,3	59,2
Galicia	66,3	66,6	67,0	67,3	66,7
Madrid	154,2	149,7	151,2	150,9	151,9
Murcia	81,7	86,0	81,9	81,3	81,6
Navarra	63,0	65,2	59,5	58,6	54,9
País Vasco	13,6	3,6	1,7	1,7	1,3
La Rioja	65,8	69,7	71,5	71,1	69,0
Total (2)	**2.303,1**	**2.317,7**	**2.357,8**	**2.350,8**	**2.326,5**

(1) Delitos conocidos en los que intervienen los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. (2) Los datos del total están en valor absoluto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio del Interior, *Anuario estadístico*, varios años; e INE, *Anuario estadístico*, varios años.

A.2.6.2 – Evolución de las quejas realizadas al Defensor del Pueblo. Números absolutos y tasa por 100.000 habitantes. 1985-1999

	1985		1990		1995		1998		1999	
	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa
Andalucía	2.132	31,7	3.738	54,1	1.726	24,4	2.135	29,7	1.578	21,9
Aragón	549	45,0	1.600	134,4	323	27,3	603	51,3	425	36,2
Asturias	529	46,5	754	68,7	437	40,5	699	65,9	498	47,2
Baleares	223	33,1	812	115,0	184	24,7	1.582	214,7	215	29,0
Canarias	674	47,0	950	63,8	361	23,4	552	34,7	428	26,7
Cantabria	261	49,8	369	70,0	236	44,9	318	60,4	206	39,1
Castilla-La Mancha	775	45,6	3.063	184,6	590	35,7	616	36,1	529	30,9
Castilla y León	1.282	48,7	2.150	84,2	1.373	55,1	1.931	77,4	1.106	44,4
Cataluña	1.695	28,4	2.081	34,4	896	14,7	4.758	78,5	1.076	17,8
C. Valenciana	1.346	36,0	2.390	62,1	940	24,0	1.914	48,7	1.029	26,1
Extremadura	737	66,2	619	58,1	388	37,1	484	44,8	343	31,7
Galicia	1.077	38,2	1.386	50,6	686	25,3	1.078	39,7	630	23,2
Madrid	4.070	85,2	6.578	133,3	3.842	76,0	5.100	101,4	3.935	78,2
Murcia	362	36,4	552	53,0	356	33,1	420	38,3	372	33,7
Navarra	262	50,6	502	96,7	93	17,7	264	49,9	176	33,2
País Vasco	506	23,9	1.169	55,4	307	14,9	820	39,9	582	28,4
La Rioja	107	41,1	179	68,0	94	35,7	235	90,6	114	44,0
Total	**16.587**	**43,1**	**28.892**	**74,4**	**12.832**	**32,7**	**23.760**	**60,3**	**13.378**	**33,9**

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.2.7 Ocio

A.2.7.1 – Evolución del número medio de pernoctaciones por viajero español, en días. 1985-1998

	1985	1990	1995	1996	1997	1998
Andalucía	2,46	2,60	2,75	2,73	2,68	2,67
Aragón	2,23	2,14	2,06	2,06	2,09	2,12
Asturias	2,15	1,96	2,37	2,31	2,19	2,14
Baleares	6,04	6,64	6,66	5,90	5,86	5,70
Canarias	4,39	4,53	4,59	4,55	4,39	4,29
Cantabria	2,73	2,22	2,15	2,22	2,59	2,56
Castilla-La Mancha	1,50	1,56	1,59	1,54	1,57	1,54
Castilla y León	1,78	1,71	1,66	1,64	1,62	1,60
Cataluña	2,83	2,84	2,90	2,87	2,81	2,74
C. Valenciana	4,22	3,75	4,27	4,16	4,09	3,97
Extremadura	1,73	1,49	1,64	1,58	1,59	1,58
Galicia	2,29	2,30	2,22	2,27	2,28	2,29
Madrid	2,48	2,39	1,84	1,85	1,82	1,83
Murcia	2,78	3,24	3,71	3,72	3,52	3,49
Navarra	2,09	1,95	1,88	1,84	1,86	1,87
País Vasco	1,96	1,87	1,89	1,91	1,85	1,85
La Rioja	1,92	1,88	1,91	1,99	1,89	1,89
Total	**2,68**	**2,72**	**2,76**	**2,67**	**2,63**	**2,60**

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. 1995-1998

	Tasa de espectadores por 10.000 habitantes				Salas de cine por 100.000 habitantes			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Andalucía	44,66	67,73	75,42	75,00	62,12	86,11	90,37	81,87
Aragón	106,25	107,49	121,35	122,28	77,98	85,28	96,32	84,95
Asturias	79,13	72,73	75,50	57,33	76,63	73,93	73,35	68,14
Baleares	127,67	124,48	131,50	112,57	136,39	128,93	127,54	121,22
Canarias	115,38	145,95	89,76	97,21	89,99	107,67	76,82	77,67
Cantabria	94,08	97,64	95,63	89,36	96,61	81,46	75,70	64,89
Castilla-La Mancha	59,02	50,11	54,52	57,81	105,67	89,61	97,35	78,48
Castilla y León	86,57	90,82	88,64	89,58	106,42	117,02	116,37	111,05
Cataluña	107,64	101,91	105,35	124,60	98,40	90,86	89,77	126,84
C. Valenciana	125,63	121,52	116,74	99,28	132,79	115,11	110,61	100,25
Extremadura	57,82	53,89	52,18	59,82	98,78	79,79	81,07	83,89
Galicia	81,33	56,00	64,24	65,09	85,14	90,87	89,61	80,27
Madrid	172,85	163,62	163,70	156,78	126,04	123,69	128,21	123,85
Murcia	102,02	92,66	94,01	95,83	116,96	95,86	113,82	105,33
Navarra	117,32	115,95	113,16	109,50	132,62	128,46	119,08	91,89
País.Vasco	119,95	112,80	110,19	102,69	121,02	102,87	101,88	109,38
La Rioja	125,40	121,00	76,46	120,39	135,69	133,04	94,35	111,38
Total (*)	**24.464**	**26.903**	**26.713**	**28.484**	**5,32**	**6,06**	**6,52**	**7,61**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; y Ministerio de Educación y Cultura, *Boletín informativo. Películas, recaudaciones, espectadores*, varios años.

A.2.7.3 – Evolución de la comparación de las cantidades jugadas por habitante con la media nacional. Media nacional=100. 1994-1998

	1994 (1)	1995 (2)	1996 (2)	1997 (2)	1998 (2)
Andalucía	91,9	85,6	83,3	81,7	80,5
Aragón	119,1	118,5	105,8	107,9	111,3
Asturias	86,4	87,4	93,4	91,4	91,3
Baleares	128,4	137,0	147,0	151,4	150,1
Canarias	122,9	140,7	141,9	138,5	137,0
Cantabria	102,7	98,6	98,6	100,4	99,1
Castilla-La Mancha	67,4	72,0	72,6	76,8	78,6
Castilla y León	88,5	89,8	89,8	90,6	92,2
Cataluña	96,1	102,0	103,5	103,7	103,0
C. Valenciana	110,5	115,9	117,3	118,9	119,6
Extremadura	60,2	69,8	68,4	66,3	66,8
Galicia	69,8	68,6	76,6	76,8	76,4
Madrid	149,2	135,1	129,7	127,2	126,0
Murcia	77,2	87,8	90,3	95,9	101,4
Navarra	72,8	74,8	73,0	72,5	71,6
País Vasco	88,8	86,3	91,0	92,2	93,2
La Rioja	87,5	90,8	93,8	94,6	95,2
Total (3)	**71.966**	**79.276**	**81.736**	**86.489**	**94.525**

(1) No incluye datos de la ONCE. (2) Los datos de la ONCE de Ceuta y Melilla están incluidos en Andalucía. (3) Los datos del total están en valor absoluto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio del Interior, *Anuario estadístico*, varios años; e INE, *Anuario estadístico*, varios años.

A.2.7.4 – Evolución del número de asociaciones por cada 1.000 habitantes. 1994-1998

	1994	1995	1997	1998
Andalucía	3,0	3,6	4,2	4,5
Aragón	4,5	5,0	6,0	6,4
Asturias	3,9	4,2	5,1	5,4
Baleares	3,8	4,0	4,8	5,1
Canarias	3,5	3,8	4,5	4,9
Cantabria	3,8	4,1	4,7	5,1
Castilla-La Mancha	4,6	5,0	5,7	6,1
Castilla y León	4,9	5,3	6,1	6,5
Cataluña	3,6	4,1	4,8	5,0
C. Valenciana	3,5	3,9	4,6	4,9
Extremadura	3,8	4,1	4,7	5,0
Galicia	3,9	4,3	5,0	5,4
Madrid	3,2	3,4	3,9	4,1
Murcia	4,1	4,4	5,1	5,5
Navarra	5,1	5,5	6,5	7,0
País Vasco	4,3	4,6	5,3	5,6
La Rioja	4,9	5,2	6,2	6,6
Total	**3,7**	**4,1**	**4,8**	**5,1**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio del Interior, *Anuario estadístico*, varios años; e INE, *Anuario estadístico*, varios años.

A.3 Territorio

A.3.1 – Evolución de la licitación oficial en construcción. En porcentaje respecto al Valor Añadido Bruto de cada comunidad autónoma. 1989-1999

	1989	1990	1991	1992	1993	1994 (1)	1995 (1)	1996 (1)	1997 (1)	1998 (2)	1999 (3)
Andalucía	7,55	5,33	3,02	3,30	4,44	2,85	1,69	2,48	2,02	2,10	2,43
Aragón	4,09	4,32	3,82	3,62	3,93	4,55	4,80	2,58	2,21	4,34	3,73
Asturias	5,35	4,97	2,64	5,00	2,90	4,36	2,62	3,61	5,72	10,52	2,17
Baleares	1,88	2,43	1,15	1,84	2,12	1,19	0,97	1,47	1,88	3,52	2,32
Canarias	4,18	3,72	2,72	2,33	1,64	2,70	3,23	2,78	2,33	5,64	2,47
Cantabria	11,58	1,91	7,41	3,16	2,25	3,94	2,76	3,66	3,58	7,98	4,82
Castilla-La Mancha	7,37	4,72	3,18	4,39	6,19	4,69	3,66	3,43	3,79	4,45	3,29
Castilla y León	5,42	5,07	3,75	4,12	4,99	7,19	3,21	4,25	2,87	5,05	4,23
Cataluña	3,38	2,55	1,67	2,31	2,24	2,40	1,76	1,65	1,85	2,45	2,41
C. Valenciana	3,90	3,59	4,46	3,28	2,33	3,04	2,13	2,46	2,77	3,60	2,78
Extremadura	10,73	6,41	8,13	5,02	4,01	4,84	2,99	3,33	2,87	5,30	5,62
Galicia	4,91	4,45	3,52	4,35	8,25	6,04	2,27	3,77	3,06	2,40	1,87
Madrid	2,88	2,97	2,21	1,77	2,43	1,91	1,02	1,83	1,81	2,25	2,97
Murcia	7,00	4,59	2,41	3,93	4,43	3,18	3,06	2,47	2,35	4,36	2,62
Navarra	4,70	5,15	3,62	2,16	2,61	2,80	2,24	3,05	2,85	3,78	2,54
País Vasco	2,99	5,09	2,68	3,15	3,09	3,48	1,98	1,99	2,65	2,47	2,57
La Rioja	3,01	3,42	2,32	3,30	4,43	2,58	2,39	2,46	2,68	5,91	3,65
Total	**4,78**	**3,94**	**2,95**	**3,03**	**3,50**	**3,38**	**2,13**	**2,49**	**2,41**	**3,35**	**2,85**

(1) Datos provisionales. (2) Datos avance. (3) Primera estimación.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Licitación oficial en construcción. Año 1999*, 2000; INE, *Anuario estadístico*, varios años; INE, *Contabilidad regional de España. Base 1986*, varios años; e INE, *Contabilidad regional de España. Base 1995. Serie 1995-1999*, 2000.

A.3.2 – Evolución del porcentaje de kilómetros de autopistas y autovías respecto al total de kilómetros de la red. 1980-1999

	1980	1985	1990	1995	1997	1998	1999
Andalucía	0,49	1,01	2,46	5,15	5,98	6,08	6,56
Aragón	1,99	1,98	3,16	3,13	3,34	3,72	3,71
Asturias	0,75	1,25	1,65	2,41	2,83	2,83	3,41
Baleares	3,33	1,61	1,61	2,74	2,64	2,64	2,73
Canarias	1,48	2,66	3,32	4,05	4,05	4,31	4,35
Cantabria	–	–	1,74	4,23	4,34	4,67	4,67
Castilla-La Mancha	–	–	2,35	4,13	4,26	4,43	4,41
Castilla y León	0,44	0,72	1,56	2,19	2,41	3,10	3,41
Cataluña	4,33	4,92	6,17	7,75	7,90	8,02	10,37
C. Valenciana	3,60	3,79	6,23	8,08	9,61	10,11	10,18
Extremadura	–	–	–	2,71	2,71	2,72	2,61
Galicia	0,43	0,61	0,79	1,38	2,75	3,36	3,60
Madrid	2,00	4,71	11,32	14,13	14,41	14,38	15,48
Murcia	0,09	0,30	2,06	5,04	6,13	6,19	6,88
Navarra	3,22	4,15	4,59	5,95	5,95	5,92	5,87
País Vasco	5,07	5,02	6,41	7,99	8,50	8,52	8,75
La Rioja	6,76	6,91	6,82	6,71	7,08	7,02	7,02
Total	**1,29**	**1,60**	**2,84**	**4,28**	**4,76**	**5,06**	**5,43**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico*, varios años.

A.3.3 – Evolución del número de vehículos por cada 1.000 habitantes. 1992-1999

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Andalucía	376,9	387,8	396,7	408,9	422,9	439,0	460,3	484,3
Aragón	409,8	420,7	429,8	443,0	457,0	473,0	494,2	518,2
Asturias	389,8	398,5	402,6	410,6	421,5	432,6	449,0	466,6
Baleares	703,5	713,5	727,0	750,0	793,7	827,5	872,1	918,7
Canarias	492,5	504,1	524,3	549,6	573,1	601,9	635,5	671,0
Cantabria	392,5	401,7	409,2	422,8	435,2	451,5	475,2	501,6
Castilla-La Mancha	394,7	409,6	422,7	437,2	443,5	459,8	480,6	505,3
Castilla y León	386,6	400,2	411,6	425,5	435,7	451,3	472,7	495,6
Cataluña	523,1	532,0	537,7	552,5	570,8	588,7	615,7	643,4
C. Valenciana	481,4	490,1	499,3	515,2	537,0	558,0	587,0	618,0
Extremadura	350,3	367,1	380,5	395,0	400,0	415,1	434,2	456,7
Galicia	400,5	413,9	424,4	439,1	453,5	469,0	489,9	512,1
Madrid	498,8	509,6	520,0	540,0	565,7	586,1	617,0	651,0
Murcia	449,0	458,5	467,2	481,4	499,3	520,4	548,2	579,5
Navarra	478,5	488,1	496,7	512,7	529,9	550,5	578,6	606,8
País Vasco	391,4	401,0	410,6	425,6	439,5	455,1	477,2	500,1
La Rioja	409,9	418,2	426,5	440,5	463,6	482,9	508,3	536,7
Total	**444,7**	**455,7**	**465,4**	**480,9**	**497,6**	**515,9**	**541,2**	**568,6**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico*, varios años; e INE, *Anuario estadístico*, varios años.

A.3.4 – Evolución de la comparación de las líneas telefónicas en servicio por cada 100 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1990-1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Andalucía	75,08	76,39	77,11	77,75	77,96	78,02	78,76	79,80	80,95
Aragón	110,56	110,43	110,48	109,73	109,40	109,02	109,25	108,88	108,39
Asturias	98,66	98,28	98,04	100,28	100,92	101,36	101,68	101,23	100,54
Baleares	133,25	131,26	129,16	126,23	125,19	125,58	129,42	129,91	131,54
Canarias	85,39	85,82	86,46	87,31	87,71	88,77	90,24	91,25	92,75
Cantabria	93,54	93,95	93,67	93,92	94,09	94,98	95,12	95,16	95,06
Castilla-La Mancha	80,18	82,60	84,80	88,36	90,16	91,21	88,23	88,67	88,92
Castilla y León	90,94	91,65	92,62	95,77	97,20	98,88	96,76	96,92	96,65
Cataluña	126,33	124,98	123,68	121,67	120,40	119,66	119,54	118,78	118,14
C. Valenciana	104,28	104,72	104,75	104,32	104,69	105,31	106,28	106,81	107,12
Extremadura	66,96	68,86	71,30	72,54	73,40	74,76	73,82	75,02	76,29
Galicia	75,26	76,87	79,14	83,95	87,64	88,03	88,05	87,81	87,38
Madrid	130,30	127,89	125,86	122,31	120,04	118,38	118,78	117,74	116,73
Murcia	79,71	81,40	82,50	82,70	82,75	83,42	84,17	84,58	85,24
Navarra	102,70	101,99	101,48	101,26	101,35	101,53	101,90	101,98	101,46
País Vasco	112,05	110,44	109,41	109,00	108,23	107,55	106,27	105,28	104,17
La Rioja	112,10	111,40	110,92	106,21	105,53	105,24	111,53	111,63	111,79
Total (*)	**32,45**	**34,09**	**35,36**	**36,47**	**37,52**	**38,52**	**39,25**	**40,31**	**41,37**

(*) 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. 1992-2000

1.1.2 Evolución de la tasa de variación interanual del PIB (en pesetas constantes) y de la productividad (en pesetas corrientes) por sectores. 1996-1999

1.1.3 Evolución de las importaciones y exportaciones españolas (en millones) por destino y origen, tasa de cobertura y porcentaje respecto al PIB. 1986-2000

1.1.4 Evolución de la tasa de cobertura de las importaciones y de las exportaciones por tipo de producto. 1986-2000

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, OCDE, Estados Unidos y Japón. Medias anuales. 1995-2000

1.2.2 Evolución de los tipos de interés oficial y de referencia en créditos hipotecarios y al consumo. 1995-2000

1.2.3 Evolución de los depósitos y de los créditos al sector privado por tipo de entidad. En miles de millones de pesetas. 1993-2000

1.2.4 Evolución del patrimonio y los partícipes de los fondos de inversión. 1996-2000

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. 1992-2000

1.3 Financiación pública

1.3.1 Evolución de la deuda y del déficit público como porcentaje del PIB en la Unión Europea. 1995-1999

1.3.2 Evolución de la presión fiscal en la Unión Europea. 1990-1998

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. 1997-1999

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. 1997-1999

1.3.5 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de las comunidades autónomas. Clasificación funcional del gasto. Valores absolutos en miles de millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1997-1999

1.3.6 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de los ayuntamientos y diputaciones. Clasificación funcional del gasto. Valores absolutos en miles de millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1996-1998

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. 1990-2000

1.3.8 Evolución del índice de dependencia del sector público. 1994-2000

1.4 Precios y consumo

1.4.1 Evolución del índice de precios al consumo armonizado en la Unión Europea. Base 1996=100. 1995-2000

1.4.2 Evolución del índice de precios al consumo por rúbricas, de la inflación subyacente y del índice de precios industriales. Base 1992=100. 1993-2000

1.4.3 Evolución del gasto total, del gasto medio por hogar y por persona en la Encuesta continua de presupuestos familiares por grandes grupos de gasto. 1997-1998

1.4.4 Evolución de la distribución de la renta familiar disponible en ahorro y consumo. En porcentaje. 1990-1999

1.5 Mercado de trabajo

1.5.1 Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro en la Unión Europea. 1995-1998

1.5.2 Evolución de la tasa de actividad por sexo en la Unión Europea. 1990-1998

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. 1995-1998

1.5.4 Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro por sexo y edad. 1995-2000

1.5.5 Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro por nivel de estudios. 1994-2000

1.5.6 Evolución de los ocupados por sexo y edad. En miles. 1990-2000

1.5.7 Evolución de los ocupados por nivel de estudios terminados. En miles. 1990-2000

1.5.8 Evolución de los ocupados por nivel de cualificación. En miles. 1990-2000

1.5.9 Evolución de los ocupados según tipo de jornada. En miles. 1990-2000

1.5.10 Evolución de los motivos por los que se trabaja a tiempo parcial según sexo. En porcentaje. 1997-2000

1.5.11 Evolución de los asalariados por tipo de contrato y sectores. En miles. 1995-2000

1.5.12 Evolución de la tasa de paro por sectores. 1993-2000

1.5.13 Evolución de los parados por tiempo de búsqueda de empleo, según hayan trabajado o no anteriormente. En miles. 1995-2000

1.5.14 Evolución de los parados según su relación con el cabeza de familia. En miles. 1996-2000

1.5.15 Evolución de los parados por circunstancias en las que aceptaría o no un empleo. En porcentaje. 1995-2000

1.5.16 Evolución del número de contratos registrados por tipos. 1990-2000

1.5.17 Evolución del número de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. 1995-2000

1.5.18 Evolución de los convenios colectivos, el aumento salarial pactado y la jornada media. 1995-2000

1.5.19 Evolución del número de huelgas y horas perdidas por huelga. 1995-2000

1.5.20 Evolución de los expedientes de regulación de empleo. 1995-2000

1.5.21 Evolución de la ganancia media por trabajador y mes en jornada normal y extraordinaria. Pagos totales. En pesetas corrientes y pesetas constantes de 1991. 1991-2000

1.6 Empresa

1.6.1 Evolución del número de empresas según el número de trabajadores, por sectores de actividad. En porcentaje. 1999-2000

1.6.2 Evolución del número de empresas creadas y disueltas y saldo de empresas. Declaraciones de quiebra y suspensión de pagos. 1993-2000

1.6.3 Evolución del personal empleado y el gasto en I+D de las empresas. 1992-1999

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. 1980-1997

1.7.2 Evolución de las emisiones de los principales contaminantes atmosféricos en kilogramos por habitante en la Unión Europea. 1985-1997

1.7.3 Evolución de los residuos sólidos urbanos e industriales en la Unión Europea. En kilogramos por habitante. 1985-1997

1.7.4 Evolución de la tasa de recuperación de papel, cartón y vidrio en la Unión Europea. 1990-1996

1.7.5 Evolución del destino y tratamiento de los residuos sólidos urbanos. En miles de toneladas y porcentaje. 1989-1997

1.7.6 Evolución del número de incendios forestales y de la superficie afectada. 1980-1998

1.7.7 Evolución del gasto público en medio ambiente. Valores absolutos en millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1990-1996

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. 1993-1997

2.1.2 Evolución de la tasa de mortalidad y de la tasa de mortalidad infantil en la Unión Europea. 1993-1997

2.1.3 Evolución de la tasa de nupcialidad y de los divorcios por 100 matrimonios en la Unión Europea. 1993-1997

2.1.4 Evolución de los residentes extranjeros en la Unión Europea. Valor absoluto en miles de personas y porcentaje. 1983-1997

2.1.5 Evolución del número de menores de 15 años según sexo. En miles. 1991-2000

2.1.6 Evolución de la edad media de entrada al matrimonio por sexo, del número de matrimonios, divorcios y divorcios por cada 100 matrimonios. 1990-1999

2.1.7 Evolución del crecimiento vegetativo, de la tasa de natalidad y de la tasa de mortalidad. 1990-1999

2.1.8 Evolución del índice de dependencia por sexo. 1992-2000

2.1.9 Evolución del número de hogares según el número de personas que viven en el hogar. En porcentaje. 1991-2000

2.1.10 Evolución de las migraciones interiores y exteriores. 1990-1998

2.2 Procesos formativos

2.2.1 Evolución del gasto en educación en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1991-1997

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. 1991-1998

2.2.4 Evolución del alumnado matriculado por nivel educativo. Cursos 1994/95-1999/00

2.2.5 Evolución del número medio de alumnos por profesor en los distintos niveles educativos en la enseñanza pública y privada. Cursos 1992/93-1999/00

2.2.6 Evolución de las tasas de escolarización de los jóvenes de 14 a 18 años. Cursos 1990/91-1996/97

2.2.7 Evolución del número de becas y de la cuantía media de las becas y ayudas al estudio. Cursos 1990/91-1998/99

2.2.8 Evolución del gasto en I+D y del personal dedicado. 1990-1999

2.3 Salud

2.3.1 Evolución del gasto sanitario en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1990-1997

2.3.2 Evolución del gasto sanitario per cápita en la Unión Europea. En poder paritario de compra. 1970-1996

2.3.3 Evolución de los componentes del gasto sanitario. En porcentaje. 1992-1995

2.3.4 Evolución del número de hospitales, camas hospitalarias en funcionamiento, personal sanitario y farmacéuticos por 10.000 habitantes. 1990-1998

2.3.5 Evolución del número de fallecimientos según causa de la muerte. En porcentaje. 1990-1997

2.4 Vivienda

2.4.1 Evolución del precio del m^2 de la vivienda, del IPC general, del IPC de la vivienda y de la accesibilidad a la vivienda en España. 1992-2000

2.4.2 Evolución de las viviendas iniciadas y terminadas por tipo, de las licencias de obra nueva y de la superficie media de las viviendas. 1992-1999

2.5 Protección social

2.5.1 Evolución de las prestaciones de protección social por funciones en la Unión Europea. En porcentaje. 1990-1997

2.5.2 Evolución del número de familias beneficiarias de las prestaciones por hijo a cargo e importe medio mensual de la prestación, según modalidad. 1992-1999

2.5.3 Evolución del importe medio de las pensiones en vigor según clase. En miles de pta./mes. 1990-2000

2.5.4 Evolución del número de pensiones en vigor según clase, en miles de pensiones, del número de cotizantes por pensionista y del índice de dependencia. 1990-2000

2.6 Derechos y seguridad ciudadana

2.6.1 Indicadores de seguridad ciudadana. 1989-1998

2.6.2 Denuncias ante el Defensor del Pueblo. 1989-1999

2.6.3 Evolución de las quejas en tramitación y concluidas por las Administraciones. 1995-1999

2.6.4 Evolución del número de objetores y del número de plazas convocadas. 1991-1999

2.7 Ocio

2.7.1 Evolución de la producción y consumo culturales. Producción editorial, bibliotecas, cines, teatros y museos. 1992-2000

2.7.2 Indicadores del turismo en España. 1990-2000

2.7.3 Indicadores hoteleros. 1990-1998

2.7.4 Evolución de las licencias federativas. 1990-1998

2.7.5 Evolución del gasto de los hogares en esparcimiento, enseñanza y cultura. 1990-1998

2.7.6 Evolución del importe de cantidades jugadas a nivel nacional. En millones de pesetas. 1990-1998

2.7.7 Evolución del número de asociaciones en activo por tipo. 1990-1998

2.8 Aspectos económicos de la exclusión y políticas de integración

2.8.1 Indicadores de exclusión social en la Unión Europea. 1996

2.8.2 Personas que sufren privación en diversos ámbitos en la Unión Europea. En porcentaje. 1996

2.8.3 Tasas de pobreza según características personales o de los hogares en la Unión Europea. 1996

2.8.4 Evolución de las cuantías de las pensiones no contributivas de invalidez y vejez. 1991-2000

3. TERRITORIO

3.1 Transporte

3.1.1 Evolución del transporte terrestre de viajeros por tipo de transporte en la Unión Europea. En porcentaje. 1990-1997

3.1.2 Evolución del transporte de mercancías por tipo de transporte en la Unión Europea. En porcentaje. 1990-1997

3.1.3 Evolución del parque automovilístico y del número de accidentes en la Unión Europea. 1990-1996

3.1.4 Evolución de los kilómetros de carreteras, de tuberías y de vías férreas. 1990-1999

3.1.5 Evolución del transporte de viajeros y mercancías por tipo de transporte. En porcentaje. 1990-1998

3.1.6 Evolución de la explotación de carreteras de la Red de Interés General del Estado. En millones de unidades. 1992-1999

3.1.7 Indicadores de tráfico. 1990-1999

3.1.8 Evolución de la inversión en infraestructuras en millones de pesetas y como porcentaje del PIB, licitación oficial en edificación e ingeniería civil. 1992-2000

3.1.9 Evolución de la probabilidad de que un vehículo tenga un accidente con víctimas por cada millón de kilómetros recorridos por tipo de carretera en la red a cargo del Estado. 1990-1999

3.2 Comunicaciones

3.2.1 Indicadores de la red telefónica. 1992-1998

3.2.2 Evolución del acceso y uso de Internet. En porcentaje de la población de 14 años y más. 1996-2000

3.2.3 Evolución de la audiencia de los medios de comunicación. En miles de personas. 1990-1999

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. 1995-2000

3.3.2 Evolución de la precipitación anual en milímetros por cuencas hidrográficas. 1992-2000

3.4 Urbanismo

3.4.1 Evolución del número de municipios con planeamiento urbanístico y del suelo urbano. 1993-1999

3.4.2 Evolución del número de edificios construidos por número de viviendas. 1993-1999

3.4.3 Evolución del número de viajeros en transportes urbanos por tipo de transporte. Valores absolutos en millones y porcentaje. 1993-1999

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 en pesetas constantes de 1980. 1981-1999

A.1.1.2 Evolución de la comparación del Valor Añadido Bruto per cápita, en pesetas constantes, con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1999

A.1.2 Inversión

A.1.2.1 Evolución del número de oficinas bancarias por cada 10.000 habitantes. 1993-2000

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. 1986-2000

A.1.3 Financiación pública

A.1.3.1 Endeudamiento acumulado. 1999

A.1.4 Precios y consumo

A.1.4.1 Evolución del IPC. En números índice. Base 1980=100. 1985-2000

A.1.4.2 Evolución de la comparación del gasto medio por persona en pesetas corrientes con la media nacional. Media nacional=100. 1990-2000

A.1.5 Mercado de trabajo

A.1.5.1 Evolución de la tasa de actividad, ocupación y paro. 1998-2000

A.1.5.2 Evolución de los ocupados por sectores económicos. En miles. 1988-2000

A.1.5.3 Evolución de las tasas representativas de la incidencia del paro en las viviendas familiares con al menos un activo. 1996-2000

A.1.5.4 Evolución del índice de rotación del empleo y del número de accidentes de trabajo por cada 100 ocupados. 1996-2000

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. 1990-2000

A.1.6 Empresa

A.1.6.1 Evolución del saldo de creación-disolución de sociedades mercantiles. 1980-1997

A.1.6.2 Evolución del número de empresas por sectores. En porcentaje. 1998-2000

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. 1991-1997

A.1.7.2 Evolución de la distribución del tratamiento de los residuos sólidos urbanos y número de habitantes por contenedor de vidrio. En porcentaje. 1991-1997

A.2 Bienestar

A.2.1 Procesos demográficos

A.2.1.1 Evolución de la tasa de natalidad, mortalidad y mortalidad infantil. 1996-1999

A.2.1.2 Evolución de la tasa de nupcialidad y del número anual de divorcios por cada 100 matrimonios. 1995-1999

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. 1996-2000

A.2.2 Procesos formativos

A.2.2.1 Evolución del número de alumnos por profesor en Educación Primaria/EGB/Primer ciclo de ESO y en Enseñanzas Medias. Cursos 1995/96-1999/00

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 1996/97-1999/00

A.2.2.3 Evolución del número de alumnos matriculados en Enseñanza Universitaria por cada 1.000 habitantes. Cursos 1990/91-1999/00

A.2.2.4 Evolución del porcentaje de aprobados en EGB y en COU. Cursos 1992/93-1995/96

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. 1990-1998

A.2.3.2 Evolución de la comparación del número de veterinarios y farmacéuticos colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1990-1998

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. 1992-1995

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. 1985-2000

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. 1985-2000

A.2.5.2 Evolución de la comparación del importe medio de la pensión con la media nacional. Media nacional=100. 1985-2000

A.2.6 Derechos y seguridad ciudadana

A.2.6.1 Evolución de la comparación de los delitos conocidos por cada 100.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1994-1998

A.2.6.2 Evolución de las quejas realizadas al Defensor del Pueblo. Números absolutos y tasa por 100.000 habitantes. 1985-1999

A.2.7 Ocio

A.2.7.1 Evolución del número medio de pernoctaciones por viajero español, en días. 1985-1998

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. 1995-1998

A.2.7.3 Evolución de la comparación de las cantidades jugadas por habitante con la media nacional. Media nacional=100. 1994-1998

A.2.7.4 Evolución del número de asociaciones por cada 1.000 habitantes. 1994-1998

A.3 Territorio

A.3.1 Evolución de la licitación oficial en construcción. En porcentaje respecto al Valor Añadido Bruto de cada comunidad autónoma. 1989-1999

A.3.2 Evolución del porcentaje de kilómetros de autopistas y autovías respecto al total de kilómetros de la red. 1980-1999

A.3.3 Evolución del número de vehículos por cada 1.000 habitantes. 1992-1999

A.3.4 Evolución de la comparación de las líneas telefónicas en servicio por cada 100 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1990-1998

En este 8º Informe centramos nuestra atención en la exclusión social. En el corazón de una sociedad que progresa se ha instalado una conciencia difusa de vulnerabilidad que amenaza la cohesión social. Casi nadie puede sentirse a salvo de los procesos que conducen a la exclusión.

No podemos limitarnos a estudiar los recursos económicos disponibles para responder a este problema. El fenómeno es mucho más complejo. Hay que analizar con detenimiento las políticas públicas y privadas en un nuevo contexto marcado por la redefinición del Estado y por el protagonismo creciente del tercer sector.

La inmigración es quizá el hecho más espectacular y que mayor influencia va a tener en el futuro cercano. Somos ya un país de inmigración, y vivimos la paradoja de saber que necesitamos a los inmigrantes y a la vez sentir su presencia como amenaza. De nuestra capacidad de integración social dependerá la solución.

La cohesión social dependerá también de nuestro comportamiento con los mayores dependientes, cuyo número aumenta por la prolongación de la vida. Es un problema que pone a prueba la racionalidad y consistencia de nuestras opciones en la organización familiar, social, laboral y económica de nuestra sociedad.

Hacemos también un esfuerzo de aproximación a un grupo tan heterogéneo como el de las personas con discapacidad. Utilizamos ya algunas de las estadísticas de la reciente macroencuesta sobre discapacidades. Sólo desde el conocimiento de la diversidad podremos ir trazando los itinerarios para su verdadera integración social.

La educación y la ciudad son escenarios privilegiados de la exclusión. En la educación se configuran las actitudes básicas de los ciudadanos ante este fenómeno. La ciudad que entre todos estamos construyendo anuncia una sociedad más vulnerable a la exclusión social.

ISBN 84-89019-12-6

9 788489 019126