

11

INFORME  
ESPAÑA  
2 0 0 4

una interpretación  
de su realidad social



Fundación Encuentro

INFORME  
ESPAÑA 2004

11

INFORME  
ESPAÑA  
2 0 0 4

una interpretación  
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**  
Oquendo, 23  
28006 Madrid  
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69  
[correo@fund-encuentro.org](mailto:correo@fund-encuentro.org)  
[www.fund-encuentro.org](http://www.fund-encuentro.org)

ISBN: 84-89019-20-7  
ISSN: 1137-6228  
Depósito Legal: M-18625-2004

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.  
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10  
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)



FUNDACIÓN AMANCIO ORTEGA

*Gracias a las entidades que nos patrocinan –Fundación Ramón Areces, Fundación Mapfre, Securitas España, Iberdrola y Fundación Amancio Ortega– la Fundación Encuentro dirige el Centro de Estudios del Cambio Social (CECS), que elabora este Informe. En él ofrecemos 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 público que ayude a 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 • **José Luis Barbero** • **Teresa Herreros** • **Beatriz Manzanero**

*Colaboran en este Informe:* **Mariano Álvaro**, Subdirector del Instituto de la Mujer • **José Aranda**, Vocal Asesor del INE • **Julián Arranz**, Director de Programas de Formación Profesional de la CAM • **Enrique Badía**, Periodista • **José Barta**, Consultor • **José Luis Díaz**, Presidente de la Fundación Repsol • **José Luis Fernández**, Director de la Cátedra “Javier Benjumea” de Ética Económica y Empresarial, UPCO • **Andrés Font**, Director de Análisis y Prospectiva de la Fundación Auna • **Julián García Vargas**, Consejero Ejecutivo de Excem Grupo • **José Antonio Garrido**, Vicepresidente de la Fundación Encuentro • **Juan Pablo Lázaro**, Presidente Ejecutivo de ASM • **Felipe Gómez Pallette**, Director General de la Fundación Amancio Ortega • **Elvira González**, Socióloga, Inem • **Álvaro Lasaga**, Óptima • **Alfonso Martínez Cearra**, Director General de Bilbao Metrópoli-30 • **M. Isabel Martínez**, Almenara Estudios Económicos y Sociales • **Gerardo Meil**, Profesor Titular de Sociología, UAM • **Jorge Molina**, Jefe de Estudios del IES La Paloma, Madrid • **Damián Paredes**, Director General de HP Consulting • **Salvador Pérez**, Telefónica I+D • **José M. Pérez González**, *Peridis*, Arquitecto y Periodista • **Rafael Potti**, Jefe de Personal de El Corte Inglés • **Silvia Pradas**, Fundación Encuentro • **Antonio Puerta**, Arquitecto • **Cristina Rivero**, Bilbao Metrópoli-30 • **Pedro Rosés**, Profesor del IES La Paloma, Madrid • **Javier Ruiz-Ogarrío**, Fundación Encuentro • **Eladio Suárez**, Director del IES de Sabón, Arteixo • **Joan Subirats**, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, UAB • **Juan Manuel Urgoiti**, Presidente del Banco Gallego • **Fernando Vidal**, Director del Departamento de Sociología y Trabajo Social, UPCO • **Luis F. Vilchez**, Profesor de Psicología Evolutiva y de la Educación, UCM

*Y las siguientes Instituciones:* Instituto Nacional de Estadística • Instituto de la Mujer • Bilbao Metrópoli-30 • IBM

# ÍNDICE

---

## PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES

El largo Éxodo de la democracia española	XV
Memoria y aprendizaje político	XVIII
El difícil uso de la memoria	XXII
El imperativo moral de enfrentarse con la memoria	XXVI
Evolución del “capital social” en España	XXXII

## PARTE SEGUNDA: LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 2004

DIEZ AÑOS DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA	3
<i>Las estadísticas, sistema nervioso de la sociedad</i>	8
<b>I. Exclusión social</b>	11
1. El giro de la exclusión	12
2. Nuestras claves de interpretación	15
2.1 Tesis civilista	15
2.2 Tesis del sujeto	16
2.3 Tesis del actor	18
2.4 Articulación de ámbitos y territorios	19
2.5 Tesis de la diversidad	21
2.6 Tesis de lo cotidiano	22
2.7 Principio de “partenariado”	23
3. Exclusión social y servicios sociales	25
3.1 Los colectivos sociales frente a la exclusión	27
3.2 La cuestión de fondo	33
3.3 Aspectos críticos de la gestión	36
4. Interpelaciones a nuestro marco interpretativo	39
4.1 De lo cultural	40
4.2 Del análisis cualitativo	41
4.3 De la alteridad	42
4.4 Del modelo de cambio	44
4.5 Del sujeto histórico	48
4.6 De la movilidad social	48
4.7 Del contexto internacional	
<b>II. Empleo y desarrollo humano</b>	50
1. Crecimiento económico y desarrollo humano	51
1.1 Mejora de la calidad de vida: del crecimiento económico al desarrollo humano	53
1.2 Crecimiento económico sostenible: del desarrollo humano al crecimiento económico	54
1.3 Papel crítico del empleo	55
2. El empleo en la última década	56
2.1 La prioridad política y social	57
2.2 Dinámica transformadora de la incorporación de la mujer al empleo	64
2.3 Mejora el nivel educativo	71
2.4 La formación, eje central de las políticas activas de empleo	74
2.5 Hacia una mayor flexibilización del mercado de trabajo	80

3.	Retos para la nueva década	81
3.1	Plena incorporación de la mujer al empleo	82
3.2	Mejorar la formación de los trabajadores	83
3.3	Extender las oportunidades de empleo a los grupos con mayores dificultades	84
III.	Sanidad, pensiones y educación	86
1.	Sistema sanitario: del Informe Abril a la Ley de Cohesión y Calidad	86
1.1	Carencias financieras	86
1.2	Organización del sistema	91
1.3	Problemas de gestión	92
1.4	Calidad asistencial	93
1.5	Déficit de coordinación interterritorial	96
1.6	Nuevas perspectivas	98
2.	Sistema de pensiones: bajo el signo del Pacto de Toledo	99
2.1	Diferencias autonómicas en las pensiones contributivas	104
2.2	Balance y perspectivas de futuro	110
3.	Sistema educativo: reformas, descentralización y falta de consenso	111
3.1	Un período de reformas	114
3.2	Descentralización	117
3.3	La pública y la privada: un debate recurrente y prisionero de la ideología	122
3.4	Profesores insatisfechos, padres ausentes	125
3.5	Multiculturalidad y nuevas tecnologías: dos retos añadidos	126
3.6	Débil participación social y falta de consenso	130
3.7	Balance y orientaciones de futuro	132
IV.	Descentralización política y participación ciudadana	133
1.	¿De dónde venimos?	133
2.	Luces y sombras del proceso	136
2.1	Descentralización política	136
2.2	Nuevas formas de participación ciudadana	145
3.	Balance y líneas de futuro	156
3.1	Las ausencias más significativas	156
3.2	Perspectivas de futuro	158

## PARTE TERCERA: CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Capítulo I		
NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA EMPRESA ESPAÑOLA		165
I.	Tesis Interpretativas	167
1.	Se necesitan nuevos líderes	167
2.	Un nuevo paradigma de empresa y de dirección	170
3.	Ética y competitividad	171
II.	Red de los Fenómenos	174
1.	Contexto internacional	175
1.1	La Unión Económica y Monetaria	175
1.2	Ampliación de la Unión Europea	177
2.	Dos procesos importantes	179
2.1	Internacionalización	180



2.2 Privatización	186
3. Nuevos asuntos en el orden del día	188
3.1 El problema del gobierno corporativo	189
3.2 El enfoque de la Responsabilidad Social Corporativa	199
Capítulo II	
EN EL LARGO CAMINO HACIA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN	215
I. Tesis Interpretativas	217
1. Un factor de progreso y bienestar	217
2. Innovación y formación: éstos son los retos	218
3. Riesgos de exclusión	219
II. Red de los Fenómenos	221
1. Diversidad y disponibilidad en el acceso	221
1.1 Convergencia tecnológica en redes y equipos	224
1.2 Internet: el nexo, en busca de un modelo de negocio	226
2. El uso, clave del fenómeno	230
2.1 Asequible y amigable	233
3. La respuesta de los mercados y de los clientes	236
3.1 Los hogares y las barreras culturales	238
3.2 Las empresas, ¿cautelosas?	242
3.3 Papel de las Administraciones Públicas	251
<b>PARTE CUARTA: EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL</b>	
Capítulo III	
CAMBIOS EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL REGLADA	269
I. Tesis Interpretativas	271
1. ¿Una inflexión duradera?	271
2. Avances legislativos y diferencias territoriales	272
3. Cambio lento en las empresas	273
II. Red de los Fenómenos	275
1. Reformas en la legislación	276
1.1 Los antecedentes	277
1.2 Normativa actual	285
1.3 Las comunidades autónomas	293
1.4 Políticas europeas	295
1.5 Valoración del marco legislativo vigente	297
2. Percepción social	298
2.1 Los alumnos	299
2.2 Inserción laboral de los titulados	304
3. La empresa ante la Formación Profesional	309
3.1 Actitud de los empresarios	309
3.2 La Formación en Centros de Trabajo	312

Capítulo IV	
LOS DESAFÍOS DE LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LA VIDA LABORAL	317
I. Tesis Interpretativas	319
1. Una transformación social urgente e ineludible	319
2. Necesidad de una estrategia global	320
3. El cuidado de los adultos dependientes	323
II. Red de los Fenómenos	325
1. El nuevo contexto agrava un viejo problema	325
1.1 Creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo	327
1.2 Privatización de las responsabilidades familiares	333
1.3 Otro factor de desigualdad	335
2. Qué políticas de conciliación	337
2.1 ¿Para qué?	337
2.2 Las características básicas del problema	339
3. Actores y recursos	345
3.1 El Estado	345
3.2 Los empleadores	365
3.3 La familia	374
4. Hacia la creación de un entorno social más favorable	377
<b>PARTE QUINTA: TERRITORIO</b>	
LAS GRANDES CIUDADES	381
NOTA SOBRE EL URBANISMO ACTUAL	383
1. Los modelos de ciudad	383
1.1 Evolución histórica	383
1.2 Dimensión y crecimiento	384
1.3 La expansión y la globalización	385
1.4 Los límites de la ciudad	386
1.5 Las grandes urbes españolas	387
2. Planificación urbanística: rigidez o flexibilidad	389
2.1 Lugar, contexto e identidad propia	389
2.2 Incidencia de las Administraciones Públicas	390
2.3 Escasa participación ciudadana en la planificación	391
2.4 Mantener e inventar la ciudad	392
2.5 Ciudades sostenibles: utopía o determinación	394
Capítulo V	
UN NUEVO DISCURSO ESTRATÉGICO EN LAS CIUDADES	395
I. Tesis Interpretativas	397
1. Nuevo equilibrio ciudad-Estado en la capacidad competitiva	397
2. La competitividad de las ciudades: de las infraestructuras a los valores	398

---

II.	Red de los Fenómenos	400
1.	Hacia dónde van las ciudades	400
1.1	Oportunidades y retos	402
1.2	Su protagonismo actual	404
1.3	Principales aspectos del sistema urbano	405
2.	Abocadas a competir	406
2.1	Estrategias de desarrollo y revitalización metropolitana	409
2.2	Disponibilidad de servicios	412
2.3	Rankings de ciudades	418
3.	De las infraestructuras a las personas	421
3.1	Forma de organización social	421
3.2	De infraestructuras a valores	423
3.3	Los valores movilizan las capacidades de las personas	426
3.4	¿Mejoran los valores la ciudad y su calidad de vida?	427
3.5	¿Qué valores son decisivos en la transformación positiva de la ciudad?	430

	<i>Índice de tablas y gráficos</i>	437
--	------------------------------------	-----

	<i>Índice del Anexo Estadístico en CD-Rom</i>	443
--	---	-----

**Parte Primera**

---

**CONSIDERACIONES GENERALES**

## **El largo Éxodo de la democracia española**

La democracia española ha recorrido en veinticinco años un largo e intenso camino. Primero fue el bienio de la transición política: el que transcurre entre el referéndum sobre la Ley de Reforma Política (diciembre de 1976) y el refrendo popular al texto constitucional (diciembre de 1978). Todos los partidos, incluidos los de la oposición, habían proclamado ya sus preferencias por un régimen de reconciliación nacional. El recuerdo de la guerra civil estaba muy presente. No interesaba en aquel momento hacer la historia de sus causas, para no volver sobre aquella crueldad fratricida. Predominaba el sentimiento común del “nunca más”. En estos dos años fueron elegidos los diputados de las Cortes que se convirtieron en constituyentes. Y el 6 de diciembre de 1978 se sometía a referéndum el texto de la Carta Magna, la primera en nuestra historia que respondía a la voluntad consensuada de las llamadas “dos Españas”. Se buscaba ante todo la paz y la estabilidad. Las cuestiones de orden público habían llegado a erizar con demasiada frecuencia la piel de nuestro cuerpo social durante el largo período de la dictadura.

Es natural que después de un cuarto de siglo algunos de los graves desajustes de la transición hayan comenzado a rechinar en la maquinaria de las instituciones políticas. Se subraya ahora una especie de olvido pactado o de amnesia patológica. Estaba tan presente la memoria de la guerra y sus consecuencias que parecía innecesario analizarlo. La España del exilio ya había anunciado esta disposición favorable al pacto. No se debe confundir este silencio voluntario con la amnesia. Las elites que consensuaron los pactos de la transición tenían muy presente aquel pasado patético de la guerra civil, tan injusto como el de la dictadura. No por eso la transición dejó de ser modélica, ya que sus protagonistas hicieron todo lo que estaba en su mano, para que se creara el marco propicio en el que se iniciara un proceso de reconciliación y convivencia.

Precisamente este cometido se encomendaba al aprendizaje político, que en ningún momento podía prescindir de la memoria colectiva. Se pre-

sentaban dos tareas desafiantes: legitimar los primeros pasos con la elección de un Estado social de derecho y trazar el camino de la aconfesionalidad, del desarrollo territorial del poder y de la justicia social. Sabemos muy bien de dónde venimos y adónde nos hemos propuesto llegar. De ahí el ansia de conocer el momento en el que nos encontramos. Muchos hechos gravísimos de la guerra civil y de la larga y afrentosa dictadura emergen ahora como un fardo pesado sobre nuestra conciencia. Aquella situación dramática de la guerra no iba a pasar al olvido por la simple decisión de las elites políticas que gestionaron los pactos constitucionales. El corazón de las víctimas hermanas, excitado por la memoria, seguiría bombeando aquella sangre de los recuerdos más dolorosos de nuestra historia y esto tendría que reflejarse necesariamente en las conductas. Trataremos de explicar la complejidad y las trampas de este juego de la memoria que hoy algunos simplifican y echan en cara a los constituyentes. Esta cuestión tan decisiva y urgente ocupará enseguida el espacio que merece en estas Consideraciones generales.

Este cuarto de siglo se ha hecho aún más arduo e intenso por la trágica presencia del terrorismo. El Éxodo de la democracia española ha estado también teñido de sangre. Los 800 asesinados por ETA, con su criminal inutilidad, han servido para que la inmensa mayoría de los españoles rechazaran con firmeza la violencia. Los atentados provocaron manifestaciones masivas bien explícitas, que sirvieron para reforzar la voluntad democrática de un pueblo que ha optado claramente por la convivencia pacífica y por la unidad en la democracia.

Basta recordar algunas de las más significativas: un millón de madrileños salieron a la calle el 19 de febrero de 1996 para protestar contra el vil asesinato del ex presidente del Tribunal Constitucional Francisco Tomás y Valiente; el 14 de julio de 1997, más de medio millón de personas en Bilbao, millón y medio en Madrid y un millón en Barcelona mostraron su indignación contra ETA por el asesinato anunciado del concejal del PP en el ayuntamiento de Ermua Miguel Ángel Blanco; más de un millón de personas, encabezadas por los cuatro presidentes de la democracia, el 23 de enero de 2000, se manifestaron en Madrid contra el terrorismo, tras el asesinato del teniente coronel Pedro Antonio Blanco García; ese mismo año, el 23 de noviembre, se manifestaron en Barcelona cerca de un millón de personas contra el asesinato del ex ministro Ernest Lluch. En todas ellas se fundían los manifestantes en un solo grito, contra el terror y a favor del Estado de Derecho. No otro significado tuvo la manifestación también masiva que siguió al asalto del Congreso el 23 de febrero de 1981.

Cuando escribimos estas líneas, estamos aún sumidos en la indignación por la horrible masacre perpetrada el 11 de marzo en los trenes de cercanías que transportaban a Madrid a sencillos trabajadores, españoles e inmigrantes, para su trabajo diario. Los centenares de víctimas entre

muertos y heridos no sólo exigen justicia. Forman ya parte de nuestras vidas y estimulan nuestro esfuerzo por la paz, la justicia y la creciente convivencia. La inmensa mayoría de los inmigrantes se sienten ahora más españoles. Once millones y medio de españoles en Madrid, Barcelona y en todas las capitales de provincia lo demostraron en la calle el 12 de marzo. Todos nos uníamos contra aquella explosión inconcebible del odio fanático manipulado por grupos fundamentalistas más o menos relacionados con Al Qaeda.

El itinerario de nuestra democracia no ha sido corto ni fácil. Y tenemos muchas razones para esperar en una nueva etapa de nuestra vida democrática. Estas Consideraciones generales pretenden indicar el momento preciso de ese Éxodo, que se ha convertido en la dura prueba de nuestra voluntad democrática. No vamos a desviarnos del camino que conduce a la convivencia más ancha y generosa.

A los veinticinco años comenzamos una nueva etapa democrática. Hay que destruir al terror, si fuera posible sin que muriera un solo terrorista. Pero estas Consideraciones no pueden moverse en la utopía. Ya en las primeras páginas del *Informe España 2003* hacíamos nuestra la advertencia del sociólogo polaco Zygmunt Bauman: “El territorio ya no es la clave de la seguridad [...] Vivimos la paradoja histórica de la debilitación progresiva del Estado como garantía de fronteras territoriales que nos sirvan de refugio y una creciente demanda de seguridad que sólo nos puede venir del exterior, de un consenso que debe contar con todas las culturas y las necesidades vitales de todos los pueblos. El que crea en la imposibilidad de este proyecto o piense en el dominio por la fuerza de una superpotencia hegemónica, que actúa en red fuera del espacio y del tiempo, debería renunciar a cualquier responsabilidad pública”<sup>1</sup>. La lucha contra el terrorismo no tiene por qué llevarnos a la guerra contra una nación o contra un determinado territorio. La experiencia demuestra que con esta estrategia contribuimos a crear más terrorismo. El terror se cura con el reforzamiento de la democracia y con la dotación de medios a nuestros servicios de inteligencia, que deben globalizarse con los de todos los países democráticos. El diálogo ha vuelto a ser el método crucial de nuestro aprendizaje político. Hay que desterrar todas las formas de violencia verbal y de crispación en la vida política. Los profesionales de los medios, los líderes sociales y religiosos tienen aquí un gran cometido.

---

<sup>1</sup> Fundación Encuentro. CECS, *Informe España 2003*, Madrid, 2003, p. XVII.

## Memoria y aprendizaje político

La memoria colectiva de un pueblo es esencial, entre otras razones para no repetir los errores del pasado. Las distintas memorias, como bandoleros inesperados, han salido a nuestro camino, desafiando nuestra propia identidad. Es un error soslayar la tarea imprescindible de enfrentarnos con nuestra propia memoria. Sin purificar la memoria, será difícil que encontremos el sentido de nuestra convivencia. Nunca como ahora urge radicalizar el proceso democrático, exigido por los españoles en tantas ocasiones.

Hannah Arendt subraya la trascendencia de los procesos humanos. El hombre descubrió que no era un mero espectador: no podía limitarse a contemplar y registrar lo que la naturaleza producía. Se dio cuenta de que él mismo podía provocar procesos naturales. “El concepto central de las dos nuevas ciencias de la Época Moderna, las naturales no menos que las históricas, es el de proceso, y la real experiencia humana subyacente es la acción”<sup>2</sup>. Sólo debido a que somos capaces de actuar, de iniciar procesos nuestros, podemos concebir la naturaleza y la historia como sistemas de procesos.

Esta capacidad de actuar, de iniciar procesos, caracteriza a la acción humana y legitima nuestra intervención en la naturaleza, como iniciadores de procesos históricos, convertibles en series y sistemas de procesos. Al mismo tiempo, el sistema procesual completa, explica y limita nuestra acción individual. La acción puede ser frágil, pero no destructible. Una vez que se ha introducido en el proceso, desborda la esfera individual. Somos capaces de hacer desaparecer los productos que fabricamos e incluso de destruir el planeta, pero nunca seremos capaces de destruir nuestra propia acción. Hannah Arendt va mucho más allá cuando afirma que los hombres “nunca han sido capaces ni lo serán de deshacer o controlar con seguridad cualquiera de los procesos que comenzaron a través de la acción. Ni siquiera el olvido y la confusión, que encubren eficazmente el origen y la responsabilidad del comportamiento individual, puede deshacer un acto o impedir sus consecuencias”<sup>3</sup>.

Los actos humanos poseen una enorme capacidad de permanencia. No son destructibles, precisamente porque son irreversibles y de consecuencias rara vez pronosticables. Nunca llegamos a ser plenamente conscientes de las consecuencias que puede tener lo que hemos perpetrado. No podemos deshacer lo hecho. Es tal la responsabilidad sobre el propio pasado individual que dan ganas de alejarse de la libertad y preferir desesperadamente el fatalismo. No es extraño que nos cueste tanto mirar a nues-

---

<sup>2</sup> Arendt, H., *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 1993, p. 252.

<sup>3</sup> *Ibidem*.



tro pasado. Preferimos recordar el pasado colectivo como si fuera de otros. Resulta más fácil manipular ese pasado y esgrimirlo como arma contra nuestro adversario. Aquí reside el gran problema de la memoria colectiva, indispensable para el aprendizaje político.

La diferencia entre el proceso de producción y el de la acción es clara y sustancial. Podemos destruir los productos de un proceso de producción, pero es absolutamente imposible destruir un acto individual, que agrava su condición en el tiempo. Se multiplican sus consecuencias, descubre a los cómplices y contribuye a la creación de la memoria colectiva, siempre mucho más allá de lo previsible. De ahí la necesidad de lograr la objetividad de la conciencia colectiva. Los actos son tan inmortales como la propia humanidad. Esta perennidad inagotable de los procesos humanos hace más pesada la carga de la memoria.

Cuando nuestros recuerdos emergen con viveza a la superficie de nuestra conciencia no suelen reflejar con exactitud aquello que realmente fueron. El recuerdo es una "realidad", aunque no refleje fielmente lo real. La historia y la ficción literaria contienen retazos de realidad, que nunca podrán identificarse con la realidad misma. Nuestro momento político clama por la memoria del pasado y nos condenaríamos al error si no fuéramos capaces de desenmascararlo. No podemos destruir el mal que hicimos, porque el tiempo es naturalmente irreversible. Hipotecamos una parte de soberanía por nuestra impotencia ante la irreversibilidad. Nuestra libertad, en cambio, será más precavida. No hasta el punto de encarcelarla progresivamente en el terror o en la falsa prudencia. La única cárcel que amenaza nuestra libertad es la de nuestros propios errores. Éstos podemos reconocerlos y no claudicar con la renuncia al futuro que nos habíamos trazado. Porque la única redención posible del predicamento de irreversibilidad es la facultad de perdonar, de reconocer los propios errores y de tenerlos en cuenta para crear marcos institucionales que abran caminos de convivencia e impidan, dentro de lo posible, las consecuencias lamentables de aquella tragedia que pervive en la memoria colectiva.

"El futuro ya no es lo que era", acaban de advertirnos dos personalidades de la transición, al dialogar entre sí sobre el itinerario de nuestra democracia. Aquí y ahora tenemos la obligación de comenzar una nueva etapa de la democracia española, para que ese futuro, trazado en nuestra Carta Magna, siga manteniéndose en la garantía de los derechos humanos y en la integración de los pueblos de España. Porque ése era el futuro que aceptamos en el pacto constitucional.

Memoria y aprendizaje son términos estrechamente ligados entre sí. Sin capacidad retentiva no podríamos aplicar las lecciones del pasado. Entendemos que puede llevarse a la práctica un aprendizaje político. Los acontecimientos nuevos obligan a enfrentarnos con nuestras creencias políticas y a modificarlas, si nos demuestran que nos equivocamos.

El aprendizaje político adquiere hoy gran importancia en la sociología política. Según Nancy Bermeo<sup>4</sup>, el aprendizaje político es un proceso de cambio cognoscitivo fundamental para la reconstrucción de la democracia. Hasta experiencias como las de la dictadura pueden servirnos para el aprendizaje de toda una colectividad nacional. Los que se alzaron contra la II República apelaban a la memoria borrosa y difusa del Siglo de Oro español. Creían que España había sido despojada de su propia alma multiseular; la que la había configurado a lo largo de su historia y sin la cual yacía postrada en una especie de hemiplejía colectiva. Se inventaron una “antiespaña” para condenarla al exterminio. Esta nefasta teoría se trasladó a los símbolos y a los ritos políticos, a los monumentos y a las instituciones. Consiguieron una cierta socialización en las dos primeras décadas de la dictadura, a pesar de su fundamental debilidad y de su esperpéntica presencia en el mundo internacional.

El aprendizaje político se basa, según Bermeo, en la premisa de que las creencias no quedan definitivamente establecidas de forma inalterable en la infancia y pueden ser afectadas por acontecimientos políticos. Las crisis fuerzan a menudo a las personas a replantearse aquellas ideas que en un momento dado tomaron como modelo de acción en el pasado. Por eso es necesario que la memoria nos ayude a analizar las experiencias críticas del pasado franquista para someter a examen las prácticas, incluso de la vida diaria, que, asumidas pasivamente por la democracia, pudieran servirnos no sólo para modificar prácticas de acción, sino aun los principios que siguen animando algunas conductas.

En la redemocratización que ha de llevarse a cabo en los próximos años, el aprendizaje de los líderes políticos es crucial. Ellos tienen que ser los primeros en depurar sin complejos las diversas y propias memorias sobre la guerra y la dictadura. Las elites que han venido acosándose mutuamente por la conquista del poder tienen ahora otro desafío extraordinario: conseguir que las instituciones sean y funcionen de manera estrictamente democrática. Deben elegir entre la grandeza de ánimo y la mezquindad. Ninguna de las partes puede identificarse con un concepto partidista de España. En la memoria del pasado es donde pueden surgir las mayores dificultades y contradicciones, dado el enorme peso que sigue teniendo en el presente. No es fácil deslindar la propia ideología de la tarea que ahora se les encomienda. El diálogo tiene que estar por encima de la retórica artillada con la tantas veces invocada fidelidad al voto de los electores. Éstos tendrán ocasión de expresarse en el referéndum al que ha de ser sometido cualquier cambio del texto constitucional. Habrá que evitar los procesos polémicos, tan opuestos al método dialógico. En la polémica se desatan las

---

<sup>4</sup> Bermeo, N., “Democracy and the Lessons of Dictatorship”, *Comparative Politics*, vol. 19, n. 2, 1991, p. 231-ss.

inteligencias enfrentadas, para imponer cada una su propia versión de la realidad. En el diálogo, en cambio, prevalece la búsqueda en común de la verdad. La polémica suele disfrazarse de memorias intocables y dogmas socio-religiosos. El dialogante, en cambio, elige el discurso argumentativo y se muestra dispuesto a desnudar su razón de dogmas y tradiciones.

No entra en el marco de este Informe señalar concretamente los pasajes de la Constitución que han de ser reformados. Según el sentir de una gran mayoría, hay que reforzar la función del Senado, para que sea, como lo define el artículo 69.1, una verdadera cámara territorial, tal y como se adivina en la intención de los constituyentes. Creemos también que la preferencia del “varón a la mujer” en la sucesión a la Corona, según reza el artículo 57.2, no está de acuerdo con el sentir general de igualdad de derechos entre el hombre y la mujer. Es conveniente responder positivamente a la reforma de los Estatutos solicitada ya por varias comunidades autónomas. La exigida redemocratización de las instituciones incumbe especialmente a las del Estado, sobre todo en lo que toca a la centralidad del Parlamento como sede de exposición y debate de los asuntos públicos. Parece necesario reformar el reglamento y dar un nuevo talante democrático a las sesiones de control del Gobierno.

La lógica del aprendizaje político puede derivar hacia la simplicidad de elegir aquello que en el pasado dio resultado y a descartar lo que fracasó. No es fácil poner de relieve cómo se logró en la transición política que las diferencias que gravitaban sobre memorias tan opuestas respecto al anterior régimen logaran entenderse. El mismo hecho de coincidir todos en la instauración de un régimen liberal demuestra que nadie quería volver a un tipo de régimen que fracasó en el pasado. Ahora no se trata de contradecir aquel deseo, ni de romper con el pasado, sino de buscar la coherencia dentro de esta misma democracia que muchos consideran insuficiente. Habrá que borrar usos y costumbres, más propias del Estado totalitario, que siguen incrustadas en las estructuras económicas y sociales.

Este proceso de aprendizaje es sumamente complejo. No siempre triunfan las lecciones más importantes, sino aquellas que en la memoria colectiva se hacen más excitantes o llegaron a afectarnos más personalmente. En todo caso, como observa Robert Jervis, es el pasado el principal conformador de las predisposiciones futuras. El mismo autor nos dice que “nada fracasa tanto como el éxito”<sup>5</sup>. En esos momentos de gran euforia nadie se pregunta si lo conseguido se debe en realidad a determinada decisión política. Otro tanto se puede decir de los momentos de fracaso. Rara

---

<sup>5</sup> Jervis, R., *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, 1976, p. 278.

vez se decide evitar aquellas situaciones que condujeron a enfrentamientos lamentables.

La noción que tenía del Partido Comunista una buena mayoría de militares y civiles en el tiempo de la transición española era muy distinta de la que ya habían percibido las generaciones jóvenes que no habían vivido la guerra. Basta recordar las reacciones surgidas en ambos estamentos cuando el presidente Adolfo Suárez decretó su reconocimiento. Ésta es otra advertencia que ahora hay que tener en cuenta. Porque nos empeñamos en mirar a nuestro adversario a través de las experiencias personales del pasado. Los sociólogos dan máxima importancia al relevo generacional, sobre todo si, como sucede en nuestro caso, ese pasado aparece plagado de heridas mal cicatrizadas.

Cada uno absorbe con más facilidad las creencias y valores predominantes en su juventud. Los grandes sucesos vividos en aquellos años nos acompañan durante el tiempo de nuestra generación. De ahí que tengan un efecto retardado y nos sorprendan las voces de los que eran jóvenes hace veinte o veinticinco años. A este fenómeno lo llama Jervis “efectos retardados” en las decisiones políticas. De ahí que se produzca un retraso en las lecciones de la historia, porque los acontecimientos que dejaron la huella más profunda tardan en modificar las conciencias jóvenes unos veinte años.

## El difícil uso de la memoria

Los españoles no podemos soslayar la presencia de una memoria histórica conflictiva. Y, sin embargo, la estabilidad política que queremos construir tiene que descansar sobre esos cimientos de la conciencia colectiva. Hoy se habla de democracia insuficiente, precisamente porque se echa en cara a los protagonistas de la transición el pacto de silencio o algo así como una patología amnésica. Como afirma Eduardo de Guzmán, la guerra civil, “la más cruel y despiadada de las contiendas fratricidas”, ha tenido unos efectos tan profundos y duraderos que “lejos de perder interés con el paso del tiempo, aumenta su trascendencia a medida que una perspectiva más amplia nos permite calibrar, en toda su magnitud, unos fenómenos que tan directas repercusiones siguen teniendo en la vida de todos los españoles; incluso –y fundamentalmente– de los que ni siquiera habían nacido” (De Guzmán, 1982: 323)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Tomamos la cita de Aguilar Fernández, P., *Memoria y olvido de la Guerra Civil Española*, Alianza Editorial, Madrid, 1996, p. 31.

Si la memoria individual y colectiva es tan determinante, conviene estar avisados sobre su uso civil o incivil según sepamos interpretarla. Ante todo, tenemos que distinguir la memoria histórica de la propia historia. Según algunos autores, la distinción entre el pasado y la historia es radical. No todo el pasado puede convertirse en instrumento legitimador, como pretenden a veces los ideólogos políticos. Los historiadores tratan de analizar los datos del pasado, para discernir aquellos que realmente forman parte de la historia. La historia es una parte del pasado, aquella que merece ser recordada por estar bien acreditada a través de documentos y testimonios. Esto nos sirve para distinguir la memoria histórica de la historia, aunque ambas influyen de hecho y deben ser tenidas en cuenta en cualquier decisión sobre el presente y el futuro. No obstante, será siempre conveniente diferenciar y valorar de manera distinta el mero recuerdo del recuerdo institucionalizado. La memoria colectiva, aunque no coincida exactamente con la historia, tiene gran importancia a la hora de valorar cualquier decisión que afecta a todos.

No cabe duda de que en la vida de una nación los episodios pasados han tenido desigual relevancia. Sin contradecir la afirmación de Benedetto Croce, según la cual “toda la historia es historia contemporánea”, debemos admitir que no cualquier pasado es relevante. El presente tiene una gran capacidad de seleccionar y modelar el pasado.

Las instituciones con poder económico, político y social en cada momento presente, de manera permanente a través de los medios de comunicación social, contribuyen a popularizar ciertas imágenes del pasado a costa de otras. La memoria no puede recordar los hechos pasados tal y como sucedieron, aunque fuéramos contemporáneos de los mismos. Los reconstituimos según los datos proporcionados por otros agentes y lo hacemos bajo la fuerte influencia de los intereses presentes. De esa relación más viva con el presente deducimos muchas veces la importancia de determinadas maneras de pensar y de actuar en el pasado. Es natural que algunas de esas formas de interpretar ciertos hechos pasados se destaquen más en nuestra memoria e influyan de manera más determinante en la memoria que cimentará las nuevas construcciones políticas y sociales para el futuro. No existe la memoria absoluta en estado definitivo. La conciencia colectiva se encarga de reelaborarla permanentemente.

Las elites políticas, las de un determinado grupo social o religioso, aun dentro de las confesiones religiosas, son más proclives a revisar sus tradiciones a la luz de sus creencias. Además, el pragmatismo político contribuye también a ser más flexibles en la interpretación del pasado. El olvido voluntario es patológico y puede llegar a constituir un grave obstáculo para organizar la convivencia política.

La dimensión temporal de la memoria colectiva obliga a considerar la importancia de las circunstancias en que se produce. Es algo difuso y en

constante evolución. No recordamos hoy los acontecimientos de los años treinta con la misma intensidad e indignación que nos atenazaban entonces. Lo impiden los filtros del presente. En cada evocación introducimos leves modificaciones y matices que tomamos del momento actual. Para adentrarnos en una época que comienza a ser lejana tendríamos que posponer y aun olvidar voluntariamente no pocas cosas. Tendríamos que seguir el consejo de Anatole France: "Para sentir el espíritu de una época [...] la mayor dificultad no consiste en lo que debemos aprender sobre ella, sino en lo que debemos dejar de saber"<sup>7</sup>. El mismo autor ilustra este principio con lo que tendría que olvidar el que quisiera vivir la realidad del siglo XV: los descubrimientos modernos sobre la estructuración del cosmos, el sistema del mundo de Laplace y meterse en el alma de Santo Tomás, de Dante y de los cosmógrafos de la Edad Media. Aquellas concepciones de los pensadores del Medioevo tendrían que servir para interpretar los datos que hoy poseemos.

Maurice Halbwachs (1877-1945), quizá el primer científico social que se dedicó a estudiar la dimensión colectiva de la memoria, vio claramente las dos vertientes de una realidad dinámica y evolutiva. La primera, el carácter itinerante del tiempo, que somete a la memoria a la ley humana del cambio y de la reconstrucción constante. Acabamos de apuntar como el tiempo impone el olvido, a la hora de recuperar el espíritu y la memoria de pasados remotos. Tiene gran importancia el cambio generacional y la labilidad de las memorias oficiales impuestas desde el poder político, económico y mediático. El poder del presentismo estimula la selección de unos hechos y deja en la sombra otros igualmente reales. Ese mismo presentismo orienta el proceso de aprendizaje político imprescindible en una democracia joven como la nuestra.

La otra vertiente que analiza Halbwachs es la espacial o la simultaneidad de memorias opuestas o convergentes que se interrelacionan entre ellas e incluso dialogan entre sí para tender, dentro de lo posible, a la formación de una sola memoria. El maestro de Halbwachs, Emile Durkheim, había insistido en el carácter social de la memoria. No es fruto de una facultad individual. Dependemos de los demás en nuestros recuerdos. Éstos no sólo son adquiridos a través de los demás y de medios sociales; los podemos traer a la memoria como tales recuerdos colectivos gracias a nuestra pertenencia al grupo. Aunque se trate de la memoria autobiográfica, aquello que cada uno experimentó en su esfera personal lo recibió a través de instituciones (la familia y la escuela), sin excluir la relación más débil con los conocidos de manera esporádica.

Recordar, para Halbwachs, refuerza el vínculo personal. Es importante subrayar en este momento histórico de nuestra democracia que la

---

<sup>7</sup> Cita extraída de Aguilar Fernández, P., *op. cit.*, p. 39.

memoria colectiva puede fortalecer la vinculación social. Sólo así llegará a reflejarse fielmente en las instituciones, tanto en forma de normas y leyes como de usos y procedimientos espontáneos. No siempre levantamos monumentos a los verdaderos héroes de la concordia. Muchos de los que promovieron la discrepancia han quedado con letras de molde para recuerdo de la historia. Organizamos el calendario civil de días festivos que recuerdan acontecimientos protagonizados por el pueblo. Es importante que a través de monumentos y relatos lleguemos a dignificar el pasado que nos une y no el pasado que nos divide. El relato histórico, aquel que depende totalmente de la memoria de los demás, según Halbwachs, "ha influido siempre en el pensamiento nacional, no sólo porque ha cambiado las instituciones, sino porque su tradición permanece muy viva en la comarca, la provincia, el partido político, la clase social e incluso en ciertas familias o personas que las vivieron de cerca"<sup>8</sup>.

No es extraño que en el momento actual de nuestra democracia se echen de menos recuerdos que ayudarían a formar un visión más real y solidaria. Voces autorizadas califican a esta democracia como insuficiente. No faltan quienes sospechan que en la actualidad pesa en exceso la tradición católica-totalitaria del régimen anterior. Tendemos a admitir como patrimonio sólo aquello que responde a nuestros intereses o forma parte acreditada de la memoria dominante. Los partidos políticos tienen ahora la responsabilidad de revisar sus propias memorias para depurarlas y contribuir así a la formación de una memoria colectiva más homogénea. El diálogo se presenta como vía principal e instrumento imprescindible. Pero apenas conocemos su naturaleza, acostumbrados a desatender la verdad y buscar en primer lugar los intereses de partido. Tendrá que estar presidido por una voluntad firme de aproximarse a la realidad e incluso a lo verdaderamente real. Habrá que huir de la polémica, que intenta imponer a los otros su propia "verdad", y, por qué no decirlo, reducir la tertulia a tiempo de ocio. Estos modos de jugar con el pasado no sirven para cimentar la democracia. Se trata de una cuestión de seriedad pública, tan necesaria como el medio ambiente y la seguridad.

No es el presentismo el que ha de decidir el debate político, sino los presupuestos de las ideologías confrontadas con lealtad, aquellas que son capaces de analizar su propio pasado, las que pueden superarse en aras de la verdadera memoria colectiva, las que pueden llevarse a un parlamento político. Si no se ama de veras la verdad, como decía Unamuno, el diálogo declinará, se entorpecerá convertido en tertulia o en polémica, los dos procedimientos que han asfixiado en España el espíritu del diálogo.

Ya contamos con estudios sociológicos que analizan las diversas interpretaciones de acontecimientos contemporáneos como el ataque a las

---

<sup>8</sup> Halbwachs, M., *The Collective Memory*, Harper, Nueva York, 1950, p. 51.

Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001. Es evidente que aparecen mezcladas las interpretaciones determinadas por los intereses más variados del presente. Por fuerza de esos intereses presentes se quiere modelar el pasado, buscando argumentos para elegir formas de exterminio de los terroristas. España acaba de sufrir el atentado terrorista más salvaje de su historia. Los muertos, heridos y familiares del 11 de marzo, más que venganza, exigen justicia y seguridad para el futuro. De momento, este trágico acontecimiento tiene que quedar grabado en nuestra memoria, porque se ha convertido en punto de referencia y modelo de solidaridad para el futuro. Nos entristece la posibilidad de que siga esgrimiéndose como arma para la lucha partidista.

## **El imperativo moral de enfrentarse con la memoria**

En la transición política dominó el propósito firme de la reconciliación. Y en ella elegimos el camino de la convivencia pacífica. Toda España ha ratificado reiteradas veces la voluntad de conquistar y ejercer las libertades. Ahora ha llegado el momento de recorrer el necesario camino de la memoria: para completar el propósito común de reconciliación, para templarlo al fuego de los principios éticos.

Hemos de reconocer que en las memorias del pasado las actuaciones de los católicos españoles ejercieron especial influencia o provocaron rechazos entre quienes siguen mirando a la Iglesia jerárquica con especial recelo. No tendría sentido hablar de reconciliación, convergencia y convivencia, si no somos capaces de enfrentarnos con la memoria de unos hechos, hasta tal punto patéticos, que trazaron líneas de fuego en la sociedad española. Por eso es necesario dedicar una parte de nuestras consideraciones al imperativo moral de esta memoria.

Comenzamos con la sabia exhortación del papa Juan Pablo II, proclamada ante el mundo en la carta apostólica *Ante el Tercer Milenio*, cuando preparaba a la cristiandad para tan extraordinario acontecimiento: "Es justo que, mientras el segundo milenio llega a su fin, la Iglesia asuma con una conciencia más viva el pecado de sus hijos recordando todas las circunstancias en las que, a lo largo de la historia, se han alejado del Espíritu de Cristo y de su Evangelio, ofreciendo al mundo, en vez del testimonio de una vida inspirada en los valores de la fe, el espectáculo de modos de pensar y actuar que eran verdaderas formas de antitestimonio y escándalo [...] Es bueno que la Iglesia dé este paso con la clara conciencia de lo que ha vivido en el curso de los últimos diez siglos. No puede atravesar el umbral del nuevo milenio sin animar a sus hijos a purificarse, en el arrepentimiento, de errores, infidelidades, incoherencias y lentitudes. Reconocer el fracaso de ayer es un acto de lealtad y de valentía que nos ayuda a re-



forzar nuestra fe haciéndonos capaces y dispuestos para afrontar las tentaciones y las dificultades de hoy”<sup>9</sup>.

El Pontífice de Roma no pedía únicamente el arrepentimiento personal de cada cristiano. Buscaba también gestos institucionales. Él mismo había ya multiplicado los discursos de perdón en nombre de toda la Iglesia institucional y jerárquica. Cuando escribía esta carta, el Papa había ya reconocido errores históricos de la Iglesia y pedido perdón en 94 discursos. En 25 de ellos dice explícitamente “yo pido perdón” o su equivalente. A nuestro juicio, estos textos figurarán entre los más característicos de su pontificado, los que han interesado de manera especial a la opinión pública, los que nos han reconciliado con tantas memorias históricas, los que han abierto más caminos de futuro. Estos textos sirven también para dar cuenta del imperativo moral que acucia a todos los interesados en la creación de una España profundamente democrática. Son textos valientes no muy conocidos. Hasta ahora nadie se hubiera atrevido a introducir en el discurso pontificio la necesidad de pedir perdón por los pecados colectivos de los hijos de la Iglesia. Es una noticia que traspasa las fronteras habituales del terreno en que se suele situar a la Iglesia dentro de la sociedad. A estas alturas, pedir perdón por la actuación de la comunidad católica en las Cruzadas, en la Inquisición, en la reforma protestante, en las guerras de religión y en la colonización de América rompe con los hábitos más tradicionales. Con estas palabras se desautoriza el miedo de muchos eclesiásticos a remover la memoria de los pueblos por el temor de que se reproduzcan nuevos conflictos y se fortalezca la posición desconfiada de antiguos enemigos.

El Papa Wojtyła se dio cuenta de la aceleración de la historia. Advirtió que la revolución del Vaticano II fue más rápida que la conciencia que tuvo de ella el cuerpo eclesial. Esta tarea de reelaborar la memoria histórica, confiada a las facultades de teología y al Instituto de las Causas de los Santos, si seguía a un ritmo demasiado lento, corría el riesgo de diluirse y perder visibilidad. La aceleración del tiempo simbolizada en el tercer milenio le ofreció la mejor ocasión para recuperar la marcha de los tiempos.

Éste es el mismo camino señalado por Hannah Arendt al describir las características de la acción que empeña la libertad del hombre en la tupida red de las relaciones sociales. Pierde parte de su soberanía, pero queda intocable su libertad humana. Su capacidad de hacer, fabricar y producir puede redimirle de los productos perjudiciales o inútiles, con la simple decisión de interrumpir su fabricación o suplirlos por otros mejores. El progreso humano se ha llevado a cabo siempre a través de la prueba de la calidad de lo producido y el estudio y comprobación técnica de aquello

---

<sup>9</sup> Juan Pablo II, *Ante el Tercer Milenio*, 10 de noviembre de 1994, n. 33.

que responda mejor a la demanda. En cambio, cuando se trata de los efectos sociales de la acción, chocamos con las dos propiedades de ésta: su irreversibilidad y la imprevisibilidad o inseguridad del futuro. “La posible redención del predicamento de irreversibilidad es la facultad de perdonar”<sup>10</sup>. El remedio para la caótica inseguridad del futuro se halla en la facultad de hacer y mantener las promesas. “Las dos facultades van juntas en cuanto que una de ellas, el perdonar, sirve para deshacer los actos del pasado, cuyos pecados cuelgan, como la espada de Damocles, sobre cada nueva generación; y la otra, al obligar mediante promesas, sirve para establecer en el océano de inseguridad, que es el futuro por definición, islas de seguridad, sin las que ni siquiera la continuidad, menos aún la duración de cualquier clase, sería posible en las relaciones entre los hombres”<sup>11</sup>.

Cualquier proyecto personal o social desafía estos dos grandes riesgos: la equivocación irreversible y la seguridad de la promesa. Sin reconciliación y confianza se hace imposible toda empresa humana. El Éxodo de la democracia española, como el de todo proyecto común, estará siempre amenazado por la fragmentación de la memoria colectiva y la confianza recíproca de sus gentes. Sin ser perdonados, liberados de las consecuencias de lo que hemos hecho, estaríamos confinados en aquel acto erróneo que originó la desviación. Sin estar obligados a cumplir las promesas, perderíamos nuestras identidades y estaríamos condenados a vagar en la oscuridad sin dirección fija. Echemos primero una mirada a la redención de la memoria colectiva. Después coronaremos estas reflexiones con la valoración de la fiabilidad y confianza que marcan el nivel de lo que hoy llamamos “capital social”.

Juan Pablo II encomendó a la Comisión Teológica Internacional el estudio *La Iglesia y las culpas del pasado*, tema de las reuniones celebradas en Roma en 1998 y 1999. Este largo y profundo texto nos sirve de guía para las consideraciones que juzgamos actuales en la fase de nuestra memoria colectiva. Los teólogos designados por el Papa responden a las grandes cuestiones planteadas en las reiteradas peticiones de perdón formuladas por Juan Pablo II: ¿por qué llevar a cabo tales actos de petición de perdón?; ¿quiénes son los sujetos adecuados?; ¿cuál es el objeto y cómo determinararlo, conjugando correctamente juicio histórico y juicio teológico?; ¿quiénes son los destinatarios?; ¿cuáles las implicaciones morales?; ¿cuáles los efectos positivos sobre la vida de la Iglesia y sobre la sociedad? Este documento teológico no analiza los hechos históricos concretos; sienta las bases morales para examinarlos y resucitar su memoria, que en no pocos casos debe mover nuestro arrepentimiento. No sólo renueva el lamento por las dolorosas memorias que han marcado la división entre los cristianos,

---

<sup>10</sup> Arendt, H., *op. cit.*, p. 256.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

como habían hecho Pablo VI y el Concilio Vaticano II. Extiende la petición a los grupos concretos de cristianos o determinadas iglesias particulares implicadas en la utilización de la violencia para imponer o extender el Evangelio.

¿Por qué pedir perdón a la sociedad presente de culpas cometidas hace tiempo por otros miembros de la Iglesia tan distintos de los actuales? “La Iglesia es una sociedad viva que atraviesa los siglos. Su memoria no está sólo constituida por la tradición que se remonta a los Apóstoles, normativa para su fe y para su vida, sino que es también rica por la variedad de las experiencias históricas positivas y negativas que ella ha vivido. El pasado de la Iglesia estructura en gran medida su presente [...] El recuerdo de los escándalos del pasado puede obstaculizar el testimonio de la Iglesia de hoy y el reconocimiento de las culpas cometidas por los hijos de la Iglesia de ayer puede favorecer la renovación y la reconciliación en el presente” (1.4).

Se perfilan diversos interrogantes: ¿cómo definir las culpas pasadas sin una investigación histórica fiable y teniendo en cuenta que en aquel régimen de cristiandad, de simbiosis del poder religioso con el político, apenas pueden determinarse responsabilidades concretas, exclusivas de una de las partes? En aquellas estructuras de poder en las que lo temporal y lo espiritual se hallaban estrechamente entrelazados, la hermenéutica histórica se hace extraordinariamente difícil. Juan Pablo II pide perdón de manera general por lo que pudiera haber de culpa en esa influencia de la Iglesia en el poder político. De hecho, estas intervenciones del Papa han sido comprendidas en muchísimos ambientes eclesiales y no eclesiales como signos de vitalidad y de autenticidad de la Iglesia. Con ello, además, la Iglesia ha contribuido a modificar falsos e inaceptables juicios que la identificaban con el oscurantismo y la intolerancia.

No han faltado fieles desconcertados que sienten alterada su lealtad hacia la Iglesia. ¿Se atreverán ahora a transmitir a las nuevas generaciones el amor a una Iglesia imputada en el pasado por crímenes y por culpas? ¿No se habrán confirmado los prejuicios de tantos anticlericales que han aprovechado la ocasión para arrimar el ascua a su sardina? ¿No hubiera bastado que la Iglesia, antes de pedir perdón respecto a las acciones ambiguas, hubiera participado en el trabajo crítico sobre la memoria?

La petición de perdón puede “hacerse de manera particular por quien, por carisma y ministerio, expresa en la forma más densa la comunión del pueblo de Dios: en nombre de las iglesias locales podrán dar voz a las eventuales confesiones de culpa y peticiones de perdón los pastores respectivos; en nombre de la Iglesia entera, una en el tiempo y en el espacio, podrá pronunciarse aquel que ejerce el ministerio universal de unidad, el Obispo de la Iglesia que preside en el amor, el Papa” (3.4).

En el reconocimiento de la culpa y del error no se juzga directamente la conducta moral de aquellos eclesiásticos responsables de la Iglesia en otros tiempos. Ellos actuaron sin duda en un contexto sociorreligioso diferente y movidos por sentimientos de fidelidad a un régimen de cristiandad en el que el espíritu religioso aparecía identificado con el poder político. En el plano moral, la petición de perdón presupone siempre una admisión de *responsabilidad*, y precisamente de la responsabilidad relativa a una culpa cometida contra otros. Ésta puede ser objetiva o subjetiva. La primera se refiere al valor moral del acto en sí mismo, en cuanto bueno o malo y, por tanto, a la imputabilidad de la acción, considerando su influencia en el proceso histórico. La conciencia subjetiva se refiere a la percepción efectiva de la conciencia individual. Ésta cesa con la muerte de quien ha realizado el acto. No se transmite por generación. Los descendientes no heredan la responsabilidad subjetiva de sus antepasados. La única responsabilidad capaz de continuar en la historia puede ser la de tipo objetivo, a la cual se puede prestar o no una adhesión subjetiva en cualquier momento de modo libre. De esta adhesión actual que pudiera darse a aquel comportamiento tienen que manifestarse hoy los actuales representantes de la Iglesia.

Pedir perdón no presupone la contemporaneidad entre el ofendido y los ofensores. Basta la solidaridad que une el pasado y el presente en una relación de reciprocidad. Podemos hablar de una responsabilidad común objetiva según la cual el mal cometido en el pasado se convierte en un pesado fardo para sus herederos en el presente. Por otra parte, aquellos que con una memoria no suficientemente depurada exigen a la Iglesia que reconozca los errores del pasado tienen ante sí una seria tarea de depuración de esa memoria teñida aún de colores partidistas, ideológicos y simplemente emocionales.

“Purificar la memoria significa eliminar de la conciencia personal y común todas las formas de resentimiento y de violencia que la herencia del pasado haya dejado, sobre la base de un juicio histórico-moral nuevo y riguroso, que juzga un posterior comportamiento moral renovado” (5,2). La memoria que dividía y enfrentaba puede ser sustituida, mediante el perdón, por otra reconciliada, a la cual debe abrirse todo hombre de fe y buen demócrata.

El silencio o la adhesión al pasado de la Iglesia, incluyendo aquellas decisiones que pretendieron justificar la violencia y el crimen para difundir el Evangelio, es sencillamente inadmisibles y creadora de nuevas disensiones dentro de la comunidad cristiana y de ésta con los que conservan vivo el recuerdo de aquellos abusos. Hay que superar esa falsa apologética. No se trata de admitir sin más imágenes del pasado, transmitidas hoy a través de los medios de comunicación, que responden a memorias ideologizadas o cargadas de resentimiento. El primer paso tiene que consistir en interrogar a los historiadores, a los cuales no se les pide un juicio de na-

turalidad ética, que rebasaría el ámbito de sus competencias. Se les pide que ofrezcan su ayuda para la reconstrucción más precisa de los acontecimientos, de las costumbres, de las mentalidades de entonces, a la luz del contexto histórico de la época. “Las numerosas peticiones de perdón formuladas por Juan Pablo II constituyen un ejemplo que pone en evidencia un bien y estimula a su imitación, reclamando de los individuos y de los pueblos un examen de conciencia honesto y fructuoso, que abra caminos de reconciliación” (5.1).

En la carta pastoral citada, el Papa se refiere expresamente a la aquiescencia manifiesta de la Iglesia en otras épocas con “métodos de intolerancia y hasta de violencia en el servicio a la verdad”. La Iglesia española es acusada con un pliego de cargos sobre la guerra civil y la dictadura. Los obispos que llevaban la voz oficial se negaron a participar en cualquier tipo de negociación de tregua a la guerra, invocando la necesidad de llegar a una victoria que incluía el exterminio de los enemigos de la religión. Consagraron la guerra con el nombre de “cruzada”; conociendo los fusilamientos y desmanes de las tropas franquistas, guardaron un significativo silencio; el mismo que siguieron observando en la posguerra ante la injusta represión llevada a cabo por el régimen dictatorial. La reconciliación de los españoles se extiende –a nuestro juicio– a borrar esas formas de resentimiento sustentadas en el recuerdo de aquellos hechos tan lamentables. La Iglesia puede prestar una gran contribución a esta reconciliación más profunda que afecta a su misma acción evangelizadora.

Los obispos españoles, al cumplirse los cincuenta años del comienzo de la guerra civil, se refirieron a este trágico acontecimiento con las siguientes palabras: “No sería bueno que la guerra civil se convirtiera en un asunto del que no se puede hablar con libertad y objetividad. Los españoles necesitamos saber con serenidad lo que verdaderamente ocurrió en aquellos años de amargo recuerdo”<sup>12</sup>. Solicitan la colaboración de los historiadores y de los sociólogos para conocer “la verdad entera acerca de los precedentes, las causas, los contenidos y las consecuencias de aquel enfrentamiento”. A los 18 años de esta solicitud formulada por la jerarquía española, se han multiplicado las investigaciones históricas. La Iglesia ha abierto los archivos de los cardenales Gomá y Vidal y Barraquer. Los historiadores, tanto eclesiásticos como laicos, nos han abrumado con sus estudios documentados de todos los obispos que entonces actuaron. Los historiadores de la guerra civil y de la dictadura, así como las investigaciones de los sociólogos sobre la pervivencia en la memoria presente, prueban hasta la evidencia que los dirigentes de la comunidad cristiana cayeron en errores gravísimos como el de retirar la consideración de españoles a los

---

<sup>12</sup> Boletín de la Conferencia Episcopal, *Constructores de la Paz*, enero-marzo de 1986, IV, 1, p. 15.

que no comulgaran con la fe cristiana. La persecución religiosa, clarificada también con la abundante documentación manejada en los procesos de beatificación de los asesinados en la zona republicana, ayuda a explicar la reacción humana de los responsables de la Iglesia, pero en modo alguno justifica aquellos graves errores.

Todavía conviven con nosotros personas condenadas al exilio o víctimas de atroces castigos. Gran parte de la sociedad espera con impaciencia que los actuales responsables de la comunidad cristiana, acreedores de aquella responsabilidad objetiva común, pidan de forma explícita perdón. En el documento episcopal de 1986 los obispos demandaban que “el perdón y la magnanimidad sean el clima general de los nuevos tiempos”. Y añadían que, para ello, debemos “todos recoger la herencia de los que murieron por su fe perdonando a quienes los mataban”. El ejemplo de Juan Pablo II es claro y determinante. Estamos seguros de que tal hecho, en vez de acrecentar las viejas discordias, demostraría la solidaridad de la Iglesia española con todas las víctimas y contribuiría decisivamente a la reconciliación con todos los que guardan la memoria de aquel zarpazo que agredió las vidas de tantos españoles. Es verdad que los continuadores de aquellos grupos ideológicos tampoco han pedido perdón a la comunidad cristiana. Pero si la jerarquía se refugia en este silencio, podrá ser acusada de infidelidad al Evangelio que predica.

## **Evolución del “capital social” en España**

El proceso democrático no puede prescindir de los indicadores sociales que se agrupan en torno al llamado “capital social”. Las claves de la sociedad han preocupado siempre y de manera determinante a los sociólogos. Baste citar a Ferdinand Tönnies y su teoría de la sociedad (*Gesellschaft*) y la comunidad (*Gemeinschaft*); a Emile Durkheim, que distingue la solidaridad mecánica de la solidaridad orgánica; y a Georg Simmel, que se interesa por las diferencias entre la sociedad tradicional y la metropolitana. James S. Coleman, en la década de los años ochenta, consiguió que la expresión “capital social” (ya utilizada un siglo antes por Lyda Judson Hanifan) se instalara definitivamente entre las cuestiones intelectuales más apasionantes de nuestro tiempo.

Tanto Hanifan como Coleman comprendieron que los graves problemas sociales, económicos y políticos de las comunidades en las que trabajaban sólo podían resolverse reforzando las redes de solidaridad entre sus conciudadanos. Entendieron por capital social “las redes sociales y las normas de reciprocidad asociadas a ellas, así como los sentimientos que en ellas se engendran. Porque, al igual que el capital físico y humano (las herramientas y el conocimiento) crean valor, tanto individual como colecti-

vo, los hombres de nuestro tiempo comienzan a darse cuenta de que el esfuerzo por hacer cada vez más tupidas las redes de relaciones entre los humanos constituye la mejor de las inversiones”<sup>13</sup>. Esta teoría social es a la vez de suma utilidad para comprender los procesos de integración o desintegración de la sociedad, también de la española. Podemos fijarnos de manera especial en los últimos sesenta años. La evolución de los contextos sociales, aquellos que pueden cambiar las formas de expresión, las redes, las normas y los sentimientos, que forman el capital social, merecen una atención especial. Los políticos, los profesionales de los medios de comunicación y los empresarios tendrían una idea más clara de la trascendencia de sus actos.

Ante todo, hay que poner en cuestión la creencia bastante extendida de que la modernización y la industrialización han destruido las bases del capital social. Pueden haber deteriorado algún sector de las relaciones, pero han proporcionado estímulos y medios para crear otro tipo de relaciones no menos sociales.

La España actual proviene de una larga dictadura y en la segunda mitad del siglo XX tuvo que realizar grandes esfuerzos para instaurar y extender, a toda la sociedad, el Estado de Bienestar. Sería lógico esperar que el español medio, al sentirse mejor atendido por los servicios del Estado, se mostrara más propicio para responsabilizarse de sus vínculos ciudadanos. No parece que haya sido así en España. Resta por ver si una Administración hipertrofiada contribuye a delegar en el Estado el cuidado de los otros ciudadanos. Robert Putnam encuentra una diferencia entre los Estados europeos continentales y los nórdicos de tradición socialdemócrata. En los Estados escandinavos, con un gran gasto en políticas del Estado de Bienestar, el capital social parece alcanzar sus niveles más altos. Pero ni siquiera esta sencilla comprobación puede asegurarnos la relación causa-efecto. Putnam abre el interrogante de si la asistencia pública estimula los gastos en bienestar social o si, por el contrario, refuerza el compromiso cívico y a la larga contribuye al ahorro de servicios públicos. El Estado de Bienestar podría irse convirtiendo en la sociedad del bienestar. También pudiera suceder que ambas cosas fueran resultado de algún otro factor o factores no medidos. Hay que mostrarse más prudentes con las conexiones causales subyacentes. No se puede afirmar, al menos con validez universal, que una Administración excesiva socave el capital social.

Víctor Pérez Díaz se muestra cauteloso con el concepto capital social. Introduce matizaciones sustanciales. “En realidad, el término denota una combinación de normas, redes de cooperación y sentimientos de confianza que pueden tener un carácter y unos efectos muy diversos. En este

---

<sup>13</sup> Putnam, R. (ed.), *El declive del capital social: un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Círculo de Lectores, Barcelona, 2003, p. 14.

sentido, propongo distinguir entre dos tipos de capital social, uno civil y otro incivil<sup>14</sup>. Su reflexión se refiere especialmente a España. Muchos habían identificado Estado de Bienestar y capitalismo intervenido con la prosperidad y la estabilidad. Al ver ahora como los compromisos del pasado se someten a revisión, muchos tienden a dramatizar los acontecimientos y a pensar que el edificio social se hace pedazos y mengua la cohesión social. En cambio, otros comparan la incomodidad con los dolores de parto típicos de muchas sociedades occidentales en su larga transición hacia la plena integración en un espacio mundial más homogéneo y adoptan una actitud menos dramática. Es evidente que este proceso de adaptación se verifica de manera particular en cada país y arraiga en las tradiciones específicas de manera distinta.

Otra matización del mismo sociólogo se refiere al concepto de redes sociales. Éstas no pueden reducirse a las asociaciones formales; tampoco pueden utilizarse declaraciones verbales de los encuestados respecto a su grado de confianza sobre las instituciones, las organizaciones y las personas como las bases principales para medir el nivel del capital social. El concepto de redes para él debe incluir otras formas más blandas de sociabilidad, tales como amistades, grupos de pares, fiestas y, en cierto modo, familias. A la hora de considerar las actitudes, los sentimientos y las normas conviene atender a las conductas de las gentes y a sus discursos de justificación. Algunas otras de sus advertencias ayudan a comprender el proceso español, que es lo que aquí nos interesa.

Es imposible imaginar ningún agrupamiento estable sin alguna forma de capital social, sin vínculos de confianza o reglas de cooperación. Hasta las mafias y los partidos totalitarios poseen alguna variedad de capital social. En cuanto a la "sociedad civil", de la que aquí hablamos con preferencia, se presentan dos tipos básicos, según las sociedades: para unas son las normas o reglas comunes que deben ser aceptadas por todos sus miembros; para otras son los fines que unen a las personas en función de esos objetivos comunes. En estas segundas reina un orden teleocrático o finalista; funcionan como empresas en las que la unión se logra interesando a todos sus miembros en la realización de un proyecto, de una obra común. Es claro que ambos modelos de agrupación o sociedad necesitan tipos de confianza y solidaridad diferentes. Una es el respeto debido a todas las personas, que se demuestra en el cumplimiento de las normas comunes; y otra aquella confianza necesaria para realizar una obra o proyecto previamente pactado y asumido.

"La confianza característica de los mercados, de las asociaciones voluntarias, de los espacios públicos, de las relaciones entre los ciudadanos

---

<sup>14</sup> Pérez Díaz, V., "De la guerra civil a la sociedad civil: el capital social en España entre los años treinta y los años noventa del siglo XX", en Putnam, R., *op. cit.*, Círculo de Lectores, Barcelona, 2003, p. 429.



y unas autoridades públicas limitadas, responsables y sometidas al imperio de la ley” nos lleva al primer tipo de capital social. “La clase de confianza propia de una comunidad de individuos asociados con vistas a la obtención de un objetivo común y subordinados a la autoridad pública que los dirige en esa empresa” pertenecería al segundo tipo de confianza.

No son tampoco iguales las solidaridades de los grupos pequeños o familias, que funcionan con redes mecánicas o espontáneas, y aquellas otras típicas de los órdenes extensos. La del grupo pequeño presupone una dosis relativamente grande de acuerdo entre sus miembros sobre los objetivos del grupo y los métodos para conseguirlos. Pero esa solidaridad carece de sentido cuando se trata de un grupo numeroso que tiene que adaptarse a circunstancias imprevistas. Entonces hay que acudir a las reglas y no bastan los objetivos comunes, salvo en el caso de defensa contra un enemigo exterior. Por un lado, tenemos la ética de los órdenes extensos, que deben prevalecer en una sociedad civil; por otro, las fórmulas morales propias de los grupos pequeños. Es el caso de la familia y tal vez de sindicatos y empresas, de comunidades locales, religiosas o étnicas, hasta llegar a las propias naciones, que suelen llamar patriotismo a la defensa de valores y destinos comunes. El lazo cuasi familiar facilita la transmisión de los sentimientos de solidaridad (mecánica) del grupo familiar en sentido estricto a grupos más extensos. Otra advertencia del profesor Pérez Díaz no nos parece ociosa: no siempre el capital social es de signo positivo. Existen formas de capital social incivil, como vamos a comprobar en los siguientes apuntes de nuestro proceso democrático.

Estos criterios van a servirnos para el análisis y evolución de la solidaridad española durante los últimos sesenta años, desde comienzos de la guerra civil hasta nuestros días. Podemos distinguir varias etapas: la de la guerra civil y la relación entre vencedores y vencidos, que dura hasta comienzos de la década de los sesenta; la liberación limitada, que fue creciendo hasta los años setenta; el enfrentamiento del tardofranquismo; la transición y el asentamiento de la democracia y la tensión en la vida política de las dos últimas décadas.

En la guerra de 1936-1939 encontramos juntas la quiebra de la sociedad civil y la apoteosis del capital social en cada uno de los bandos enfrentados. Una prueba evidente de capital social incivil o del uso funesto que puede hacerse del capital social. Lo que Víctor Pérez Díaz llama “apoteosis de la desconfianza”, mezclada con la otra apoteosis de capital social de carácter incivil. Los dos bandos coinciden en la exaltación de un tipo de sociedad teleocrática; ambos exaltan la unión finalista de ideales opuestos. Ninguno de ellos renuncia a la unión por la fuerza del dominio o exterminio de la parte contraria. Es la objeción que hacen valer los sublevados para no aceptar ningún tipo de arbitraje y cese de hostilidades en la comi-

sión que patrocinan los gobiernos de Reino Unido y Francia con el voto favorable de la Santa Sede.

Las relaciones sociales recíprocas en la zona llamada nacional están dominadas por las normas que dicta la Iglesia, con cierta influencia de la laicidad del Estado propuesta por los sectores más influyentes de Falange. En la familia y en la escuela se cantan todos los días los himnos franquistas y la enseñanza religiosa se hace obligatoria en todos los ciclos de las enseñanzas medias y universitarias. La unidad tradicional de la familia, el control absoluto de los medios de comunicación, incluidos los de la Iglesia, el intervencionismo total del Gobierno en los mercados dejan a la sociedad sin espacio propio de libertad. Los grupos bancarios son los elementos dominantes en este marco: el capital funcionaba a través de canales crediticios privilegiados. El sector de productos agrarios es sometido a un monopolio de demanda impuesto. Aquí se origina la desmoralización producto del “estraperlo”, que fue denunciada por algunos obispos.

La Iglesia goza de absoluta libertad en las manifestaciones de culto. A este período de la posguerra se le distingue en la acción religiosa por la característica de “inflación religiosa”: peregrinaciones, consagraciones, entronizaciones de estatuas del Sagrado Corazón que llevaron el sentido cultural de la vida ciudadana a muchas instituciones del Estado y a espacios públicos. En cambio, la ley del sindicato único absorbió y disolvió las organizaciones de profesionales católicos (maestros, universitarios, etc.), permitiendo a la Iglesia únicamente aquellas asociaciones de carácter estrictamente religioso a cuya concesión se agarraría una institución centralista y fuertemente jerarquizada como la Acción Católica, cuyo símbolo es su consiliario D. Zacarías Vizcarra. La fundación de otros grupos apostólicos más autónomos y activos como la Juventud Obrera Católica (JOC) y la Hermandad Obrera de Acción Católica (HOAC) se debió a la intervención directa de Pío XII en una audiencia con representantes del episcopado español presididos por el entonces Cardenal Primado, Mons. Pla y Deniel (1946).

Dentro de la llamada zona nacional sobreviven en la clandestinidad los vencidos. Un sistema de “medidas políticas” (*Massnahmenstaat*), ya que no de normas (*Normenstaat*), proporcionó fundamento legal a la prohibición de los partidos políticos y los sindicatos libres, incluidos los de la Iglesia. Hasta 1941 no se puede hablar de garantías procesales. La población penitenciaria llegó a 270.000 personas inmediatamente después de la guerra y bajó a 84.000 en 1940.

El hecho más determinante en el cambio de las relaciones sociales se produce en el campo. La economía pasó a basarse en los sectores de la industria y los servicios. España había sido predominantemente rural y agraria, con más del 50% de la población ocupada dedicada a la agricultura. Los trabajadores agrícolas pasaron de 4,7 millones en 1940 a 3 en 1975 y a 1,1 en 1995. El fenómeno de la emigración a la ciudad y al ex-

tranjero, con el desarraigo natural que lleva consigo, es uno de los más clarificadores del capital social en la segunda parte del siglo XX. Desde los años cincuenta comienza el éxodo a la ciudad, que aún no ha terminado: en 1950 sólo el 40% de los españoles eran urbanitas, el 50% en 1960 y el 65% en 1991. El desenraizamiento familiar y social de millones de españoles explica por sí mismo el gran cambio de nuestro capital social.

A partir de los años sesenta asistimos a una transformación simultánea e interrelacionada del capital social promovida por los cambios que se producen en la vida económica, política y cultural. La necesidad de abrirse al exterior, después del cerco diplomático impuesto a España por las Naciones Unidas, comenzó con la estabilización económica y monetaria (1959) encomendada a los ministros “tecnócratas”. Ullastres, López Rodó, López Bravo, etc., iniciaron el camino de la liberalización y acercamiento a la Comunidad Económica Europea. El cambio de política llevó a una tasa media de crecimiento anual del 7% entre 1962 y 1974. Se incrementaron los salarios reales y crecieron el consumo y los beneficios privados. Comenzaron a funcionar algunos de los elementos característicos de un Estado de Bienestar. La nueva estrategia de institucionalización política y de liberalización económica, junto con el bienestar privado y público, de manera paradójica, dio cauce al malestar antifranquista, que empezó a encontrar espacios de libertad, especialmente en las sacristías de las iglesias, privilegiadas por el Concordato de 1953.

El Gobierno, alertado por el Servicio de Documentación, que había empezado a funcionar en la vicepresidencia de Gobierno, se vio obligado a difundir, en 1971, entre los ministros y otras personalidades responsables del Estado, el *Libro Rojo*. Colaboraron en su redacción personas especializadas en los problemas de la subversión. Allí se sostenía la tesis de que no eran el sistema educativo, el descontento de los investigadores, las reivindicaciones obreras e incluso el cacareado asunto MATESA las verdaderas razones del clima de agitación revolucionaria. El comportamiento del mundo intelectual constituía la principal preocupación del Gobierno. Y dentro de éste, la subversión en la enseñanza, en los medios de comunicación social, en el clero y en las organizaciones del mundo religioso concretaban los objetos de análisis de este *Libro Rojo*, que fue cuidadosamente leído y corregido por el mismo almirante Carrero Blanco, vicepresidente del Gobierno, antes de ser impreso. “La subversión en el mundo religioso reclama mi atención –escribe el coronel José Ignacio San Martín– dada la influencia que podía tener en la juventud y en el mundo laboral el progresismo en boga de determinados sectores de la Iglesia”<sup>15</sup>.

Tal subversión, según el texto del informe, tenía sus antecedentes en los tiempos más próximos a la guerra civil, para continuar con la crisis de

---

<sup>15</sup> San Martín, J. I., *Servicio especial*, Planeta, Barcelona, 1983, p. 121.

la Iglesia en el período anterior al concilio, la actitud de determinadas esferas ante el fenómeno separatista, la posición de la jerarquía eclesiástica y el comportamiento de las organizaciones apostólicas seculares, sumado a las corrientes disgregadoras en algunas órdenes religiosas, sin dejar al margen la realidad de una democracia cristiana subyacente.

Los conflictos de las fuerzas de orden público con el clero habían comenzado ya: multas, detenciones, encierros en iglesias se fueron haciendo cada vez más frecuentes. La Asamblea Conjunta Obispos Sacerdotes, que se fue celebrando primero en las diócesis y provincias eclesiásticas para culminar en Madrid en septiembre de 1971, ofreció una ocasión a determinados departamentos gubernamentales para tratar de enfrentar a la jerarquía española con la misma Santa Sede. Este clima de tensión creciente con los obispos y con la Conferencia Episcopal culminaría en la declaración colectiva del episcopado en enero de 1973, en la que los obispos pedían la institucionalización de los partidos políticos y ponían en cuestión el Estado confesional; esta declaración fue boicoteada por la prensa oficial. El 7 de mayo de ese mismo año las calles de Madrid vivieron el espectáculo insólito de la manifestación contra el Cardenal Tarancón y los curas rojos, anunciando que la guerra civil no había terminado. Ese mismo año tienen lugar hechos no menos significativos, como los que se produjeron en la cárcel de Zamora, el encierro de curas y seglares en la Nunciatura y en el Seminario de Madrid. Tristemente terminó el año con el asesinato por ETA del almirante Carrero Blanco, en cuyos funerales se hizo más explícita la lucha que determinados grupos derechistas habían desencadenado contra los dirigentes de la Iglesia española. El 4 de marzo de 1974 se leyó en las iglesias de Vizcaya la homilía de Mons. Añoveros. El Gobierno reaccionó de manera insólita, aplicándole el arresto domiciliario e intentando exiliarlo. La muerte de Franco en noviembre de 1975 puso fin al triste espectáculo de un enfrentamiento que sorprendía a la gente sencilla, animaba a los antifranquistas y llenaba de preocupación a los obispos.

El desconcierto no podía menos que quebrar en amplios sectores sociales los márgenes de confianza. Se hizo un servicio al anticlericalismo atávico y la Iglesia, con una actitud más bien pasiva y victimista, sin medios de comunicación influyentes, no pudo explicar al ciudadano medio la verdad de los hechos, más bien por no adelantar acontecimientos de consecuencias imprevisibles. Las organizaciones apostólicas de seglares que habían sido públicamente desautorizadas por el obispo presidente de la Comisión Episcopal de Apostolado Seglar habían quedado desarboladas por la dimisión de sus consiliarios y presidentes nacionales.

A estas alturas de los veinticinco años de experiencia democrática, el 80% de los españoles muestra en los sondeos su preferencia por este sistema. A ese mismo porcentaje llegan también los que están de acuerdo con el desarrollo territorial del poder por el sistema autonómico. La sangre de

las víctimas del terrorismo ha unido especialmente a los ciudadanos. La solidaridad mostrada por los madrileños, acudiendo inmediatamente a los puestos de socorro y desarrollando todo su esfuerzo, constituye, sin duda, un índice del capital social esencial en el conjunto de la población. Es lógico que haya aumentado notablemente el temor al terrorismo, que llegó en el año 2000 a superar la preocupación por el paro y en los tres años siguientes había comenzado a disminuir. Ahora hemos sufrido de cerca a los terroristas en red de nivel internacional. Un clima denso de inseguridad tiene que recorrer necesariamente la conciencia colectiva de los españoles.

Entre los indicadores de distintas formas de violencia correspondientes a 2003, destaca la violencia urbana, la violencia de menores y la juvenil. Llegaron casi a duplicarse los homicidios en el período 1994-2002 y disminuyeron en porcentajes discretos los asesinatos, las violaciones y las agresiones sexuales. Los medios de comunicación y el movimiento feminista han subrayado el notable aumento de las víctimas de malos tratos en el ámbito doméstico. En el quinquenio 1997-2002 se ha duplicado abundantemente el número de mujeres víctimas de su cónyuge o persona análoga. El número de mujeres asesinadas se mantiene en torno al medio centenar.

Es más que notable el aumento del asociacionismo. En la década 1992-2002 las asociaciones filantrópicas aumentaron su número en un 245% y las femeninas en un 203%. La filantropía y el feminismo avanzan con más velocidad. En 2002 se llevaban la palma las asociaciones culturales (97.725), las deportivas (43.905), las educativas (29.313) y las de vecinos (27.300). No existen datos seguros del crecimiento del número de fundaciones, por depender de ministerios distintos. En el Protectorado del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 2003 había registradas 655, lo que significa que habían aumentado un 70% respecto a 1994. Según el Directorio de Fundaciones que publica el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en el que se recogen también las de las distintas comunidades autónomas, en 2003 llegaban a 1.294, con un crecimiento del 65% respecto a 1993.

Quedan aún muchas preguntas abiertas sobre el aumento o declive del capital social. Robert Putnam se muestra más bien pesimista respecto a su nación, Estados Unidos. De su estudio, nos sirven algunos de los criterios o indicadores que indudablemente han experimentado cambios notables en España: “Unos elevados niveles de confianza y participación ciudadana actúan a través de múltiples mecanismos para producir resultados deseables”<sup>16</sup>. El capital social permite a los ciudadanos solucionar problemas colectivos con mayor facilidad; lubrica las ruedas que permiten a las comunidades avanzar sin tropiezos; amplía nuestra conciencia de los múltiples tipos de vinculación existente entre nuestros destinos. “Cuando las personas carecen de contacto con los demás, son incapaces de comprobar

---

<sup>16</sup> Putnam, R. D., *Solo en la bolera*, Círculo de Lectores, Barcelona, 2002, p. 388.

la veracidad de sus propias opiniones, tanto en el toma y daca de la conversación informal como en las deliberaciones más formales”<sup>17</sup>. Las redes que constituyen el capital social sirven de conductos para el flujo de información útil que facilita la consecución de nuestros objetivos.

Es determinante para el capital social la inserción de los jóvenes en los enclaves de los adultos más cercanos a ellos, ante todo la familia y la escuela. Hoy es ya un tópico la crisis de la unidad de la familia. Es una institución que se está convirtiendo en instrumento de desarrollo de la autonomía individual. No parece que a priori se contradigan la educación de la libertad individual con la cohesión de los vínculos familiares. La familia española ha resistido el ataque del paro en alguno de sus miembros. Pero, sin duda, se trata de una institución en riesgo de desatender las relaciones recíprocas, las normas y los sentimientos que la unen. R. Putnam, por ejemplo, da mucha importancia a la presencia de la televisión en el hogar, que en España roba excesivo tiempo a la convivencia de padres e hijos. Los horarios laborales y escolares contribuyen notablemente a amontonar los obstáculos para la convivencia familiar. Otro tanto hay que decir de la escuela: en una sociedad cada vez más abierta es natural que los grupos de las aulas sean cada vez más heterogéneos, más necesitados de trabajar por un pensamiento compartido y social. La comunidad escolar tiene que convivir en un mínimo de coherencia axiológica con los padres de los alumnos. En todos estos puntos encontramos carencias que en poco o en nada van a enriquecer nuestro capital social.

Por último, no podemos terminar estas consideraciones sin atender a los grandes actores de la vida pública, llámense políticos, empresarios o líderes de opinión. La tensión del autoritarismo y de la imposición les acecha en todo momento. La década de los años noventa y el comienzo del siglo XXI pasarán a la historia de nuestra democracia como los más tensos y broncos del diálogo político. La violencia de la palabra pública, disfrazada de medias verdades, de sectarismo o de desprecio al adversario, no sólo es un mal ejemplo, sino una corrupción flagrante del capital social que ha de ceder la tribuna al diálogo, al respeto y a la veracidad.

En el largo Éxodo de la democracia española percibimos síntomas o indicios de un cambio en el que el aprendizaje político, la memoria y las redes de reciprocidad deben engendrar normas y sentimientos de una democracia vivida en los sentimientos individuales y demostrada en la consideración plural de los asuntos públicos. No somos profetas para asegurar nuestra cercanía a la tierra de la promesa. Nos basta creer firmemente que esa promesa está en nuestras manos.

---

<sup>17</sup> *Ibídem*, p. 389.

**Parte Segunda**

---

**LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 2004**

## **DIEZ AÑOS DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA**

Cuando hace diez años comenzábamos la andadura de nuestro Informe, siguiendo muy de cerca el modelo italiano del CENSIS, nuestra intención era aproximarnos lo más posible a la realidad social española. Teníamos una intuición clara de su utilidad y de las líneas fundamentales del método. Al hilo de los primeros años, fueron apareciendo nuevas concreciones que han ido dando forma a nuestro relato. Queremos que sea un informe que describa y analice la sociedad y, al mismo tiempo, contribuya a través de ello a hacer sociedad. Una de las funciones de las Tesis Interpretativas que proponemos al comienzo de cada capítulo es precisamente ésta: dar claves de interpretación y abrir horizontes de futuro. La comprensión de los problemas acorta las distancias entre las gentes, empuja a la participación, crea ciudadanía activa y –en una expresión muy utilizada hoy en la sociología– incrementa el “capital social”. Parafraseando la terminología de la filosofía del lenguaje de Austin, no sólo “decimos cosas” (función descriptiva), sino que también “hacemos cosas al decir las” (función performativa). Pretendemos hacer sociedad analizando la sociedad.

¿Cómo intentamos hacer sociedad con nuestros análisis? En primer lugar, contrastando nuestros estudios en equipo. Todos los textos del Informe se elaboran en comisiones en las que participan expertos en diversas materias y con opiniones diferentes. Los resultados son asumidos por todos los participantes; por eso, los textos no van firmados. También en este sentido es un informe social, no individual o colectivo.

En segundo lugar, porque hemos puesto la dimensión social como nuestra clave de análisis de todos los temas. Tras los dos primeros años de tanteo, esta perspectiva se impone. En nuestro primer Informe, *España 1993*, publicado en 1994, en lo más duro de la crisis económica y política, afirmábamos ya: “Lo que hace competitivo a un país no es la pura economía, sino el orden social en su conjunto. Por tanto, más que hablar de una economía competitiva, importa examinar la competitividad de nuestro orden social [...]. No creemos que pueda conseguirse la competitividad deseada en nuestro orden económico, sin poner las bases de un orden social



que armonice la competitividad con la justicia” (p. XXIII y XXXII). En el tercer Informe, *España 1995*, programático en muchos sentidos, se formula, de forma mucho más precisa, la articulación entre crecimiento económico y desarrollo social y humano y se adopta este último como “mirada” característica del Informe y como criterio básico en la selección de los temas de análisis. A partir de entonces, de forma expresa, en el Informe hay una pregunta que guía nuestro acercamiento a los distintos temas: ¿en qué medida ayuda o dificulta el desarrollo social y humano?

### **De la competitividad social a la integración**

El concepto de competitividad social al que acabamos de referirnos guardaba aún demasiadas reminiscencias economicistas, explicables en un contexto histórico marcado por la recesión, la crisis monetaria, el aumento desproporcionado del paro y la perspectiva de perder el tren de la convergencia con Europa a través de nuestra incorporación a la moneda única. La competitividad, en un sentido amplio, aparecía como una cuestión de pura supervivencia. En el citado Informe *España 1995*, en un contexto económico y social más sosegado, introdujimos la cohesión o integración social como la clave para analizar y valorar el desarrollo social y humano: “El mayor conflicto de la sociedad posindustrial no se plantea ya entre los que ‘tienen más’ y los que ‘tienen menos’, sino entre los ‘integrados’ y los que no logran ‘integrarse’ en el sistema socioeconómico. Crecemos, evidentemente, cuando logramos que se reconozcan los derechos de todos. El grado de bienestar depende más del nivel de desarrollo de la convivencia civil, ya que caminamos hacia una sociedad cada vez más densa de relaciones personales y de interdependencias sistémicas” (p. 63).

En esas mismas páginas, fruto más de la intuición que del análisis detallado, planteábamos como reto de futuro de la sociedad el concepto negativo de la integración, la exclusión social: “La novedad de esta fase del desarrollo consiste en que amplios colectivos, incluso con un poder adquisitivo medio o medio-alto, se sienten excluidos. Podemos considerar marginados a todos los que no participan ni en la creación de riqueza ni, especialmente, en el desarrollo social [...]. La lucha contra toda forma de exclusión es el nuevo frente de la cuestión social [...]. Los excluidos se caracterizan por su débil relación social. La heterogeneidad de los excluidos genera multitud, pero no sociedad” (p. 63-66).

No se trata de un simple cambio de perspectiva sobre la misma realidad. La pregunta por los excluidos sitúa en el foco de atención a colectivos hasta entonces poco visibles o con perfiles poco precisos, como los mayores dependientes, los inmigrantes o las mujeres que sufren malos tratos en la pareja. En nuestros Informes hemos intentado poner rostro a los excluidos o a los amenazados por la exclusión convencidos de que la persona, toda su compleja circunstancia vital, es el verdadero centro y agente privilegiado de la integración social.

Esta preocupación transversal de todo el Informe por la integración/exclusión social concede a este tema un protagonismo evidente en la valoración de todas nuestras aportaciones a lo largo de los diez últimos años. En los análisis de nuestro sistema económico y productivo esa centralidad se ha traducido en la preocupación dominante, primero por el paro y más tarde por el empleo o por el componente de desarrollo humano que ha de conllevar el crecimiento económico. Ese mismo hilo conductor se expresa en los conceptos de equidad y solidaridad al analizar los servicios de bienestar y en la primacía de la cohesión y la participación como perspectiva desde la que describir la nueva ordenación autonómica del territorio. Por eso, hemos querido destacar la integración/exclusión social como primer eje estructurante de la revisión crítica a la que hemos sometido los primeros diez volúmenes de nuestro trabajo.

Esta Parte Segunda del Informe, que siempre hemos dedicado a ofrecer una visión de conjunto de nuestra sociedad, se amplía en esta undécima entrega para recoger la evolución y el paisaje descubierto durante un decenio.

### **Evolucionan las preocupaciones: del paro al empleo**

Dentro de los que podemos denominar capítulos o estudios verticales, el empleo ha ocupado un lugar muy relevante. La razón es evidente: en nuestra sociedad el empleo es el factor principal de integración/exclusión social. De nuevo es en el Informe *España 1995* donde se formula la clave de análisis e interpretación que presidirá nuestros acercamientos a este tema: “La actividad laboral es, hoy por hoy, condición de la identidad social de la persona [...]. El trabajo asalariado adquiere franquicia universal, porque su producto es intercambiable y confiere a su dueño el estatuto de miembro de la sociedad” (p. 65-66).

Nuestros primeros Informes abordaron este tema desde la perspectiva del paro, porque ése era el gran problema de la sociedad española y se vivía en muchos casos con verdadera angustia, no sólo por razones puramente económicas, sino por el sentimiento de condena que sufrían los parados en un orden social fundado sobre el principio del empleo. No obstante, ya en el Informe *España 1996* percibimos que el problema empezaba a desplazarse y los retos más importantes respecto al futuro se planteaban en otro escenario, el del nuevo empleo: “Interesa mucho conocer las formas del nuevo empleo y la influencia de las mismas en la transformación de la estructura laboral y aun en la misma concepción del trabajo, para comprobar su sentido finalista respecto al desarrollo humano [...]. ¿Contribuye en realidad el nuevo empleo a integrar la sociedad española o más bien prolonga y aun agrava el malestar social anterior?” (p. 79).

## Servicios de bienestar y desarrollo social

En un informe sobre un Estado social y democrático de Derecho, el análisis de los denominados derechos sociales resulta inexcusable. En nuestro primer Informe hicimos una breve incursión en el debate sobre la sostenibilidad del Estado de Bienestar, por entonces muy en boga en los ámbitos académico y político. Pero nuestro análisis de la educación, la sanidad, las pensiones y los servicios sociales nunca quedó prisionero de esas tipologías. Abordamos estos temas porque constituyen a la vez las manifestaciones básicas del desarrollo social y las condiciones necesarias para un progreso más maduro y complejo en la integración social. A este respecto, resulta muy ilustrativa la evolución del nombre de la parte donde se engloban, que ha ido variando hasta destacar el concepto de integración social y el protagonismo que en él concedemos a los procesos formativos.

A lo largo de los diez Informes hemos ido reflejando el paso de una preocupación por la universalización de los servicios y prestaciones (apenas conquistada y sometida ya a cuestionamiento por la crisis económica y la subsecuente crítica al Estado benefactor en la primera mitad de los años noventa) a la preocupación por la calidad y la equidad: “Después de una fase inicial de extensión y proliferación de políticas de bienestar que obedecía al descubrimiento de pobrezas materiales, sanitarias y culturales, estamos entrando en un período de reequilibrio y de equidad que exige nuevos diseños” (*España 1995*, p. XXIX). Y es precisamente en la búsqueda de la calidad y la equidad (atenta, por tanto, a las situaciones concretas y variables de las personas) donde ese bienestar deja de ser un reto exclusivamente político e institucional para convertirse en un reto también social. O más bien, lo social como aglutinante del necesario esfuerzo de lo público y de lo no público para construir una sociedad más desarrollada, más integrada.

## El reto de integración territorial y de participación ciudadana

Los diez años de nuestro Informe han coincidido con la consolidación del proceso de descentralización política y administrativa en España. Junto con la comparación con Europa, un contexto cada vez más “interior”, la situación de las comunidades autónomas ha sido una referencia constante en todos nuestros análisis. No podía ser de otra manera, porque se ha convertido en un elemento sustancial de la realidad española. También hemos hablado de los ayuntamientos, de esa segunda descentralización aún pendiente, pero ya con perfiles propios y con expectativas crecientes.

Desde nuestra perspectiva, este proceso de descentralización plantea el reto de la integración política, pero también el de la integración social. La relación de ambos procesos, nuestra clave de acercamiento e interpreta-

ción a ellos, la establecimos en el primer Informe: “Importa saber qué entendemos por integración. A nuestro juicio, no basta el equilibrio territorial básico de los poderes, sean éstos económicos o políticos. La cohesión social no se logrará sin dar satisfacción a la integración nacional, que no se opone a la más sólida y rica plurinacionalidad” (*España 1993*, p. 437).

El amplio estudio de evaluación de los quince años de experiencia autonómica que apareció en el *Informe España 1996* respondía al “programa de actuación” planteado en el primer Informe: “Interesa comprobar en qué medida el Estado de las Autonomías contribuye a resolver el viejo problema de la integración nacional de España. El funcionamiento de la nueva estructura del Estado, su impulso democratizador y su capacidad integradora, constituyen, a nuestro juicio, tres claves fundamentales de interpretación y valoración del hecho autonómico, en el actual momento histórico” (*España 1993*, p. 431).

El impulso democratizador y la capacidad integradora encuentran en el ámbito municipal su contexto más propio y propicio a través de la participación ciudadana. La sociedad civil se construye primariamente en la ciudad (o pueblo) y desde la ciudad (o pueblo). Por eso aspiramos a que nuestro Informe sea también un informe ciudadano o cívico, por más que este último adjetivo esté implícito en el término social al que nos referíamos.

Entre las múltiples miradas posibles para iluminar la sociedad, nuestro Informe ha optado por el punto de vista de los ciudadanos, de las personas en cuanto protagonistas sociales. Lo son tanto cuando se constituyen en actores sociales colectivos de los procesos sociales como cuando disfrutan –o padecen– como ciudadanos los efectos del cambio social. Como sucede casi siempre, esta primacía de la ciudadanía, este protagonismo de los actores y esta centralidad del sujeto personal en los análisis de la sociedad, es mucho más evidente ahora, al repasarlos, que al comienzo del camino. Sin pretender nunca ser una aplicación académica de determinadas teorías o plantillas de análisis social, ha sido permanente la preocupación por explicar a “escala humana” los procesos de cambio social que conlleva la macroeconomía, la globalización, la construcción del Estado de Bienestar o el de las Autonomías.

Estos cuatro grandes principios narrativos han impulsado nuestras preocupaciones y, de manera particular, nos sirvieron para estructurar nuestro trabajo. Ahora, en este volumen undécimo, se nos brindaba la oportunidad para someterlos a una relectura crítica. Repasaremos y valoraremos las aportaciones más relevantes, los cambios más significativos, los indicadores más ilustrativos y aquellos aspectos en los que nos hemos equivocado o que no han tenido el protagonismo que merecían. Con un afán de prospectiva, señalaremos también perspectivas de futuro, focos de nuestra

preocupación y análisis en próximos Informes y cambios que se vislumbran.

Antes de realizar ese recorrido, y como marco general a todo él, quisiéramos hacer unas breves reflexiones sobre la importancia en nuestro Informe de los indicadores, como instrumento imprescindible para acercarnos a la realidad.

### *Las estadísticas, sistema nervioso de la sociedad*

En un debate celebrado en la Fundación Encuentro en 1999 bajo el título “Indicadores sociales y democracia”, el sociólogo Luis Garrido afirmó: “El Estado debe saber que [la estadística] es su sistema nervioso”. Creemos que esa metáfora es muy acertada. Desde el primer Informe hemos tenido presente la necesidad de contar con información estadística precisa y fiable para realizar nuestros análisis de la sociedad española. Sin esta información es imposible no sólo nuestro Informe, sino conocer los problemas y la gravedad o intensidad con que nos afectan. Para la Fundación Encuentro, al igual que para cuantos pretenden interpretar la situación y evolución de los diferentes campos de preocupación demográfica, social y económica, la información estadística disponible es fundamental, puesto que sólo a través de datos rigurosos y actuales pueden hacerse diagnósticos neutrales y objetivos, requisitos indispensables para conocer la realidad y para actuar conforme a los estímulos detectados a través de ese sistema nervioso.

En ese mismo debate, Joan Subirats destacaba que este protagonismo de las estadísticas –y en particular de las sociales– se acentuará en un horizonte de futuro marcado por la racionalización del gasto por parte de las Administraciones, el afianzamiento del *benchmarking* (la comparación) como instrumento de mejora de la eficiencia y la consolidación del Estado evaluativo frente al tradicional Estado interviniente. También la sociedad en su conjunto demanda más y mejores indicadores y se ha convertido en una consumidora ávida de ellos.

Desde nuestra experiencia de más de una década como “usuarios intensivos” y como productores de indicadores hemos de reconocer el innegable avance cuantitativo y cualitativo que se ha producido en muchos ámbitos. Nuestro trabajo hubiera sido imposible sin la inestimable colaboración del INE –especialmente–, del Inem, de los servicios de estadística de las comunidades autónomas y de otras muchas instituciones públicas y privadas que se han convertido en productoras de indicadores.

No obstante, hay que destacar igualmente los peligros que acompañan a lo que podríamos denominar el “fetichismo del dato” y las limitaciones de las estadísticas para conocer la realidad. Respecto a lo primero,

parece que en el discurso público, y sobre todo mediático, no se pudiera argumentar sin un porcentaje, sin una tasa. El dato en sí mismo proporciona presencia pública, muchas veces con independencia del rigor de su elaboración y, en consecuencia, de su validez y fiabilidad.

En relación con las limitaciones de las estadísticas, María Ángeles Durán hacía otra aportación al debate que estamos comentando: “Quiero empezar con una anécdota, una frase que le oí decir una vez a un estadístico marroquí, que me gustó mucho: ‘Las estadísticas son como la luz, porque dejan en la sombra todo lo que no iluminan’. Desde entonces, cada vez que veo una estadística no puedo evitar verla de dos maneras: primero pienso en lo que ilumina y después pienso en todo aquello que oscurece por el exceso de luz que proyecta sobre la zona que está iluminando y que hace que lo que está alrededor tenga unas sombras muy densas”. La preocupación por el dato cuantitativo debe completarse con la búsqueda de otros acercamientos a la realidad –más “cualitativos”– que nos permitan captarla lo mejor posible en toda su complejidad y riqueza. Se trata de un compromiso exigente que nosotros mismos, conscientes de su necesidad, no siempre hemos cumplido adecuadamente.

Refiriéndonos específicamente a los indicadores sociales, desde hace años existe un sistema de indicadores económicos suficientemente amplio y aceptado por todos los investigadores que permite la realización de estudios sobre la evolución económica de un país o región y su comparación con otros países o regiones. Desgraciadamente, todavía no se ha podido alcanzar un consenso parecido en temas sociales. Los distintos intentos de crear un sistema de indicadores sociales (ONU, Eurostat, OCDE, INE...) han coincidido en la mayoría de los temas que se deben tratar, pero no parece que esté tan claro cuáles serían los indicadores concretos para cada campo, ni la forma de medirlos, ni la periodicidad de la recogida de datos, ni el nivel de desagregación de los mismos. Somos conscientes de la imposibilidad de medir todos los aspectos de todos los fenómenos sociales, pero en algunos de nuestros estudios hemos padecido las lagunas que la información estadística actual presenta, ya sea por falta de datos o por la no periodicidad de los mismos, incluso en temas que creemos son importantes, como la evolución de la sociedad civil (se conoce, por ejemplo, el número de partidos políticos, sindicatos o asociaciones de cualquier tipo, pero se ignora el número de afiliados o asociados).

Otro problema que hemos sufrido en estos años es la dificultad para acceder a determinados datos que o bien no estaban disponibles para su uso público o no se facilitaban en un tiempo prudencial, haciendo así imposible su incorporación al estudio. Las distintas Administraciones Públicas siguen siendo muy reacias a facilitar información estadística que habitualmente no se publica.

Pero tal vez el principal problema sea el enorme retraso que acumulan algunos indicadores hasta que son publicados o están disponibles. Es complicado realizar análisis sobre la evolución de una sociedad si los datos sufren un retraso de tres o cuatro años. Es difícilmente explicable que a día de hoy las últimas cifras definitivas sobre alumnado en enseñanzas preuniversitarias sean del curso 2000/01, que los datos más recientes sobre visitantes a museos sean del año 2000 o que los de actividad hospitalaria y de pruebas diagnósticas no pasen de 1998.

Creemos que es muy importante construir un sistema de indicadores sociales amplio, fiable y con una periodicidad que permita recoger los cambios que se producen en la sociedad. Para ello será necesaria una buena coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas poseedoras de los datos (ayuntamientos, comunidades autónomas, ministerios e institutos de estadística). Un sistema de indicadores sociales que llegase a ser aceptado por todos (investigadores, políticos, periodistas, etc.) podría evitar la eterna discusión sobre la validez y fiabilidad de los datos en la que encallan muchos análisis sociales.

Siendo necesaria la información estadística en cualquier circunstancia histórica, existen determinados momentos en los que, si cabe, la disponibilidad de datos adquiere un carácter fundamental. Se trata de ocasiones en las que, como ocurre en la actualidad, la sociedad está debatiendo grandes problemas que exigen adoptar decisiones de gran alcance político y social. En este caso, si se carece de datos, las partes enfrentadas se ven obligadas a limitarse a esgrimir argumentos ideológicos de difícil acomodación. En el supuesto de que existan cifras, pero sean irreconciliables por proceder de fuentes dispersas, tener referencias temporales desiguales o partir de metodologías dispares, los diferentes interlocutores se verán abocados a no poder racionalizar un debate que, para poderse realizar, exigiría bases objetivas en que poderse apoyar. Por citar sólo algunos, que han tenido y tendrán presencia destacada en nuestro Informe, podríamos señalar la financiación autonómica y la cohesión política de España, la tipología y las causas de la delincuencia y de la inseguridad ciudadana, los datos básicos de la población española y la inmigración o el análisis multidisciplinar del problema del agua en nuestro país.

## I. EXCLUSIÓN SOCIAL

Al dar cuenta en nuestros “Informes naranja” de la realidad y el cambio de la sociedad española desde los últimos diez años hemos pretendido realizar el análisis directo e indirecto de la exclusión social. No ha sido tratada como un tema definido o aislado. Más bien actuó como criterio, expresado con mayor o menor fuerza, en la mente de los diferentes equipos. Si tenemos presentes todos los capítulos o apartados autónomos de los diez Informes publicados hasta ahora, comprobaremos que al menos un tercio de los 91 análisis tiene una relación muy próxima con la temática de la exclusión social y los servicios sociales. El *Informe España 2001* se dedicó por entero al tema de la exclusión social; se abordó tanto desde el análisis teórico como desde algunas de sus principales manifestaciones en determinados grupos y procesos sociales.

Ahora nos proponemos hacer una reflexión de orden cualitativo sobre el tema a propósito de su evolución a lo largo de estos años tal como ha quedado reflejada en nuestros Informes. Aunque se tratan todas las cuestiones concernidas por la exclusión social, se hace más énfasis en el Estado de Bienestar; de ahí que concentremos nuestra atención en los campos convencionalmente más asociados al mismo. El resultado tendría que ser un mapa crítico de nuevas direcciones para el futuro.

El *Informe España 2001*, al que acabamos de referirnos, es una evaluación de la exclusión y a la vez una resituación que despliega una nueva agenda de temas para el futuro. Si se quiere analizar la presencia de la exclusión y lo excluido en los diez Informes de la Fundación Encuentro y se comienza leyendo este Informe para después examinar minuciosamente el resto de la colección, se tiene la impresión de coherencia y a la vez de una evolución positiva de la misma que se muestra en la propia ordenación de las secciones de la obra. Por ejemplo, la sección económica comienza en el *Informe España 1993* con el título “Economía española” y al año siguiente se denomina “Producción y competitividad”. Ése será durante dos Informes el epígrafe bajo el que se acojan temas como la energía, el sector público o la estructura empresarial. Pero la reflexión del *Informe España 1995*, “Crecimiento económico y desarrollo social”, va a suponer un cambio en el enfoque intencional de la sección. A partir del año siguiente se llamará “Producción y desarrollo”, dándole un corte más dirigido a los fines sociales de la economía; dos años después asumirá otra modificación: “Crecimiento y desarrollo”, conformándose a la inspiración de aquel artículo de 1995 que se convierte en mascarón de proa de la forma de entender la economía, siempre con una presencia muy destacada en el análisis que se hace de la realidad española. Ese título será el que perdure hasta la actualidad.



En resumen, nos encontramos con una convergencia más expresa de los contenidos económicos con las cuestiones de desarrollo que son la base de la inclusión, con una tesis central: una sociedad más cohesionada es económicamente más potente tanto desde el criterio del crecimiento como de la productividad, la confianza y la sostenibilidad. También la sección dedicada a bienestar social, a partir del *Informe España 1998*, introdujo en su título la expresión “cohesión social” y desde el siguiente Informe “integración social”, haciendo más explícita la presencia analítica de la cuestión central<sup>1</sup>. El Informe de la Fundación Encuentro sobre la realidad social de España nunca se ha convertido en un informe sobre temas de integración social, pero sí es un estudio donde la integración social ha sido un criterio permanente.

## 1. El giro de la exclusión

Cuando la exclusión social se aborda como temática, su potencialidad procede del enfoque que permite examinar la sociedad estructuralmente. La perspectiva de la exclusión, la pregunta a quienes son víctimas de las dinámicas del sistema, nos permite visibilizar las estructuras profundas y desvelar los hechos marginales. La exclusión social, más que un eje temático, es un eje analítico. La perspectiva de la exclusión nos acerca de manera privilegiada al conocimiento de la sociedad desde dentro y tiene la primacía ética para la valoración de la misma. Desde esta convicción, cabe preguntarse por la presencia de la exclusión en los sucesivos Informes, tanto desde la visión temática como desde la perspectiva epistemológica y normativa.

Los analizadores o reactivos son conocidos como instrumentos químicos que permiten conocer la naturaleza de un material. Esa propiedad también es parte de la exclusión: la exclusión social posee una naturaleza analítica para conocer internamente la morfología y el sentido de una sociedad. Como sostiene Joaquín García Roca, la exclusión es una cualidad del sistema, no del sujeto, quien la asocia con una relación y no con una cualidad personal. En resumen, la noción de sufrimiento social ha evolucionado de ser un tema de residuos (“lo todavía no...” o lo truncado) a ser un analizador vertebral e histórico del sistema. El término “exclusión” in-

---

<sup>1</sup> La secuencia de los temas de exclusión desvela claramente la evolución de los Informes hacia una mayor integralidad. En la serie, un primer tema emerge entre las tendencias de la sociedad española, en los siguientes volúmenes se incorpora como un factor lateral y unos volúmenes más tarde es objeto de uno o más capítulos. Así ocurre con la cuestión de la familia, los inmigrantes o los mayores, por ejemplo. Poco a poco van ganando peso en los Informes y marcan la agenda de investigación. En los nuevos capítulos dedicados a estos temas, se hace síntesis de los anteriores tratamientos y se les hace avanzar de modo que el último documento es resumen y a la vez evaluación crítica de los anteriores.

tenta acoger ese giro. En este documento mostraremos cómo la agenda contra la exclusión social ha tenido una presencia notable; pero sobre todo haremos ver cómo ha sido una perspectiva que anida con profundidad en la mirada del autor colectivo que desde la Fundación Encuentro ha ido generando los Informes sobre la realidad social española.

En muchos estudios se ha señalado que “exclusión social” es un concepto más comprensivo que “pobreza” o “marginación” para explicar el fenómeno de la producción de desigualdades e infradesarrollo de personas y colectivos. También nuestros Informes recogieron tempranamente esta orza conceptual desde la pobreza a la exclusión, que en el panorama internacional se produjo a principios de los años ochenta y en España podemos rastrear a finales de esa década.

La principal novedad de las teorías de exclusión es la superación del fuerte economicismo de las teorías de la pobreza, deudoras de las viejas teorías de clase, para instaurar una visión sistémica de la producción de injusticia que opera causalmente desde fenómenos culturales, políticos y sociales, además de económicos, y que tiene consecuencias interdependientes también en todos esos ámbitos. La multicausalidad de la exclusión no es discutida en la actualidad, pero sí el posible abandono de la tesis de la primacía de las causas económicas.

Nuestros Informes son testigos del giro analítico de la exclusión social y valoran detalladamente el cambio conceptual; no entran discursivamente en esta discusión, aunque siguen dando una gran importancia a las cuestiones laborales a la hora de analizar y reparar la exclusión. Somos conscientes de lo inacabado y fluido del concepto de exclusión (*Informe España 2001*, p. 53). Algunas voces han considerado que el énfasis marcado sobre la noción de exclusión es coherente con una cierta evaporación de los análisis más materialistas del sufrimiento social que el sistema inflige a grandes capas de la población. Igual que la visión de los papeles sociales y la conciencia de clase de los individuos se desvanece en estilos subjetivos de vida, pudiera parecer que la clase social se volatiliza en los componentes más sociales, políticos o culturales de la máquina de la desigualdad. Los componentes jerárquicos se disuelven dentro de concepciones más “comunitarias” o “subjetivas” de dentro/fuera.

Los trabajos sobre el término “exclusión”, dada la globalidad y multifactorialidad de la cuestión, operan con un concepto reticular, un conjunto de fenómenos que son rodeados por el resultado del confinamiento sin participación social y muchas veces sin recursos para el desarrollo suficiente. El reconocimiento de las múltiples consecuencias sistémicas del sufrimiento social (aquel generado injustamente por la estructura o dinámica de la sociedad construida) y de las muchas causas que intervienen (desde causas íntimas de carácter personal hasta factores históricos de escala mundial) en distintas escalas y con diferentes racionalidades, ha des-

plegado un amplio mapa que ha abierto nuevas líneas de investigación e intervención, pero al que algunos diagnostican que le falta una “geología” coherente. Existen nuevas propuestas que buscan materializar la red conceptual alrededor de la exclusión, como son las teorías de capitales, que despliegan un abanico de capitales sociales, culturales y patrimoniales capaz de dar cuenta de muchos de los fenómenos en términos materiales.

En lo que sí hay acuerdo es en la insuficiencia de las viejas teorías de clase y de pobreza<sup>2</sup>, por su excesivo economicismo; y un signo de confianza para seguir en la dirección apuntada por la pista de la exclusión es que viene guiada sobre todo por la proximidad a la fenomenología del sujeto que sufre socialmente, no por una brújula doctrinal. Lamentablemente, el giro teórico y normativo que ha implicado el paso de la red conceptual de pobreza a la de exclusión no se ha dado en el campo del Estado de Bienestar que, especialmente en nuestro país, continúa anclado en viejas políticas antipobreza más o menos parcialmente reformadas. Sigue predominando una visión economicista y cuantitativa del sufrimiento social y, por tanto, las políticas públicas siguen presas de un enfoque centrado en los medios más que en los métodos; lo que podríamos denominar “recursismo”. La misma concepción del trabajador social que opera socialmente como mediador y gestor de recursos es deudora de esa visión economicista. Esa idea refuerza una dinámica de donación de lo que se puede tener entre el que tiene y el que no: es decir, una dinámica estratificada, jerárquica y paternalista del proceso de liberación de la exclusión. El avance en la clarificación conceptual y articulación teórica del fenómeno de la exclusión social es visto como una misión urgente en el *Informe España 2001* (p. 62), como condición necesaria para construir indicadores que permitan conocer su extensión y evolución y para el diseño de políticas de inclusión.

Como vemos, la exclusión es una idea que contempla más globalmente el conjunto de causas y efectos del sufrimiento social. Por ello, rastrear su presencia en nuestros Informes sobre la situación de España nos lleva a analizar todos los capítulos de la obra. En algunos, el contenido (por ejemplo, “Ciudadanía y discapacidad” en el *Informe España 2000*) se identifica fácilmente como un tema propio de la exclusión; en otros, el fenómeno es abordado indirectamente (es el caso del capítulo “Familia y escuela”, en el *Informe España 1996*); finalmente, otros capítulos no están relacionados con la temática convencional de la exclusión, pero son fundamentales para su progreso (verbigracia, “Sociedad civil española y responsabilidades colectivas”, *Informe España 1998*).

---

<sup>2</sup> “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” (*Informe España 2001*, p. 57).

## 2. Nuestras claves de interpretación

Los Informes de la Fundación Encuentro atienden a lo descriptivo, lo valorativo y lo propositivo: fijan diagnósticos y apuntan programas. No siempre en igual medida en cada tema, pero con proporcionalidad en el conjunto. Sin embargo, no son ajenos a los avances teóricos de la reflexión sobre la realidad de la sociedad. En los Informes encontramos marcos explicativos de última generación, muchas veces explícitos por la presencia de algunos de los autores que protagonizan esos avances. En un escrito de la naturaleza del que tenemos entre manos, lo más sustantivo es analizar esos marcos de fondo sobre los que pivotan los análisis particulares. Esta corriente de fondo, aunque más especulativa, es quizás sobre la que más puede avanzar la optimización de nuestros estudios.

Esta obra sobre la realidad social de España, con diez volúmenes ya publicados, es difícilmente comparable, porque es única en su género en nuestro país. No existe ninguna serie con esa continuidad, pese a que ha habido varios intentos. Existen informes cíclicos basados en temas específicos (Informe sobre Movimientos Sociales de Abengoa, Informe de Juventud del INJUVE o de la Fundación Santa María, Informe sobre Estado de Bienestar de la Fundación Hogar del Empleado, etc.), pero ninguno con una voluntad de integralidad y progresividad que da tanto valor al último volumen como a la lectura longitudinal de toda la colección. Una de las principales aportaciones de la Fundación Encuentro al género de los informes que se redactan en nuestro país es el énfasis en la integralidad y la perspectiva histórica. Es difícil hacer esa reflexión longitudinal de la serie evitando la tentación de enjuiciar los temas más tempranos con criterios del momento actual. Por tanto, sería precisamente en los marcos donde se podrían hacer las lecturas más útiles.

El marco interpretativo de la exclusión en nuestros Informes se articula en torno a una serie de ejes que se dibujan con cierta nitidez en la lectura retrospectiva y conjunta de los volúmenes publicados. Creemos que son una aportación interesante para el conjunto de estudios especializados y actuaciones políticas sobre la exclusión social.

### 2.1 Tesis civilista

En el tratamiento de la exclusión, y del resto de los temas, hay una fuerte preocupación intencional y estratégica por la cultura cívica como un factor que crea exclusión, quizá incluso uno de los principales *exclusógenos*, y, a la vez, como el principal factor histórico de inclusión. Hay una visión de los excluidos dentro de una teoría más general de la ciudadanía que está en la base, por ejemplo, de su tratamiento de las políticas de garantía de rentas, donde no se enfoca como la acción frente a la persona en

exclusión sino sobre todo desde la condición y los derechos de ciudadanía. Esta visión civilista de la exclusión tiene dos secciones: una *renaturalización* civil del excluido y una estrategia de inclusión.

♦ La persona excluida no es tratada como tal, sino como un ciudadano que, en un sistema político de contratos, solidaridades y derechos, sufre una serie de contradicciones que violan la sustancia del mismo sistema. El excluido supera su pretendida naturaleza de acontecimiento, error, azar, accidente, castigo o pecado para *renaturalizarse* como un sujeto cívico. El excluido es, como asunto público, en primer lugar un ciudadano y cuando en los Informes se lleva esa propiedad al extremo supone una serie de consecuencias constitucionales y culturales que enfocan de otro modo las políticas de inclusión. Sin maximalismos, la perspectiva cívica de la condición del excluido está muy presente en nuestros estudios y supone quizás la principal línea de avance en las políticas de inclusión de los últimos años.

♦ Es muy característico de nuestros Informes la permanente invocación a la cultura cívica, tanto dirigida a las disposiciones individuales de los ciudadanos como a la cultura pública de las instituciones. Esa orientación lleva a que el análisis sea muy reticular: vincula las distintas escalas de los fenómenos en un único sistema interdependiente que une la opinión de los individuos con los usos instituidos en las entidades más generales. Los problemas dentro de esas instancias generan sufrimientos sociales a los ciudadanos; son causa *exclusógena*. A la vez, la prioridad estratégica de la cultura cívica significa que es una de las operaciones más estructurales y multiplicadoras que pueden solucionar los problemas de exclusión. Es coherente: si su idea es que el excluido es epistemológicamente un ciudadano (es decir, el conocimiento alrededor del problema se organiza desde la premisa de su naturaleza ciudadana), los asuntos se enraizan en las contradicciones de la propia cultura cívica del país y los movimientos operados en ésta tienen efectos que cambian angularmente el marco de las situaciones de exclusión.

## 2.2 Tesis del sujeto

El marco teórico con el que los Informes interpretan la realidad de la exclusión se asienta sobre la primacía cívica, el protagonismo de los actores y, relacionado con ambos, la centralidad del sujeto. Las viejas políticas sociales se caracterizaban por el monopolio por parte del Estado de las prerrogativas del sujeto histórico que empuja el progreso. La consecuencia de esta visión, todavía presente, sobre todo de forma latente, en las prácticas de la mayoría de las instituciones públicas, es la sustracción estatal de todos los procesos de conocimiento y realización alrededor de las políticas sociales. Desde esa óptica, el Estado se entendería no sólo como el admi-

nistrador sino como el propietario patrimonial de todos los fenómenos públicos, que, a su gracia, delega ámbitos de intervención y de gestión.

Los servicios sociales en España responden a esa visión, aunque intentan avanzar hacia otra que divida el trabajo social de la solidaridad entre todos los agentes. El sujeto era el principal afectado, ya que era sólo destinatario bien de demandas bien de prestaciones: en las viejas políticas de bienestar, la Administración se dirigía a *un esquema de persona* del mismo modo que el economicismo trabajaba sobre el supuesto del *hombre económico*. En ese esquema desaparece el sujeto, que es silenciado y estandarizado. Este tratamiento se ve agudizado cuando el sujeto con el que se trata es una persona excluida. Las verticalidades y estereotipos se intensifican bien desde una lógica patrimonialista, bien desde una práctica paternalista. En ambas, el sujeto es sólo destinatario y su acción no debe oponer resistencia a la intervención de la Administración, que la aplica discrecionalmente, de modo semejante al médico que hace clínica sobre el paciente. En el caso del paciente médico, la persona se desdobra entre sujeto y cuerpo, por lo que el sujeto sólo asiste pasivo a la intervención sobre su cuerpo, un tercero que permite el distanciamiento. En el caso de los excluidos, parece pedírsele al sujeto que se enajene de su propia biografía.

Estas viejas formas todavía persisten como modelo latente en la acción administrativa, pero muy manifiestas en áreas como infancia, mayores, minusválidos psíquicos o prisión. Las consecuencias personales son lamentables para el sujeto; para acogerse a una ayuda tiene que autoidentificarse con todos los estigmas y tiene que alienarse de su biografía. Pero también son negativas si atendemos al fracaso de este tipo de políticas, tanto en sus contenidos como en sus formas. Los viejos modos producen pasividad en el sujeto, desincentivan las redes sociales a su alrededor y atomizan artificialmente los problemas. Mientras que los problemas son creados socialmente por dinámicas estructurales, se intentan solucionar individualmente a través de prestaciones.

En los primeros años noventa emergen las críticas generalizadas hacia los modelos pasivos de servicios sociales en todo el mundo y se busca la concepción de políticas activas. El caso del empleo ha sido ejemplar: de la estrategia de "sellar el paro en la ventanilla" se pasa a las políticas activas de empleo que buscan la proactividad del sujeto. El sujeto comienza a reaparecer como un recurso de primera magnitud para el progreso de su propia situación y la dinamización de los servicios sociales por la interacción con él. No obstante, todavía hay mucho por avanzar. Las últimas investigaciones sobre inserción laboral muestran graves insuficiencias precedentes, principalmente, de no haberse tomado en serio la centralidad del sujeto. Todavía el sujeto participa en procesos estandarizados de información y orientación laboral, se le aplican homogéneamente programas de optimización curricular, etc. Los programas más innovadores, los menos,

ponen al sujeto en el centro del asunto, no a los programas subvencionados o a las metodologías aprobadas, y buscan en un equipo, en diálogo con él y su entorno (familia, amigos, etc.), cuál es el itinerario más adecuado y las pautas para ir evaluando su eficacia y modificación.

Éste es precisamente el principio que rezuman todos nuestros Informes, especialmente en el tema de la educación, y que abre varios campos de innovación por los que tendrá que avanzar la política social, incluso aquella que es más propia de la Administración: participación en los diseños de políticas, personalización, atención a la singularidad, evaluación de la acción mediante encuestas de satisfacción, seguimiento personalizado, ponderación de las condiciones personales de factor caracteriológico, biográfico, familiar, etc.

### 2.3 Tesis del actor

Una de los aspectos que más llama la atención a los lectores de nuestro Informe es la particular semántica que utilizamos, en particular la expresión “Red de los Fenómenos” (que alude a la globalidad, la integralidad, la relación entre distintas escalas y la interdependencia) y la centralidad del concepto “actores”. En efecto, el segundo punto de su marco interpretativo es consecuencia de la *metodología del actor* que se aplica a todos los asuntos que acomete. Bajo esa idea se hallan dos concepciones que afectan a la teoría de la exclusión:

- ♦ El progreso es resultado de emprender proyectos históricos que son movilizados por actores históricos. Al respecto, una de las características del fenómeno de la exclusión es su heterogeneidad: es difícil hallar rasgos comunes perceptibles por los propios excluidos; la multiplicidad de *exclusógenos* está desmadejada y resulta difícil encontrar el cabo de cada hilo conductor en el proceso excluyente; hay que tratar de articular explicaciones y estrategias compartidas; a veces, los principales excluidos no lo eran antes; sufren la exclusión en virtud no de una condición fija, sino de una probabilidad de riesgo; su temporalidad se escapa con frecuencia al tradicional encadenamiento causal, lo que dificulta la conciencia de colectivo y la organización como sujeto social. No obstante, en los sucesivos Informes hemos ido analizando distintos colectivos que están en condiciones de construir actores públicos, como son los inmigrantes de países empobrecidos o las personas mayores.

- ♦ Esta metodología supone también que las estrategias de inclusión más eficaces son las diseñadas e implementadas con la participación de los actores destinatarios. La participación es uno de los ejes temáticos más importantes de los Informes, como pone de manifiesto la presencia de una de las contribuciones más tempranas en nuestro país a la reflexión sobre

la sociedad civil o el Tercer Sector, en el *Informe España 1998*. El impacto que esta cuestión tiene sobre la exclusión queda atestiguado tanto en el amplio papel que tiene el ámbito de los servicios sociales en esa ocasión como en el que se le otorga a la participación del Tercer Sector en el *Informe España 2001* al analizar las políticas de inclusión. El papel de los sujetos sociales en el diseño e implementación de las políticas sociales de las que son destinatarios es quizás el segundo asunto donde mayor avance puede producirse en la lucha contra la exclusión. El enfoque de los fenómenos de exclusión desde la metodología de los actores creemos que es una innovación importante y significativa.

En consonancia con ese principio establecido en el marco de interpretación, en los Informes se hará de forma sistemática una pregunta a los distintos temas o perfiles que trate: ¿cuáles son los actores? Convendría desvelar más claramente los actores ocultos en las “microrredes” de los servicios sociales cotidianos en campos como la infancia, la prisión, las mujeres maltratadas o las personas sin hogar. Equivaldría a descubrir una serie de andamios, que no son muy visibles para la opinión pública y que están sirviendo para construir un actor colectivo. La exclusión no sólo dificulta la creación de actores colectivos, sino que modifica muy severamente la forma de sus organizaciones: igual que la exclusión secciona al sujeto, también fragmenta y torsiona sus organizaciones. Así pues, será difícil encontrar actores organizados al viejo estilo corporativo, más bien serán redes micro, cotidianas y locales sumergidas en las comunidades primarias, dentro de otras entidades.

## 2.4 Articulación de ámbitos y territorios

En nuestros Informes, una de las principales tesis de interpretación de la realidad es la articulación de todos los ámbitos concernidos en un solo proceso. Especialmente relevantes son las unidades territoriales y la familia.

□ La presencia permanente de una sección destinada íntegramente a la perspectiva del territorio es testigo del relieve de este factor. En las secciones territoriales de dos de los Informes del último trienio se han tratado temas directamente relacionados con la exclusión social, pero muchas de las cuestiones de años anteriores estaban conectadas, como es el caso de la movilidad geográfica o la participación ciudadana en la política local. La persistencia del factor territorial es una tesis crecientemente contracultural en un tiempo en el que cada vez se destaca más la deslocalización de las empresas, la cultura y los sujetos, así como la entrada en un *tiempo ahistórico* de flujos. En el tratamiento que a lo largo de los diez volúmenes del Informe se hace de las cuestiones de la exclusión, la descentralización



y la actuación multiterritorial es una constante analítica, no sólo por pragmatismo, sino que se sostiene firmemente como un principio democratizador. Las teorías de la exclusión han corrido el riesgo, en algunas de sus versiones, de una excesiva deslocalización a propósito de la globalización. La corrección territorial que proponemos en nuestros análisis viene a apoyar las interpretaciones que logran explicar la globalización de gran parte de los *exclusógenos*, junto con la progresiva *lugarización* de los excluidos. La perspectiva del lugar es un principio que la teoría de la exclusión está ya reintegrando en su modo de pensar el sufrimiento social.

□ Desde el primer Informe, la familia aparece como un actor estratégico de primera línea, una entidad sin la cual no es sólo imprudente, sino incluso ilegítimo diseñar la política social. Son ya varios los autores que han establecido la necesidad de integrar el factor familiar de forma transversal en todas las políticas sociales. Su tratamiento en nuestros Informes tiene un largo recorrido y está muy ligado a las cuestiones de la exclusión y el bienestar.

▶ En el Informe primero, *España 1993*, el capítulo sobre protección social de la infancia trata en realidad el tema de la política de familia, que ya era anticipado en un apartado de la Parte Segunda bajo el epígrafe “La cohesión en los hogares españoles”. Este análisis presenta una mujer “cuarteada” por sus diversas funciones (p. 82) y constata que la mayoría de las familias españolas mantiene la conciencia de su función social de solidaridad y transmisión de valores. Es una aproximación intencional más que exhaustiva que señala sobre todo la constante presencia del tema en la agenda de los Informes.

▶ El siguiente volumen, *España 1994*, publica otro apartado en la Parte Segunda con el expresivo título “Una sociedad en busca de familia”. Efectivamente, se sostiene con sólidos indicadores que “la sociedad y los españoles buscan la relación familiar” (p. 37). Se demanda un nuevo enfoque de las políticas públicas en el que se atienda a la familia como un factor positivo e imprescindible de solidaridad.

▶ En el *Informe España 1996* se aborda la relación de la familia con la escuela bajo la tesis de “dos mundos que no se encuentran”. Los vínculos de nuestro análisis con la exclusión social en este ámbito se aprecian cuando se señala la impotencia de los profesores ante los alumnos problemáticos o la comprensión del docente como un mediador en situaciones conflictivas de la familia e incluso oficiando de padre en ausencia grave de éste (p. 236-237). Como se afirma en otros capítulos de la colección, la calidad de la educación pasa por la integración de los alumnos en riesgo de exclusión, reforzando

los recursos escolares, implicando a las familias en la intervención y reorientando los itinerarios curriculares.

► Finalmente, en el *Informe España 2002* dedicamos un amplio capítulo a la familia como “proveedora de bienestar”, donde se muestra que el crecimiento de la autonomía de los miembros de la familia no ha erosionado la solidaridad conjunta. No se ha debilitado la prestación de ayuda, necesitada de tiempo y dedicación; al contrario, la solidaridad intergeneracional refuerza la familia vertical, excepto en las tareas domésticas. No obstante, la ayuda permanente de alta dedicación a personas dependientes (mayores, niños, enfermos, discapacitados) se reserva a situaciones de urgencia. Se demandan cuidadores externos, aunque esto no significa menor afecto, implicación o disposición a ayudar en caso de que no haya otra solución.

Como se ve, la familia es considerada a lo largo de los Informes como un actor indispensable para el diseño de las políticas sociales, cuestión que hoy apenas se discute, pero que entonces se formulaba en un momento en el cual tenía una fuerte contraculturalidad respecto a ciertas doctrinas ideológicas. La perspectiva de familia se realiza desde su potencialidad proveedora de servicios y también como ámbito deseado por las personas para vivir su proyecto vital. No obstante, todavía es una dimensión que no se ha incorporado seriamente en las políticas sociales. Excepto la disposición legal para la participación orgánica de los padres en la escuela (intención que ha fracasado en la mayor parte de los casos), la familia apenas ha sido tenida en cuenta en el diseño de dichas políticas. Aunque parecía necesario un énfasis en la soberanía del individuo y una liberación del modelo dominante de familia nuclear convencional en favor de una visión más plural, la familia es una herramienta y un fin indispensables. De hecho, a finales de la década de los años noventa, todos los partidos socialdemócratas modificaron su doctrina tradicional para abrir un espacio tímido, pero no hermético, a las políticas de familia y al papel de ésta en las políticas públicas.

## 2.5 Tesis de la diversidad

La diversidad es uno de los principios que más aparecen en nuestros Informes como una característica estructural de la segunda modernidad. Presenciamos, efectivamente, una complicación desconocida en la historia por la legítima irrupción de las singularidades en las plazas públicas, pidiendo poder dar, en muchos casos, lo mejor de sí. Es un dinamismo que tiene numerosas manifestaciones: la interculturalidad, la pluriétnicidad, el ecumenismo, los derechos de las minorías, el pluriconfesionalismo, la secularización, la europeización, la globalización, los localismos y naciona-

lismos, la diversificación de formas familiares y domésticas, las generaciones cada vez más cortas y diferenciadas, la igualdad de géneros, la creación de nuevas identidades sexuales, las generaciones futuras, la recuperación de la memoria de las generaciones anteriores (como la de los exiliados o las víctimas), la progresiva autonomía reflexiva de los individuos y entidades, el mayor papel de los niños como constructores de su propio proyecto, el progresivo avance del Tercer Sector, etc.

En todos estos signos hay una diversificación de los sujetos con distintas creatividades y singularidades que no resisten una igualación republicana. Son sujetos cuyas contribuciones hay que incorporar con innovadoras sinergias que sólo surgen cuando éstos establecen nuevas formas de comunicación y comunidad.

La exclusión se ve afectada muy directamente por esta dinámica de progresiva diversificación, ya que la misma multiplicación de perfiles y enclaves de exclusión es parte sustancial de la actual situación, además de que algunas diversidades son objeto de rechazo social. A la vez, la diversidad y singularidad está en el centro de las innovaciones en los servicios sociales y del mismo proyecto de emancipación de los excluidos. La participación civil es el eje histórico que ha vertebrado el progreso democrático en la modernidad, el proceso social que ha constituido un avance cualitativo en el devenir humano. Estimamos también que, desde una perspectiva histórica amplia, el eje que articula este devenir de la sociedad humana ha sido la emergencia de diversos sujetos sociales con sus singularidades y su implicación en la construcción de la razón de la comunidad política. Sujetos diversos, que toman su legítima parte en la deliberación y decisión de la vida pública aportando sus patrimonios primarios, producidos en el seno de sus comunidades culturales o de base. Sujetos individuales y sociales, que contribuyen con sus peculiares perfiles a enriquecer la deliberación pública y que se empoderan progresivamente para corresponsabilizarse en las decisiones. Esos sujetos se manifiestan y organizan las aspiraciones más significativas, principalmente en el ámbito de la sociedad civil.

## 2.6 *Tesis de lo cotidiano*

La mirada sobre la exclusión es muy susceptible de maniqueísmos e idealismos que pueden agravar los problemas ya existentes. Por ello hay que adoptar análisis que perciban de forma realista lo que realmente les acontece cotidianamente a los sujetos. El examen de la cotidianidad y no de los modelos ideales es crucial y esa mirada templada y detallada es una nota que se halla especialmente en algunos análisis de nuestros Informes. Particularmente, en los dedicados a la inmigración, tan sujeta a extremadas posturas, crudamente normativas o autoritariamente tácticas. Se per-

cibe como trasfondo una pregunta: ¿cómo afecta esto en el día a día al ciudadano que tiene que convivir con el fenómeno? La cotidianidad se esconde detrás de los indicadores de mentalidades o algunos indicadores indirectos que pueden verse influidos por la presencia de inmigrantes, como el acceso, quizás competitivo, a la vivienda o a los servicios sociales en algunos sectores de la población.

El principio de cotidianidad es vital en el estudio de la exclusión. Precisamente los esquemas economicistas de los excluidos han pecado de ceguera respecto a cómo realmente se gasta la gente el dinero. Se ha proyectado sobre los sujetos excluidos un análisis economicista que es fruto no de la experiencia vivida de los excluidos sino de la ideología burguesa que mira de modo mercantilista su vida y la ajena. El “pobre” generalmente ha sido, bien una imagen invertida de todo lo que el burgués dice de sí mismo, bien una imagen del yo interno que culpa a cada conciencia altiva de su dominación del pobre. Los estudios etnológicos de los años setenta sobre cómo viven los excluidos no lograron dominar el panorama de conocimiento sobre la realidad. Esto provoca que el conocimiento que hay para diseñar políticas o para evaluar los efectos de muchas políticas sea insuficiente o falso. La fenomenología de lo cotidiano en el campo de la exclusión marca un principio metodológico de primer orden.

## 2.7 Principio de “partenariado”

El eje histórico de participación es un proceso dialéctico conflictivo, ya que pone en el mismo centro de la teoría la cuestión de la dominación. La lucha militante por lograr mayores grados de libertad, y a la vez responder a las necesidades de bienestar de la población, ha ido asentando sistemas públicos que, en función de determinados grados de libertad, han ido produciendo bienes públicos. Así, la creación de sistemas garantistas de bienestar (salud, educación, etc.) se hizo sobre unos determinados grados de libertad de elección por parte de la ciudadanía. La larga etapa socialdemócrata optó por una distribución igualitaria de bienes, introduciendo coeficientes de desigualdad inicialmente según criterios de clase socioeconómica, sobre todo en relación con el nivel de vida o capacidad adquisitiva y posteriormente también en relación con las oportunidades de mercado (jóvenes, mujeres, etnias, mayores de cincuenta años, hogares monoparentales, etc.).

La sociedad ha ido madurando una disponibilidad a lo público desde claves igualitaristas y ese proceso ha estado pilotado desde el poder estatal ejecutivo. No ha sido un camino libre de obstáculos: ha tenido que doblegar la voluntad de muchos y muy poderosos. Los conflictos de orden religioso, étnico, nacionalista, localista, etc., dada la debilidad estructural de un sistema no suficientemente garantizado, tuvieron que ser parcial-

mente aplazados y desplazados de la esfera política con el fin de asegurar el consenso en las directrices maestras del proyecto de Estado.

La segunda etapa de la obra de Rawls ha servido especialmente de sustentación teórica para las fórmulas de la neutralidad pública. Con mayor expresividad han sido articuladas desde algunas posiciones del republicanismo cívico, que entiende que, con el fin de blindar la deliberación pública frente a los intereses particularistas, hay que aislar el ámbito tanto de la dirección política como de la Administración. Dicho ámbito estatalista pretende una racionalidad específica propia de las cosas del Bien Público diferente de las racionalidades primarias de la sociedad civil que "objetive" los procesos y los haga "neutrales". Pero en realidad está formada por los elementos de una tradición concreta que pasa a constituirse en la Razón Pública.

En dicha Razón Pública hay un principio consagrado que separa lo público y lo privado. La participación del Tercer Sector es entendida como cesión o delegación vigilada. Pero lo privado no es igual a lo particular ni lo público estatal evita el particularismo. Ese esquema dual público-privado es una creencia que obstaculiza las respuestas desde el Tercer Sector a las nuevas necesidades de la comunidad política. Existen numerosas realidades de entidades civiles que realizan funciones públicas y entidades públicas de titularidad social, cuyos resultados abren posibilidades muy esperanzadoras para una transformación progresista del Estado de Bienestar.

La participación de la sociedad civil y, más concretamente, del Tercer Sector puede hacerse con distintos grados de apertura, pero las posibilidades transformadoras de una incorporación plena de la nueva arquitectura civilista necesitan algunos cambios en la cultura política en clave de diversidad, autogestión, empoderamiento, inclusión, convivencia y participación. Hay que superar las estrategias defensivas, lo que no significa aniquilar la tradición igualitarista, sino saber innovarla prudentemente en un itinerario de reflexión-acción participativa.

Lo que en su momento fue una contención de las libertades para garantizar cierto desarrollo, una precaución profiláctica para proteger el régimen de bienestar de los seculares conflictos de convivencia, puede llegar a convertirse en un signo de debilidad del modelo de democracia que hemos implementado, ya que parecería incapaz de hacer convivir en la esfera política a los que ya conviven y colaboran en la sociedad civil. Sólo la implicación pluralista de los actores civiles fortalecerá la democracia y hará visible la innovación del sistema de bienestar. Una cultura de lo público empecinado en resistir tras el dogma del estatismo debilita la democracia y no da respuesta a los desafíos más estructurales que van a precisar la implicación de todos los actores civiles disponibles e incluso la creación de una sociedad civil más densa y potente. Sin duda, esto acarrea nuevos riesgos y necesitará nuevas habilidades para tratarlos.

Actualmente hay que asumir los riesgos de innovación de las políticas de bienestar; y no como lujo o experimento: la lógica de la modernidad tardía nos impone la obligación de asumir riesgos para poder responder a un entorno desafiante. En efecto, los sistemas que no están arriesgándose a decidir caen en crisis crónicas que sólo el voluntarismo o el dogmatismo pueden maquillar temporalmente. Los desafíos al Estado de Bienestar son graves y los plazos para articular respuestas son progresivamente más cortos. La crisis cultural, económica, social y política es de tal magnitud que se requieren saltos cualitativos. La complejidad se introduce como un doble factor: es necesaria mayor complejidad en los procedimientos de imaginación y deliberación; es necesaria una solución que dé mayor complejidad al sistema para poder responder mejor a los retos.

El Tercer Sector es un componente crucial en esa doble complejidad que reta al sistema público. En primer lugar, se convierte en pieza clave para implicar más a los ciudadanos en la reflexión e implementación de las decisiones; funciona como sistema de información e innovación, permite triangular con mucha más amplitud las deliberaciones y hace más potentes los dispositivos de evaluación permanente. En segundo lugar, triangula la complejidad del sistema ejecutivo implicando más a los participantes y destinatarios, multiplicando las agencias que pueden intervenir e introduciendo un factor de alteridad lleno de posibilidades.

Hasta aquí la mirada a fondo sobre el marco interpretativo de la exclusión social en los Informes de la Fundación Encuentro. Hemos dedicado una amplia reflexión al *hardware* de la exclusión social, quizás lo más crucial. Ahora vamos a subir a un segundo nivel de análisis, la realidad de la exclusión y de los servicios sociales en España y su evolución, lo que podríamos llamar el *software* de la inclusión.

### 3. Exclusión social y servicios sociales

En el primer Informe, *España 1993*, encontramos una primera reflexión sobre la cuestión de la exclusión en un breve apartado de la Parte Segunda titulado “Indignación moral ante las desigualdades”, que refleja los resultados del *I Simposio sobre la igualdad y distribución de la renta y la riqueza* de la Fundación Argentaria. En dicho apartado se introduce la noción de exclusión social como un concepto que da cuenta de la nueva pobreza. También se destaca que, según una encuesta del CIS de 1993, el 73% de los ciudadanos entrevistados sostenía que la Administración trata a los ciudadanos de distintas maneras según sus perfiles.

En el segundo Informe, *España 1994*, hicimos una lectura de la solidaridad internacionalista bajo el epígrafe “Espectaculares en la solidaridad e insuficientes en el comportamiento cívico”. En él avanzamos la tesis

(p. 73) de que la alteridad de los extranjeros lejanos es atractiva para la mentalidad de los españoles pero que en cambio les irrita la de los conciudadanos próximos. Sería interesante seguir esta línea internacionalista para dar una visión más integral de la exclusión social en España.

El Informe *España 1995* incluye un capítulo, “Crecimiento económico y desarrollo social”, que incide directamente en la visión general de la cuestión de la exclusión social. Como ya hemos comentado, este apartado orientó el paradigma sostenible de economía que predomina en los análisis de la producción, la competitividad, el crecimiento y el desarrollo. La reflexión parte del diagnóstico de que domina un crecimiento de baja intensidad y de una noción bastante radical de marginación social: marginados son los que no participan en la creación de riqueza ni en el desarrollo social. De igual modo que la economía sólo salió de la encrucijada decimonónica por la resolución de la cuestión social obrera, el estudio señala al corazón de las nuevas contradicciones que pueden amenazar la sostenibilidad de la economía y lastrar su desarrollo haciéndola entrar en barrera hacia un nuevo desarrollismo: “La lucha contra toda forma de exclusión es el nuevo frente de la cuestión social” (p. 66). El documento apuesta por una conciliación de la lógica económica y la racionalidad social en una formulación común por la que la inserción social o cívica prevalezca en la modernización de la sociedad (p. 80).

Al respecto, en el primer Informe establecimos una tesis que se ha ido ahondando y enriqueciendo en el transcurso de los diez volúmenes: “Lo que hace competitivo a un país no es la pura economía, sino el orden social en su conjunto” (p. XXIII), con una clara incidencia en el ámbito de la exclusión. Por esto, “las políticas sociales no pueden seguir siendo marginales, adicionales –apéndices menores– y meramente nominales” (*España 1995*, p. 81). Es una crítica profunda al estado de las políticas sociales, fundamentada con análisis tanto económicos como propiamente sociales, que con el tiempo será ampliada en algunos aspectos y modificada según avanzaba el sistema de bienestar.

En el seno de la crisis institucional y económica que vivió España en el oscuro trienio 1993-1996, nuestro Informe señalaba una tendencia que no ha hecho sino confirmarse a lo largo de los años: si la sociedad española no reforma profundamente sus políticas sociales (y a partir de la segunda mitad de los años noventa con especial énfasis en las políticas de solidaridad con los inmigrantes) caerá en un nuevo desarrollismo económico que hipotecará el futuro de nuestra sociedad en forma de bolsas de inseguridad, descapitalización social e incertidumbre. Actualmente algunos de esos efectos ya se están produciendo, aunque pensamos que el impacto principal está todavía formándose, sobre todo por culpa de la vivienda, la inadecuada urbanización, la sobreexplotación de la mano de obra inmigrante por parte del capital y las insuficientes contraprestaciones del Estado.

En este tratamiento de la exclusión en nuestros primeros Informes, el empleo adquiere un protagonismo destacado. Se apunta a la necesidad de superar una sociedad laboralizada en la que el trabajo asalariado del sujeto “ha llegado a controlar las franquicias para circular y participar en la vida pública” (*España 1995*, p. 66). La idea clave es que el orden social, fundamentado sobre el principio del empleo, condena a gran parte de la población a la exclusión por su dependencia de él para el acceso a rentas, al reconocimiento público de la identidad y por la inscripción en grupos con derechos específicos. Adelantábamos una idea que estará en las innovaciones acerca de una renta básica –para desmercantilizar la ciudadanía–, que se están formulando en los primeros años de este siglo. También se establece en aquel momento inicial que la heterogeneidad de los excluidos genera multitud pero no sociedad, haciendo referencia a la invisibilidad y fragmentación de los actores sociales formados por personas que sufren situaciones de exclusión. En los siguientes Informes la exclusión es una constante de la agenda de análisis bien directamente, ligada a otro tema próximo o enfocada a un colectivo específico.

A continuación vamos a señalar cuáles creemos que son los puntos críticos del tratamiento que se hace de la exclusión y de los servicios sociales en España. Si se parte de que los resortes clave de lucha contra la exclusión deben ubicarse en la esfera pública, las políticas de servicios sociales adquieren un papel central, ya que tienen por finalidad la promoción del bienestar social. Además, estas políticas ocupan un lugar relevante entre los ámbitos del bienestar social que han experimentado importantes cambios, tanto en relación con las necesidades que enfrentan como consecuencia de la sociedad postindustrial como en sus modelos de organización. La exposición que se hace a continuación sobre el contenido de la agenda en lo que afecta a exclusión y servicios sociales sigue así una doble perspectiva: sustantiva y operativa<sup>3</sup>.

### 3.1 *Los colectivos sociales frente a la exclusión*

Son numerosos los grupos humanos en riesgo de exclusión que a lo largo de los diez Informes han sido objeto de nuestra atención. No obstante, dos de ellos destacan claramente por encima de los demás: las personas mayores y los inmigrantes. Desde nuestros primeros acercamientos, manifestamos nuestro convencimiento de que estábamos ante dos de los procesos más relevantes en la configuración social presente y futura de nuestro país, y no únicamente por razones puramente demográficas, sino

---

<sup>3</sup> Éste es el doble tratamiento desde el cual se han analizado el desarrollo y los retos futuros de las políticas sociales autonómicas en Gallego, R., Gomà, R. y Subirats, J. (eds.), *Estado de bienestar y Comunidades Autónomas*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2003.



por su valor capital para ponderar la capacidad de integración de nuestra sociedad, dada la multitud de ámbitos implicados en cada uno de esos procesos.

□ **Las personas mayores.** Junto con la infancia, los mayores recibieron una temprana atención en nuestros estudios. Ya en el primer Informe, *España 1993*, eran objeto de un capítulo titulado “Los problemas de la vejez”. Igual que la familia, es uno de los colectivos que siempre han tenido prioridad en nuestra agenda. En aquel primer Informe ya se señalaba el avance en las pensiones no contributivas, que han sacado a una parte importante de mayores de la precariedad y la pobreza, a la vez que se señalaba a colectivos todavía sin cobertura, la situación gravosa de las viudas y la necesidad de dignificar las pensiones. Mencionábamos también la extrema dependencia de los familiares y anunciábamos, dadas las tendencias demográficas y de cambio en la familia, una insostenibilidad futura de la situación a menos que se tomasen medidas radicales.

Para responder a los problemas analizados, se proponía la intervención en los aspectos relacionados con la habitabilidad y equipamiento de sus viviendas, el incremento de la prestación domiciliaria y un aumento en la cantidad y en la calidad de la oferta de plazas en residencias. Poníamos, por tanto, el acento en los mayores “urbanos”, sin tener suficientemente en cuenta en nuestro análisis la dimensión territorial. Deberíamos haber prestado atención al envejecimiento de la población rural bajo el umbral de pobreza y a la tendencia a la concentración de los servicios sociales para personas mayores en determinadas poblaciones, según un esquema de demarcación territorial que, utilizando criterios como número de población, olvida cuestiones básicas como la distancia, tan importante para personas que tienen dificultades para acceder a dichos servicios.

El *Informe España 1996* (“El envejecimiento humano”), tres años después, recogía y reorientaba el tema a propósito del Pacto de Toledo, al que saludaba como un logro cualitativo por su reducción de la incertidumbre y el temor y el aumento de la solidaridad y el consenso que garantiza su perdurabilidad. Este análisis se centraba en un estudio pormenorizado de las dimensiones biológicas y culturales de la vejez, constatando la permanencia de ciertos estigmas en la imagen pública de los mayores que inciden negativamente en éstos. A la vez, apuntaba el enorme potencial de los ancianos como actor político.

Una política para y con los mayores supondría: otra política de familia donde los mayores tuvieran derecho a la unidad familiar contando con aquellos recursos sociosanitarios que garanticen la convivencia; cuestionarse más críticamente que la jubilación tenga que ser obligatoria; o cambiar la concepción de las residencias y avanzar hacia nuevas fórmulas

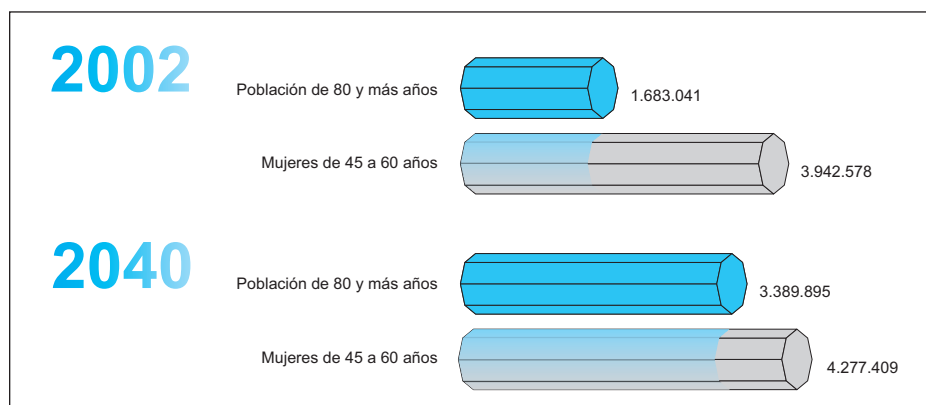
como cooperativas de convivencia entre ancianos y otros tipos de centros que no sean internamientos.

El panorama de la vejez en España cambiaría si se produjera una revolución asociativa; si hubiera mucho más asociacionismo. La aplicación de los derechos de los mayores debe depender, sobre todo, de lo que ellos demanden, formulen y negocien. El papel de las grandes asociaciones de viudas, de los clubes de jubilados y de algunas asociaciones de mayores será importante; pero también será fundamental la emergencia de secciones especializadas en las asociaciones convencionales como las de vecinos y las de consumidores, los sindicatos o los partidos políticos. Habría que impulsar una comisión parlamentaria para esta cuestión. Urge una revolución asociativa de los mayores.

Finalmente, en el *Informe España 2001* ("La dependencia entre los mayores") se aborda la cuestión poniendo el acento en la dependencia que sufre este grupo. De los poco más de seis millones de personas mayores de 65 años que había en 1997, un tercio (más de dos millones) necesitaba ayuda de algún tipo y un 12,8% (en torno a 800.000) tenía una dependencia grave. La evolución demográfica de nuestro país no hará sino incrementar sensiblemente estas cifras en los próximos años. Estamos, pues, ante uno de los grandes retos de la exclusión social en nuestro país, que no debe ni puede descansar en el ímprobo y poco reconocido esfuerzo de las mujeres españolas (gráfico 1).

De este análisis destaca el estudio de dos problemas fundamentales que afectan a este colectivo. Por un lado, la necesidad de contemplar la dependencia como una contingencia de carácter familiar, procurando servi-

**Gráfico 1 – Evolución de la población de 80 y más años y de las mujeres de 45 a 60 años. 2002-2040**



**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Proyecciones de la población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991. Evaluación y revisión*, publicación electrónica, 2001; e INE, *Padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2002. Explotación estadística*, 2003.

Tabla 1 – Consecuencias de los cuidados para los cuidadores. En porcentaje. 1994

	Total	Hombres	Mujeres
Ha reducido el tiempo de ocio	48,3	45,7	48,9
Se encuentra cansado	38,6	26,7	41,1
No puede ir de vacaciones	36,5	30,5	37,7
No tiene tiempo para las amistades	29,7	27,8	30,1
Se siente deprimido	24,2	15,5	26,0
Se ha deteriorado su salud	21,6	10,1	24,0
No puede trabajar fuera de casa	20,3	5,4	23,3
No puede cuidar a otras personas como quiere (hijos...)	19,9	9,1	22,1
No tiene tiempo para cuidar de sí mismo	17,3	11,1	18,6
Tiene problemas económicos	15,8	15,9	15,8
Ha reducido la jornada de trabajo	9,4	7,3	9,8
Ha dejado de trabajar	8,7	5,8	9,2
Tiene conflictos con su pareja	6,9	5,4	7,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.117*, 1994.

cios que hagan compatible el cuidado de las personas dependientes con el bienestar del resto de la unidad familiar (tabla 1), condición indispensable para que a su vez la persona dependiente disfrute de la mayor calidad de vida posible y las situaciones de dependencia no degeneren en prácticas negligentes y de violencia familiar. Por otro, la determinación de incluir parámetros éticos de respeto a la dignidad personal de las personas dependientes en las políticas dirigidas a éstas.

□ **La revolución de la inmigración.** A mitad de los años noventa, el tema de la inmigración aparece ya en el *Informe España 1996* como un epígrafe de la Parte Segunda, dedicada al análisis somero de los procesos emergentes. El interrogante que daba título al estudio (“¿Amenaza la inmigración nuestro tejido social?”) pretendía cuestionar el discurso social dominante entonces acerca de la inmigración, sobre todo los prejuicios en relación con su posición competitiva en el mercado laboral respecto a los autóctonos, cuando aún el paro se vivía como un riesgo muy generalizado en la sociedad española. En ese Informe se valoraban también los primeros pasos dados en las políticas de inmigración que estaban en ese momento en plena transformación. Desde entonces, el curso legislativo de dicha política ha sido tortuoso, como muestra que en el trienio 2000-2003 se hayan sucedido tres leyes generales de extranjería y esté preparada una cuarta.

La relevancia social y económica que ha adquirido la inmigración recientemente explica que haya sido objeto de nuestro análisis específico en dos ocasiones en los últimos tres Informes; además, en el ámbito educati-

vo se ha convertido en una referencia obligada, como se señala en esta misma Parte Segunda.

En el *Informe España 2001* nos acercamos a la inmigración urgidos por un dato verdaderamente espectacular: entre 1997 y 2001 el número de extranjeros extracomunitarios residentes legales en nuestro país se multiplicó por más de dos, al pasar de 349.214 a 783.549. Si se utilizaran las estimaciones sobre residentes ilegales, dicho incremento sería sustancialmente mayor. Estamos, por tanto, ante el fenómeno demográfico y social más importante de los últimos años, intensificado en sus consecuencias por la rapidez con la que se ha manifestado. Esta evolución cuantitativa de la inmigración en nuestro país adquiere mayor significación en el contexto de la Unión Europea. En el período 1997-1999, España fue, con mucha diferencia, el país que registró el mayor aumento relativo en el número de inmigrantes; pero lo fue también –y esto es lo más llamativo– en números absolutos: atrajo el 60% de los nuevos extranjeros residentes en la Unión Europea (tabla 2). Son datos que justifican plenamente el título de nuestro análisis: “Los inmigrantes, un nuevo actor en la sociedad española”. En él destacamos también los principales rasgos sociodemográficos de la inmigración a nuestro país, así como su impacto económico y social.

Aunque en el *Informe España 2001* hablábamos ya de la integración como clave de análisis, interpretación y valoración de la inmigración, fue en el *Informe España 2003* (“La integración de los inmigrantes: desafío, interpretación, valoración”) donde abordamos con mayor profundidad este planteamiento. Aludimos al interesante y crucial debate sobre los modelos de integración, desde una perspectiva alejada de idealismos o paranoias y próxima a la valoración del impacto cotidiano en las prácticas y mentalidades de la ciudadanía. Creemos que es un análisis anticipador en cuanto a las tendencias que se destacan de xenofobia selectiva (sólo se discrimina una de las nacionalidades junto con una buena conciencia por la aceptación del resto, lo que parece exonerar a la primera exclusión de su racismo) y la discriminación entre distintas nacionalidades. No obstante, en una revisión más detallada, se echa de menos una reflexión mayor sobre los modelos culturales de asimilación o diversidad y sobre la polémica entre pluriculturalidad y multiculturalidad. Asimismo, los problemas de segunda generación (anomia, pandillas, etc.) apenas son todavía abordados. Entre éstos, merece especial atención el de los menores inmigrantes de la calle, cuantitativamente escaso, pero que interpela en sus dimensiones más primarias el reconocimiento de la dignidad y el bienestar humano.

La situación esbozada es de una población que dispone de una precaria cobertura de bienes universales y de servicios sociales, pero de acceso mínimamente garantizado, que se relaciona con facilidad en las redes de sociabilidad y que tiene enormes dificultades en la movilidad social. Y es que la presencia de los inmigrantes reproduce la realidad de la desi-

**Tabla 2 – Evolución de los extranjeros residentes en la Unión Europea. Valor absoluto en miles y porcentaje respecto a la población total. 1997-1999**

	Valor absoluto			Variación 1997-1999 (1)		Porcentaje (2)		
	1997	1998	1999	Absoluta	Porcentaje	1997	1998	1999
Alemania	7.366	7.320	7.344	-22	-0,3	9,0	8,9	8,9
Austria	733	737	748	15	2,1	9,1	9,1	9,2
Bélgica	903	892	897	-6	-0,7	8,9	8,7	8,8
Dinamarca	250	256	259	9	3,8	4,7	4,8	4,9
<b>España</b>	<b>610</b>	<b>720</b>	<b>801</b>	<b>191</b>	<b>31,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>	<b>2,0</b>
Finlandia	81	85	88	7	9,2	1,6	1,6	1,7
Francia	-	-	3.263	-	-	-	-	5,5
Grecia	-	-	238	-	-	-	-	2,3
Holanda	678	662	652	-26	-3,8	4,4	4,2	4,1
Irlanda	114	111	118	4	3,1	3,1	3,0	3,1
Italia	1.241	1.250	1.252	11	0,9	2,2	2,1	2,2
Luxemburgo	148	153	159	11	7,7	34,9	35,6	36,5
Portugal	175	178	191	16	9,0	1,8	1,8	1,9
Reino Unido	2.066	2.207	2.208	142	6,9	3,6	3,8	3,7
Suecia	522	500	487	-35	-6,7	6,0	5,6	5,5
<b>Unión Europea</b>	<b>14.886</b>	<b>15.071</b>	<b>18.705</b>	<b>318</b>	<b>2,1</b>	<b>4,9</b>	<b>4,9</b>	<b>5,0</b>

(1) Para calcular las variaciones del total de la UE no se han tenido en cuenta los valores de Francia y Grecia de 1999. (2) Para calcular el porcentaje del total de la UE de 1997 y 1998 no se ha tenido en cuenta la población de Francia y Grecia.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Tendances des migrations internationales. Rapport annuel*, varios años; y Eurostat, *European social statistics Demography*, varios años.

gualdad y la estratificación de clases revestida de una mayor visibilidad y complejidad.

□ **Otros grupos presentes y ausentes.** Otros colectivos en riesgo de exclusión a los que hemos dedicado análisis específicos y detallados han sido los desempleados, las personas con discapacidad y, con menor dedicación, la infancia. En el caso de la mujer, no hemos abordado las situaciones de riesgo de exclusión de una manera sistemática. Se han hecho referencias expresas a dicho riesgo al analizar los problemas relacionados con la inserción sociolaboral de la mujer (en particular debido a la mayor precariedad en el empleo y a las tasas más altas de paro) o los costes personales y sociales que tienen que asumir aquellas que cuidan de mayores dependientes o de familiares enfermos. Igualmente, en el *Informe España 2002* dedicamos un capítulo específico al terrible e inasumible problema de las mujeres maltratadas en la pareja.

Sin negar la centralidad del problema del empleo/paro en la incidencia de la pobreza en los hogares sustentados por una mujer por la aún

menor participación femenina en el mercado de trabajo, por sus mayores tasas de desempleo y sus menores salarios, deberíamos haber prestado atención también a otros dos perfiles de mujeres pobres: las que viven en hogares por debajo del umbral de la pobreza, que no son sustentadoras principales, y las que aun viviendo en hogares que no pueden considerarse pobres no disfrutan de un acceso equitativo a los recursos económicos del hogar, y por lo tanto son invisibles; y las mujeres mayores que viven solas y aquellas que tienen cargas familiares (las “abuelas de la droga”, por ejemplo), que sufren la escasez de recursos económicos, la soledad y las débiles redes sociales y familiares de apoyo de las que disponen. Relacionado con estas situaciones nos encontramos también con el problema de la pobreza de los niños que viven en esos hogares.

Junto a estas ausencias, hay otros colectivos que no hemos analizado hasta el momento. Entre ellos destacan los gitanos, las personas sin hogar o los presos. Esta omisión refuerza de hecho el riesgo de invisibilidad de estos colectivos para el sistema de servicios sociales.

### 3.2 *La cuestión de fondo*

La definición de los contenidos de las políticas de servicios sociales ha de contemplarse desde cuatro ejes, ordenados de lo más general y sustantivo a lo más particular y operativo. La acotación del perfil y de las necesidades de los colectivos en riesgo de exclusión a considerar en la agenda de los servicios sociales se haría desde esta cuádruple perspectiva:

➤ **Construcción de ciudadanía.** Las principales coordenadas socioeconómicas y culturales que fundamentaron el Estado de Bienestar, y por tanto la garantía de ciudadanía, se están transformando de manera profunda y acelerada. La exclusión ha hecho que determinados sujetos y grupos carezcan de competencias convertibles en valores sociales y sean arrojados fuera del sistema, como poblaciones sobrantes. Las identidades personales y colectivas construidas antaño a partir de la clase social, la familia tradicional y el Estado-nación se borran en la sociedad del riesgo y la incertidumbre. Esta nueva cuestión social reclama recrear las políticas de servicios sociales en una dirección inclusiva que regenere la ciudadanía social y política.

➤ **Compromiso por el universalismo.** Garantizar la condición de ciudadanía impone la universalización del derecho a acceder a los servicios sociales. Hay que tener en cuenta que las concepciones selectivas desde las que operan en muchas ocasiones los servicios sociales originan un déficit de inclusividad por parte del Estado de Bienestar. La existencia de desigualdades territoriales en la prestación de los servicios sociales también crea condiciones desiguales de ciudadanía. Además, el carácter dinámico

de la exclusión y el hecho de que sus fronteras sean móviles y fluidas refuerzan la demanda de universalización de los servicios sociales como cuarto sistema de protección social. Algunos de los puntos críticos más sobresalientes en relación con la universalización de los servicios sociales son los siguientes:

- *El fracaso en la erradicación de la pobreza: el derecho a la renta básica.* En el campo de los sistemas públicos de garantía de rentas, los servicios sociales asumen la responsabilidad de las rentas mínimas de inserción como una red de seguridad para personas y familias con muy bajo nivel de ingresos. En la práctica, aunque el establecimiento de las rentas mínimas implica avances, presenta bajos niveles de cobertura, escasa intensidad protectora y dificultades en la consecución de estrategias individuales de inserción, tiene un carácter familiarista y fortalece la fragmentación territorial y la discrecionalidad de la garantía de los derechos sociales (*Informe España 2002*, p. 400-409). Es en este escenario donde cobra sentido el análisis y la reflexión en profundidad sobre la renta básica como un instrumento de política social universal, solidario e inclusivo, que desmercantiliza el derecho a poder vivir dignamente. La previsión y práctica generalizada de ingresos en todos los casos y situaciones de la vida constituiría el principal impacto contra este componente de la exclusión. La falta de los mismos es causa clara de exclusión. También es importante la potenciación de estrategias de inserción laboral en la medida en que la renta básica no sea un derecho condicionado, así como la optimización de nuevos ejes inclusivos de ciudadanía social a partir de trabajos no asalariados.
- *Transmisión de una nueva imagen de los servicios sociales.* La imagen pública de los servicios sociales se ha asociado tradicionalmente con un sistema de carácter residual y con un modelo de intervención asistencial y benéfico. La cuestión crítica en este sentido pasa por afianzar la presencia, el reconocimiento y la identificación de los servicios sociales entre la población como un sistema de prestaciones, de responsabilidad y de garantía pública, que expresa la solidaridad y el compromiso de la sociedad hacia el conjunto de sus miembros. En particular, los mensajes a difundir se centrarían en los siguientes aspectos: los efectos e impactos positivos de las políticas sociales en la marcha general de la sociedad y de la economía; la sensibilización de la sociedad sobre el reconocimiento del otro; el papel y las funciones de los servicios sociales y su cartera de servicios; y los resultados obtenidos mediante los planes, programas y actuaciones llevados a cabo desde los servicios sociales.

— *La universalización del acceso a los servicios sociales.* El objetivo es neutralizar el “efecto Mateo” en el acceso al sistema, por el que los colectivos más normalizados, dentro de los excluidos, parten de una mejor posición para la consecución de toda clase de servicios. Especial mención merecen las dificultades de colectivos como las personas sin hogar, los gitanos o los inmigrantes, que por razones estructurales, culturales e incluso lingüísticas encuentran más dificultades para recurrir a los servicios sociales, adquiriendo una condición de invisibilidad. Son destacables las implicaciones que una estrategia inclusiva encuentra en este sentido para el desempeño de la práctica profesional, orientándola hacia el reconocimiento de la diversidad étnico-cultural y hacia un trabajo activo de calle que acerque los servicios sociales a los colectivos más excluidos.

➤ **La práctica de la inserción.** La lucha contra la exclusión invita a explorar una práctica de intervención que atrae y articula ayuda económica, responsabilidad personal y participación social. Se trata de generar metodologías que no se conformen con la garantía de los derechos pasivos por parte del Estado de Bienestar ni con el logro de un contrato en función de un salario, sino que busquen incorporar a las personas excluidas en un grupo humano donde obtengan un reconocimiento personal y tengan una actividad significativa. La práctica de la inserción supone transitar desde la consideración de los colectivos excluidos como objeto de la intervención a tenerlos por sujetos de la misma, reconociendo su derecho a la participación desde su diferencia. Esta perspectiva ha adquirido especial relieve en nuestro *Informe España 2003* en relación con los inmigrantes. Esta nueva consideración hace imposible una gestión homogénea, burocrática y tecnocrática que enmarca a los excluidos en categorías jurídico-administrativas y demanda prácticas creativas de itinerarios individualizados de inserción.

➤ **Revolución del territorio: servicios sociales y desarrollo local.** Toda estrategia pública multidimensional frente a la exclusión debería hacer explícita la dimensión territorial en la planificación de las actuaciones. Ya se ha puesto de manifiesto que la desestructuración de la red de relaciones interpersonales en los ámbitos familiar y comunitario, con un anclaje territorial fuerte, incrementa de forma significativa el riesgo de exclusión social. Por otra parte, el acceso a la vivienda es uno de los componentes fundamentales de cualquier matriz de inclusión social. Sin embargo, las dinámicas urbanísticas y especulativas han generado un problema social de tal magnitud que nos ha llevado a preguntarnos en el *Informe España 2001* si se va hacia un *apartheid* urbano. El modelo de ciudad que se está ejecutando en nuestro país, junto con la especulación inmobiliaria, ha traído como resultado que hoy en día sea un factor de exclusión impor-



tante, mucho más dañino que hace una década: “Abre nuevas y más anchas vías hacia la exclusión y la desintegración social” (p. 316).

El papel que los servicios sociales han de desempeñar en la dinamización de la promoción comunitaria pasa por apostar por servicios de proximidad y estrategias de desarrollo local que optimicen el capital humano y social de los territorios. El ámbito local emerge así no sólo como el criterio responsable de la municipalización de los servicios sociales en cuanto a su arquitectura institucional, sino también como un campo de intervención propio en el que coordinar actuaciones con servicios específicos de promoción del empleo y de desarrollo local y generar ciudadanía activa. Estas estrategias locales fortalecerían la responsabilidad del sistema de servicios sociales en el diseño de las políticas de inclusión social en el ámbito urbano, que pasarían además por su integración en el diseño y puesta en práctica de planes de vivienda pública.

### 3.3 Aspectos críticos de la gestión

El carácter dinámico y multifactorial de la exclusión social demanda modos de gestión que se alejen de respuestas estandarizadas y burocratizadas a necesidades uniformes y busquen prácticas estratégicas y creativas de calidad en la prestación de los servicios sociales. Desde este punto de vista, los aspectos críticos, que potencien la eficacia y la eficiencia en la administración de los servicios sociales, son los que a continuación se discuten. Son asuntos que ya han aparecido en nuestros Informes pero que habremos de abordar de una forma sistemática en futuros volúmenes al analizar la respuesta desde los servicios sociales a los distintos procesos de exclusión.

➤ **La información para el diagnóstico de necesidades.** Las principales lagunas de nuestros Informes respecto a la exclusión social en España proceden en gran parte de los déficit de los sistemas públicos de información al respecto, problema que es compartido con todos los estudios que en nuestro país quieren aproximarse a esta realidad. El *Informe España 2001* abunda en este problema, que a nuestro entender tiene un doble cariz:

- La *ínfima inversión que se destina a la investigación (I+D+I)* del fenómeno de la exclusión social. La financiación de la investigación para la realización de los dos planes de inclusión existentes hasta la fecha ha sido insignificante. Es necesario innovar metodológicamente los sistemas de información y los indicadores que intervienen en el campo de la exclusión. Por proponer posibilidades, se podría avanzar hacia un sistema de información basado en muestras de enclaves de exclusión y observadores participantes (como, por ejemplo, policías, carteros o taxistas), sistemas de

alerta o sistemas de umbrales de riesgo como exposición al racismo u otros.

- El *bajo desarrollo de sistemas informáticos de información* integral sobre la intervención de los servicios sociales y la casi inexistente disponibilidad de los mismos en la matriz de fuentes del Instituto Nacional de Estadística. Además, hay que destacar las carencias dentro del propio sistema de servicios sociales de un sistema de información común, informatizado y unificado, que responda a las necesidades de conocimiento y evaluación que los profesionales tienen para optimizar su gestión.

➤ **La planificación de la intervención.** Ya se ha comentado como los servicios sociales han operado mayoritariamente desde concepciones selectivas, reactivas y meramente asistenciales o paliativas. En España, la política contra la exclusión se dispersa en un conjunto disgregado de planes, programas y proyectos de acción pública, en una actuación pluriterritorial, poblada de actores de todas clases y con una normatividad irregular, con una demanda inarticulada y una opinión pública sensibilizada pero no vigilante. Esto conduce a una insuficiente planificación, como muestra el hecho de que en España no exista todavía un plan para la infancia. En conclusión, “los servicios sociales son una de las piezas más vulnerables en la arquitectura institucional del Estado de Bienestar español”<sup>4</sup>. Se hacen necesarios, además de los ya comentados sistemas de información, instrumentos de formación y orientación del trabajo de planificación, como los mapas de recursos.

➤ **El reto de la evaluación.** España ha optimizado sensiblemente sus políticas sociales en los últimos años, en su mayor parte por las obligaciones contraídas con la Unión Europea. Un ejemplo son los planes de inclusión a los que Europa obliga, imponiendo además una metodología de diseño de las políticas muy estricta, que, no obstante, no es difícil evadir parcialmente como se ha comprobado en la práctica. Pero el saldo final de la interacción con Europa es positivo: ha supuesto la asunción de criterios, fines y metodologías más exigentes que los que existían en España y los que por nosotros mismos hubiéramos generado.

El gran reto de los servicios sociales en los próximos años es la evaluación, marcada sobre todo por el cese de la financiación europea directa a la asistencia y su reorientación hacia la promoción de la evaluación para la optimización y también por el desarrollo de una economía mixta de provisión de servicios. Se está avanzando hacia este objetivo a través de

---

<sup>4</sup> Gomà, R. y Subirats, J., “Estado de bienestar y exclusión social: hacia una nueva agenda de políticas de inclusión”, en Garde, J. A. (ed.), *Informe 2003. Políticas sociales y Estado de bienestar en España*, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 2003.

sistemas de buenas prácticas y la exigencia de auditorías y exámenes de calidad como los de la generación ISO para entidades de servicios, aplicados tanto en el control de servicios propios como en los pliegos de condiciones técnicas y administrativas para la contratación de servicios. Un aspecto destacable sería también el desarrollo de protocolos de evaluación sobre la satisfacción de los usuarios y las comunidades con los servicios que reciben, que simultáneamente potencien la participación en la planificación de las políticas.

➤ **El esfuerzo de la coordinación.** La complejidad acentúa la necesidad de actuar desde los criterios de integralidad y transversalidad. Esto exige estrategias horizontales coordinadas, algo en lo que se ha progresado mucho, pero todavía faltan articulaciones más coherentes, incluso dentro de los mismos organismos. La formación de consejos y observatorios sectoriales ayuda a la vigilancia de esa coordinación transversal. A la vez, se ha avanzado mucho en la coordinación interadministrativa entre los ámbitos autonómicos y locales, pero todavía deberá ser el principal esfuerzo de las Administraciones en los próximos años, tal como se muestra extensamente en la sección territorial del *Informe España 2002*.

La alta descentralización de la estructura autonómica y municipal convierte a los servicios sociales en España en un sistema más potente por su mayor complejidad para responder a una realidad cambiante y diversificada. Pero dicha complejidad sistémica requiere un dispositivo de coordinación también más complejo, lo que supone remover hábitos y particularismos y actuar con un fuerte liderazgo socialmente legitimado en los sectores de afectados. No existen ya sujetos centrales en la lucha contra la exclusión, sino que ésta solicita organizaciones flexibles, ágiles, que puedan actuar de manera transversal y próxima, movilizand o actores profesionales (públicos y privados) y actores no profesionales, impulsando una estrategia inclusiva de trabajo en red.

➤ **Unas prácticas participadas.** La nueva cuestión social demanda el desarrollo de prácticas de planificación, gestión y evaluación de fuerte implicación ciudadana que optimicen el capital social de las comunidades locales. Mientras que la apuesta por la coordinación multinivel enfatiza la dimensión productiva en la relación entre la multiplicidad de agencias que se incorporan a la provisión de servicios sociales, una estrategia participativa resalta la dimensión reproductiva de la sociedad civil y el propósito de los servicios sociales de servir a una sociedad activa. Tres cuestiones son críticas:

- *Los excluidos como sujeto político.* Mientras que en otros momentos históricos los colectivos sometidos a relaciones de desigualdad adquirieron capacidad de autoorganización social y política, en la actualidad los colectivos excluidos carecen de esa dimensión de sujeto histórico (*Informe España 2001*, p. XXIV).

Las políticas de servicios sociales adquieren así una responsabilidad con la movilización social y política y la autoorganización de los colectivos más marginados. La instrumentalización del espacio local como escenario de recreación de una identidad homogénea y visible y de reconstrucción de redes de convivencia adquiere una gran centralidad.

- *¿Nuevas exclusiones, viejas instituciones?* Algunas de las principales instituciones, como los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones vecinales, se han quedado obsoletas. Los dos últimos son todavía piezas cruciales para la constitución de actores sociales. El envejecimiento institucional que padecen los sindicatos reduce su potencia y conduce a gran parte del movimiento vecinal a la extinción. En cuanto a los partidos, los modelos sectarios y poco plurales de sus estructuras internas o aparatos impiden que en la misma raíz del diseño de las políticas sociales existan metodologías innovadoras. Parte de la innovación de los servicios sociales nace de la reforma profunda o incluso refundación de las viejas instituciones sociales.
- *La potenciación del Tercer Sector.* Los cambios necesarios para que el Tercer Sector cumpla su papel en la innovación de los servicios sociales se podrían resumir en tres: una cultura pública pluralista, convivencial e inclusiva; una relación sinérgica entre mercado, Administración y Tercer Sector; y un Tercer Sector orientado por un modo dinámico de solidaridad que genera comunidades creativas, informacional y reflexivo, abierto a todas las potencias del otro, incluso para redefinirse a sí mismo, que vincula lo más personal y lo más global y que es internacionalista y universalista.

➤ **Una mentalidad “empresarial” en la financiación de los servicios.** El escenario actual de limitación de los recursos disponibles en relación con las necesidades a cubrir impone dos cuestiones centrales. Por un lado, el desarrollo de instrumentos de seguimiento y optimización del gasto en servicios sociales en las distintas comunidades autónomas de acuerdo a los criterios existentes en el ámbito europeo, fundamentalmente la metodología SEEPROS. Por otro, el diseño de estrategias creativas e innovadoras en la captación de financiación privada para proyectos sociales de interés público.

#### **4. Interpelaciones a nuestro marco interpretativo**

A lo largo de las páginas precedentes han ido apareciendo cuestionamientos o críticas a las aportaciones del Informe respecto a la exclusión social. No obstante, nos parece oportuno recoger a continuación, de forma

sistematizada, la valoración y, sobre todo, las propuestas de futuro formuladas por un grupo de expertos conocedores y usuarios de nuestros estudios. Estas siete interpelaciones son tentativas de encontrar por dónde puede optimizarse el marco interpretativo de la exclusión social en el Informe, para adecuar lo más posible nuestra mirada de fondo a la realidad del sufrimiento social. Entre ellas hay factores culturales, otros de metodología de investigación, relativos al cambio y al modelo de solidaridad, de negociación con la teoría de clases y de integración de una perspectiva internacionalista.

#### 4.1 De lo cultural

Pese a que los Informes otorgan una primacía estratégica a la cultura cívica en la lucha contra la exclusión –especialmente en los contenidos y modos educativos de la escuela– y pese a que en ocasiones se ha dado peso a los factores ideológicos (*Informe España 2001*, p. 61), se percibe una presencia insuficiente de cuestiones relacionadas con la cultura, entendida como el imaginario que narra el sistema de creencias, valores, sentimientos y prácticas. El predominio de doctrinas economicistas sobre la exclusión, tanto de raíz materialista-marxista como conservadora, provocó una subordinación de los factores culturales e incluso la tesis de que éstos son una pura proyección de la estructura económica. La pobreza generaba una subcultura que era dependiente de dicha pobreza, en una mecánica muy similar a la explicación materialista de relación entre estructura e infraestructura y también próxima al escepticismo burgués sobre la capacidad de los excluidos para trascender con una cultura que no sea una mera subcultura dependiente de su condición.

Esta minusvaloración del factor cultural ha sido letal para la eficacia de las teorías que actualmente buscan explicar la permanencia y expansión de la exclusión social. Una de las claves de esa situación se halla en las formulaciones culturales que los miembros de la sociedad hacen de esa relación de exclusión:

- Aunque en los Informes se ofrecen índices de opinión, se echa de menos un mayor análisis de las mentalidades de los ciudadanos frente a la exclusión de colectivos concretos, de forma que se explique cuáles son las fórmulas vitales que permiten que la mayoría de los ciudadanos de un país como el nuestro vivan con normalidad la exclusión de un tercio de la población y de la mayoría de los países del mundo.
- La ausencia de lo cultural también ha sido desafortunada para el correcto diseño de las políticas sociales. En efecto, se echa en falta un mayor conocimiento de los propios rasgos culturales de los sujetos excluidos y un mayor énfasis en aquella intervención que se articula en el ámbito de

la cultura. Relacionada con la centralidad del sujeto y la articulación multinivel, la introducción de tesis culturales completaría el análisis de los Informes.

#### 4.2 *Del análisis cualitativo*

Una exposición mayor de la dimensión cultural de la exclusión, sobre todo si se quiere establecer un análisis basado en indicadores comparables, necesita un anclaje metodológico más complejo de las pruebas que respaldan las Tesis Interpretativas, para que éstas alcancen una plausibilidad semejante a la de los amplios despliegues estadísticos que pueblan toda la serie de los Informes. Las estadísticas son un privilegio de los que tienen el poder para hacerlas: la exclusión de las estadísticas marca el impacto de la exclusión en la distribución de datos sobre la realidad social. El conocimiento socializable, audible por la opinión pública, relacionado con el mundo de la exclusión –sobre todo aquel que no es información sobre el modo en que los poderes intervienen sobre los excluidos, sino que es dato sobre la acción autónoma de los excluidos– es de orden cualitativo, casuístico, fragmentado, efímero y de escala microsocia. Sin embargo, si no damos fe de esos índices, de una calidad menor en referencia al estándar científico y políticamente reglado, ignoramos las palabras del sujeto, un sujeto que produce información modelada por esa condición segmentada e invisibilizada que hemos descrito.

Al introducir este elemento cualitativo, los riesgos a que sometemos al rigor convencional del diagnóstico y los problemas de comparabilidad intersocia y longitudinal son enormes. Es difícil no elevar la anécdota a teoría ni sustituir la significatividad por la relevancia mediática. Recuérdese la polémica entre Lazarsfeld y Adorno en la Universidad de Columbia a propósito de los estudios sobre la cultura radiofónica. Lazarsfeld practicaba el típico *survey* (encuesta) cuantitativo y Adorno no renunciaba a encontrar otros formatos, no sólo cualitativos sino de orden especulativo, para poder verificar las hipótesis más potentes e innovadoras sobre el tema que trataban. Adorno argumentaba que la propia capacidad analítica (dialéctica) de la tesis, es decir, su capacidad de penetración, tenía valor probatorio. El acuerdo no fue posible y Adorno, aunque en otras ocasiones hizo uso de técnicas cuantitativas, nunca acabó de conciliarse con el empirismo anglosajón. Nuestro país, gracias a una fructífera escuela de métodos cualitativos fundada por el pensador Jesús Ibáñez, dispone cada vez más de mejores estudios cualitativos, pero todavía hay mucha distancia que recorrer hasta ser capaces de entender los códigos de la exclusión y traducirlos al género del Informe.

La creación de esos indicadores cualitativos requerirá un esfuerzo de “imaginación sociológica” que idee aquellos indicadores-reactivos o anali-

zadores capaces de revelar lo cuantitativamente inasequible o imperceptible. ¿Cuáles son las preguntas que hacen que se desvele la estructura oculta de las realidades inmensurables? Quizás no se trata de aplicar una costosa y amplia batería de técnicas cualitativas convencionales (grupos de discusión, historias de vida, etc.), sujetas a una dinámica que a veces reproduce un cuantitativismo cualitativo (por la insistencia en el informe de sesiones y por ciertos métodos informáticos que pretenden sustituir el análisis semiológico por mera contabilidad semántica). Sería necesario encontrar cuáles son las preguntas capaces de penetrar suficientemente en el sistema como para desvelar una estructura y crear un indicador. Esto necesitaría algo más parecido al modo de trabajo de los creativos publicitarios que a la estructura convencional de las cátedras universitarias.

### 4.3 De la alteridad

La sociedad que aceleradamente se está constituyendo se caracteriza por exigir a la solidaridad unas condiciones acordes con la conciencia y las necesidades de nuestro tiempo. Ante esto, se practican tres modelos de solidaridad:

- *Modelo distributivo o asistencial.* Tiene su factor crítico en el suministro unilateral de bienes útiles a las personas necesitadas o en su rehabilitación para que no necesiten dichos bienes. El valor procesual de los bienes es una cuestión secundaria. Es una solidaridad funcional, donde se aplica una cierta igualación de los destinatarios, que, en todo caso, no protagonizan su propio desarrollo ni alteran al donante. Los destinatarios, usuarios o clientes de la acción solidaria se hallan expuestos a la intervención de una autoridad que les reclama más funcionalidad que participación. La solidaridad mecánica de Durkheim tiene relación con este modo de solidaridad en tanto en cuanto en aquélla existía una dependencia extrema de una autoridad en todo momento.

- *Modelo insertivo.* Busca la normalización del sujeto respecto a unas condiciones aceptables por la sociedad en la que se trata de que se inserte y se capitalice para lograr reconocimiento y empleabilidad. El sujeto es habilitado y normalizado por la agencia para que se adecue a la sociedad en la que tiene que vivir. En la solidaridad insertiva, la sociedad o la agencia operante no se altera por la relación con el sujeto, sino que se reproduce a sí misma en el interior de la persona a quien quiere ayudar. La solidaridad orgánica de Durkheim guarda relaciones con este modo solidario, ya que busca la autonomía de los sujetos y su conformación a un sistema cultural en el que puedan corresponsabilizarse funcionalmente con los otros sujetos equivalentes, especialmente a través de su inserción laboral.

Estos dos modos de solidaridad cosifican al otro manteniendo al donante como sujeto hacedor y al otro como objeto pasivo receptor de bienes o reproductor de normas. El destinatario no crea ni tiene posibilidad de recrear al donante ni al sistema en que ambos actúan.

- *Modelo dinámico.* La nota de la alteridad significa que toda la construcción y los procesos pasan por el otro. Los otros, especialmente los muy diferentes, no sólo no son “normalizados” en relación con unos criterios de la sociedad mayoritaria, sino que las diferencias que aportan nos plantean una alternativa que quizás haga enriquecer y modificar nuestras perspectivas. Esa condición de apertura a lo alternativo de los otros obliga a modificar la arquitectura comunitaria (social) y política para hacer posible lo que es necesario: una geometría inclusiva que supere esquemas duales (de corte clasista o nacionalista, etc.) e instale principios de multilateralidad no dominados por la negociación sino por la construcción alterada y alternativa de los sujetos y las posibilidades. Es decir, que es fundamental la participación significativa, no necesariamente representativa, de los otros en la comunidad de decisión para que no sólo se añada su presencia o tenga una función pintoresca que señale la pluralidad, sino que permita un discernimiento de lo propio a la luz de las posibilidades abiertas por el diálogo del otro. De esta forma, el excluido pasa de ser alguien a quien ayudar paternalmente a una persona con la que se dialoga fraternalmente.

El diálogo parte de una sociedad primera que domina la normalidad y que se pregunta junto con un sujeto que porta una segunda posibilidad implícita generalmente en su propia situación. Una perspectiva “alteractiva” requiere abrirse a la posibilidad de que quizás la solución al problema no sea la subsunción de la segunda sociedad alternativa en la primera sociedad normalizada, sino la creación en diálogo de una tercera posibilidad que integre a ambas. Los esquemas duales de izquierda/derecha, progreso/conservación, etc., se hacen insuficientes ante la necesidad de que en la esfera pública emerjan los sujetos con sus singularidades. Por ello, es preciso *pasar de la bipolaridad a la multipolítica*. En esa política poligonal, distintos sujetos buscan la aportación de cada diferencia al bien común sin necesidad de anularla, aunque esté abierta a la alteración para buscar un tercero inclusivo de las presencias previas. La construcción común de un tercero inclusivo prima sobre la negociación de corte distributivo. En esta perspectiva narrativa se prioriza una dinámica de alianzas y alteraciones sobre una mecánica de contratos y negociaciones.

La integración expresa ese modelo de alteración en la medida en que sea entendida como refundación de un nuevo sujeto social; pero en muchas ocasiones es aprehendida como sinónimo de inserción. Desde el primer sentido, el sujeto excluido que está “fuera”, expulsado, se reintegraría en un nuevo sujeto. Pero para poder hacerlo, tendría que dejar de existir cierto modo de sociedad, por lo que nunca se integra en la misma socie-



dad sino que la sociedad tiene que convertirse en otra sociedad, un tercero que aloje a todos los sujetos. La inclusión pasaría por la alteración, quizás no presidida por la integración si no se entiende como solidaridad en el sentido más puro.

¿Cómo se traduce esto en las analíticas propias de los Informes? Es difícil, por una parte, apuntar líneas básicas de innovación –por propia naturaleza tentativas y todavía no establecidas– y, al mismo tiempo, encontrar las formulaciones aplicadas que las encarnarían. Pero el marco de interpretación podría implementar esta interpelación incorporando la opinión de los propios excluidos con conciencia de su condición sobre diferentes aspectos de la sociedad o sobre la creación de alternativas con potencial de sustitución cultural. De esta forma, habría que calibrar el potencial de determinadas realidades emergentes para ser reforma o alternativa. Es posible que algo no tenga una voluntad de superación del sistema pero habría que medir si su realidad tiene potencial para formar parte de la alternativa al mismo. Esta pregunta puede ser un criterio que discrimina aquellas prácticas de inclusión social que reproducen e incluso profundizan la dominación del sistema.

Relacionado con esta cuestión, el tratamiento que los Informes hacen de las políticas contra la exclusión no incluye una realidad tan señalada como la economía social. A la vez, habría que profundizar en la presencia de los excluidos como actores sociales en los organismos representativos o ejecutivos (¿cuántos gitanos o cuántos ecuatorianos hay en el Parlamento? y ¿cuántos son policías?), así como el diseño del sujeto legislador y programador de las políticas sociales. También pasaría por el análisis de la sociedad civil participada por los excluidos.

#### *4.4 Del modelo de cambio*

Una mirada más cualitativa que permita que emerjan los fenómenos ocultos de la exclusión social posibilitaría una mejor percepción del cambio social, una cuestión central en la voluntad de la Fundación Encuentro. ¿Cuál es el modelo de cambio que subyace en los diez Informes publicados? Claramente, un paradigma progresivo, reformista e integrador; es decir, profundamente moderno, pero que, a la vez, va más allá del modelo convencional de progreso al incorporar algunos rasgos propios de un cambio más catastrófico –en palabras de Renè Thom– o más arriesgado, donde es más posible lo improbable –según Ulrich Beck–. El modelo de cambio social es crucial para la comprensión de las dinámicas internas del mundo de la exclusión y, al mismo tiempo, también para la prospección de los escenarios futuros.

Se apunta a un nuevo paradigma postprogresivo del cambio social, que ahora es una constelación de conceptos, intuiciones y experiencias que poco a poco van ligándose, compactándose y sistematizándose hasta que se conviertan en un nuevo paradigma del cambio social. Esa nueva matriz para saber cómo cambia o puede cambiar la sociedad ve superado un esquema de progreso moderno. El paradigma modernista del cambio social vigente en el siglo XIX se caracterizaba por: ser tan antitradicionalista que se anulaban las mismas posibilidades de comunicación intergeneracional; cultivar una manera de pensar dualista, que enfrentaba pasado y futuro, izquierda y derecha, capital y trabajo, metrópoli y colonia, hombre y naturaleza, etc.; concebir una dirección evolucionista en la que la humanidad avanzaba necesariamente hacia una situación mejor; a la que ayudaban las instituciones más significadas o legitimadas como mejores por el mismo hecho de existir, en una versión de evolucionismo institucional; integrar la ruptura revolucionaria y la homogeneización de todas las diferencias en una unidad ideal: los pueblos de las culturas menos dominantes son europeizados, las provincias son estatalizadas y conformadas a imagen de la capital y la igualdad pasa a ser el principio conformador de los sujetos en los programas socialistas (a todos lo mismo) y liberales (todo como si todos fuésemos iguales). Desde este paradigma de cambio, la exclusión es un remanente a extinguir.

A ese modernismo decimonónico le sucedió un paradigma desarrollista en el siglo XX que superó algunas de las ideas modernistas y exacerbó otras. Las claves del desarrollismo son varias: el progreso, que minusvalora el pasado, lo menor o lo diferente; el "exogenismo", que cree que todo cambio viene impulsado por una agencia externa a los propios sujetos, como es el caso del Estado en el socialismo o el mercado en el liberalismo; la unidireccionalidad, que lleva a funcionar desde la idea de que todos los pueblos y todos los sujetos siguen un proceso de modernización sin atajos ni alternativas; el cuantitativismo, que mide el progreso por el aumento de derechos, deberes, dinero, territorios, crecimiento o frecuencia; la "produccionalidad", que pone el motor del progreso en la extensión e intensificación de los procesos productivos; el holismo, incapaz de mirar y dar protagonismo a lo pequeño, lo singular y lo fragmentario; el positivismo, que sustituye la sabiduría por el conocimiento positivo y lo prudencial por la tecnocracia; y el utilitarismo, que reduce las comunidades a contratos, convierte las instituciones en cremalleras de intercambio de intereses y privilegia el gobierno de lo posible y existente, en vez del gobierno de lo bueno y deseable. Desde este desarrollismo, la exclusión es una insignificancia a digerir.

Actualmente, el desarrollismo está siendo sustituido por un paradigma cuyas claves ya no forman un sistema articulado, pero ayudan a comprender nuestro tiempo en clave de segunda modernidad y el tipo de fluidez del mundo de la exclusión. Algunos de esos rasgos son los siguientes:

el personalismo, que proclama que las cosas cambian según son procesadas por cada sujeto, lo que lleva a pasar de cambios que giraban sobre “esquemas de personas” de corte economicista, sociologista o estatalista a considerar que el sujeto media de forma compleja e integral en los acontecimientos; el “cotidianismo”, muy presente en las estrategias de los movimientos sociales que saben que los grandes cambios se construyen y hacen sostenibles sobre microcambios en la vida cotidiana de los sujetos; la conectividad entre escalas, que vincula las grandes instituciones globales con las vidas efímeras y singulares de los sujetos pasando –o no– a través de una serie de alambiques institucionales secundarios; la recuperación depurada del papel de la tradición; la sostenibilidad; la entropía, que afirma que todo tiende a dispersarse si no hay una constante labor reconstructora y reorganizadora; el “conflictivismo”, que considera las crisis y tensiones como fuentes de oportunidades para generar nuevas posibilidades que mejoren la situación anterior; la vulnerabilidad, que desvela que toda institución para hacerse más potente tiene que hacerse más compleja y, por lo tanto, más vulnerable, porque aumenta la incertidumbre; el probabilismo, muy relacionado con lo anterior; según el cual las elecciones no se hacen desde la confianza en la invulnerabilidad, sino que para avanzar hay que exponerse más a las posibilidades no deseadas en la confianza de que son improbables: así lo alternativo se vuelve más posible pero menos probable; el catastrofismo, o la tesis de que los cambios son cada vez más profundos, probables y cruciales; la “endogeneratividad”, según la cual los cambios sostenibles son el despliegue de las posibilidades que porta potencialmente el sujeto. Como diría Joaquín García Roca, los excluidos no sólo piden sino que ofrecen; no sólo plantean problemas sino que proponen soluciones.

La neofilia (gusto por el cambio y el reconocimiento de cierta bondad en un cambio por el mero hecho de su novedad) y el paradigma de progreso se han visto superados por un paradigma más reflexivo (donde cada sujeto tiene que construir su proyecto si no quiere formar parte del problema y sí de la solución), constructivista (todo requiere una labor constructora y, por tanto, plantea un problema hermenéutico al que responder desde la multipolítica), autónomo (que otorga a todos los sujetos libertades posibles aunque no probables), complejo (actúa con todo en cada cosa, haciendo intervenir a todo) y arriesgado (para poder llegar más hay que hacerse más complejos y eso significa introducir riesgos al asumir mayores probabilidades de catástrofe, entendida aquí como destrucción o alteración), de direcciones no cíclicas ni direccionales, sino geométricas (que intervienen no con una dimensión direccional sino hermenéutica: las cosas no cambian sino devienen, no van adelante ni atrás ni al centro sino que comprenden con mayor profundidad todo el pasado, la actualidad radical y los posibles futuros), que ponen el peso no en el avance de los um-

brales productivos sino en la morfología relacional y distributiva de los tiempos, las capacidades y las posibilidades.

Es un paradigma postprogresivo del cambio social, que diagnostica una mayor vulnerabilidad de las agencias y sujetos (teorías del riesgo de Beck) y reconoce una estructura distinta del cambio (del cambio aritmético del progreso al cambio geométrico, asumiendo los modelos catastrofistas no lineales ni evolucionistas de Thom) que da mayores posibilidades de ampliación y extensibilidad a lo aparentemente existente pero improbable. Desde este paradigma de cambio, la exclusión social es una fuente de posibilidades para devenir.

Una comprensión dinámica de la realidad de la exclusión social encuentra que el cambio social es la sociedad dando de sí en procesos catastróficos (todo puede suceder muy rápido y a gran escala a partir de la ampliación de microfenómenos de lenta gestación), vulnerables (hay una progresiva fragilidad de los sistemas por su dependencia cada vez mayor de menos factores), potenciales (la realidad, considerada integralmente desde cualquier situación y con independencia de su escala, deviene dando de sí a partir de lo más real, con independencia de su pequeñez, en función de la crucialidad y sostenibilidad de la propuesta) y autogeneradores (todos los sujetos participantes son actores creativos que plantean demandas y ofertas, problemas y soluciones).

Esta mirada dinamicista del cambio social daría mejor cuenta del devenir de la sociedad "exclusora" y de la acción de los cuarteados sujetos sociales de la exclusión. Pero nos encontramos de nuevo ante un problema metodológico. Posiblemente la innovación metodológica tendrá que ser capaz de atender a los signos y experiencias y ponderar su capacidad dialéctica y de penetración, así como su potencialidad. Una potencialidad que no sólo es producción presente, sino también permanente actualización de las potencialidades reprimidas de la historia y, por tanto, habrá que incorporar asimismo la presencia histórica de la vigencia y de la memoria de las víctimas. Quizás haya que cambiar desde una estrategia de indicadores a una estrategia de potenciales.

Estas tres primeras interpelaciones plantean demandas que no son fáciles de encajar en el género de los Informes y los sistemas de indicadores. Pero la exclusión no es algo externo, sino que –como hemos dicho– secciona el mismo mapa de datos que se ponen a nuestro alcance. Estamos convencidos –y así lo muestran las últimas tendencias en investigación sobre exclusión social– de que son tres claves prioritarias en la innovación del conocimiento e intervención sobre la exclusión. Si es necesario incluir estas perspectivas sobre la exclusión y no es posible dado el modelo de Informe que se espera, habrá que innovar cualitativamente el método. Como señalaba Jesús Ibáñez, si algo es necesario y no es posible, hay que cambiar las reglas del juego.

#### *4.5 Del sujeto histórico*

El sujeto histórico en forma de nuevas mayorías populares o de actores estratégicos es otra de las deudas pendientes de las teorías de la exclusión y la solidaridad. Por sujeto histórico entendemos aquel actor colectivo capaz de hacer progresar el proyecto histórico que cambia cualitativamente la dirección de la historia, como la burguesía (que empuja el Estado de derecho), el movimiento obrero (que pacta el Estado social) o, como recientemente, diversos conatos frustrados (los jóvenes de los años sesenta, por ejemplo). El mismo Estado de Bienestar tiene su principal problema en la disolución del sujeto histórico que lo fundó. Sin una ciudadanía consciente de su misión histórica es difícil un cambio cualitativo en la solidaridad nacional, por no hablar del mayor problema social de la humanidad, la división Norte/Sur. Muy conectada con el pilar de los actores propio del marco interpretativo del Informe, cabe una interpelación para detectar lo que de sujeto histórico tienen dichos actores.

#### *4.6 De la movilidad social*

Ya se ha señalado la necesaria conciliación de las realidades de estratificación e incluso de clase social con las teorías de la exclusión. Se debería prestar más atención, por ejemplo, al estado de la movilidad social y podría avanzarse más no en las explicaciones clasistas sino “clasaes”: lo clasista se refiere a la conciencia de clase y lo “clasaes” al peso analítico del hecho de clase en una realidad específica. A la vez, existe una ausencia drástica de análisis de la movilidad social, cuestión, si cabe, más fundamental para las formas actuales de la exclusión social. También se podría enriquecer el marco interpretativo de la exclusión si se encuadrara más dentro del fenómeno de la desigualdad, que ha tenido una presencia más intencional que analítica.

#### *4.7 Del contexto internacional*

En las cuestiones de exclusión también sería más realista incluir las consecuencias internacionales de nuestra acción nacional. Éste es un déficit que aparece en muchos capítulos del Informe, ya que cuando se trata de la exclusión social se hace referencia sólo a la nacional. Esto no es coherente con las nuevas teorías de exclusión: la actividad nacional de los españoles tiene efectos en la exclusión de gran parte de la humanidad. Basta analizar empíricamente qué existe detrás de la célebre afirmación de Martín Luther King: “Antes de sentarte a desayunar ya habrás dependido de más de media humanidad”. Efectivamente, a través de los medios de comunicación, del consumo, etc., nuestras dependencias con los países em-

pobrecidos sostienen nuestro modo de vida. Ya en el Informe *España 1994* está presente esta cuestión, pero no ha habido un seguimiento y profundización en los Informes posteriores. Tampoco se encuentran las consecuencias internacionales de nuestras transnacionales sobre los pueblos empobrecidos, algo que puede que no afecte de forma negativa inmediatamente al bienestar de los españoles, pero que sí les enriquece a través de la participación accionarial de amplios sectores sociales y los beneficios en el Producto Nacional Bruto. A la vez, es una dimensión clave en la inmigración.

Quizás la perspectiva internacionalista sea la ausencia más manifiesta de todas en el campo de la exclusión social en los Informes, sobre todo en un tiempo que ha estado marcado por un auge en la conciencia ciudadana de la solidaridad internacional, por la emergencia del comercio justo, por la internacionalización y privatización de grandes corporaciones empresariales españolas y, finalmente, por la tan discutida globalización. Quizás no sea posible hablar de todo el mundo en los análisis de la realidad española, pero sí sería necesario hablar de cómo España afecta a todo el mundo.

## II. EMPLEO Y DESARROLLO HUMANO

Si hay un rasgo que caracteriza el contenido de nuestro Informe es el interés por el desarrollo humano. A lo largo de los diez volúmenes publicados ese interés se ha concretado de manera especial en el seguimiento del empleo como factor clave del desarrollo humano en la sociedad actual.

En el Informe *España 1995*, en un epígrafe con un título en sí mismo muy elocuente, “Crecimiento de baja intensidad social” (p. 63-81), afirmábamos: “El crecimiento no puede ser irreconciliable con el pleno empleo, con la cohesión social y, menos aún, con las libertades cívicas. Tres libertades tienen que ser defendidas como fundamentales: la libertad de participar en el proceso de producción y generación de riqueza; la libertad de ser ciudadano, de integrarse en la vida social y participar en la vida política; y la libertad de elegir un estilo propio de vida”. Asimismo, se señalaban tres importantes elementos relacionados con el crecimiento económico europeo y español: cómo valorar un crecimiento económico que no genera empleo; el crecimiento económico y el gasto social no deberían presentarse como antagónicos; y el crecimiento económico no debe priorizar el consumo de bienes “secundarios” frente al de bienes básicos o primarios. Estos tres elementos se han presentado posteriormente como elementos fundamentales en la reflexión teórica sobre la relación entre crecimiento económico y empleo.

Si bien es cierto que el contenido de nuestro Informe no se ha ajustado a ningún modelo, sino que ha estado determinado sobre todo por la intención de recoger los temas y las preocupaciones más destacados de la actualidad, cabe preguntarse: ¿en qué medida hemos reflejado el desarrollo humano como objetivo prioritario sobre el crecimiento económico? En lo que a mercado de trabajo se refiere, creemos que las aportaciones del Informe, aunque ésta no fuera su finalidad principal, mejoran la comprensión de la relación entre uno y otro fenómeno y la preocupación por ese vínculo subyace en la mayoría de los capítulos. De hecho, todo lo expuesto sobre el empleo admite una segunda lectura en clave de búsqueda continua de respuestas a cuatro cuestiones centrales: ¿cuál ha sido la distribución de oportunidades de empleo entre la población?; ¿cómo mejorar esa distribución?; ¿en qué medida el mercado de trabajo está contribuyendo a la traslación del capital humano al crecimiento económico?; ¿qué obstáculos cabe identificar y qué actuaciones desarrollar para mejorar esa traslación?

Dada la importancia que el concepto de desarrollo humano tiene en nuestro Informe, y el papel crítico del empleo en la mejora del mismo, a continuación se presenta una aproximación teórica a la relación entre cre-

cimiento económico y desarrollo humano. Es importante señalar, una vez más, que este marco teórico no ha estado presente en la selección del contenido de nuestro Informe. No obstante, en el contexto de esta revisión de las aportaciones de los diez volúmenes nos parece una herramienta útil para el lector, especialmente en la medida en que le ayude a ubicarse en un marco amplio de reflexión y a valorar las importantes repercusiones que para los ciudadanos tienen fenómenos y cambios, aparentemente muy concretos, relacionados con el mercado de trabajo.

## **1. Crecimiento económico y desarrollo humano**

El crecimiento económico, el aumento de riqueza, ha sido el objetivo con mayúsculas de las políticas económicas en las décadas más recientes. Y, a juzgar por el debate político y económico, el crecimiento parece el fin último, desplazando de esta posición a otros aspectos como la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, el bienestar individual y colectivo, el desarrollo social o el desarrollo humano, que incluyen una mayor complejidad conceptual, tanto teórica como empírica.

Mientras el crecimiento económico mide el aumento de los recursos disponibles, el desarrollo humano está más vinculado a la creación de un entorno en el que la población pueda desarrollar su potencial humano y productivo, sus capacidades creativas de acuerdo con sus necesidades e intereses. Los elementos que configuran ese ámbito se relacionan con la posibilidad de los ciudadanos de tener una vida larga y saludable, de adquirir conocimientos –tanto a través de la educación como aprovechando los flujos de información–, de acceder a los recursos necesarios para tener unos estándares de vida decentes, de poder preservar los recursos naturales y culturales para las próximas generaciones y de participar en la vida política y social de su comunidad. El desarrollo humano es, por tanto, un concepto complejo que aborda diferentes ámbitos del bienestar y de la dignidad de las personas.

Desde hace más de una década, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) viene difundiendo este concepto y realizando esfuerzos para obtener aproximaciones cuantitativas al mismo<sup>5</sup> que per-

---

<sup>5</sup> El indicador más conocido es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que se ha ido complementando con otros como el Indicador de Pobreza Humana, de Desarrollo Relativo al Género o de Potenciación de Género. Estos índices permiten realizar un cierto seguimiento sobre los avances en desarrollo humano y, sobre todo, focalizar la atención sobre ciertos problemas. No obstante, dada la amplitud del concepto y la dificultad de cuantificar algunas de sus dimensiones esenciales, deben tenerse siempre presentes los límites de su alcance.



mitan valorar las posiciones relativas de los distintos países y regiones y sus avances en el tiempo.

Si se aumentan las opciones de la población, mejoran en gran medida sus capacidades, lo que puede hacer o ser en la vida. Y esa mejora parece apoyarse en tres pilares principales: la posibilidad de una vida larga y saludable, el acceso al conocimiento y el acceso a los recursos materiales necesarios para llevar una vida digna. El Índice de Desarrollo Humano<sup>6</sup> (IDH) que elabora el PNUD es precisamente un acercamiento al progreso general de un país en estas tres dimensiones.

En esta aproximación amplia al desarrollo, el crecimiento económico no es un fin en sí mismo. El objetivo último es aumentar el bienestar de los individuos, mejorar su calidad y sus opciones de vida. Pero, ¿en qué medida crecimiento económico y desarrollo humano son fenómenos relacionados?, ¿el primero nos lleva al segundo?, ¿bajo qué condiciones? Y, viceversa, ¿los progresos en desarrollo humano favorecen mejores resultados en el crecimiento económico?

Los resultados de la clasificación de países respecto al IDH y a la renta per cápita muestran que la relación no es mecánica. Un mayor crecimiento económico no siempre se corresponde con más altos niveles de desarrollo humano y algunos países presentan diferencias notables en las posiciones que ocupan en una y otra clasificación. Sin embargo, estas diferencias no niegan la relación. Ésta parece confirmarse a nivel empírico y queda, en parte, documentada con la evolución experimentada por algunos países que inicialmente partían de posiciones dispares en los indicadores de desarrollo humano y renta per cápita y que a largo plazo han tendido a la aproximación de las mismas. Estas experiencias demuestran que es difícil mantener los logros en desarrollo humano sin crecimiento económico, pero también mantener el crecimiento económico a largo plazo sin mejoras en el desarrollo humano.

Los análisis empíricos constatan también que la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano es positiva y de doble sentido<sup>7</sup> y que se sustenta en un complejo entramado de vínculos que determinan que un cambio en uno de los dos ámbitos acabe, bajo ciertas condiciones, materializándose en una transformación de igual signo en el otro. De hecho, se señala la existencia de círculos virtuosos, de mejoras sucesivas en los dos procesos, y viciosos, de detrimentos también sucesivos en uno y otro. Estos resultados tienen una implicación política de suma importancia: de-

---

<sup>6</sup> Incluye la esperanza de vida, el nivel educativo (alfabetización de adultos y matriculación combinada en las enseñanzas primaria, secundaria y terciaria) y la renta per cápita ajustada por la paridad del poder adquisitivo en dólares.

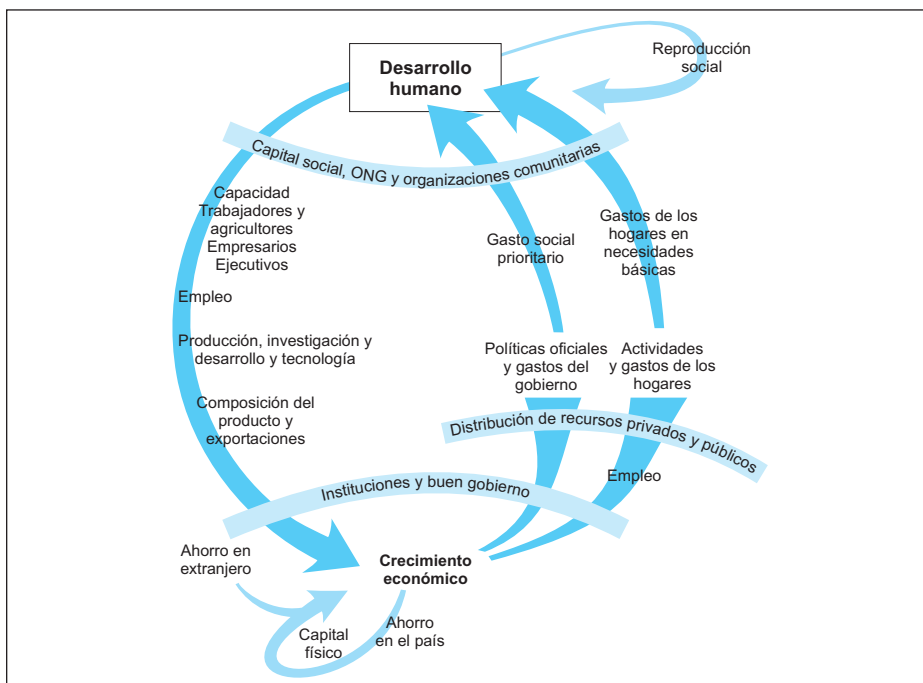
<sup>7</sup> Ramírez, A., Ranis, G. y Stewart, F., "Economic Growth and Human Development", *World Development*, vol. 28, n. 2, 2000, p. 197-219.

ben promoverse de forma conjunta crecimiento económico y desarrollo humano y fortalecer la relación entre ellos.

### 1.1 Mejora de la calidad de vida: del crecimiento económico al desarrollo humano

A nivel teórico, hay dos vías principales que permiten que el crecimiento económico se traduzca en una mejora en el desarrollo humano<sup>8</sup> (cuadro 1): la actividad y los recursos de los hogares y sus decisiones de gasto en los distintos ámbitos del desarrollo humano (salud, educación, acceso a la información...); y la actividad del sector público y sus decisiones de gasto, especialmente en políticas sociales<sup>9</sup> (educación, sanidad, servi-

**Cuadro 1 – Relación entre crecimiento económico y desarrollo humano**



**Fuente:** PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1996*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1996.

<sup>8</sup> Para una exposición más detallada, véase PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1996*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1996; o Ramírez, A., Ranis, G. y Stewart, F., *op. cit.*

<sup>9</sup> La aproximación a la adecuación del gasto público al objetivo del desarrollo humano se realiza habitualmente a través de tres ratios: ratio de gasto público (como porcentaje del PIB), ratio social (porcentaje que representa el gasto social en el gasto público) y ratio de prioridades sociales (porcentaje que representan los servicios sociales básicos –educación, sanidad...– en el total del gasto social).

cios sociales, vivienda, empleo, etc.). En la medida en que estos dos agentes, hogares y sector público, dediquen más recursos a los ámbitos señalados, mayor será la traducción del aumento de riqueza que genera el crecimiento económico en desarrollo humano.

Parece haber, no obstante, otros factores que contribuyen al fortalecimiento del vínculo: la equidad, es decir, una distribución equitativa de los recursos; la prioridad que se le otorga al gasto social, especialmente al destinado a la universalización de los servicios sociales básicos (educación, sanidad, atención social, etc.); la igualdad de oportunidades de la población; el acceso a los medios de producción, como el capital físico o financiero; el buen gobierno; y, por último, la participación activa de la sociedad civil. En definitiva, se puede fortalecer la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano a través de una serie de políticas dirigidas a una distribución más uniforme de los recursos públicos y privados.

## *1.2 Crecimiento económico sostenible: del desarrollo humano al crecimiento económico*

La contribución principal del desarrollo humano al crecimiento económico se canaliza a través del capital humano<sup>10</sup>. El desarrollo humano determina la mejora en las capacidades de los trabajadores (asalariados y empresarios), que las aportan directamente al sistema productivo a través del empleo.

Las modernas teorías del crecimiento han enfatizado el papel que el capital humano desempeña en el crecimiento económico de un país a largo plazo. En estas teorías, el incremento de productividad no se debe a factores exógenos, sino que está relacionado con la "calidad" del factor trabajo. Los modelos del capital humano muestran como el conjunto del proceso productivo se beneficia de un mayor nivel educativo. La productividad aumenta, en primer lugar, por la mejora en las capacidades de los trabajadores y empresarios. Los asalariados y empleadores no sólo son más productivos porque hagan un uso más eficiente del capital físico, sino también porque contribuyen a la formación de los trabajadores menos cualificados y son más proclives a las innovaciones en las formas de producción, aspecto determinante de la competitividad empresarial en el contexto económico actual. Por tanto, un incremento en el nivel de educación genera un aumento de productividad en el conjunto de factores de producción.

---

<sup>10</sup> El crecimiento económico puede vincularse también a otros elementos del desarrollo humano, más allá de los señalados como fundamentales (educación, salud y renta); entre ellos, el patrimonio natural y cultural o la libertad política y los derechos humanos. Un análisis de la relación con estos dos últimos elementos puede encontrarse en PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2001*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2001.

Los beneficios de la educación sobre la productividad varían en función del nivel tecnológico, del desarrollo del Sistema de Investigación y Desarrollo y de la cultura innovadora. Asimismo, el desarrollo humano, especialmente en los países en vías de desarrollo, provoca cambios en los patrones de comercio exterior y moviliza el ahorro hacia inversiones productivas.

El fortalecimiento del eslabón que va del desarrollo humano al crecimiento económico depende principalmente de dos elementos. En primer lugar, de la acumulación de capital humano mediante la mejora de la educación y la formación profesional de los trabajadores y de su capacidad de innovación. Y, en segundo lugar, de cómo se canaliza esa acumulación de capital humano; es decir, de la distribución de oportunidades de participación en la vida social, política y económica. Ambos factores son, en el contexto socioeconómico actual, condiciones necesarias para un crecimiento sostenido en el tiempo, el primero, y sostenible, no generador de mayores desigualdades sociales, el segundo.

### *1.3 Papel crítico del empleo*

El crecimiento económico expande los recursos públicos y privados para satisfacer las necesidades de la población, pero su traducción en desarrollo humano depende en gran medida –como ya se ha señalado– de la distribución de oportunidades económicas, especialmente de las oportunidades de empleo. En primer lugar, porque en el modelo económico actual, el empleo es, para la mayor parte de la población, la única vía de acceso a los recursos monetarios necesarios para llevar una vida digna. En segundo lugar, porque en nuestra sociedad el empleo es mucho más que un medio de obtención de renta; es también –como se señalará a lo largo de este capítulo, se repite en nuestros Informes y se observa en las encuestas de valores– un medio para desarrollar otras capacidades no necesariamente productivas y un cauce de participación social.

La importancia que el empleo tiene en la posibilidad de llevar una vida digna en nuestro país queda reflejada en un reciente indicador de pobreza económica<sup>11</sup>: el 18% de la población española se encontraba por debajo del umbral de riesgo de pobreza<sup>12</sup> en 1999<sup>13</sup>. Este porcentaje desciende al 7,5% en la categoría de asalariados y aumenta hasta el 44,3% en

---

<sup>11</sup> Este indicador forma parte de los denominados Indicadores de Laeken, a través de los cuales se está realizando, con datos homogéneos, un seguimiento del riesgo y situación de exclusión social en toda Europa.

<sup>12</sup> El umbral de riesgo de pobreza se define como el 60% de la renta mediana nacional equivalente, que era de 4.512 euros en 1999.

<sup>13</sup> Datos procedentes de la explotación del Panel de Hogares de la Unión Europea y recogidos en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2003-2005.

la de desempleados. Es decir, casi la mitad de los parados españoles se encuentra en riesgo o situación de pobreza.

El empleo es también la variable clave en la otra dirección de la relación: del desarrollo humano al crecimiento económico. Es el cauce principal por el que las variaciones en capital humano se trasladan al crecimiento económico. El empleo es el puente central entre el ámbito educativo y el productivo. Por ello, la inactividad laboral, el desempleo, el subempleo, la escasez de trabajadores en profesiones concretas, la obsolescencia de las habilidades técnicas o la inadecuada valoración del capital humano en las empresas, entre otros, estrangulan o reducen el impacto positivo de la acumulación de capital humano en el crecimiento económico.

## 2. El empleo en la última década

La década 1993-2003 ha sido testigo de cambios demográficos, económicos y sociales con fuertes repercusiones en el mercado de trabajo; repercusiones que han preocupado a los ciudadanos y han ocupado posiciones muy destacadas en el debate social y político. Por ambos motivos, en nuestros Informes, consecuentes con el criterio de recoger los temas más destacados, hemos hecho referencia a la mayor parte de los cambios más significativos del mercado de trabajo en este período.

La revisión conjunta de las aportaciones de los diez volúmenes en relación con el mercado de trabajo revela que éstas pueden aglutinarse en torno a cinco procesos que no sólo no son independientes, sino que están fuertemente interrelacionados entre sí:

— El protagonismo que el empleo ha adquirido tanto en el debate político como en el social; protagonismo motivado en gran parte por la gravedad que alcanzó el desempleo en la primera mitad de la década y que ha condicionado el desarrollo de las políticas de empleo.

— La incorporación de la mujer al mercado de trabajo y al empleo: un cambio estructural que mejora el nivel de desarrollo humano del colectivo, pero que está generando también tensiones importantes porque no se ha visto acompañado por una política adecuada de conciliación de vida familiar y laboral ni por un aumento equiparable en la participación de los hombres en las responsabilidades familiares y del hogar.

— El aumento del nivel educativo de la población y el reflejo de este proceso de acumulación de capital humano en el mercado de trabajo y en las empresas.

— El protagonismo que la Formación Profesional ha ganado como instrumento de política activa.

— La tendencia hacia una mayor flexibilización del mercado de trabajo.

El abanico de temas tratados ha sido amplio. Cabe señalar, no obstante, algunos otros que hubiesen complementado la visión de conjunto. Entre ellos, la evolución de la productividad, de los salarios y de las diferencias salariales (en función del sexo, la ocupación, la edad, etc.), el papel del diálogo social (especialmente en la segunda mitad de los años noventa) y el fenómeno de la inmigración en el contexto del mercado de trabajo en los últimos años.

## 2.1 La prioridad política y social

El empleo ha sido una preocupación constante en nuestro Informe. La aproximación que hemos realizado a este tema en las distintas ediciones anuales muestra también las inflexiones que a lo largo de esta década se han producido, tanto en lo que a evolución del mercado de trabajo se refiere como a la importancia que el empleo ha ganado en el debate social.

La década de los años noventa no tuvo un buen inicio en términos económicos. La fase recesiva del ciclo económico, centrada en el trienio 1991-1993, tuvo un fortísimo impacto negativo en el empleo, que se concretó en la destrucción de cerca de 900.000 empleos entre 1991 y 1994. Esta caída del empleo estuvo acompañada de un aumento continuo de la población activa y ambos factores colocaron la tasa de paro por encima del 24% en 1994, su cota máxima en las últimas décadas. Esta cifra en sí misma es lo suficientemente elocuente, pero su lectura en el contexto europeo la agravaba aún más: España presentaba la mayor tasa de paro y las menores tasas de actividad y de ocupación de toda la UE.

El problema del desempleo ha afectado a toda Europa, aunque nuestro país haya sufrido la situación más extrema. A lo largo de toda la década, los analistas han llamado la atención sobre los pobres resultados que ofrecía el mercado de trabajo en la UE en las últimas décadas y el contraste con los de las dos áreas económicas de referencia, Estados Unidos y Japón<sup>14</sup>.

La publicación del denominado *Libro Blanco de Delors* (1993) fue un importante elemento de concienciación sobre la gravedad del problema. En él se entreveían también las incertidumbres existentes sobre las políticas que se deberían aplicar para su corrección. Frases como “el desempleo es la principal lacra de nuestro tiempo”, “nuestras sociedades están gan-

---

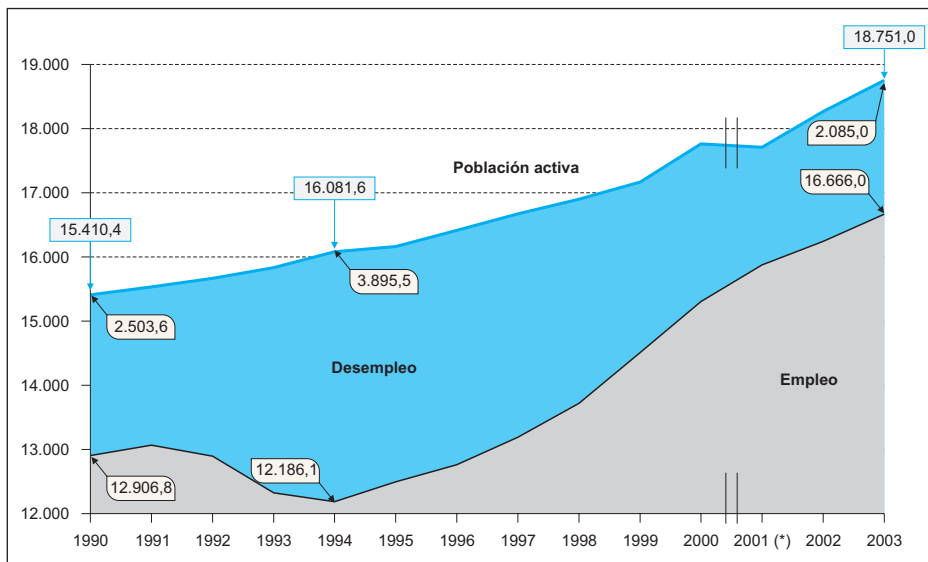
<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, OCDE, *Perspectivas del empleo 1990*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990; o Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe sobre la tasa de empleo en 1998: Evolución del empleo en los Estados miembros*, [COM (98) 572 f], 1998.

grenadas por el paro” o “si existiera una cura milagrosa ya se sabría” nos muestran la preocupación que teñía el ambiente en esos años. El desempleo pasó a ser tema principal del debate político y social en toda Europa.

La recuperación económica iniciada en 1995 y la consiguiente mejora de las macromagnitudes del mercado de trabajo introdujeron un cierto optimismo. Sin embargo, el empleo era ya tema común en las agendas de los Consejos europeos y se fue abriendo paso la intención de desempeñar un papel más activo en la lucha contra el desempleo. Así, en el Consejo Europeo Extraordinario de Luxemburgo (1997) se aprobó la Estrategia Europea para el Empleo, que implicaba la coordinación de las políticas nacionales de empleo a partir de unas directrices acordadas de manera conjunta.

A pesar del sombrío panorama de los primeros años, la recuperación económica permitió que la década 1993-2003 se cerrara con buenos resultados en lo que a las grandes cifras del mercado de trabajo se refiere (gráfico 2). Se han creado más de cuatro millones de empleos, la tasa de ocupación (el porcentaje de personas en edad de trabajar que lo hace) ha aumentado cerca de diez puntos porcentuales hasta situarse en el 49%, ha crecido la tasa de actividad y ha disminuido considerablemente el desempleo. En esta década se observa, en términos generales, una convergencia del mercado de trabajo español hacia los resultados medios de la UE.

**Gráfico 2 – Evolución del empleo, del desempleo y de la población activa. En miles. 1990-2003**



(\*) Ruptura metodológica en las series de desempleo y de población activa.

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

Pero no sólo se han modificado las grandes cifras del mercado de trabajo. En esta década ha experimentado también importantes cambios la política de empleo. Los factores que han impulsado esta dinámica han sido múltiples, pero entre ellos cabe destacar la mencionada Estrategia Europea para el Empleo<sup>15</sup>. Su aplicación, que se ha concretado en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE), ha tenido –a nuestro juicio– efectos positivos, de una clara importancia cualitativa. En primer lugar, ha proporcionado un marco global e integrador de las distintas actuaciones que se venían desarrollando (medidas de orientación, formación y de fomento del empleo) en un momento, además, en el que la política activa de empleo estaba inmersa en un proceso de traspaso de competencias a las comunidades autónomas. En este sentido, los PNAE han facilitado la obtención de un diagnóstico global y una panorámica común de las actuaciones. En segundo lugar, ha impulsado el protagonismo de las políticas activas de empleo, de aquellas medidas dirigidas a la inserción de los trabajadores en el mercado de trabajo. Por último, ha contribuido a que la política de empleo ganase en complejidad, tanto por su diversificación<sup>16</sup> como por la mayor particularización de las medidas a las necesidades específicas de los colectivos con más dificultades de acceso al empleo (jóvenes, parados de larga duración, mujeres de baja y media cualificación, etc.).

El período que nos ocupa ha sido, por tanto, una década de cambios importantes, tanto en la situación del mercado de trabajo español como en las políticas de empleo. A medida que avanzaba el período, el énfasis de las políticas y del análisis se ha ido desplazando del desempleo al empleo y las políticas se han ampliado a nuevos ámbitos como la igualdad de oportunidades en el empleo y, en la búsqueda de una mayor eficacia, han ganado en profundidad.

¿Cómo hemos tratado y reflejado en el Informe estos cambios e inflexiones que acabamos de comentar brevemente? Una característica está presente en el tratamiento que se realiza del empleo en el Informe: el interés por el detalle, por la traducción que la evolución de las grandes macromagnitudes ha tenido en los distintos colectivos; en definitiva, por la aportación del crecimiento económico, a través de la distribución de las nuevas oportunidades que supone la creación de empleo, al desarrollo hu-

---

<sup>15</sup> La Estrategia se orienta a la consecución de cuatro grandes objetivos: I. Mejora de la empleabilidad o capacidad de inserción profesional; II. Desarrollo del espíritu de empresa; III. Fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas; y IV. Reforzar la política de igualdad de oportunidades. En torno a ellos se estructuran una serie de directrices que los Estados miembros deben considerar como guías para el avance.

<sup>16</sup> La mera ordenación de las medidas existentes en torno a los cuatro grandes objetivos ponía de manifiesto una importante concentración de actuaciones en torno a los dos primeros, tal como mostraba el PNAE 1998. En los planes sucesivos, la creciente diversificación de medidas ha ido dotando de mayor contenido a los objetivos III y IV.



mano. Esta perspectiva es la que da forma y fondo a los dos acercamientos globales y detallados a la situación del mercado de trabajo en España aparecidos en el Informe *España 1995* y en el Informe *España 2002*.

En el capítulo “Crecimiento económico y desarrollo social” del Informe *España 1995* se recogía la preocupación social por el aumento del desempleo. Con un enfoque estructural, se ahondaba en un análisis comprensivo de las causas del desempleo en España, se profundizaba en las características de los desempleados y se presentaban elementos que contribuyeran al debate social sobre el problema.

Respecto a las causas del desempleo, el análisis huía de aproximaciones simplistas y pretendía otorgar la relevancia adecuada a los distintos factores económicos, demográficos, sociales y políticos que habían contribuido al aumento continuo del desempleo en el período 1974-1994. El agotamiento y la crisis del modelo de crecimiento de los años sesenta se manifestó en la segunda mitad de la década siguiente. La fuerte especialización del tejido productivo en las industrias de base y el retraso en la traslación del aumento de los precios del crudo fueron elementos decisivos en el impacto de la crisis del petróleo en el tejido industrial. Por otra parte, el sector agrícola siguió destruyendo empleo a un fuerte ritmo y entre 1974 y 1980 retornaron casi 400.000 emigrantes; ambos factores contribuyeron también de forma notable al aumento de la tasa de desempleo. A partir de 1985, el crecimiento económico se aceleró y la economía española creó empleo a un ritmo notable –con un papel destacado del sector público–, pero la tasa de desempleo no sufrió una reducción equiparable. El aumento de la tasa de actividad, motivado por la incorporación al mercado de trabajo de las amplias generaciones del *baby boom* de los años sesenta y por el continuo aumento de la tasa de actividad femenina, frenó el descenso de la tasa de desempleo. La fuerte destrucción de empleo en el período 1991-1994 y el aumento sostenido de la tasa de actividad colocaron la tasa de desempleo en el año 1994 en el 24,4%.

En cuanto a las características de los desempleados, los resultados –válidos en términos generales para casi toda la década 1993-2003– indicaban que la incidencia del paro era especialmente fuerte entre los jóvenes, las mujeres y los trabajadores analfabetos y con bajo nivel formativo. La coincidencia de más de una de estas características elevaba significativamente la probabilidad de estar desempleado. Por último, aunque un porcentaje muy elevado de parados (50% en 1995) eran hijos que vivían en casa con sus padres, había también un número considerable (22,1% en 1995) de “personas de referencia” (principal suministrador de renta al hogar), que recogía seguramente las situaciones más dramáticas.

Nuestro Informe se ha hecho eco también de algunos temas presentes en el debate social y político sobre el desempleo en la primera mitad de los años noventa. Entre ellos, cabe destacar la relativa normalidad con la

que la sociedad española vivía los altos niveles de desempleo, la discusión recurrente sobre la cifra de desempleados o las actitudes más relevantes de los españoles respecto al trabajo.

El crecimiento paulatino del desempleo a lo largo de toda la década hizo posible que la sociedad española se acostumbrara supuestamente a él. En 1994, cuando el paro afectaba a uno de cada cuatro activos, una pregunta rondaba en los círculos de los analistas internacionales: ¿cómo es posible que el alto nivel de desempleo se viva con aparente normalidad en España? Este tema fue también motivo de reflexión en el Informe *España 1995*. En él señalábamos que nuestra sociedad se había acostumbrado al paro y que a ello habían contribuido tres factores: el papel desempeñado por la familia, la cobertura de la protección por desempleo y la existencia de un cierto volumen de empleo no declarado que rebajaría las cifras reales de desempleo (p. 101-105). De ellos, el primero parece haber sido el más importante. El análisis de las cifras por hogares ponía de manifiesto que una parte muy importante de desempleados, especialmente hijos, se ubicaba en hogares en los que algún miembro estaba ocupado. El número de hogares con todos sus componentes inactivos o desempleados<sup>17</sup> era relativamente reducido. La familia amortiguó en gran medida los efectos monetarios del desempleo, sobre todo del juvenil.

Las importantes diferencias que presentan las dos principales variables que se utilizan para medir el paro en España, “paro registrado” del Inem y “paro encuestado” de la EPA, y el uso interesado de dichas diferencias por distintos grupos sociales y políticos han hecho de la fiabilidad de las cifras un tema recurrente a lo largo de los últimos diez años. A este aspecto se refirió también el capítulo antes señalado, calificando el debate de estéril (p. 90-96). Posteriormente, un grupo de expertos ha demostrado que las diferencias son sólo “aparentes”, porque los conceptos no son estrictamente comparables, ya que miden realidades con límites diferentes y cuando se homogeneizan no ofrecen resultados tan dispares. En relación con los aspectos metodológicos de la medición del desempleo, hay un cambio reciente que en nuestra opinión merece también un breve comentario: el cambio en la definición de parado<sup>18</sup> que se produce en la EPA en el primer trimestre del año 2001. La definición actual es más restrictiva y su aplicación provocó una reducción automática de más de 483.000 personas

---

<sup>17</sup> La importancia de este factor explicativo sigue vigente. Entre los Indicadores de Laeken se encuentra también el indicador “personas que viven en hogares en los que ninguno de sus miembros en edad de trabajar está ocupado”. En 1995, el 12,5% de las personas adultas (de 18 a 59 años) vivía en un hogar en el que ninguno de sus miembros estaba ocupado, valor muy similar al de la UE-15 (11,6%). En el año 2002, este porcentaje descendió hasta el 7,2% en España y hasta el 9,7% en la UE-15.

<sup>18</sup> Este cambio fue consecuencia de la aplicación del Reglamento 1879/2000 de la CE.

en situación de desempleo y una caída en la tasa de paro de 2,4 puntos porcentuales<sup>19</sup>.

¿Qué entendemos los españoles por un buen trabajo? En el capítulo “Nuevo empleo y desarrollo humano”, del *Informe España 1996*, presentábamos los resultados de dos encuestas de valores<sup>20</sup> que ponían de manifiesto las actitudes más relevantes respecto al trabajo. La situación diferencial del mercado de trabajo español parecía reflejarse también en los resultados. Preguntados por las características más importantes de un trabajo, los españoles hacían más énfasis en las condiciones materiales. En concreto, se valoraba especialmente el sueldo y el bajo riesgo de paro. A continuación aparecían aquellas características del trabajo que permitían desarrollar las propias capacidades. Resulta llamativa la menor importancia relativa que se otorgaba a las condiciones relacionadas con el desarrollo de la personalidad. La asunción de responsabilidades y el ejercicio de la propia iniciativa despertaban también menor interés que en otros países de nuestro entorno. A pesar de estas particularidades, los cambios apreciados en la última década apuntan, también en nuestro país, a una búsqueda de mayor realización de la persona en el trabajo, a una relación más estrecha entre vocación y trabajo.

El *Informe España 2002* se adentraba en la creación de empleo en la reciente fase ascendente del ciclo económico en el capítulo titulado “El empleo entre 1995 y 2001: otra oportunidad de convergencia perdida”. Se decía: “Nos interesa, además de la fuerte creación de empleo en términos absolutos, conocer qué tipo de empleo es el que se ha generado y a qué colectivos y territorios ha beneficiado en mayor medida”. En definitiva, la creación de empleo no sólo en términos cuantitativos sino también cualitativos, por la importancia que estos últimos tienen en el desarrollo humano y en la convergencia real entre regiones.

La revisión de la relación entre crecimiento y empleo en los últimos 25 años pone de manifiesto que durante la última fase expansiva han mejorado los términos de dicha relación, es decir, que el crecimiento económico tiene un mayor contenido en empleo. Este hecho supone un cambio sustancial en una de las características más negativas del crecimiento económico español en las últimas décadas. Y la importante creación de empleo registrada en el período 1995-2001 no ha sido ajena a él.

Entre las principales características de este reciente proceso de creación de empleo se encuentra su importancia cuantitativa, muy superior en términos relativos a la de otros países de nuestro entorno, y algunos as-

---

<sup>19</sup> En el gráfico 2 se puede observar el efecto que tuvo sobre la evolución de la serie de desempleo, que se manifiesta en un desplazamiento en paralelo de la misma.

<sup>20</sup> Encuestas de 1981 y 1990 realizadas para la European Values Survey.

pectos relacionados con los destinatarios de los nuevos empleos. Más de la mitad de los 2,7 millones de nuevos empleos han sido ocupados por mujeres. La tasa de crecimiento del empleo femenino ha duplicado la del masculino. La generación de empleo se ha concentrado, tanto en términos absolutos como relativos, en el tramo de edad intermedio (entre 25 y 44 años), lo que indica también la dificultad para hacerla extensiva a jóvenes y mayores de 45 años, a pesar de las medidas específicas de apoyo. En términos relativos, ha beneficiado más a los trabajadores con estudios superiores, asalariados, con contrato indefinido y con un empleo a tiempo parcial. Por último, el sector privado ha sido el protagonista, casi en exclusiva, de esta creación de empleo, a diferencia de lo ocurrido en la etapa previa.

El sustancial aumento del empleo neto ha contribuido a un importante avance en el proceso de convergencia del empleo con el resto de la UE, pero es importante no perder aún esas referencias, porque las diferencias siguen siendo muy importantes en algunas características. La posición de la mujer sigue siendo el principal factor diferenciador del mercado de trabajo español; la tasa de temporalidad, aunque se ha reducido ligeramente en los últimos años, sigue siendo más del doble de la media de la UE; el desempleo juvenil, que también ha mejorado en el período analizado, es todavía muy superior; y el empleo a tiempo parcial presenta un desarrollo muy inferior en nuestro país.

Otro aspecto especialmente interesante es conocer en qué medida este intenso proceso de creación de empleo ha contribuido a acercar la realidad socioeconómica de las comunidades autónomas españolas. Los resultados indican que el efecto sobre la convergencia regional ha sido muy limitado. De hecho, en el período 1995-2001 las disparidades aumentaron en la tasa de desempleo y permanecieron estables en la tasa de empleo. Éste es, quizás, uno de los aspectos más débiles del proceso de crecimiento de esta etapa; aspecto, por otra parte, importante ya que las diferencias entre las comunidades españolas, en lo que a mercado de trabajo se refiere, son de las más altas de Europa<sup>21</sup> y afectan negativamente a la cohesión regional.

Los efectos del proceso de creación de empleo sobre colectivos y comunidades autónomas no han sido ajenos a la evolución de la estructura sectorial del sistema productivo. Los territorios más especializados y los colectivos con mayor presencia en los sectores más dinámicos han obtenido mejores resultados. En los siete años considerados, el saldo neto del empleo ha sido negativo en el sector primario (agricultura y pesca), la industria extractiva y los sectores más tradicionales de la industria manu-

---

<sup>21</sup> El coeficiente de variación (indicador de dispersión) entre las tasas de empleo de las comunidades autónomas españolas en el año 2001 es el segundo mayor de Europa, sólo superado por Italia.

facturera (textil, confección y cuero y calzado). Por el contrario, los sectores más dinámicos en la creación de empleo neto pertenecen casi todos ellos al sector servicios (servicios a las empresas, actividades informáticas, actividades inmobiliarias, alquiler de maquinaria y equipo, transporte aéreo, actividades auxiliares a la intermediación financiera, investigación y desarrollo); sólo se encuentran en este grupo dos subsectores industriales (fabricación de equipo médico y de precisión y extracción de petróleo y gas natural). Hay que hacer una referencia especial al sector de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC), donde se produjo un incremento del empleo de casi el 190% y que ocupó, a un ritmo relativamente alto, a jóvenes y mujeres en el período considerado. Esta última característica y el alto ritmo de crecimiento real y potencial otorgaron al sector un atractivo singular desde el punto de vista del empleo. La desaceleración del crecimiento en el año 2001 y la destrucción de empleo en los últimos años no han confirmado, por el momento, las expectativas.

## 2.2 *Dinámica transformadora de la incorporación de la mujer al empleo*

En la Parte Segunda de nuestro primer volumen, Informe *España 1993* (p. 10-29), destacábamos a la mujer como uno de los principales actores estratégicos en los cambios que se estaban produciendo en la sociedad española, consecuencia en buena medida de las transformaciones que las propias mujeres estaban experimentando en su vida personal, social y laboral. Subrayábamos el aumento en la heterogeneidad y las transformaciones en los comportamientos dominantes en el colectivo. Aunque sobre estas últimas actúan un conjunto amplio de factores que supera el ámbito puramente laboral o económico, lo cierto es que el mercado de trabajo es una institución socioeconómica de enorme relevancia y la entrada de la mujer es uno de los hechos sociales más significativos de las últimas décadas. Por otro lado, desde una perspectiva complementaria, esta incorporación de la mujer al trabajo extradoméstico constituye una de las características definitorias de la evolución del mercado laboral en la década de los años noventa.

Siendo más precisos, hay que señalar que esta incorporación no es nueva, pero sí lo es que, junto a un crecimiento notable en los indicadores básicos –tasa de actividad y tasa de ocupación–, se observa un cambio estructural en relación con el carácter secundario que la oferta femenina tenía en el mercado de trabajo español. La tasa de actividad femenina ha roto su relación con el ciclo económico, reflejando la voluntad de las mujeres españolas de participar de forma continuada en la actividad laboral. Esta inflexión es el resultado de factores demográficos, sociales y económicos, pero también está transformando a su vez la realidad económica y

social. La incorporación femenina al mercado de trabajo no ha estado acompañada por un desarrollo equiparable de los servicios sociales –cuyo tamaño es relativamente reducido en España– ni por un aumento parejo de la implicación de los hombres en el cuidado de los hijos y en las tareas domésticas. Como resultado, esta mayor participación laboral está teniendo en muchos casos importantes costes para la mujer y para la familia en su conjunto. La conciliación de vida familiar y profesional en general y el cuidado de los ancianos dependientes o de los niños han pasado a ocupar un lugar destacado en las preocupaciones ciudadanas.

La importancia de estos cambios se sintetiza en la evolución de las tasas de actividad, empleo y paro. Entre 1993 y 2001 se observa una convergencia de la posición de la mujer en el mercado de trabajo, tanto hacia la situación de los hombres como hacia los valores medios europeos (tabla 3). Ha aumentado de forma muy significativa su tasa de ocupación (12 puntos porcentuales en tan sólo nueve años), se ha incrementado la tasa de actividad (hasta situarse en el 50,6% en el año 2001) y se aprecia un fuerte descenso en la tasa de desempleo. Las cifras absolutas ayudan también a valorar el avance: entre 1993 y 2000 se incorporaron 1.506.000 mujeres a un puesto de trabajo, lo que significa que el 50% de los nuevos empleos generados en ese período fueron ocupados por mujeres. El desempleo femenino, sin embargo, sólo descendió en 221.000 personas, lo que muestra también la fuerte entrada de mujeres en el mercado de trabajo durante esta etapa.

A lo largo de la década de los años noventa, varias tendencias subyacen y explican el papel estratégico de las mujeres. Entre ellas cabe señalar el acceso generalizado a la educación, especialmente a la enseñanza su-

**Tabla 3 – Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro femeninas en España y en la Unión Europea. 1993-2001**

	1993		2001	
	España	UE	España	UE
<b>Tasa de actividad</b>				
Total	59,7	67,7	64,6	69,8
Mujeres	43,4	56,5	50,6	60,5
<b>Tasa de ocupación</b>				
Total	46,1	60,4	57,9	64,7
Mujeres	30,7	49,5	42,9	55,4
<b>Tasa de paro</b>				
Total	22,8	10,8	10,4	7,3
Mujeres	29,3	12,3	15,1	8,5

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *L'emploi en Europe 1997*, Luxemburgo, 1997; y Eurostat, *Statistiques sociales européennes. Résultats de l'enquête sur les forces de travail 2001*, Luxemburgo, 2002.

perior, y la voluntad de participación en el mercado de trabajo, que se ha reflejado en un aumento sostenido de la tasa de actividad femenina. Otros cambios, aunque de menor envergadura, apuntan también a una mayor participación de las mujeres en los ámbitos económicos y políticos: la creciente presencia en la vida política y en las instituciones del Estado y, en menor medida, en los niveles directivos empresariales.

En el capítulo “Inserción sociolaboral de la mujer” del *Informe España 1998* realizamos un amplio análisis de este tema. Afirmábamos: “La incorporación y permanencia de la mujer en el mercado laboral, por su amplitud y su constancia, aparece como un movimiento irreversible llamado a modificar [...] la estructura y la organización de la sociedad en su conjunto” (p. 149).

La incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo en los países desarrollados se inició en la década de los años sesenta. Esta participación se vio favorecida por las importantes dinámicas que se estaban produciendo en los ámbitos socioeconómico y político: los cambios ocurridos en el sistema productivo, básicamente la gradual terciarización de la economía y los avances tecnológicos; el desarrollo del Estado de Bienestar, que supuso una importante creación de empleo en servicios relacionados con la educación, la sanidad o la asistencia social; la consagración de la educación como derecho básico de todo ciudadano en el Estado Social de Derecho; y los avances en la lucha por la igualdad de hombres y mujeres.

En los años setenta, la tasa de actividad femenina mostró una creciente autonomía en relación con el ciclo económico en los países más desarrollados. Es el punto de inflexión en el comportamiento laboral de las mujeres. La población femenina rompe el papel de fuerza laboral complementaria que había desempeñado a lo largo de casi todo el siglo. Ese hito, que marca el inicio de un cambio estructural de enorme trascendencia, no se produce en nuestro país hasta la crisis económica de 1991-1994, casi veinte años después que en los países más desarrollados de nuestro entorno.

En la década de los años noventa se registró un crecimiento sostenido de la tasa de actividad femenina de casi un punto por año. Este nuevo comportamiento de la actividad femenina, más independiente de la situación económica, recoge una voluntad clara de participación en el mercado de trabajo. ¿Qué es lo que había cambiado? ¿Qué factores propiciaron esa transformación?

Las variables objetivas descubren algunos elementos de interés. En primer lugar, se aprecia una ruptura generacional. Mientras que la trayectoria vital de un hombre joven presenta una gran continuidad con la de su

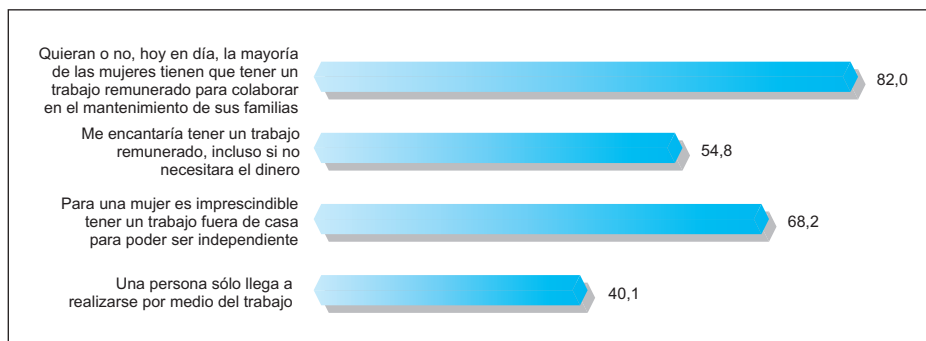
padre, la trayectoria vital y las expectativas de una mujer joven es hoy muy diferente a la de su madre. La trayectoria en la participación laboral se acerca cada vez más a la de los hombres de su edad. En segundo lugar, aunque el matrimonio sigue siendo la primera puerta de salida del mercado laboral, se aprecian diferencias respecto a décadas pasadas. La concentración de esta salida en los empleos más precarios apunta a que ahora es una situación "no deseada"; se ajusta al esquema de racionalidad económica de la familia. El momento crítico sigue siendo, sin duda, la maternidad, pero también aquí se observan ciertas diferencias. El nacimiento del primer hijo marca cada vez menos la salida, aunque tiene aún un efecto muy acusado, y el número de hijos ha pasado a ser el factor determinante. La participación femenina en función del ámbito geográfico pone de manifiesto también el deseo cada vez mayor de la mujer rural de participación en el mercado de trabajo.

La variable objetiva decisiva para comprender el cambio es la educación. El nivel de formación es el factor que más discrimina en la situación de actividad o inactividad de la mujer. De hecho, el comportamiento laboral de las mujeres con estudios profesionales o superiores es más próximo al de los hombres que el de los grupos con baja cualificación. La correlación entre el nivel de estudios superior y la participación laboral de la mujer es tan fuerte que reduce tremendamente las diferencias observadas a nivel general en función de otras variables objetivas. En el grupo de mujeres con estudios superiores la tasa de actividad desciende mucho menos con la edad y apenas se ve modificada por el matrimonio o por la maternidad, aunque persiste el efecto reductor del número de hijos.

Junto a los factores objetivos antes señalados, la participación generalizada de la mujer en el mercado de trabajo se debe también a una lenta transformación de los valores, las actitudes y los estereotipos; y a ellos se dedica también una parte significativa del capítulo del *Informe España 1998* (p. 163-177). Se observa una notable convergencia en los esquemas de valores de los dos sexos. La familia y el trabajo son los dos aspectos a los que los españoles y españolas conceden mayor importancia en sus vidas, siendo la valoración del trabajo similar para ambos. El trabajo fuera de casa ha pasado a ser una dimensión indiscutible de la mujer. Por otra parte, el empleo femenino es un factor de seguridad importante para la familia, porque se ha evolucionado a un modelo familiar con dos perceptores de renta. Por ello, para cuatro de cada cinco mujeres trabajar es una necesidad económica (gráfico 3). Sin embargo, no sólo se trabaja por dinero, sino que se ha generalizado la consideración de que el trabajo extradoméstico enriquece la experiencia vital; se ha convertido en un instrumento de realización personal. Las mujeres actuales aprecian la autonomía; ésta está condicionada por la disponibilidad de recursos económicos y el empleo es la principal vía de acceso a ellos. Así, la actividad laboral ha ganado protagonismo en la construcción de su proyecto vital.



**Gráfico 3 – Opinión de las mujeres sobre el trabajo remunerado. Porcentaje de mujeres que afirman estar muy de acuerdo o de acuerdo. 1997**



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.233* y *Estudio 2.235*, 1997.

No obstante, junto a estos cambios, se confirma también la persistencia de ciertos estereotipos de género. La resistencia a la igualdad en el reparto de tareas en la familia, especialmente en lo referido al cuidado y educación de los hijos, es más fuerte que a la aceptación del trabajo extradoméstico. Sigue muy arraigada, también en la mujer, la idea de su mayor protagonismo en la maternidad y en la atención a los hijos. La persistencia de este estereotipo queda claramente documentada con los datos referidos al uso del tiempo individual. Las desigualdades en la dedicación horaria a las tareas antes señaladas son muy importantes entre mujeres y hombres (tabla 4), incluso en los jóvenes.

Si bien la decisión de incorporación al mercado de trabajo refleja la voluntad clara de la mujer de una mayor participación económica y social,

**Tabla 4 – Tiempo medio diario dedicado a distintas actividades por sexo. En horas y minutos. 2002-2003**

	Total	Hombres	Mujeres
Cuidados personales	11:22	11:23	11:21
Trabajo	2:40	3:36	1:46
Estudios	0:54	0:55	0:54
Hogar y familia	2:57	1:27	4:23
Trabajo voluntario y reuniones	0:13	0:11	0:15
Vida social y diversión	1:20	1:23	1:16
Deportes y actividades al aire libre	0:43	0:52	0:34
Aficiones y juegos	0:19	0:26	0:12
Medios de comunicación	2:21	2:31	2:12
Trayectos y tiempos no especificados	1:12	1:17	1:07

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de empleo del tiempo 2002-2003*, en [www.ine.es](http://www.ine.es).

ésta se consigue mediante el acceso a la ocupación. El empleo es lo que modifica de manera sustancial la vida de la mujer y de su entorno vital. Y en el acceso al empleo los cambios han sido y son más lentos y de menor calado.

La capacidad discriminante del nivel educativo en la tasa de actividad femenina se mantiene e incluso se incrementa en el empleo. La prolongación de los estudios aparece como una condición necesaria para conseguir un empleo de calidad. Por ello, se observa un cambio estructural en las características de las mujeres españolas ocupadas fuera del hogar: son jóvenes y con un nivel educativo medio-alto. Es un perfil muy diferente al dominante hasta 1974, en el que el empleo se distribuía uniformemente a lo largo del ciclo vital y primaba su consideración como mano de obra de reserva.

En la década 1993-2003 se han creado cerca de 2,3 millones de nuevos empleos ocupados por mujeres. La cifra admite una lectura muy positiva que debe, no obstante, complementarse con algunos datos referidos a las características de esos nuevos empleos, especialmente su ubicación por sectores, ocupaciones y condiciones laborales. Este análisis detallado se realiza también en nuestro *Informe España 1998* y los resultados, en gran medida vigentes, matizan la ya entonces importante creación de empleo femenino:

- En el período 1968-1998 se observa un trasvase masivo de empleo hacia el sector servicios.

- La distribución del empleo femenino en la industria no ha variado sustancialmente en el período 1964-1998. Tres ramas (textil, confección e industria agroalimentaria) acaparan casi el 50% de la ocupación femenina industrial.

- La concentración en los servicios es también muy alta en un número reducido de ramas de actividad: comercio y hostelería, Administraciones Públicas, educación, servicios sanitarios y sociales, otras actividades empresariales, servicios personales y servicio doméstico.

- Se aprecia una fuerte polarización de la estructura ocupacional del empleo femenino: el crecimiento ha sido muy acentuado en las ocupaciones de alta y baja cualificación y mucho más limitado en las intermedias.

- Sigue observándose, especialmente en determinados sectores, una fuerte segregación ocupacional: una alta concentración de mujeres en determinados puestos de trabajo y una presencia muy limitada en otros.

- Los mayores aumentos del empleo femenino se han producido en ocupaciones en las que el sector público tiene un importante papel como empleador. En esta década ha continuado la feminización del empleo público. Los principales atractivos de este sector para las mujeres parecen ser

la seguridad que ofrece, las mayores posibilidades de compatibilización de vida familiar y laboral –cuando menos, la no penalización de la maternidad– y su sistema de acceso imparcial a los puestos de trabajo.

- En relación con las condiciones de trabajo, hay que señalar un notable incremento de la tasa de salarización, aspecto positivo porque está ligado a la caída de la categoría “ayudas familiares”, pero también una tasa de temporalidad y de rotación en el empleo muy superior a la de los hombres y una mayor proporción de subempleo, especialmente entre las ocupadas con estudios universitarios. Por último, cabe señalar que una mayor proporción de mujeres trabaja a tiempo parcial, que siempre que no sea una elección voluntaria es una forma más de subempleo, y las diferencias salariales por sexo, incluso en ocupaciones con contenidos similares, siguen existiendo y alcanzan valores muy altos.

La importante creación de empleo en la década parece haber tenido un alcance mucho más limitado en relación con las características del empleo femenino. Cabe preguntarse, especialmente en la distribución ocupacional, cuánto hay de elección voluntaria y cuánto de racionalidad ante el diferente grado de dificultad, en función del sexo, de acceso a determinadas ocupaciones.

En resumen, la década de los años noventa recoge un hito en el mercado de trabajo español: la incorporación generalizada de la mujer al mercado de trabajo con independencia de la coyuntura económica. Esta voluntad de participación es resultado de la confluencia de cambios demográficos, económicos, sociales y, sobre todo, educativos. No obstante, una buena parte de las mujeres que en esta década accedieron al mercado de trabajo lo hicieron como desempleadas. El resultado de este proceso es la frustración personal de muchas mujeres en su intento de acceder al empleo y, desde un punto de vista social, la progresiva feminización del paro, hasta el extremo de que en algunas comunidades autónomas se puede hablar del desempleo como un fenómeno casi exclusivamente femenino. La segunda mitad de los años noventa se cierra con una importante creación de empleo femenino, pero este logro cuantitativo se ha visto acompañado por cambios mucho más limitados en cuanto a las características y condiciones de trabajo de los nuevos empleos.

Las diferencias respecto a Europa en la situación laboral de la mujer han sido muy importantes a lo largo de toda esta década y, en buena medida, han condicionado las fuertes disparidades del mercado de trabajo español en su conjunto, tanto en los valores de las principales variables como en los rasgos estructurales del mismo.

### 2.3 Mejora el nivel educativo

Otro de los procesos que ha caracterizado la década de los años noventa en relación con el mercado de trabajo ha sido el incremento del nivel educativo de la población activa. Este fenómeno ha supuesto la continuación de un proceso que ya se manifestó con fuerza en la década anterior y que está acercando a nuestro país a los niveles medios europeos.

Si atendemos al indicador de la población de 25 a 64 años que ha terminado estudios secundarios superiores (tabla 5), cabe señalar que la UE presenta un resultado muy positivo en la convergencia en educación, seguramente el elemento fundamental en el proceso de convergencia real. El porcentaje de población que ha completado ese nivel de estudios ha pasado del 55,4% al 63,9% en tan sólo seis años, de 1995 a 2001. Además, este aumento ha estado acompañado de una aproximación notable<sup>22</sup> entre los valores de los Estados miembros. En este marco se sitúa la evolución positiva del nivel educativo de la población española registrada en el período –del 29,5% al 40% de la población con estudios secundarios superiores–. Sin duda, el avance es importante, pero nos sitúa aún en el 63%

**Tabla 5 – Evolución de la población de 25 a 64 años que ha terminado estudios secundarios superiores en la Unión Europea. En porcentaje. 1993-2001**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Alemania	79,4	81,9	81,2	78,5	80,4	–	79,9	81,3	82,5
Austria	–	–	68,9	70,5	73,1	74,1	74,8	76,2	77,3
Bélgica	50,8	52,8	54,5	56,6	57,8	56,7	57,4	58,3	59,2
Dinamarca	81,5	76,4	79,5	77,6	78,6	78,5	79,6	79,8	80,2
España	25,5	27,5	29,5	32,1	33,5	34,4	36,1	38,3	40,0
Finlandia	–	–	66,8	67,9	69,6	70,1	71,5	73,2	73,5
Francia	56,0	57,6	58,8	58,8	60,0	59,9	60,9	62,2	63,2
Grecia	39,1	41,4	42,6	44,3	45,7	47,5	49,9	51,2	51,6
Holanda	–	–	–	63,1	64,5	64,4	64,7	66,1	66,9
Irlanda	44,5	45,2	47,3	50,0	49,3	–	–	–	59,2
Italia	(1) 31,9	33,9	35,4	36,9	38,6	41,5	43,2	45,2	43,2
Luxemburgo	39,8	47,4	42,9	45,4	46,0	–	62,3	60,9	59,2
Portugal	20,0	20,9	21,9	21,8	22,0	(1) 19,9	21,2	21,6	19,8
Reino Unido	49,9	51,7	52,8	52,5	54,7	–	79,8	80,7	81,1
Suecia	–	–	74,1	73,9	74,7	75,5	77,0	77,2	(1) 80,5
<b>UE-15</b>	–	–	<b>55,4</b>	<b>55,8</b>	<b>57,3</b>	–	<b>(2) 62,3</b>	<b>(2) 63,5</b>	<b>63,9</b>

(1) Ruptura de la serie. (2) Datos provisionales o estimados.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Annuaire Eurostat 2003*, Luxemburgo, 2003.

<sup>22</sup> El coeficiente de variación pasa del 0,42 al 0,29 entre 1993 y 2001.

de la media de la UE, lo que supone una brecha muy superior a la que muestran otros indicadores como el PIB per cápita, por ejemplo.

A la mejora del nivel educativo de la población se ha hecho referencia continua en nuestro Informe, tanto en los capítulos dedicados al sistema educativo como en los relacionados con el mercado de trabajo. Respecto a este último, se ha reiterado la importancia de los niveles básicos y medios de educación, especialmente el logro de que una gran mayoría de la población complete el nivel secundario, y se ha enfatizado –como se señala en el próximo apartado– el papel distorsionador que en la consecución de este objetivo ha desempeñado el sistema de Formación Profesional en las últimas décadas. Distorsión que ha provocado una convergencia más rápida en el nivel superior de educación que en los niveles intermedios.

Otro aspecto presente en el Informe ha sido el rápido crecimiento de la población que accede a la educación superior, sus rasgos diferenciales por sexo y la inquietud por las dificultades que el desempleo introduce a la rentabilización individual y social de esa inversión en capital humano.

Como se ha señalado, el impacto del desarrollo humano en el crecimiento económico se canaliza principalmente a través del capital humano de los trabajadores. Sin embargo, se ha prestado mucha más atención, tanto desde el análisis como desde las políticas, al nivel educativo y a la formación de los trabajadores asalariados que al de los trabajadores autónomos o al de los mismos empleadores. Las capacidades de estos últimos son escasamente motivo de debate, aunque cabe pensar que su influencia en la productividad global de los factores de producción y, en definitiva, en la competitividad es, cuando menos, significativa. En el *Informe España 2000* (en el epígrafe “Los nuevos empresarios”) hacíamos referencia a los cambios que se están produciendo entre los empresarios españoles, señalando tanto los elementos contextuales que los motivan como los retos que tiene planteados el colectivo. Es una aproximación breve, pero creemos que certera, al carácter heterogéneo de este grupo y a los puntos críticos que determinan su aportación y eficiencia como agente productivo y social.

La realidad empresarial española es en muchos aspectos contradictoria. Hay un cierto número de empresas con modelos de gestión y dirección equiparables a los de sus competidoras europeas, e incluso punteros en algunos casos. Pero este grupo convive con otros segmentos empresariales con características y estructuras de dirección y gestión no sólo trasnochadas, sino seguramente inadecuadas al nuevo contexto económico y contrarias a un entorno propicio al capital humano, que maximice su aportación a la competitividad. En este tipo de empresa siguen vigentes modelos premodernos, en los que el valor hereditario y del apellido, la arbitrariedad y, en algunos casos, la primacía de los intereses personales sobre los empresariales determinan el reparto de responsabilidades y las decisiones.

El significativo aumento del nivel educativo de la población española se ha visto, en parte, lastrado por algunas debilidades. Entre ellas, el distanciamiento entre el sistema educativo y el productivo –aspecto que se analiza con mayor detalle en el próximo apartado– y una falta de conciencia sobre el papel estratégico de los recursos humanos en la empresa. Su gestión no ha sido, ni es aún, prioritaria para muchas empresas, en las que este concepto está reducido a su mínima expresión: aspectos meramente administrativos y cumplimiento de la normativa. “La valoración de los activos humanos está aún en mantillas” (p. XLV).

Una cierta dualidad se observa también en relación con el desarrollo técnico, con la innovación tecnológica y con los modelos de organización. Respecto a estos últimos, en muchas empresas se aprecian deficiencias a la hora de implantar métodos y filosofías más participativos, menos autoritarios. Éstos son necesarios para una adecuada implicación de los trabajadores y para un aspecto cada vez más valorado: su participación en los procesos de innovación.

Conceptos relacionados con el buen gobierno, como la separación de propiedad y gestión, la transparencia en las retribuciones y toma de decisiones, las funciones de los consejos de administración, etc., se han interiorizado en las grandes empresas, pero son ajenos aún a una gran parte del tejido empresarial.

Lo señalado en los párrafos anteriores no niega, sin embargo, los grandes avances de la empresa española en la última década, que ha continuado con su proceso de internacionalización, ha conquistado cuotas crecientes en los mercados internacionales y ha mejorado su nivel tecnológico, su gestión y la calidad de sus productos y servicios. A todos estos avances se hace referencia en el *Informe España 2000* que estamos comentando y también en el *Informe España 1997*, en el capítulo titulado “La internacionalización de las empresas españolas”.

Las capacidades de los empresarios, no obstante, tienen una mayor relevancia actualmente, porque la empresa como organización desempeña un papel creciente en el desarrollo de los individuos que dedican buena parte de su tiempo, energía y talento a obtener, mantener y mejorar su condición de trabajadores. Hoy en día, las empresas son mucho más que organizaciones que distribuyen salarios y beneficios; se consideran también sujetos de derechos y obligaciones sociales relacionados con aspectos tan dispares, pero a la vez tan esenciales para el desarrollo humano, como el medio ambiente, las obligaciones fiscales o la formación permanente de sus miembros, por citar sólo algunos. Esta dimensión social de la actividad empresarial es la que gana fuerza entre los ciudadanos, la que la hace partícipe de las nuevas inquietudes sociales y actor principal en el proceso de desarrollo humano.

## 2.4 La formación, eje central de las políticas activas de empleo

La dinámica ocupacional alude a las modificaciones que se aprecian en la evolución y estructura del empleo por ocupaciones. Los cambios técnicos y organizativos y las variaciones en los gustos de los consumidores han acelerado las transformaciones en la estructura ocupacional en las últimas décadas. Estos factores han provocado el surgimiento de nuevas ocupaciones y la desaparición de otras, han hecho variar de forma importante las competencias o habilidades requeridas en las existentes y han determinado que algunas de ellas, en un momento dado, experimentarían un crecimiento muy superior a la media (ocupaciones emergentes) o muy inferior a la misma (ocupaciones en declive). Toda esta mecánica se refleja en la demanda de trabajo que realizan las empresas, que no es una demanda genérica sino concreta, de trabajadores capaces de realizar un conjunto de tareas que se sintetizan en una determinada ocupación.

Esa dinámica provoca la obsolescencia de las habilidades técnicas de los trabajadores. A mayor variabilidad ocupacional, más dificultad para adecuar la formación profesional a las necesidades de las empresas, tanto para dar respuesta a las nuevas ocupaciones como para ajustar los contenidos formativos a las nuevas tareas. Ésta ha sido la situación reciente en ciertos sectores muy afectados por las innovaciones tecnológicas como, por ejemplo, el sector informático o los servicios de telecomunicaciones.

La aceleración de la dinámica ocupacional, entre otros factores, ha propiciado que los conceptos de empleabilidad, entendida como la capacidad del trabajador para acceder, permanecer y mejorar en el empleo, y de formación permanente, a lo largo de toda la vida, se hayan erigido como conceptos básicos de reflexión y de debate en la década que nos ocupa.

En este contexto, la Formación Profesional, entendida como herramienta fundamental para la mejora de la empleabilidad de los trabajadores, ha ganado peso de forma decisiva, especialmente la Formación Profesional Continua (FPC), en las políticas activas de empleo. La Formación Profesional, por su valor como instrumento de adecuación de las cualificaciones de los trabajadores a las necesidades cambiantes de las empresas, ha sido una preocupación presente en nuestro Informe. El Sistema de Formación Profesional se analiza en profundidad en el Informe *España 1993* (“La Formación Profesional reglada y ocupacional: el reto ante el mundo del trabajo”) y en el *Informe España 1998* (“Qué formación para el empleo”).

Entre 1993 y 2001, el gasto público en Formación Profesional no reglada ha pasado del 0,12% al 0,14% del PIB (tabla 6). Este incremento, no obstante, es el resultado de la evolución contraria de los recursos destinados a cada uno de los dos subsistemas considerados. Mientras que la Formación Profesional Ocupacional (FPO) desciende en la década desde el

**Tabla 6 – Evolución del gasto público dedicado a la política de empleo en España. En porcentaje respecto al PIB. 1993-2001**

	1993	2001 (1) (2)
<b>Medidas activas</b>	<b>0,53</b>	<b>0,73</b>
Servicio público de empleo	0,11	0,09
Formación Profesional	0,12	0,14
Formación de parados adultos y de trabajadores que corren el riesgo de perder el empleo	0,09	0,01
Formación de adultos ocupados	0,03	0,10
Medidas destinadas a los jóvenes	0,10	0,06
Subvenciones a la creación directa de empleo y a la contratación	0,19	0,40
Medidas a favor de los discapacitados	0,01	0,03

(1) Los datos por tipos y del gasto total comprenden los gastos en medidas administrados por las comunidades autónomas y por los municipios de menos de 20.000 habitantes. Las cifras por subtipos no comprenden esos gastos; su suma no corresponde, pues, al total de cada tipo. (2) Datos provisionales.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Perspectivas del empleo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, varios años.

0,09% al 0,01% del PIB, debido sobre todo a la disminución del número de desempleados, la FPC pasa del 0,03% al 0,1% del PIB.

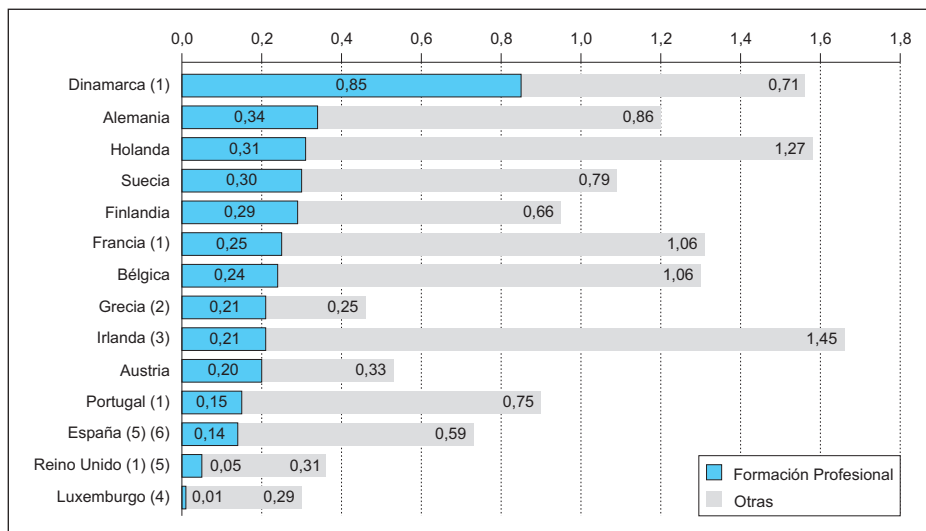
Cabe señalar también la relevancia adquirida, tanto en términos absolutos como relativos, por las subvenciones a la creación directa de empleo y a la contratación. Sería necesario, al igual que en otras medidas de políticas activas, un análisis sobre el impacto de estas subvenciones, así como sobre la eficacia y la eficiencia de la importante cuantía de recursos que se están dedicando a este epígrafe.

Las cifras indican también que España, con el 0,14% del PIB destinado a la Formación Profesional no reglada en el año 2001, es uno de los países de la UE que, en términos relativos, menos recursos dedica a este concepto (gráfico 4). Éste es un aspecto llamativo, dada la desfavorable situación de España en los indicadores relacionados con el nivel educativo de la población.

El subsistema de Formación Profesional Reglada presentaba al comienzo de la década de los años noventa dos resultados preocupantes que cuestionaban su viabilidad: el alto índice de fracaso escolar, especialmente en la denominada FP-I, y la inadecuación a las necesidades del sistema productivo (*Informe España 1993*). La Ley General de Educación (LGE) de 1970 presentó la FP Reglada como un sistema alternativo al Bachillerato. Esta separación radical, que se corresponde en gran medida con una concepción dual (inteligencia y trabajo) de las funciones y tareas sociales, tuvo repercusiones muy negativas en el sistema educativo. La LGE orientaba a los alumnos con Certificado de Escolaridad, que no habían completado la EGB, a la FP. Este hecho elevó los índices de fracaso escolar en los primeros cursos (46% en FP-I en el curso 1994/95) y forzó la ampliación de con-



**Gráfico 4 – Gasto público dedicado a medidas activas de la política de empleo en la Unión Europea. En porcentaje sobre el PIB. 2001**



(1) Datos del año 2000. (2) Datos de 1998. (3) Datos de 1996. (4) Datos de 1997. (5) Datos provisionales. (6) Los datos del gasto total comprenden los gastos en medidas administrados por las comunidades autónomas y por los municipios de menos de 20.000 habitantes.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Perspectivas del empleo 2002*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

tenidos generales para aportar a estos alumnos una educación más conceptual y generalista, seguramente necesaria, pero que detraía tiempo de formación específica. Como resultado, el primer nivel de FP no capacitaba adecuadamente para el ejercicio de una profesión.

En el segundo nivel de FP, el índice de fracaso era menor y el alumnado más homogéneo. Las titulaciones tenían una mejor aceptación en las empresas, pero la rápida obsolescencia de las titulaciones, el desfase entre los medios técnicos de la escuela y la empresa, la falta de prácticas en los centros de trabajo y la no siempre adecuada formación de los profesores perjudicaron notablemente la inserción laboral de los alumnos.

Estos dos elementos, fracaso escolar y falta de adecuación a las necesidades empresariales, contribuyeron a que la FP se considerara un modelo de enseñanza paralelo y de “segunda categoría” respecto al Bachillerato. Sólo un tercio de los alumnos de Educación Secundaria optaba por la FP; a pesar de que los datos indicaban, y los alumnos lo sabían, que las posibilidades de acceso al empleo eran más altas que en el Bachillerato, sobre todo en el segundo nivel. Este porcentaje de alumnos en FP era, en el contexto europeo, muy bajo y supuso “una disfuncionalidad del sistema que se extendió a la universidad en años posteriores”.

La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1991 reformó la FP Reglada con dos objetivos principales, que se corresponden con las dos debilidades antes señaladas: recuperar el valor del saber hacer y del trabajo –combatir, en definitiva, el desprestigio del subsistema– y mejorar la adecuación de la formación a las necesidades del sistema productivo. La reforma elevó la escolarización obligatoria hasta los 16 años, introdujo dos nuevos ciclos, uno de grado medio y otro de grado superior e intentó cualificar este último grado al restringir su acceso desde el grado medio. Se reconoce la importancia de una mayor participación de las empresas para el cumplimiento de los objetivos de este subsistema educativo y se diseña la FP como una formación en alternancia o concertada con las empresas, a la vez que se incentiva la participación de los actores sociales en la definición de los denominados perfiles profesionales, a partir de los cuales se determinan los contenidos de los distintos títulos.

Transcurridos unos años desde la reforma, en el *Informe España 1998* destacábamos algunos elementos que hacían difícil avanzar en los objetivos. La necesidad de contar con una mayor participación y colaboración de las empresas seguía estando presente. Por otra parte, la distribución del alumnado mostraba pocos cambios e indicaba que la existencia de nuevas titulaciones no era una condición suficiente para una mayor adecuación a las necesidades del sistema productivo. De acuerdo con los datos y los análisis que se aportan en el capítulo “Cambios en la Formación Profesional Reglada” del presente *Informe España 2004*, esta situación empieza a cambiar en los últimos años: aumenta el porcentaje de alumnos que optan por la Formación Profesional y las empresas se implican cada vez más para conseguir una oferta formativa de calidad y adecuada a sus propias necesidades.

El nivel que alcanzó el desempleo en la primera mitad de los años noventa, la escasa cualificación que presentaba más de la mitad de los desempleados y la importante entrada de recursos procedentes del Fondo Social Europeo otorgaron a la Formación Profesional Ocupacional (FPO) un importante papel en este período. De hecho, España ha sido el país que mayores recursos, en términos relativos, ha dedicado a la formación en el marco de las políticas activas de empleo. Sin embargo, este importante esfuerzo no ha estado exento de debilidades, entre las que cabe señalar también cierta inadecuación a la evolución del empleo, la falta de evaluación sobre la calidad y eficacia de las acciones formativas y una escasa participación de las empresas (*Informe España 1998*, p. 346-355).

Los cambios técnicos y organizativos han acelerado –como ya señalábamos– no sólo el cambio ocupacional, sino también las variaciones en el contenido, en las tareas que definen cada ocupación. Por otra parte, las teorías más recientes del crecimiento económico han situado al capital hu-

mano como el activo central de las empresas. El nuevo escenario ofrece oportunidades pero exige también una adecuación permanente a los cambios. En este marco, la FPC es un instrumento básico para afrontar la dinámica ocupacional y para mejorar la competitividad de las empresas; además, favorece la promoción de los trabajadores y mejora su vínculo con la empresa.

La progresiva toma de conciencia de la Administración y de los agentes sociales ha ido perfilando el subsistema de FPC en nuestro país (*Informe España 1998*, p. 356-371). Se reconoció la responsabilidad de los agentes sociales mediante la transferencia a ambos (organizaciones sindicales y patronales) de la gestión e impartición de dicha formación, así como de las principales labores de seguimiento y control. Desde 1993 las políticas y recursos públicos dedicados a la formación continua se canalizan a través de la Fundación para la Formación Continua (FORCEM). A partir de ese momento, el incremento en el número de planes de formación y de participantes y en los recursos ha sido muy importante. Baste señalar que los fondos se multiplicaron por más de seis en tan sólo cuatro años<sup>23</sup>. Este importante aumento en los indicadores cuantitativos ha contribuido a mejorar la situación de la FPC. En los primeros años de la década de los noventa, esta formación se caracterizaba, en el contexto europeo, por su escaso desarrollo (menor porcentaje de empresas y de trabajadores en acciones formativas y menor gasto relativo en este concepto). Sin embargo, los buenos resultados en cuanto a participantes y recursos deben complementarse con evaluaciones completas y sistemáticas que consideren aspectos relacionados con la calidad, la eficiencia y la eficacia de las acciones formativas, así como con un mayor seguimiento y control.

La evolución reciente de los tres subsistemas de FP muestra una oferta formativa descoordinada que ha tenido importantes costes internos, para el propio sistema educativo, y costes externos, para la sociedad en su conjunto. Entre los primeros, hay que señalar el solapamiento de las ofertas formativas, el uso poco eficiente de los recursos económicos y formativos, la pérdida de eficacia de los programas y el desconocimiento entre los subsistemas. Los costes externos, debidos principalmente al alejamiento entre el Sistema de Formación Profesional y el sistema productivo, se reflejan en la pérdida de competitividad de las empresas y de la economía en su conjunto.

El análisis de los tres subsistemas de Formación Profesional realizado en el *Informe España 1998* concluye señalando la necesidad de una mayor convergencia entre ellos y de una mayor adecuación al sistema productivo. Asimismo, se apuesta claramente por un Sistema Integrado de

---

<sup>23</sup> Los recursos de FORCEM ascendieron a 9.318 millones de pesetas en 1993 y a 60.467 millones de pesetas en 1996.

Formación Profesional, que hasta la fecha se había visto dificultado por las dinámicas propias de cada uno de los subsistemas y por la gran heterogeneidad de agentes de formación, aunque ya se habían realizado avances evidentes en el plano legislativo y de programación, tanto en la LOGSE como en el Nuevo Plan de Formación Profesional 1998-2002. Se aboga por que la FP Reglada sea la base para la integración de todo el sistema. Se apunta la oportunidad de aprovechar las infraestructuras y los medios técnicos y humanos de este subsistema para crear una potente red de centros públicos y privados que optimice recursos y facilite las tareas de evaluación y control. Se señala que esta apuesta debe ir acompañada de una mayor dotación de recursos, de una superior cualificación del profesorado y de la necesaria colaboración con las empresas. Los retos del Sistema de Formación Profesional de los primeros años noventa siguen vigentes hoy, aunque –como hemos comentado– en los últimos años se han producido avances notables que habrá que ir siguiendo y analizando en nuestro Informe.

La dinámica ocupacional sólo explica una parte de la inadecuación del Sistema de Formación Profesional a las necesidades de las empresas. Hay sectores en los que el cambio ocupacional ha sido relativamente lento y que, sin embargo, han experimentado escasez de mano de obra en ocupaciones tradicionales.

La falta de fluidez entre el Sistema de Formación Profesional y el sistema productivo en la década de los años noventa queda también documentada a nivel sectorial. Así, hemos profundizado en las características del empleo, en las condiciones de trabajo y en el papel de la Formación Profesional en la competitividad de dos importantes sectores de actividad: el turismo (*Informe España 1998*, “Empleo y formación en la actividad turística”) y la construcción (*Informe España 2000*, “Empleo y formación en la construcción”).

Estas dos actividades, que se consideran claves por su envergadura y carácter estratégico en la economía española, comparten algunas características básicas: estructura empresarial muy atomizada, con una fuerte presencia de la microempresa; una proporción elevada de trabajadores con baja cualificación y difíciles condiciones de trabajo, que se traducen en una alta tasa de temporalidad del empleo, jornadas de trabajo irregulares y salarios inferiores a la media de la economía. Estas características potencian las debilidades generales del Sistema de Formación Profesional.

La formación es un factor estratégico en los dos sectores, por la importancia del empleo en el proceso productivo y por la necesidad de mejorar los niveles medios de cualificación de empleadores y trabajadores, pero la estructura empresarial y las condiciones de trabajo han dificultado el desarrollo de la FPC. Asimismo, la escasez de titulaciones específicas

para estos dos sectores se ha prolongado hasta el final de la década, a pesar de haber tenido un papel destacado en la creación de empleo. Ésta es una muestra más de la falta de comunicación entre el sistema educativo y el productivo. No obstante, cabe señalar también avances notables en el período estudiado, especialmente en la construcción, que han sido posibles sólo con la participación del propio sector, a través de los agentes sociales y las empresas. Los resultados muestran que esta línea participativa debe seguir siendo prioritaria para avanzar en la mejora de la FPC, tanto en la construcción como en los principales subsectores que componen el sector turístico.

## 2.5 *Hacia una mayor flexibilización del mercado de trabajo*

Como se ha señalado en los apartados previos, la política de empleo en la década de los años noventa se ha caracterizado por el mayor protagonismo de las medidas activas, especialmente de la formación, y un cierto aumento de la complejidad. Sin embargo, en la segunda mitad de la década destaca otra característica fundamental: la importancia del diálogo social. La cooperación entre el Gobierno y los interlocutores sociales ha permitido avanzar en aspectos centrales para una mayor adecuación del marco institucional y de las políticas activas de empleo al contexto económico actual.

Entre los pasos hacia una mayor flexibilización del mercado de trabajo cabe señalar la reforma que tuvo lugar en los últimos meses de 1993 y durante 1994, a la que se hizo referencia en el Informe *España 1993* (“La reforma de las relaciones laborales en España”) y en el Informe *España 1994* (“La reforma del mercado de trabajo y la situación del empleo”). “Una reforma profunda, técnicamente compleja” y que, aunque se intentó, se llevó a cabo sin concertación social. El marco económico y social en el que se gestó la reforma se caracterizaba –como hemos comentado en apartados previos– por el clima de crisis económica y de fuerte destrucción de empleo y por el aumento del desempleo hasta cotas máximas.

La reforma se argumentó a partir de razones económicas, entre las que destacaba la flexibilidad requerida por los nuevos modelos de producción (caracterizados por la aceleración del cambio tecnológico), la mundialización de la actividad económica, el papel desempeñado por las nuevas economías emergentes y, sobre todo, la escasa capacidad de la economía española para crear empleo neto. En la justificación de la reforma se señala: “La reforma laboral aumentará la ocupación y rebajará el desempleo no sólo porque permitirá aumentar el crecimiento de la economía española, sino también porque rebajará el umbral de creación de empleo, es decir, la tasa de crecimiento económico a partir de la cual se generan puestos de trabajo en términos netos”.

El contenido de la reforma es amplio e incide sobre elementos fundamentales del marco institucional del mercado de trabajo: el sistema de colocación de los trabajadores, la relación laboral individual, la negociación y los convenios colectivos, la medición de la representatividad sindical y la protección por desempleo.

El modelo de intermediación laboral que atribuía en exclusiva esta función al Inem había demostrado su falta de eficacia. Con la reforma se elimina la obligación del empresario de contratar a través de este organismo. Sólo es obligatorio, una vez efectuada la contratación y a título informativo, el registro de contratos o la notificación de contrataciones al Inem. También se legalizan las agencias de colocación sin fines de lucro, que pueden ser promovidas por comunidades autónomas, ayuntamientos, sindicatos, organizaciones empresariales, instituciones educativas u otras entidades no lucrativas. Por último, la medida más relevante en los cambios introducidos fue la legalización de las empresas de trabajo temporal (ETT), cuya actividad principal es poner a disposición de otra empresa usuaria, con carácter temporal, los trabajadores contratados por ella con esta finalidad.

La reforma introdujo también una mayor flexibilización en la relación laboral mediante la regulación de determinadas modalidades de contratación, como el contrato en prácticas y el nuevo contrato de aprendizaje o el contrato a tiempo parcial. En general, los reformadores entendían que se dotaba de mayor adaptabilidad a la relación laboral, tanto en el contenido, lugar y tiempo de la misma como en las restantes condiciones de trabajo, respecto a las necesidades de los procesos productivos y los mercados.

La negociación colectiva debía adquirir un mayor protagonismo. Para ello, se introdujeron algunas modificaciones en la negociación para favorecer su práctica y desarrollo y para proporcionar a los convenios una mayor capacidad de adaptación de sus contenidos a las características de sus ámbitos de aplicación. Pero, sobre todo, la reforma supone un fortalecimiento de la negociación colectiva como instrumento regulador de las relaciones laborales y de las condiciones de trabajo.

En este contexto, es preciso anotar en el debe del Informe la ausencia de un análisis detallado de la reforma laboral de 1997. Aunque no tan compleja y profunda como la de 1994, hay que destacar que fue aprobada con el acuerdo de todos los interlocutores sociales y que marcó un punto de inflexión en el diálogo social, del cual se han beneficiado la economía y la sociedad española.

### **3. Retos para la nueva década**

A lo largo de estas páginas se ha ido haciendo referencia a un conjunto de fenómenos demográficos, sociales y económicos que han sido de-

terminantes en la evolución del mercado de trabajo en la década de los años noventa. La envergadura y profundidad de estos cambios estructurales hacen pensar que sus manifestaciones y consecuencias se prolongarán en el tiempo. Por tanto, algunos de los procesos que han marcado la década pasada serán también protagonistas en la próxima.

A continuación se presentan tres de los retos más inmediatos relacionados con el mercado de trabajo en España, los cuales deberían ser objeto de seguimiento y análisis en nuestros futuros Informes: la evolución de la incorporación de la mujer al empleo, la mejora de la educación y la formación de los trabajadores y la extensión de las oportunidades de empleo a los grupos más desfavorecidos. Sin duda, no son los únicos desafíos, pero creemos que se encuentran entre los principales.

### *3.1 Plena incorporación de la mujer al empleo*

Si bien la inserción laboral de la mujer ha sido una de las características más notables de la década pasada, a lo largo de esta mirada retrospectiva se muestra también que el camino por recorrer en este proceso, tanto si se valora en función de la posición relativa frente a los varones como frente a la UE<sup>24</sup>, es aún largo. Por otra parte, los cambios que han motivado este proceso –a los que se ha hecho también amplia referencia– tienen carácter estructural y previsiblemente continuarán actuando como factores impulsores de la participación femenina en el mercado de trabajo.

El desafío es conseguir la convergencia con la UE. Esto implica una mejora en la posición de las mujeres en el mercado de trabajo, que se debe manifestar en los indicadores básicos, y, más concretamente, en un aumento de las tasas de actividad y de ocupación y en una disminución de la tasa de desempleo.

Creemos que la envergadura de este reto ha quedado bien reflejada a lo largo del texto y no insistiremos más en ello, pero sí cabe señalar que no sólo tiene carácter cuantitativo, sino que implica también transformaciones de otra naturaleza, entre las que destacamos dos. En primer lugar, es imprescindible un cambio en la actitud de los hombres que evite los estereotipos en el ámbito laboral y sobre todo que implique la asunción de mayores responsabilidades dentro de la familia. En segundo lugar, se requieren políticas adecuadas que acompañen y favorezcan la incorporación y permanencia de la mujer en el empleo y, en general, que mejoren la compatibilización de vida familiar y laboral para hombres y mujeres.

---

<sup>24</sup> Véase tabla 3.

### 3.2 Mejorar la formación de los trabajadores

En la década de los años noventa se ha producido un aumento sustancial en el nivel educativo de la población española, un importante desarrollo de elementos básicos del Sistema de Formación Profesional, como la formación continua, y avances significativos hacia un sistema integrado de Formación Profesional. Sin embargo, nuestra posición relativa en el entorno más próximo, la UE, indica que la Formación Profesional seguirá siendo uno de los principales retos para la próxima década.

El proceso de renovación demográfica de la población activa (la entrada de las cohortes más jóvenes en el mercado de trabajo y la salida de las de mayor edad), por sí mismo, está elevando significativamente el nivel de educación medio de los trabajadores españoles. Este aumento refleja principalmente el importante diferencial educativo entre las cohortes que entran y las que salen. Pero nuestras diferencias respecto a la media europea –véase tabla 5– son aún muy significativas: el 60% de la población española entre 25 y 64 no ha completado la Educación Secundaria. Este resultado nos sitúa en la segunda peor posición de la UE-15 y muy lejos del valor medio europeo (36,1%).

Otros indicadores más particulares, referidos a grupos de población concretos, señalan también importantes desafíos para la Formación Profesional: el 29% de los jóvenes entre 18 y 24 años ha abandonado el sistema educativo sin finalizar la Educación Secundaria y no recibe ningún tipo de educación ni de formación. El valor de este indicador para la UE-15 es del 19%. La cualificación de este grupo es imprescindible para su inserción laboral con unas condiciones mínimas de calidad, sobre todo de estabilidad en el empleo.

En el párrafo anterior se han presentado algunos elementos relacionados con la oferta de trabajo que determinan el papel clave de la Formación Profesional en los próximos años. Los argumentos relacionados con la demanda de trabajo son también de una enorme envergadura. La dinámica ocupacional sigue modificando con relativa rapidez las demandas de las empresas y se espera que la Formación Profesional contribuya a dar respuesta en el corto plazo a dichas demandas. Pero, además, hay otros argumentos de gran calado: hay que mejorar el nivel tecnológico de las empresas y, sobre todo, la cultura innovadora en las mismas, especialmente en la pyme. La empresa debe concienciarse de la importancia de la innovación en su competitividad y trasladar esa concienciación al proceso productivo mediante la práctica de la innovación que, dicho sea de paso, es un concepto amplio que incluye aspectos organizativos, comerciales, etc., y no sólo se refiere a la innovación tecnológica. Estos dos grandes retos del tejido productivo español descansan en gran medida en los trabajadores y



requieren mejoras tanto en la acumulación de capital humano como en la gestión del mismo en la empresa.

Como consecuencia de la importancia de los cambios señalados, la empleabilidad, que es un concepto dinámico frente a la cualificación y que incluye habilidades no sólo técnicas, se ha convertido en el centro del análisis y, sobre todo, del debate sobre el ajuste entre oferta y demanda de trabajo. La necesidad de mantener y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, la adaptabilidad a condiciones cambiantes, nos lleva a otro de los retos claves de la formación en España: la formación a lo largo de toda la vida. Este nuevo planteamiento demanda un sistema de Formación Profesional integrado, ágil y capaz de dar respuesta a los requerimientos de las empresas y a las necesidades de los trabajadores en los diferentes momentos de su vida profesional. Aunque, sin duda, hay un camino importante recorrido, afrontar los desafíos señalados requiere seguramente acelerar el ritmo de las actuaciones necesarias para que el sistema integrado sea una realidad.

### *3.3 Extender las oportunidades de empleo a los grupos con mayores dificultades*

A medida que el nivel de desempleo ha ido disminuyendo, se ha hecho más patente la dificultad de acceso a la ocupación que presentan ciertos colectivos, como los jóvenes, los trabajadores mayores de 45 años, las mujeres, los trabajadores con bajo nivel educativo, las personas con discapacidad, las minorías étnicas y los inmigrantes.

La fuerte creación de empleo experimentada en los últimos años ha mejorado la posición relativa de alguno de los grupos señalados, pero ha mantenido, en términos generales, la discriminación que se observaba en el mercado de trabajo. Sin ánimo de exhaustividad, según la *Encuesta de Población Activa* del cuarto trimestre de 2003 la tasa de desempleo de los jóvenes de entre 16 y 19 años es casi el triple de la tasa total de desempleo, la de los trabajadores analfabetos más del doble y la de las mujeres duplica a la de los varones.

La dificultad de acceso al empleo impide también a muchas de estas personas la obtención de renta y las relaciones necesarias para desarrollar sus proyectos vitales. Y, a medida que la privación de empleo se prolonga en el tiempo, les sitúa en la posición de colectivos socialmente vulnerables, en situación de riesgo o exclusión social.

En los últimos años, las políticas activas de empleo han dado pasos significativos para favorecer la inserción laboral de los grupos más desfavorecidos en el mercado de trabajo. Entre ellos cabe señalar los esfuerzos por pasar de acciones de orientación o formación inconexas a itinerarios

personalizados que integran, teniendo presente la problemática particular del colectivo, las actuaciones de orientación, formación e inserción en el empleo. Asimismo, en los casos de los colectivos en riesgo o situación de exclusión social se ha avanzado también notablemente en la coordinación entre los departamentos de empleo y servicios sociales, aspecto fundamental para mejorar la eficacia de las acciones de empleabilidad.

Estas medidas, que suponen una mayor particularización a las necesidades de cada colectivo (idealmente de cada individuo), se han acompañado con la creación de empleo directo y con las subvenciones o rebajas en las cotizaciones sociales para apoyar su contratación. Los resultados presentan luces y sombras. Si bien la particularización de las medidas mejora su eficacia, la valoración global se ve empañada por la calidad de los empleos a los que acceden estos grupos, que en muchos casos presentan un grado de precariedad muy alto (baja retribución, altísima temporalidad, fuerte rotación, jornadas de trabajo irregulares, etc.).

Uno de los mayores retos de la política activa de empleo para los próximos años es hacer extensivas las oportunidades de empleo a estos colectivos. Pero, además, es imprescindible que mejore la calidad de este empleo. Sólo la estabilidad en el empleo, las retribuciones dignas y unas condiciones de trabajo más favorables harán realidad para estas personas la afirmación de que el empleo es una vía de participación económica y social, la clave para desarrollar su proyecto vital.

### III. SANIDAD, PENSIONES Y EDUCACIÓN

#### 1. Sistema sanitario: del Informe Abril a la Ley de Cohesión y Calidad

El sistema sanitario fue analizado con mucho detalle en el Informe *España 1993* (“Salud y sistema sanitario”), Informe *España 1995* (“Logros y reformas en el sistema sanitario”), Informe *España 1997* (“Por un consenso en la sanidad”) e Informe *España 2003* (“El Sistema Nacional de Salud, ¿seguirá siendo un sistema?”). La frecuencia con que se incluyó este tema en los primeros años del decenio está relacionada con los debates que acompañaron a este sector durante la década de los años ochenta y buena parte de los noventa, que fueron apagándose hasta que se produjeron las últimas transferencias en 2002.

Nuestros estudios se aproximaron al sector en un ambiente sanitario muy influido por el Informe Abril, que no dejó de pesar sobre todos los análisis posteriores a su publicación (1991) y que aún sigue haciéndolo. Nos mostramos siempre a favor de las recomendaciones de la Comisión, presidida por Fernando Abril Martorell, y así quedó especialmente reflejado en el Informe *España 1993*, Informe *España 1995* e Informe *España 1997*. La no inclusión del sector sanitario en los Informes entre 1999 y 2002 tuvo probablemente que ver con la implementación de buena parte de esas recomendaciones a lo largo del decenio y el clima de continuidad en las grandes opciones organizativas, más allá de los cambios de gobierno.

Los asuntos tratados pueden agruparse en varios bloques de problemas muy identificados:

- Carencias financieras.
- Organización del sistema.
- Dificultades de gestión.
- Calidad asistencial.
- Déficit de coordinación interterritorial.

En realidad, éstos son los bloques más tratados en cualquier estudio del sector; si nos asomáramos a los informes sobre los sistemas de otros países occidentales, encontraríamos exactamente esos mismos puntos.

##### 1.1 Carencias financieras

En el Informe *España 1993* tildábamos la situación del sistema de “insostenible” y de verdadera quiebra financiera (p. 336-339). No era una

exageración, porque el Insalud y las comunidades autónomas con transferencia habían acumulado unas deudas que hacían difícil la supervivencia de buena parte de sus proveedores.

Los gobiernos de UCD y los dos primeros del PSOE dedicaron esfuerzos a la sanidad, pero no pudieron proveerla de los recursos que precisaba. Incluso tuvieron que ampliar los colectivos protegidos casi con el mismo dinero. Especialmente los primeros gobiernos socialistas iniciaron reformas de gran calado que exigían inversiones importantes que no podían demorarse en un país avanzado, como era la implantación de una Atención Primaria moderna.

Todo esto obligó a saneamientos presupuestarios recurrentes. Los hubo en 1982-1983 y en 1987-1988. A finales de los años ochenta, la ampliación de los colectivos protegidos, la aplicación de la Ley General de Sanidad y la presión de necesidades remansadas mucho tiempo hizo de las “desviaciones” presupuestarias un serio problema. Esos excesos de gasto en el viejo Insalud se mantuvieron por encima del 10% entre 1986 y 1992.

El Informe *España 1993* (p. 345-346) describió el saneamiento iniciado en 1992, que se prolongaría hasta 1994, como una operación irreparable. Concluía: “Las dudas sobre la viabilidad financiera del Sistema Nacional de Salud en el futuro siguen siendo muy serias. [...] La incertidumbre al respecto es grave”. No obstante, añadía que “el núcleo central del SNS no está puesto seriamente en cuestión”. Se trataba, pues, de disciplinar presupuestariamente un sector muy poco habituado a una buena gestión económica e incluso hostil a los criterios económicos (denostados bajo la despectiva expresión de “economicismo”).

En el Informe *España 1995* insistimos en estas preocupaciones, pero de forma menos dramática, porque en 1995 el sector ya empezaba a aceptar la aplicación estricta del presupuesto global y de cada centro en particular y la existencia de gerencias. La conciencia de limitación de recursos, que tanta resistencia suscitara en los años ochenta, estaba asumiéndose poco a poco.

Además, se estaban implementando ya novedades en la gestión económica, se había definido el catálogo de prestaciones y puesto en marcha la Agencia de Evaluación de Tecnologías. Todo ello fue comentado favorablemente en el Informe *España 1995* por estar en la línea recomendada por el Informe Abril y por el Informe *España 1993*. No obstante, en este Informe manifestamos nuestra preocupación por la dificultad de moderar el aumento del gasto en el sector, por su propia evolución tecnológica y exigencia de personal.

El Informe *España 1997* expresaba una menor preocupación por el equilibrio financiero, pero, al igual que el Informe *España 1995*, alertaba

sobre la evolución del gasto y la necesidad de priorizar estrictamente las prestaciones (p. 366-371). Se subrayaban las continuas demandas ciudadanas, frecuentemente alentadas por los políticos, dados a anunciar y prometer en las carreras electorales.

A lo largo de la década se ha modificado tres veces el sistema de financiación pública de la sanidad, como analizamos en el *Informe España 2003* (p. 246-252). Estas reformas racionalizaron el sistema. La de 1994 ligó la financiación al PIB, la adaptó a la población protegida y prohibió los saneamientos, excepto por ley estatal. La de 1998 mejoró la base de la población protegida en cada comunidad autónoma e inició el tratamiento del viejo problema de los pacientes desplazados de su comunidad de residencia, así como los programas de ahorro en el gasto.

El nuevo sistema de 2002 ha terminado de transferir todas las responsabilidades financieras a las comunidades autónomas. La financiación sanitaria global ya no es finalista, está vinculada a la recaudación fiscal del Estado y puede complementarse con la aplicación de recargos sobre los hidrocarburos en cada comunidad. Naturalmente, esto no ha acabado con los agobios del sector, que ahora recaen sobre las comunidades autónomas. Hay desviaciones presupuestarias en las comunidades autónomas

**Tabla 7 – Financiación de la sanidad según el modelo 2002. En millones de euros. 2002**

	Financiación según el modelo 2002	Cantidad complementaria acordada	Financiación definitiva	Financiación per cápita
Andalucía	4.418,07	–	4.418,07	643,73
Aragón	761,60	48,19	809,79	721,49
Asturias	703,73	40,27	744,00	709,49
Baleares	510,43	6,38	516,81	658,07
Canarias	1.019,03	–	1.019,03	641,55
Cantabria	330,62	69,06	399,68	789,12
Castilla-La Mancha	1.085,07	9,02	1.094,09	668,54
Castilla y León	1.595,01	14,40	1.609,41	692,00
Cataluña	3.859,91	–	3.859,91	639,71
C. Valenciana	2.455,27	–	2.455,27	629,53
Extremadura	656,14	35,88	692,02	688,61
Galicia	1.721,32	–	1.721,32	664,23
Madrid	2.966,17	23,23	2.989,40	622,17
Murcia	649,99	24,08	674,07	636,51
La Rioja	166,13	36,70	202,83	804,32
<b>Total</b>	<b>22.898,49</b>	<b>307,21</b>	<b>23.205,70</b>	<b>648,96</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro, CECS a partir de Martín Martín, J. J., Montero, R., Cabasés, J. M. y Jiménez Aguilera, J., "El nuevo modelo de financiación autonómica de la Sanidad", en Cabasés, J. M., Villalbi, J. y Aibar, C. (eds.), *Informe SESPAS 2002: invertir para la salud, prioridades en salud pública*, Escuela Valenciana de Estudios para la Salud, Valencia, 2002.

que recibieron antes las competencias, como evidencian los grandes retrasos en el pago a proveedores (hasta 500 días). Algunas comunidades con transferencia reciente, como Madrid, pretenden renegociar ya sus condiciones.

Este sistema garantiza durante tres años una financiación estable a cada comunidad autónoma, según el presupuesto de 1999. Esta garantía acabó en 2003 y, dado que los ingresos fiscales y los gastos no están evolucionando de la misma manera en todas las comunidades autónomas, las diferencias de financiación per cápita (tabla 7) pueden aumentar muy deprisa, a pesar del moderado optimismo de nuestro *Informe España 2003*.

En todos los Informes, ante este problema crónico, nos hemos pronunciado a favor del copago como instrumento moderador de la demanda. Hasta ahora todos los gobiernos han rechazado su aplicación, temerosos de la reacción ciudadana.

La proporción del gasto sanitario con respecto al PIB no se ha modificado en el decenio. Los crecimientos se produjeron entre 1986 y 1993. Lo que ha aumentado es la proporción de gasto privado, que viene creciendo desde finales de los años ochenta. Entre los países de la UE, España es uno de los que dedica menos proporción del PIB a la sanidad y uno de los que tiene mayor proporción de gasto privado (tabla 8).

**Tabla 8 – Evolución del gasto total en sanidad en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1985-2001**

	Gasto total			Porcentaje de gasto público respecto al total		
	1985	1993	2001	1985	1993	2001
Alemania	8,7	9,9	10,7	73,6	76,4	74,9
Austria	8,1	7,9	7,7	66,7	74,2	67,9
Bélgica	7,4	8,1	9,0	81,8	–	71,7
Dinamarca	6,3	8,8	8,6	84,4	82,7	82,4
España	5,7	7,5	7,5	81,1	76,6	71,4
Finlandia	7,3	8,3	7,0	78,6	76,1	75,6
Francia	8,5	9,4	9,5	76,9	76,5	76,0
Grecia	4,9	8,8	9,4	81,0	54,5	56,0
Holanda	7,9	8,5	8,9	75,1	73,6	63,3
Irlanda	7,8	7,0	6,5	77,4	73,3	76,0
Italia	7,0	8,1	8,4	77,1	76,7	75,3
Luxemburgo	6,2	6,2	–	89,2	92,9	–
Portugal	6,3	7,3	9,2	54,6	63,0	69,0
Reino Unido	5,9	6,9	7,6	85,8	85,1	82,2
Suecia	8,9	8,6	8,7	90,2	87,4	85,2

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Health Data 2003*, París, 2003; y Temes Montes, J. L. y Gil Redrado, J., *Sistema nacional de salud*, McGraw-Hill-Interamericana, Madrid, 1996.

Tabla 9 – Evolución del gasto farmacéutico público. En millones de euros. 1986-2002

	Gasto del Sistema Nacional de Salud	% de variación anual	% respecto al gasto sanitario	Aportación de los beneficiarios	Gasto debido a los pensionistas (en porcentaje)
1986	1.288,5	–	11,8	14,1	56,3
1987	1.540,5	19,6	10,3	13,1	57,8
1988	1.824,4	18,4	9,6	12,7	59,2
1989	2.172,2	19,1	9,4	11,8	60,3
1990	2.523,8	16,2	9,1	11,0	61,5
1991	2.953,5	17,0	9,8	10,5	62,7
1992	3.395,3	15,0	10,2	9,9	64,1
1993	3.663,5	7,9	11,5	9,5	65,4
1994	3.902,0	6,5	12,4	9,2	67,4
1995	4.389,0	12,5	12,8	8,9	68,3
1996	4.886,7	11,3	13,2	8,5	68,9
1997	5.155,2	5,5	13,7	8,2	69,3
1998	5.700,2	10,6	14,3	7,7	70,1
1999	6.267,8	10,0	14,4	7,3	71,0
2000	6.799,6	8,5	14,5	7,1	71,9
2001	7.462,3	9,7	15,3	6,9	72,2
2002	8.233,9	10,3	–	6,8	72,1

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de la Organización Farmacéutica Colegial, en [www.portalfarma.com](http://www.portalfarma.com); y Eurostat, *Annuaire Eurostat*, varios años.

En cada uno de los Informes que estamos comentando tratamos con preocupación el aumento imparable del gasto farmacéutico, que sigue sin moderarse (tabla 9), a pesar de haberse adoptado las medidas que en ellos se proponían: financiación selectiva, programas de uso racional y pacto con la industria. En los últimos ejercicios, ese crecimiento se debió al mayor número de recetas (producido por el incremento de habitantes) y al aumento de los precios en proporciones parecidas. Todos nuestros Informes recomendaron extender los copagos, sin ningún eco. La aportación de los pacientes a la factura total pasó del 9,5% en 1993 al 6,8% en 2002, la más reducida de Europa. Los pensionistas, que suponen el 19% de la población, generan el 72,1% del gasto total. Los jubilados de MUFACE, que aportan un copago, tienen un consumo de recetas per cápita mucho menor.

Esto hace pensar que los precios de referencia, implementados precipitadamente a finales de 2003, tampoco supondrán un alivio duradero a este preocupante problema y, por el contrario, perjudicarán seriamente a la industria de genéricos. Habrá que plantearse, pues, el uso racional de los medicamentos entre los ancianos, a los que se prescribe con gran generosidad, pero a los que se escatiman servicios sociales, sobre todo los relacionados con la dependencia. En el futuro tendrá que prescribirse mejor, porque los medicamentos innovadores seguirán siendo caros.

## 1.2 Organización del sistema

En los Informes hemos defendido una organización descentralizada en comunidades autónomas y en centros del Sistema Nacional de Salud (SNS). El Informe *España 1995* y el Informe *España 1997* apoyaron el enfoque gerencialista y no burocrático y trataron críticamente las reformas de los años ochenta por no insistir más en esa línea. Ese enfoque se ha abierto camino en la última década y en el SNS ya transferido a las comunidades autónomas, el control burocrático, siendo elevado en muchas, va cediendo parcelas. Las nuevas formas de gestión directa, como las fundaciones, los consorcios o las empresas públicas, se abren paso lentamente.

En el Informe *España 1995* (p. 448-455) nos pronunciamos a favor de un mercado competitivo público-privado con control de la Administración. Sin llegar a eso, se han iniciado experiencias que pueden facilitararlo en el futuro, como la responsabilidad privada de un área sanitaria completa (Alicia) o de la atención primaria de un área (Cataluña).

En aquel mismo Informe analizamos la posibilidad de reorganizar el SNS sobre el sistema de mutualidades, extendiendo a toda la población la forma de asistencia del mutualismo administrativo, lo cual suponía rehacer lo realizado en trece años. Esto fue considerado y después rechazado por no factible por el gobierno del PP en su primera legislatura.

Siguiendo el Informe Abril, el Informe *España 1993*, el Informe *España 1995* y el Informe *España 1997* recomendaban introducir prestaciones complementarias (las nuevas no imprescindibles) con pago compartido de los pacientes. Como todas las que signifiquen copagos, aun con excepciones para personas con menor renta y patrimonio, esta propuesta ha sido rechazada por todos los gobiernos centrales y regionales, que prefieren los recargos fiscales a estos pagos personales.

Como hitos para la consolidación del SNS, en el Informe *España 1997* insistimos en la delimitación de las prestaciones (recogida en el RD 63/1995 y en la reciente Ley de Cohesión y Calidad), el acortamiento y racionalización de las listas de espera (abordada por diversas normas, especialmente autonómicas, hasta llegar a fijar tiempos legales máximos) y la libre elección de médico (iniciada por el Insalud en 1993, ampliada en 1996 y mejorada en normas autonómicas).

Igualmente, se cumplió la recomendación de transferir todas las competencias a las comunidades autónomas. El marco y la dinámica de este proceso se trató monográficamente en el Informe *España 2003*.

Los rasgos básicos de organización del sistema no han vuelto a ponerse en cuestión, aceptando todos definitivamente la Ley General de Sanidad de 1986. La reciente Ley de Cohesión y Calidad del SNS de 21 de mayo de 2003 ha consolidado el aseguramiento universal y público, en con-



diciones de igualdad efectiva y calidad y con un régimen de provisión de servicios mixto.

### 1.3 Problemas de gestión

En el Informe *España 1995* y en el *Informe España 1997* incidimos en las grandes resistencias a una gestión empresarial con buen conocimiento de los costes de cada proceso, incentivos a la actividad y responsabilización. En el *Informe España 1997* se constataba la dificultad para imponer una cultura gerencialista, ya que el régimen de derecho público de los servicios sanitarios impulsa la cultura burocrática. A la vista de lo que se observa en muchas comunidades autónomas, fue una reflexión acertada.

La urgencia de introducir criterios de derecho privado en el sector fue objeto de análisis en el Informe *España 1995*. Un año más tarde se inició la batalla por las fundaciones sanitarias y nuevas formas de gestión, que tuvo un buen comienzo con la Ley 15/97 de nuevas formas de gestión del SNS, aprobada por unanimidad. Batalla perdida por el viejo Insalud a nivel global, pero ganada por las comunidades autónomas, que han abierto experiencias de gran interés, como la fórmula de concesión administrativa de un hospital de área (Alcira en la Comunidad Valenciana), las empresas públicas (Andalucía), las fundaciones sanitarias (Galicia) o los consorcios (Cataluña).

En el *Informe España 1997* no se entró en el detalle de este debate, que entonces se había agudizado. En el *Informe España 2003* sí nos manifestamos a favor de todas esas fórmulas novedosas, augurando su expansión futura. En este campo existe mucho margen, ya que aún no han llegado a España fórmulas extendidas en el NHS inglés y otros sistemas, como el PFI (*Private Financing Initiative*), que permite la construcción, la financiación y la gestión privada de los servicios, excluidos los servicios médicos y de enfermería.

La necesidad de un mercado sanitario interno con competencia gestionada fue abordada en el Informe *España 1995*, aunque señalamos también la dificultad de su implantación en serio. En la práctica se han separado la figura del financiador y el prestador de servicios en toda España, pero no ha acabado de explotar todas las posibilidades de esa competencia por defectos que el derecho público ha arraigado en el sistema español, como la escasa delegación de responsabilidades, ahora visibles en los servicios autonómicos.

El Informe *España 1995* analizó los problemas de los profesionales. Criticamos el igualitarismo de las políticas de personal de los años ochenta, defendimos el sistema MIR y nos pronunciamos a favor de seguir re-

duciendo el número de licenciados en medicina para poder formar y absorber a los llamados “mestos” y reducir el exceso de médicos. En todos ellos se subrayó el problema de las retribuciones. En el *Informe España 2003* se mencionó que las comunidades autónomas recién transferidas las estaban mejorando sin aprovechar para introducir incentivos y así se ha confirmado.

El sector ha evolucionado por esa senda, aunque no al ritmo que se sugería. La situación de precariedad laboral de muchos jóvenes médicos especialistas es inaceptable y perjudica al sistema.

Todos nuestros Informes han recomendado la laboralización paulatina de las relaciones con los profesionales, sin éxito. Algunas comunidades autónomas han aplicado ese sistema de forma parcial. El SNS en su conjunto perdió en 2002 una gran ocasión –defendida por casi todos– de laboralizar al realizar una gran oferta pública de empleo, con pruebas muy discutibles, para asignar la condición de estatutarios (funcionarios) a cuatro decenas de miles de interinos. En el *Informe España 2003* advertimos que ocasionaría problemas de asignación de puestos y así ha ocurrido.

#### 1.4 Calidad asistencial

El Informe *España 1993* (p. 354-358) abordó este asunto desde la satisfacción que declaraban los usuarios en las encuestas. Ésta no es una manera muy correcta de hacerlo, porque muchas encuestas confunden calidad clínica con comodidad. En cualquier caso, desde mediados de los años noventa, las encuestas reflejan que los sanitarios son los servicios que los ciudadanos aprecian más, a pesar de sus defectos. Lo que más se critica son las listas de espera, seguidas de las carencias de personal en hospitales. La comodidad ocupa un lugar secundario, a pesar de lo cual todos los políticos se empeñan en prometer como algo fundamental la “habitación individual”; contradicen así la tendencia de todos los hospitales de nueva construcción fuera de España, concebidos para obtener la mayor eficiencia del personal, sobre todo de enfermería, siempre escaso, con una disposición en pequeñas salas concéntricas y nunca individuales, salvo en casos especiales.

Esta proclividad a no distinguir entre calidad clínica y calidad de la relación con el paciente (que es parte de aquélla) se corrigió en el *Informe España 1997*. Comentando favorablemente el Plan de Humanización del Insalud, se insistía en concebir de otra manera la relación con los pacientes, haciendo énfasis en la información, la representación, la influencia de los pacientes y la libre elección (p. 356-366).

Ya hemos visto que la libre elección ha avanzado en todos los servicios autonómicos y también lo ha hecho la información (sobre prestacio-

nes y certeza de servicios, derechos, etc.), aunque sigue habiendo un déficit de comunicación por falta de tiempo del profesional. Este déficit podría paliarse con información estandarizada y escrita sobre patologías frecuentes.

El avance en representación ha sido limitado. No termina de calar la presencia de ciudadanos en los órganos de gobierno ni el voluntariado. Algo más se ha avanzado en el asociacionismo de pacientes crónicos.

En cuanto a la influencia del paciente en su propio proceso terapéutico y la orientación del sistema a las expectativas de los pacientes, es difícil de conseguir con el modelo más burocrático que gerencial que impera en el SNS. Aun así, existe una baja incidencia de las reclamaciones que hace pensar en una comprensión de las limitaciones de los profesionales por parte de los ciudadanos.

Por lo que se refiere a la calidad estrictamente clínica, en el *Informe España 2003* destacamos que hay una creciente implantación de protoco-

**Tabla 10 – Evolución del número de altas hospitalarias y de la tasa de frecuentación hospitalaria por comunidades autónomas. 1993-2000**

	Altas hospitalarias			Tasa de frecuentación hospitalaria estandarizada (1)		
	1993	2000	% variación	1993	2000	% variación
Andalucía	676.863	711.267	5,1	94,7	96,9	2,3
Aragón	128.849	144.819	12,4	107,5	121,7	13,2
Asturias	115.895	122.399	5,6	104,2	113,7	9,1
Baleares	104.636	130.109	24,3	136,8	153,9	12,5
Canarias	140.391	175.668	25,1	89,9	102,4	13,8
Cantabria	50.765	55.019	8,4	94,9	103,6	9,1
Castilla-La Mancha	151.428	177.959	17,5	89,1	102,6	15,2
Castilla y León	252.059	298.467	18,4	98,0	120,4	22,9
Cataluña	729.600	804.783	10,3	118,5	128,5	8,5
C. Valenciana	376.667	440.710	17,0	95,4	106,9	12,2
Extremadura	102.262	114.529	12,0	94,3	107,1	13,5
Galicia	257.034	293.611	14,2	92,3	107,5	16,5
Madrid	495.116	543.028	9,7	97,4	104,3	7,1
Murcia	103.846	114.814	10,6	96,1	99,9	4,0
Navarra	58.524	67.053	14,6	110,7	123,3	11,4
País Vasco	227.929	232.631	2,1	107,1	110,9	3,5
La Rioja	28.636	29.142	1,8	107,6	110,3	2,5
Ceuta y Melilla	16.509	17.071	3,4	124,8	120,6	-3,3
<b>Total (2)</b>	<b>4.017.009</b>	<b>4.473.079</b>	<b>11,4</b>	<b>101,0</b>	<b>110,4</b>	<b>9,4</b>

(1) Tasa por 1.000 habitantes. (2) No se incluyen los enfermos dados de alta en el extranjero.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de morbilidad hospitalaria*, varios años; y datos INE.

Tabla 11 – Listas de espera quirúrgica por comunidades autónomas. 2001

	Total pacientes	Tramos de espera				Demora media (días)	Espera media (días)
		De 0 a 90 días	De 91 a 180 días	De 181 a 365 días	Más de 365 días		
Aragón	14.973	14.668		305	0	70	93
Asturias (1)	11.470	9.179	2.028	253	10	62	(2) 87
Baleares	7.671	5.646	2.025	0	0	65	75
Canarias (3)	21.689	5.235	2.815		13.639	217	–
Cantabria	6.776	5.101	1.675	0	0	64	102
Castilla-La Mancha	18.990	–	–	–	–	–	–
Castilla y León	29.620	22.772	6.848	0	0	63	95
Ceuta	437	367	70	0	0	48	118
Cataluña (4)	34.691	–	–	–	–	90	–
C. Valenciana (5)	2.599	1.451	686	258	204	–	–
Extremadura	12.962	9.865	3.030	67	–	63	89
Galicia	28.982	17.865	9.522	1.607	–	85	–
Madrid (6)	53.552	40.743	11.794	1.015	–	61	78
Melilla	231	223	8	0	0	42	62
Murcia (7)	10.426	8.665	1.761	–	–	57	88
Navarra	5.221	4.353	775	93	0	57	52
País Vasco (1)	13.538	11.451	2.087	0	0	54	(2) 79
La Rioja (1)	3.421	2.948	473	0	0	54	92
		<b>De 0 a 60 días</b>	<b>De 61 a 120 días</b>	<b>De 121 a 180 días</b>	<b>Más de 180 días</b>		
Andalucía (8)	51.767	19.145	21.659	10.781	182	78	–

**Nota:** Datos a 31 de diciembre de 2001, excepto los de Andalucía (octubre de 2002), Aragón (abril de 2002), Castilla-La Mancha (mayo de 2002), Cataluña, Galicia y Madrid (junio de 2002) y Comunidad Valenciana (septiembre de 2002). (1) Espera estructural. (2) Incluidos procesos no atribuibles a la organización de los servicios. (3) Sin incluir el Hospital Universitario de Canarias. (4) Catorce procedimientos. Tiempo medio de resolución, sin computar la demora técnica (tres meses). (5) Sólo Hospital La Fe, de Valencia. (6) Sin incluir Hospitales El Escorial y Carlos III. (7) Sin incluir hospitales General Universitario y Los Arcos. (8) Sin incluir 1.369 pacientes en suspensión temporal por razones clínicas.

**Fuente:** Defensor del Pueblo, *Informe sobre las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud*, en [www.defensordepueblo.es](http://www.defensordepueblo.es).

los comunes con estrecha colaboración de los profesionales y un control más estricto de los parámetros de calidad del centro, en línea con lo solicitado en Informes anteriores. El sistema está aprendiendo a mejorar la calidad y a tener más actividad sin gastar más, o incluso menos; ahí está el éxito de la cirugía ambulatoria y la reducción de estancias medias (tabla 10).

También se ha aprendido a manejar mejor el mecanismo de regulación de la demanda que son las listas de espera (tabla 11), estableciéndose tiempos máximos legales, en colaboración con el sector privado concertado.

### 1.5 Déficit de coordinación interterritorial

En nuestros Informes se insistió en la conveniencia de transferir la sanidad a todas las comunidades autónomas. Transferir no era una garantía automática de mejora y en el *Informe España 2003* constatamos las grandes dificultades financieras y de gestión que experimentan las comunidades autónomas, a pesar de la heterogeneidad de soluciones organizativas que están ensayando.

Entre las comunidades autónomas hay más similitudes que diferencias, pero éstas existen. En algunos aspectos tienden a debilitarse y en otros a aumentar, lo que origina cierta confusión. En todas las comunidades hay una gran preocupación por contener el gasto, pero la financiación por persona presenta divergencias que se acercan al 30% en los presupuestos iniciales y que aumentarán con el sistema de financiación de 2002.

En términos generales, todas las comunidades autónomas aseguran las mismas prestaciones, aunque las condiciones de acceso no son idénticas, y no sólo porque las más complejas exijan desplazarse a los territorios que albergan más servicios de referencia. Hay diferencias en el acceso, incluida la prestación farmacéutica, y también en el contenido de algunas prestaciones; son apreciables en las de promoción de la salud.

El objetivo de la equidad está lejos de alcanzarse, porque no basta con regular como derecho la igualdad de acceso. El nivel de educación y la renta condicionan el uso de ese derecho.

En el *Informe España 2003* señalábamos que, en términos de indicadores de salud, las desigualdades entre comunidades autónomas no eran exageradas, pero existían. Los peores se concentran en las comarcas con menor renta y menor nivel educativo, más numerosas en el sur que en el norte. Por clases sociales, se apreciaba una mayor mortalidad entre los trabajadores manuales. No obstante, nuestro Informe insistía en la limitación de los indicadores y pedía un buen sistema de información, al tiempo que reclamaba verdaderos planes de salud nacionales a favor de los más débiles.

En el mismo Informe se decía que las comunidades autónomas han sido hasta ahora reacias a la coordinación y proclives a la autoafirmación. También se afirmaba que el Estado tenía una ocasión excepcional para establecer mecanismos más adecuados para mejorar esa situación: la Ley de Cohesión.

Nuestra posición respecto a esa norma se concretó en tres puntos:

a) **Cierre de la concepción del SNS.** La ley ha avanzado en la definición de las relaciones del SNS con los ciudadanos, regulando las prestaciones y la cartera de servicios. Asimismo, ha creado un sistema de infor-

mación, ha regulado la tarjeta sanitaria y un sistema de promoción de la calidad. También ha aclarado los principios que sustentan el SNS y su articulación con la asistencia social. Todo ello coincide con las sugerencias que hicimos en el *Informe España 2003*. Sin embargo, no ha abordado la delimitación definitiva del SNS, vinculando a éste las mutualidades del Estado, las entidades colaboradoras de la Seguridad Social y las mutuas patronales, como también sugeríamos.

**b) Ejercicio de las competencias del Estado.** El texto legal ha supuesto una confirmación de las mismas en los campos de la información (base de la coordinación), la ordenación de prestaciones, la acreditación de centros de referencia, la autorización de medicamentos y la elaboración de planes integrados, en línea con lo que proponíamos en el *Informe España 2003*. Además, ha abordado acertadamente otros aspectos como la investigación.

**c) Ejercicio armónico de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas.** La ley ha incluido aspectos colindantes como la calidad de las prestaciones y la planificación y el desarrollo profesional de los trabajadores. Más ambigua es la referencia a aspectos de la prestación farmacéutica, como el uso racional. Especialmente adecuado es el tratamiento de la salud pública, cuyas competencias hace 20 años que fueron transferidas a las comunidades autónomas y cuya coordinación se venía deteriorando seriamente en aspectos vitales, como la prevención de las enfermedades, como insistentemente subrayaron nuestros Informes.

En cuanto al ejercicio de la coordinación, la opinión general es que la ley podía haber sido más explícita en la regulación del Consejo Interterritorial, al que se atribuyen competencias de debate, recomendación, evaluación y asesoramiento, pero no de decisión. Es acertada la referencia a las funciones de coordinación y cooperación del Consejo y al trabajo en comisiones. No obstante, el problema del déficit de coordinación, aunque probablemente mejorará, no ha quedado resuelto. El SNS sigue sin disponer de un centro de decisión compartida, porque el Consejo Interterritorial no ha alcanzado ese carácter en dicha ley. Es muy probable que en un futuro próximo llegue a ser un órgano que decida sobre líneas de actuación compartida, aunque sea necesaria una nueva norma con rango de ley. Éste no es un problema exclusivo del SNS, sino de casi todos los sectores descentralizados. La aprobación de la Ley de Cohesión por acuerdo de todos los grupos parlamentarios es un dato muy positivo que permite creer que existe una preocupación compartida por superarlo en el futuro.

Su verdadero acierto se comprobará en el éxito de implantación y funcionamiento de nuevos órganos como el Instituto de Información Sanitaria, el Observatorio del SNS y la Agencia de Calidad, claves de la futura coordinación.

Por último, la ley no ha abordado el Fondo de Cohesión, que es el instrumento esencial para conseguirla, como reclamaba el *Informe España 2003*. Dicho fondo, tal como lo definió el sistema de financiación para 2002, no llega a ser un verdadero sistema de compensación de desplazados (ni puede serlo) ni un instrumento para eliminar focos de falta de equidad.

### 1.6 Nuevas perspectivas

En España, como en los demás países desarrollados, durante el decenio se ha empezado a tomar conciencia de que los sistemas sanitarios modernos están en cierta crisis permanente, con independencia del modelo organizativo que sigan.

Una vez que esos sistemas han alcanzado un alto nivel científico y técnico en sus capacidades curativas, se constata que, a pesar de gastar más, sus posibilidades de satisfacer todas las expectativas de los ciudadanos y del propio sistema chocan con fuertes límites. Conseguido ese nivel, garantizar que llega equitativamente a todos los ciudadanos es más importante aún que seguir elevándolo en todos los terrenos.

Por otra parte, el tratamiento de las grandes patologías en los países desarrollados es cada vez más costoso, con la paradoja de que éstas están producidas en gran medida por ese mismo desarrollo y los estilos de vida que propicia. Modificarlos debería ser el objetivo esencial de las autoridades sanitarias, como señalamos en el Informe *España 1995*.

Pero dichos estilos de vida no son sólo una cuestión de voluntad individual: tienen mucho que ver con la educación, la protección de los consumidores, la irracionalidad de los horarios laborales o la organización de nuestras ciudades y nuestro transporte. También el medio ambiente condiciona la buena salud en mayor medida que la atención sanitaria. Todo esfuerzo para disminuir la polución atmosférica, controlar los residuos peligrosos y la contaminación alimentaria tiene más importancia a medio plazo que las inversiones asistenciales.

No obstante, la salud individual no es sólo cuestión de estilos de comportamiento y medio ambiente. En el *Informe España 2003* decíamos que la mejora de nuestros indicadores sanitarios depende ahora de la reducción de la pobreza, del desempleo, de la exclusión, del fracaso escolar y de la soledad mucho más que de nuevas inversiones en tecnología.

En definitiva, son todos estos factores los que empiezan a sustentar el discurso sanitario del siglo XXI, aunque choquen con intereses económicos muy fuertes y cierta resistencia de los políticos y de los mismos ciudadanos.

En el Informe *España 1995* y en el Informe *España 2003* recogíamos este enfoque, pero probablemente tendríamos que haber insistido más en él, porque los límites curativos, financieros y de gestión de los sistemas sanitarios modernos son el gran problema. Es ésta una perspectiva que ha de estar más presente en nuestros futuros Informes al analizar la situación de un pilar básico del Estado de Bienestar como es el sistema sanitario y la salud de los ciudadanos.

## **2. Sistema de pensiones: bajo el signo del Pacto de Toledo**

El sistema de pensiones contributivas inició la década de los años noventa en un ambiente de gran preocupación provocado por su desequilibrio financiero, consecuencia de la crisis demográfica. Esta inquietud fue recogida en el Informe *España 1994* con un título expresivo: “¿Crisis financiera o crisis demográfica?”. Los expertos y las autoridades participaban de esa preocupación, por lo que en 1993 se puso en marcha una Ponencia Parlamentaria en el seno de la Comisión de Presupuestos del Congreso para analizar los problemas estructurales de la Seguridad Social, que después se denominaría Pacto de Toledo. Ese mismo año se produjo una subida de un punto en los tipos de cotización. En 1994, el Fondo Monetario Internacional publicó un estudio que auguraba la inviabilidad futura del sistema de pensiones, tal como estaba organizado.

En el Informe *España 1994* partíamos del análisis del carácter indiferenciado de las prestaciones de la Seguridad Social como parte esencial del problema, al incluir prestaciones contributivas, no contributivas y universales. Sólo las sanitarias universalizadas en 1989 se financiaban en tres cuartas partes con impuestos desde ese año. Por eso, nos hacíamos la pregunta: ¿qué aspectos del gran principio de solidaridad social deben financiarse con impuestos y cuáles con cotizaciones? A continuación respondíamos que si la Seguridad Social atendiera sólo las prestaciones contributivas sería excedentaria, y así se ha comprobado más tarde.

En cualquier caso, planteábamos que era insostenible la política de estímulo al retiro voluntario que impulsó la crisis del empleo de los años setenta con el fin de liberar empleos para los jóvenes, provocando un alza imparable en las altas de nuevos pensionistas. El efecto sustitución de pensiones viejas por otras nuevas, más elevadas y más numerosas, suponía una presión que el sistema de Seguridad Social no podía soportar. La diferencia en la cuantía entre nuevas y viejas pensiones creció muy rápidamente en los años ochenta hasta llegar al 43% en 1995. A esto se añadía el aumento de los años vividos y el incremento constante de la relación entre altas y bajas, que se mantuvo por encima del 52% hasta 1996.



En el momento de redactarse el Informe *España 1994*, el incremento del gasto en pensiones se atribuía en un 38% al aumento de años vividos, en otro 38% al mayor importe de las pensiones nuevas y en un 24% al número adicional de pensionistas. Había que procurar que al menos este último factor no pesara tanto, además de reducir cargas sobre el sistema.

En 1994, la Comisión Parlamentaria ya había alcanzado sus primeros acuerdos y recomendaciones de consenso. En el Informe *España 1994* las apoyamos, así como el método de trabajo seguido.

Gracias a esta Comisión, la sociedad española aceptó que había que adaptarse a los grandes cambios producidos por la longevidad. La Comisión ha venido actuando toda esta década con tacto, evitando alarmismos, pero con continuidad y realismo. A veces se la ha acusado de tímida en sus pronunciamientos, pero un mayor dramatismo no hubiera sido más eficaz frente a un problema que exige sobre todo tenacidad.

Las quince recomendaciones del Pacto de Toledo fueron recogidas y comentadas favorablemente en el capítulo “El envejecimiento humano” del Informe *España 1996*. Asimismo, nos hicimos eco del acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos de octubre de 1996, que recogía la mayor parte de éstas, lamentando que la patronal no se hubiera sumado a él. No obstante, en este Informe no descendimos al detalle de dos años antes.

En aplicación de ese acuerdo y siguiendo las citadas recomendaciones, la Ley 24/1997, las leyes financieras o de acompañamiento de las de presupuestos y otras normas han ido implementando una reforma del sistema en un clima de consenso. Igualmente, dicho acuerdo introdujo modificaciones graduales sobre el sistema de cálculo de la pensión, como proponíamos en el Informe *España 1994*.

Como anunciamos en este Informe, la entrada en el sistema de las generaciones poco numerosas nacidas durante la guerra civil y la inmediata posguerra ha dado un respiro notable, que unido a la favorable coyuntura económica y del empleo, al final de las grandes reconversiones industriales y a las menores facilidades para jubilarse antes de los 65 años sin pérdida de derechos, han alejado las sombrías perspectivas descritas por muchos expertos. La tabla 12 recoge los fuertes desequilibrios entre gastos e ingresos por cotizaciones –que alcanzaron su máximo en 1995– y cómo se han corregido.

Desde 1999 se vienen registrando superávits que están permitiendo prescindir de los préstamos del Estado, devolver parcialmente los préstamos del Banco de España y constituir el Fondo de Reserva que pedía el Pacto.

El Estado se hizo cargo de la financiación íntegra de las prestaciones sanitarias en 1999 y de las prestaciones de protección familiar en 2000.

**Tabla 12 – Evolución de las cotizaciones sociales, las prestaciones contributivas y no contributivas y LISMI, la aportación de cuotas para financiar el Insalud y del complemento de mínimos. En millones de euros. 1992-2003**

	Cotizaciones sociales	Prestaciones contributivas	Prestaciones no contributivas y LISMI (1)	Aportación de cuotas para financiar el Insalud	Complemento de mínimos
1992	36.916,56	32.317,04	1.009,97	3.908,39	3.121,27
1992	39.210,87	35.452,19	1.177,61	4.489,61	3.249,06
1994	42.953,44	37.919,34	1.561,53	4.638,01	3.361,46
1995	41.951,20	41.200,79	1.636,15	3.959,10	3.419,12
1996	45.155,36	44.643,05	1.779,03	3.122,21	3.633,06
1997	48.041,21	46.654,25	1.880,38	1.201,50	3.654,78
1998	51.327,18	48.816,02	1.932,63	619,04	3.681,82
1999	55.112,26	51.060,32	2.042,06		3.699,72
2000	60.766,33	55.601,73	2.564,95		3.999,69
2001	66.390,05	58.500,45	2.574,17		4.101,68
2002 (2)	67.214,98	61.150,41	2.752,11		4.112,34
2003 (2)	71.701,92	65.611,75	2.818,46		4.132,14

(1) No incluye los datos de Navarra y País Vasco. (2) Datos estimados.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social en 2003*, en [www.seg-social.es](http://www.seg-social.es); y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Presupuestos de la Seguridad Social 2003. Cifras y Datos*, en [www.seg-social.es](http://www.seg-social.es).

Sin embargo, aún no ha asumido los complementos de mínimos, pendientes de definir en su naturaleza jurídica y que, en principio, se consideraron como no contributivos en el acuerdo entre Gobierno y sindicatos de 1996. Estos complementos tienen una cuantía muy relevante que no ha dejado de crecer desde 1993, aunque últimamente el ritmo de incremento se ha ralentizado debido a que entre las nuevas pensiones es menor la proporción de las que necesitan complemento para alcanzar la mínima.

Por otra parte, la Seguridad Social sigue haciéndose cargo de una cuantía relevante de las prestaciones no estrictamente contributivas que responden a conceptos variados y constituyen un mecanismo de solidaridad entre los trabajadores.

El resultado de otras medidas graduales introducidas también es visible. Así, las referentes a la gestión han permitido reducir la cartera de deudores por vía ejecutiva y disminuir el volumen de las prestaciones por Incapacidad Temporal.

La dinámica de altas y bajas, el mayor objeto de preocupación del Informe *España 1994*, se ha modificado radicalmente desde 1996. Las altas empezaron a disminuir en ese ejercicio por efecto de la Ley 24/1997, que congeló la posibilidad de jubilarse anticipadamente sin rebaja de derechos económicos. Seguirán haciéndolo en los próximos años por efecto de la demografía.

Las nuevas pensiones de jubilación de menores de 65 años pasaron de 102.497 (35,6% del total de pensiones de jubilación) en 1993 a 71.077 (37,9% del total) en 2002. Al revés de lo que cabría esperar, la edad media de jubilación, que en 1993 estaba en torno a los 62,4 años, se elevó a 63,3 en 2001. En cuanto a las pensiones de incapacidad, en 1993 incluían 40.063 de menos de 65 años y 2.386 de 65 y más años; en 2002, las de menos de 65 años fueron 79.221 y 632 las de 65 y más años.

La relación entre la cuantía media de las pensiones altas y de las bajas sigue siendo muy elevada: entre 1994 y 1999 se ha mantenido cercana al 40% en todos los ejercicios, superándolo en 1994 y 1995, siempre teniendo en mente todos los regímenes. Desde 1996 hasta 2001 se ha ido desacelerando aunque en 2002 ha sufrido un fuerte repunte (tabla 13).

La Comisión del Pacto de Toledo ha evaluado nuevamente el sistema y ha emitido un nuevo informe en 2003, reiterando la vigencia de las recomendaciones de 1995. Según esa evaluación, el sistema podrá generar excedentes hasta 2015, alimentando el Fondo de Reserva, lo que permitirá afrontar situaciones pasajeras de crisis financieras. A partir de esa fecha aumentará la proporción de jubilados sobre activos potenciales, por lo que es fundamental incrementar la tasa de ocupación. Por eso, la Comisión considera objetivo prioritario el crecimiento del empleo, sobre todo de las mujeres y de los mayores de 50 años. Además, advierte que la inmigración

**Tabla 13 – Evolución de las altas y bajas y del importe medio de las pensiones de jubilación. 1990-2002**

	Pensiones			Importe medio mensual		
	Altas	Bajas	Relación entre altas y bajas	Altas	Bajas	Relación entre el importe de las altas y de las bajas
1990	213.400	140.129	52,29	352,42	262,23	34,39
1991	226.340	144.198	56,96	390,37	288,05	35,52
1992	229.915	146.816	56,60	425,16	309,14	37,53
1993	238.928	154.622	54,52	455,98	338,35	34,77
1994	246.298	161.384	52,62	500,41	353,70	41,48
1995	249.505	160.856	55,11	535,58	373,78	43,29
1996	239.927	155.009	54,78	554,83	397,56	39,56
1997	226.313	160.981	40,58	573,43	416,19	37,78
1998	211.462	212.408	-0,45	598,20	431,92	38,50
1999	196.338	221.018	-11,17	619,88	447,52	38,51
2000	207.478	213.946	-3,02	644,86	471,88	36,66
2001	197.892	205.754	-3,82	669,99	502,05	33,45
2002	187.753	211.886	-11,39	715,34	516,63	38,46

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

suma activos y aumenta la natalidad, pero en el futuro también aportará pasivos y aproximará su pirámide de población al perfil de la nuestra.

En cuanto a las reformas pendientes, la Comisión insiste en reforzar la contributividad del sistema, la simplificación y aproximación de regímenes y el alargamiento de la vida laboral. Como novedad, introduce cinco nuevas recomendaciones de calado social para mejorar la protección de los trabajadores con carrera irregular, las mujeres, los discapacitados y los inmigrantes y aboga por regular la atención a ancianos dependientes.

Como balance, el Pacto de Toledo ha demostrado que el consenso parlamentario, sustentado en el trabajo de expertos y a cubierto de la confrontación electoral, funciona respecto a un problema tan complejo y tan sensible como la protección social. Que se haya mantenido en un ambiente político tan poco apacible como el de los últimos años, a pesar de momentáneos roces por rentabilizarlo partidistamente, es un notable éxito.

Sin embargo, las prudentes recomendaciones de la Comisión no se han aplicado totalmente y tampoco dejan de tener algunas contradicciones. El principio de contributividad disminuye el efecto de solidaridad que el sistema institucionaliza entre trabajadores, como puede verse analizando la cuantía media de las pensiones por regímenes (tabla 14). La existencia de máximos y mínimos suaviza las diferencias entre ellos, pero este efecto se ha debilitado fuertemente en el decenio. Los dos regímenes especiales agrarios y el de trabajadores autónomos han visto como el importe medio de sus pensiones respecto al total del sistema y al régimen general se deterioraban. Éste es un aspecto que influye sobre las rentas totales de muchas provincias y obliga a repensar el futuro del régimen especial agra-

**Tabla 14 – Evolución de la cuantía media de las pensiones por regímenes. En euros. 1993-2002**

	1993	2002	% de variación	Comparación pensión media	
				1993	2002
Régimen general	405,64	620,39	52,94	20,92	20,24
Régimen especial de la minería del carbón	584,62	920,61	57,47	74,28	78,42
Régimen especial agrario por cuenta ajena	274,53	366,90	33,65	-18,16	-28,89
Régimen especial agrario por cuenta propia	261,49	351,52	34,43	-22,05	-31,87
Régimen especial de empleados del hogar	262,31	346,32	32,03	-21,80	-32,88
Régimen especial de trabajadores autónomos	269,24	379,37	40,90	-19,74	-26,47
Régimen especial de trabajadores del mar	395,58	582,38	47,22	17,93	12,87
Accidentes de trabajo	326,79	545,77	67,01	-2,58	5,78
Enfermedades profesionales	501,14	782,75	56,19	49,39	51,70
SOVI	164,11	241,09	46,91	-51,08	-53,27
<b>Total</b>	<b>335,45</b>	<b>515,97</b>	<b>53,81</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 171-172, 2003.

rio y otros regímenes especiales, como el mismo Pacto recomienda. En el acuerdo de 1996 entre el Gobierno y los sindicatos no hubo aproximación para avanzar hacia dos grandes regímenes: uno para trabajadores por cuenta ajena y otro por cuenta propia, como recomendaron el Pacto y nuestros Informe *España 1994* e Informe *España 1996*. En este campo hay un temor a quebrar la solidaridad entre trabajadores de uno y otro régimen para sostener al agrario. Téngase en cuenta que en este régimen especial hay 0,6 cotizantes por pensionista, mientras que en los regímenes general y de autónomos hay 3.

El peso de los regímenes especiales hace disminuir la relación entre activos y pensionistas, que era de 2,322 en 1993 y ha pasado a 2,388 en 2002 y a 2,421 en noviembre de 2003. No es muy elevado, a pesar de las favorables condiciones del empleo y la demografía.

Respecto a las nuevas recomendaciones del Pacto, la mejora de la protección de los trabajadores jóvenes, los que han desarrollado una carrera irregular y las mujeres ya fue reclamada en el Informe *España 1994*, sin éxito hasta ahora, en una reflexión que abogaba por adaptar la protección social a las transformaciones en la convivencia social. Entre otras, citaba las situaciones producidas por divorcio, separación no formalizada y parejas de hecho, que son origen, cada vez más frecuentemente, de casos de desprotección inaceptable.

También recomendábamos replantear a fondo la relación entre familia y Seguridad Social, alargando la excedencia por maternidad y la edad para la pensión de orfandad, entre otros aspectos. Aquí se han producido algunos avances, pero muy tímidos.

## 2.1 Diferencias autonómicas en las pensiones contributivas

Las pensiones contributivas, además de ser un formidable instrumento de solidaridad entre trabajadores y entre generaciones, también contribuyen de forma importante a la solidaridad entre territorios.

En la práctica, las pensiones contributivas suponen una parte muy significativa del total de las rentas percibidas en muchas comunidades autónomas, en las que constituyen un equipamiento social de primer orden. Así se puso de manifiesto en el Informe *España 2002* (“Descentralización y servicios de bienestar”) y en el Informe *España 2003* (“Descentralización de las políticas de garantía de rentas”). En el Informe *España 2003* se hacía especial énfasis en el riesgo de una eventual descentralización a las autonomías para la capacidad del sistema de pensiones de institucionalizar la solidaridad. Las pensiones contributivas permiten suavizar el efecto que tendrían sobre los jubilados las diferencias regionales en estructura productiva y favorecen el reequilibrio poblacional del territorio.

La incidencia por comunidades autónomas es muy desigual y esa disparidad se ha agudizado en la década. Comunidades que estaban por encima de la tasa media de pensiones por 1.000 habitantes (Galicia, Asturias o Castilla y León) han reforzado esa posición con un aumento proporcional de pensionistas mayor que el conjunto nacional (tabla 15). No obstante, en el País Vasco se ha producido el mayor incremento en el período, fenómeno ligado al aumento de las personas mayores, igual que en Asturias.

Como pusimos de manifiesto en el *Informe España 2003*, el cruce de los datos de pensiones por 1.000 habitantes y de personas mayores de 65 años no es completamente lineal. En Galicia, Extremadura y Madrid el crecimiento de las pensiones es superior al del envejecimiento; lo contrario ocurre en Murcia.

Junto al envejecimiento, el gasto en pensiones en cada comunidad autónoma está determinado por la cuantía de la pensión media. La varia-

**Tabla 15 – Evolución de las pensiones por comunidades autónomas. Valor absoluto y tasa por 1.000 habitantes. 1993-2002**

	Pensiones (en miles)		Pensiones por 1.000 habitantes	
	1993	2002	1993	2002
Andalucía	1.023,6	1.227,1	143,25	164,09
Aragón	238,3	261,5	198,79	214,78
Asturias	258,2	283,9	232,11	264,35
Baleares	130,5	149,8	170,56	163,36
Canarias	166,5	209,5	106,63	113,63
Cantabria	108,9	121,1	203,65	223,32
Castilla-La Mancha	276,0	316,1	162,38	177,38
Castilla y León	511,0	565,1	198,58	227,83
Cataluña	1.155,5	1.362,1	187,62	209,35
C. Valenciana	638,0	757,2	161,51	175,01
Extremadura	172,3	195,2	158,93	181,91
Galicia	594,7	679,0	213,47	248,05
Madrid	652,8	812,9	128,38	147,07
Murcia	167,6	198,8	155,04	162,02
Navarra	86,1	102,4	162,81	179,77
País Vasco	362,0	432,9	170,12	205,33
La Rioja	51,7	57,3	194,29	203,47
Ceuta y Melilla	12,0	14,0	90,70	96,33
<b>Total</b>	<b>6.605,7</b>	<b>7.745,9</b>	<b>166,01</b>	<b>185,14</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 171-172, 2003; y datos INE.

ción de esa cuantía es un indicador de la equidad del sistema y ésta tiene una dispersión notable (tabla 16). El País Vasco, la mejor posicionada, ha aumentado su distancia respecto a la media en el decenio. Y la peor, Galicia, la ha empeorado, igual que Extremadura y Murcia. Entre la mejor y la peor, la distancia era de 36 puntos en 1993 y de 43 en 2002.

La ampliación de estas diferencias significa que el sistema de pensiones ha perdido capacidad redistributiva en el conjunto de las prestaciones sociales y ya no contribuye tanto a disminuir las desigualdades interpersonales e interterritoriales de renta. Como destacamos en el *Informe España 2003*, aplicando el Índice de Gini, las desigualdades del sistema de pensiones originadas por las diferencias en las cuantías medias han crecido sistemáticamente desde mediados de los años ochenta, excepto en el breve período 1989-1990.

La raíz de esta tendencia está en las diferentes pensiones generadas en los distintos regímenes –como vimos en las páginas anteriores– y en el diferente peso que los mismos tienen en cada comunidad autónoma. Lógi-

**Tabla 16 – Evolución de la cuantía de la pensión media mensual por comunidades autónomas. Valor absoluto y comparación respecto a la media nacional. Media nacional=100. 1993-2002**

	Pensión media en euros		Comparación media nacional	
	1993	2002	1993	2002
Andalucía	317,22	477,91	94,57	92,62
Aragón	341,66	528,34	101,85	102,40
Asturias	406,12	625,94	121,07	121,31
Baleares	304,13	466,58	90,66	90,43
Canarias	325,39	485,59	97,00	94,11
Cantabria	343,45	533,89	102,38	103,47
Castilla-La Mancha	317,53	473,00	94,66	91,67
Castilla y León	327,97	498,19	97,77	96,55
Cataluña	339,71	531,48	101,27	103,01
C. Valenciana	307,83	473,41	91,77	91,75
Extremadura	303,50	440,60	90,48	85,39
Galicia	288,53	430,29	86,01	83,39
Madrid	389,39	613,47	116,08	118,90
Murcia	306,28	459,56	91,30	89,07
Navarra	360,19	566,35	107,38	109,76
País Vasco	408,91	651,98	121,90	126,36
La Rioja	321,95	496,05	95,98	96,14
Ceuta y Melilla	363,80	552,26	108,45	107,03
<b>Pensión media nacional</b>	<b>335,45</b>	<b>515,97</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 171-172, 2003.

Tabla 17 – Distribución del importe total de las pensiones por regímenes en cada comunidad autónoma. En porcentaje. 2002

	Régimen general	Régimen especial de trabajadores autónomos	Régimen especial agrario por cuenta ajena	Régimen especial de trabajadores del mar	Régimen especial de la minería del carbón	Régimen especial de empleados del hogar	Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	Total
Andalucía	61,03	7,75	22,27	2,10	0,36	2,58	3,91	100
Aragón	68,27	9,90	14,86	0,00	3,07	1,22	2,69	100
Asturias	49,40	6,35	10,43	1,71	21,56	1,19	9,36	100
Baleares	68,31	11,59	12,06	2,67	0,40	2,66	2,31	100
Canarias	66,76	7,94	13,65	7,37	0,03	1,45	2,79	100
Cantabria	70,87	8,04	13,02	3,47	0,19	1,18	3,24	100
Castilla-La Mancha	55,78	10,48	28,03	0,00	0,96	1,57	3,18	100
Castilla y León	55,70	10,01	22,83	0,00	5,61	1,27	4,57	100
Cataluña	79,93	9,39	5,48	0,77	0,42	1,66	2,35	100
C. Valenciana	70,98	9,11	13,91	1,44	0,22	1,98	2,36	100
Extremadura	52,59	9,81	32,61	0,00	0,25	2,01	2,72	100
Galicia	48,87	7,93	29,32	8,66	0,42	1,85	2,94	100
Madrid	86,95	6,72	1,59	0,35	0,14	1,89	2,35	100
Murcia	58,79	10,30	22,55	1,35	0,07	3,31	3,62	100
Navarra	73,42	9,49	12,65	0,00	0,03	1,08	3,32	100
País Vasco	81,30	8,07	3,05	3,43	0,08	0,76	3,31	100
La Rioja	68,62	11,35	15,56	0,00	0,23	1,18	3,07	100
Ceuta y Melilla	73,62	13,29	0,45	6,18	0,03	1,87	4,56	100
<b>Total</b>	<b>68,75</b>	<b>8,59</b>	<b>13,98</b>	<b>1,91</b>	<b>1,71</b>	<b>1,77</b>	<b>3,28</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2004*, en [www.seg-social.es](http://www.seg-social.es).



camente, este peso está directamente relacionado con la estructura productiva y la riqueza de cada territorio. Las pensiones son más altas en las comunidades donde son mayores las rentas de los asalariados y, por tanto, las bases de cotización, aunque este efecto sea parcialmente suavizado por los límites correctores máximos y mínimos. Estos límites parecen estar perdiendo peso en los últimos años.

En el *Informe España 2003* pusimos de manifiesto que, como ocurría con el envejecimiento y el número de pensionistas, no hay una relación perfecta entre cuantías medias de las pensiones y Valor Añadido Bruto por persona. En Asturias y Cantabria esas cuantías son superiores a lo que las correspondería por riqueza media. Lo contrario sucede en Baleares y La Rioja, condicionadas probablemente por la temporalidad y la importancia del régimen de autónomos.

En la tabla 17 se refleja la estructura productiva de cada comunidad autónoma a través del peso de los regímenes, cuya distribución determina la pensión media. Los elevados porcentajes del régimen agrario en Extre-

**Tabla 18 – Evolución de la comparación de las cuantías medias de las pensiones en paridades de poder adquisitivo (PPA) con la media nacional. Media nacional=100. 1993-2000**

	Pensiones medias		Comparación media nacional		Pensiones medias en PPA		Comparación media nacional	
	1993	2000	1993	2000	1993	2000	1993	2000
Andalucía	317,22	434,80	94,57	92,83	325,23	452,77	96,95	96,66
Aragón	341,66	479,05	101,85	102,28	350,45	493,94	104,47	105,46
Asturias	406,12	571,53	121,07	122,02	402,62	563,09	120,02	120,22
Baleares	304,13	423,43	90,66	90,40	294,04	402,13	87,65	85,85
Canarias	325,39	442,48	97,00	94,47	334,50	451,01	99,72	96,29
Cantabria	343,45	483,40	102,38	103,20	345,30	488,21	102,94	104,23
Castilla-La Mancha	317,53	431,34	94,66	92,09	340,81	464,71	101,60	99,21
Castilla y León	327,97	452,85	97,77	96,68	339,39	470,05	101,17	100,35
Cataluña	339,71	481,12	101,27	102,72	321,60	449,27	95,87	95,92
C. Valenciana	307,83	429,88	91,77	91,78	307,71	433,11	91,73	92,47
Extremadura	303,50	403,74	90,48	86,20	338,34	453,63	100,86	96,85
Galicia	288,53	391,99	86,01	83,69	292,42	395,88	87,17	84,52
Madrid	389,39	554,88	116,08	118,47	381,88	553,35	113,84	118,14
Murcia	306,28	418,38	91,30	89,32	317,62	425,86	94,68	90,92
Navarra	360,19	509,35	107,38	108,74	329,18	448,75	98,13	95,81
País Vasco	408,91	589,77	121,90	125,91	393,40	556,09	117,27	118,72
La Rioja	321,95	449,88	95,98	96,05	328,11	442,05	97,81	94,38
<b>Pensión media nacional</b>	<b>335,45</b>	<b>468,39</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>335,45</b>	<b>468,39</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 171-172, 2003; y datos INE.

madura y Galicia están en el origen de sus posiciones retrasadas. En el otro extremo, el peso del régimen de la minería del carbón, muy generoso, explicaría la posición de Asturias, mientras que la del País Vasco estaría sustentada por la importancia del régimen general combinado con las pre-jubilaciones por reconversión industrial.

Al introducir la estructura productiva y el Valor Añadido per cápita en cada comunidad autónoma surge un elemento adicional en el análisis de las diferencias entre territorios, que es la distinta capacidad adquisitiva de las pensiones. Si se ajustan las pensiones con el nivel de precios regional (tabla 18), la capacidad adquisitiva resultante tiene una dispersión menor que las pensiones medias en términos absolutos. Este ejercicio se recogía en el *Informe España 2003*. Aplicada esta corrección con los precios regionales, la desigualdad se reducía, pero seguía siendo notable. Entre Galicia y el País Vasco la diferencia de la pensión media, corregida con el poder de compra en 2000 era de 34,2 puntos, mientras que en 1993 era de 30,1.

**Tabla 19 – Diferencia entre los ingresos de cuotas y los pagos de pensiones de la Seguridad Social por comunidades autónomas. En millones de euros y porcentaje respecto a los ingresos. 2002**

	Ingresos	Gastos	Diferencia	Porcentaje
Andalucía	8.325,39	8.353,08	-27,69	-0,3
Aragón	1.915,48	1.963,48	-48,00	-2,5
Asturias	1.548,86	2.504,62	-955,76	-61,7
Baleares	1.511,03	997,27	513,76	34,0
Canarias	2.464,07	1.452,00	1.012,07	41,1
Cantabria	759,56	917,41	-157,85	-20,8
Castilla-La Mancha	1.978,97	2.125,10	-146,13	-7,4
Castilla y León	3.152,28	3.989,06	-836,78	-26,5
Cataluña	12.418,70	10.316,73	2.101,97	16,9
C. Valenciana	6.089,54	5.100,51	989,03	16,2
Extremadura	1.022,53	1.221,51	-198,98	-19,5
Galicia	3.268,73	4.164,49	-895,76	-27,4
Madrid	11.169,00	7.106,20	4.062,80	36,4
Murcia	1.462,26	1.301,87	160,39	11,0
Navarra	1.076,51	823,74	252,77	23,5
País Vasco	4.174,92	4.001,55	173,37	4,2
La Rioja	422,64	402,90	19,74	4,7
Ceuta	72,85	59,31	13,54	18,6
Melilla	64,62	51,65	12,97	20,1
<b>Total</b>	<b>62.897,93</b>	<b>56.852,48</b>	<b>6.045,45</b>	<b>9,6</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2004*, en [www.seg-social.es](http://www.seg-social.es); y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe estadístico 2002*, Tesorería General de la Seguridad Social, en [www.seg-social.es](http://www.seg-social.es).

Las diferencias en términos reales entre regiones crecen a un ritmo difícilmente sostenible desde una perspectiva de equidad y de redistribución interregional del conjunto de las pensiones. El estudio del futuro del régimen especial agrario que propone el último informe de la Comisión del Pacto de Toledo es muy necesario.

El último elemento de análisis es el equilibrio financiero de las pensiones en cada comunidad autónoma. En el sistema de reparto, la relación entre cotizantes y pensionistas, deteriorada por la longevidad, es la clave para la pervivencia del mismo. Cuando existe una solidaridad interregional esta situación se diluye, pero conviene conocer cuáles son los territorios que sostienen la viabilidad del sistema.

La relación entre cotizantes y pensionistas varía enormemente: desde 1,26 en Asturias, 1,36 en Galicia y 1,48 en Castilla y León a 2,61 en Baleares, 3,04 en Madrid y 3,26 en Canarias. La media en 2002 era de 2,37, una relación muy baja para un sistema de reparto pensando a largo plazo.

No obstante, más reveladora es la relación entre ingresos y gastos, que presenta disparidades muy fuertes. De los datos de la tabla 19 se desprende que Madrid y, en menor medida, Cataluña sostienen los desequilibrios territoriales que producen la longevidad y el sistema de pensiones. ¿Qué puede ocurrir si esas dos autonomías pierden su pujanza económica en un futuro clima de atonía económica?

## 2.2 Balance y perspectivas de futuro

Afortunadamente, se han alejado las perspectivas pesimistas que recogíamos en el Informe *España 1994* sobre la viabilidad del sistema de pensiones, gracias a la entrada de generaciones menos numerosas, a las medidas adoptadas por consenso en el marco del Pacto de Toledo y a la favorable coyuntura económica y del empleo.

Financieramente, el sistema está generando superávit y lo seguirá haciendo en esta década si las condiciones no se alteran. Sobre la mesa está la cuestión de los complementos de mínimos, hoy sufragados por el sistema, y la deuda por préstamos del Estado. La realidad es que el Estado tampoco puede atender nuevas obligaciones cuando tiene dificultades con las de carácter universal, como la sanidad.

Se prevé que el sistema estará equilibrado hasta 2015. Entonces comenzará a sufrir fuertes presiones demográficas. Por eso, parece que lo más prudente es seguir dotando el Fondo de Reserva con los superávits previstos hasta entonces, a pesar de que en el Informe *España 1994* recomendáramos dedicar el 50% a ese fondo y otro 50% a rebajar las cotizaciones y que las organizaciones empresariales sigan pidiendo que se dediquen íntegramente a esa rebaja.

La equidad del sistema y su capacidad de redistribución entre los asalariados está disminuyendo. El abanico de pensiones medias por regímenes se está agrandando a un ritmo constante y es necesario plantearse cuanto antes el futuro de los regímenes especiales agrario y de autónomos. A este aspecto habremos de dedicar un análisis más detallado en futuros Informes.

El impacto territorial del sistema es de una heterogeneidad creciente: en el número de pensionistas por 1.000 habitantes, en la relación entre pensionistas y mayores de 65 años, en las pensiones medias y en la relación entre ingresos y gastos. Esto debe ser tenido en cuenta al asegurar nuevos servicios sociales, como los de dependencia de ancianos, sobre todo si su copago se vincula a la pensión individual. Las pensiones en muchas provincias sólo pueden sufragar una parte decreciente del coste de una residencia o un servicio domiciliario. Esto obligará a considerar otros criterios adicionales de copago, como el patrimonio personal medio en los años inmediatamente anteriores, además de prever la financiación casi completa de las personas sin patrimonio.

En cuanto a la adaptación del sistema a las nuevas formas de convivencia social, como pedíamos en el Informe *España 1994*, los avances han sido muy tímidos y sus propuestas siguen pendientes.

Por último, los sistemas de aseguramiento libre y gestión privada, que complementan a los contributivos, a los no contributivos y a los universales, siguen sin expandirse mucho. Los únicos en consolidarse son los fondos de pensiones y eso por las generosas ventajas fiscales que concede el Estado. Las elevadas e injustificadas comisiones de gestión cobradas por las entidades financieras, que suelen ser fijas e independientes del éxito de esa gestión, unidas al bajo rendimiento de la renta fija y a la escasa pericia demostrada por dichas entidades en la prolongada baja bursátil de los últimos años, hacen poco atractiva la opción por estos fondos excepto para rentas altas. El desarrollo de los sistemas de aseguramiento de rentas en su conjunto y en relación con las cada vez más extendidas situaciones de dependencia no asumibles por la familia es un tema de honda preocupación social que habrá de ser objeto de análisis preferente de nuestro Informe en futuras entregas.

### **3. Sistema educativo: reformas, descentralización y falta de consenso**

Ningún tema ha recibido mayor atención que la educación y los procesos formativos en los diez volúmenes publicados de nuestro Informe. Se trata de un protagonismo consciente y permanentemente declarado. Parte del convencimiento de que no hay verdadero desarrollo humano y social

–ni tampoco económico– sin un aumento del nivel educativo de la población en su conjunto y de los jóvenes en particular.

En capítulos de nuestro Informe no dedicados específicamente a la educación ha quedado constancia de la relación entre ambos procesos. Quizá el caso más llamativo lo encontramos en la incorporación masiva y duradera de la mujer al mercado de trabajo, probablemente el proceso de mayor trascendencia social y económica de las últimas décadas en nuestro país. El motor de una transformación tan importante y decisiva ha sido y sigue siendo el acceso en igualdad de condiciones de la mujer al sistema educativo, lo que ha supuesto una auténtica revolución en las oportunidades, las expectativas y los comportamientos de las mujeres y, en consecuencia, también de los hombres. Lo mismo podría decirse del proceso de internacionalización de las empresas españolas o, en sentido contrario, de la menor penetración de internet y otras nuevas tecnologías de la información y la comunicación entre las personas de más de 50 años en nuestro país respecto a otros de nuestro entorno.

Este papel clave de la educación en el desarrollo y el cambio social explica el seguimiento constante que de él hemos hecho en nuestro Informe: en todos y cada uno de los volúmenes hay al menos un capítulo dedicado a los procesos formativos y aparece como un tema transversal o como una variable crítica en muchos de los capítulos dedicados a otros temas. Sobre todo en los primeros años, nuestro análisis de la educación estuvo muy influido por la situación del empleo y por las demandas de un mercado laboral que sufría las consecuencias de la crisis económica y la pérdida de competitividad del tejido empresarial español. De la misma manera, en los capítulos dedicados al estudio del mercado laboral destacamos el nivel formativo como una de las variables fundamentales de análisis e interpretación y como uno de los ejes básicos de la recuperación. Especial relevancia adquirió en el Informe *España 1995* (en el epígrafe “Educación y desarrollo”, dentro del capítulo “Crecimiento económico y desarrollo social”), *Informe España 1998* (“Empleo y formación en la actividad turística”) e *Informe España 2000* (“Empleo y formación en la construcción”). La estrecha relación entre formación y empleo y su difícil deslinde explica que los capítulos que acabamos de citar y aquellos en los que se analiza el sistema de Formación Profesional (*Informe España 1993*, “La Formación Profesional reglada y ocupacional: el reto ante el mundo del trabajo”, e *Informe España 1998*, “Qué formación para el empleo”) los hayamos comentado en el apartado dedicado al empleo en esta Parte Segunda.

Hemos analizado la situación de la universidad en dos ocasiones: *Informe España 1994* (“Universidad e investigación”) e *Informe España 2000* (“Las universidades españolas cambian; pero ¿hacia dónde?”). El primero de estos Informes coincidió en el tiempo con el pico máximo de demanda; por eso hablamos de la universidad española desbordada por la demanda

social, en un momento de profunda crisis económica en la que el título universitario se percibía socialmente como un mayor seguro contra el paro y con mayores opciones en el mercado laboral. En ese contexto, la pregunta por la calidad y el sentido de la institución universitaria resultaba ineludible. Cinco años más tarde, en el *Informe España 2000*, en un contexto económico y demográfico bastante distinto, nuestro análisis y reflexión intentó situar y ofrecer vías para dar respuesta a esa pregunta. Las nuevas exigencias de la sociedad y la economía, la diversidad de universidades y de modelos de esta institución, los problemas de financiación y de innovación docente, la evaluación y la calidad, la autonomía en fin, son los ejes a partir de los cuales deberíamos repensar el futuro de la universidad en nuestro país. Los importantes cambios introducidos en la recientemente aprobada Ley Orgánica de Universidades (LOU) habrán de ser abordados en próximos Informes.

No obstante, nuestra preocupación e interés se ha centrado en las enseñanzas preuniversitarias. Se trata también de una decisión perfectamente consciente y deliberada que responde a una convicción profunda: la verdadera transformación social ligada a los procesos formativos depende fundamentalmente del avance cuantitativo y, sobre todo, cualitativo de las enseñanzas preuniversitarias. Son precisamente las habilidades y competencias básicas que se adquieren o deberían adquirirse en esa etapa las que permiten a la persona insertarse con plenas capacidades en la vida social, económica y ciudadana y avanzar en esos ámbitos en un necesario y continuo proceso de aprendizaje y adaptación. Quizá nuestro énfasis responda también al hecho de que es en esta etapa donde mayor distancia existe respecto a nuestro entorno europeo, más que en la enseñanza universitaria.

Los diez años que cubre nuestro Informe se han visto marcados por dos procesos de enorme calado: la plena implantación de una reforma educativa (la LOGSE) y la aprobación de una nueva batería de leyes de reforma –la Ley de Calidad de la Enseñanza (LOCE), la Ley de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y la Ley Orgánica de Universidades (LOU)– y la finalización del proceso de transferencia a las comunidades autónomas de las competencias en educación. Por debajo de estos dos procesos –e influyendo de forma más o menos directa en ellos–, subyace un debate de fondo respecto a la calidad y equidad del sistema educativo y a la adscripción de sus distintos protagonistas, que adquiere mayor virulencia y unos perfiles y contenidos particulares respecto a lo que ocurre en otros servicios básicos del bienestar como puede ser la sanidad. Se trata, además, de un debate del que se ha hecho bandera de los posicionamientos ideológicos y criterio básico de diferenciación partidista, lo que, en último término, ha impedido llegar a un gran pacto social y político como el Pacto de Toledo en las pensiones o a una ley consensuada como la reciente Ley de Cohesión y Calidad en la sanidad.

Esta complejidad que podemos llamar institucional se ha visto incrementada notablemente con la aparición en escena en los últimos años de dos actores cuyo protagonismo no dejará de aumentar en el futuro próximo: la creciente presencia de alumnos inmigrantes y la entrada de las nuevas tecnologías en el aula.

### 3.1 *Un período de reformas*

La Ley General de Educación, aprobada en 1970, supuso un cambio importante en la situación educativa española. El principal logro del sistema educativo español en los años setenta y ochenta fue la escolarización prácticamente total en la enseñanza básica. Sin embargo, desde la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, y especialmente en la década de los años noventa, aparecen situaciones nuevas que hacen evidentes la obsolescencia y los déficit de la organización de nuestro sistema educativo: elevada ratio profesor/alumnos, altos porcentajes de fracaso escolar, escasa adaptación del currículo a las exigencias personales, sociales y profesionales de los alumnos y de la sociedad, baja participación de las familias, las empresas y otras instituciones, etc. La coyuntura económica, a través fundamentalmente del mercado de trabajo, determinaba las nuevas orientaciones que la sociedad reclamaba al sistema educativo. El desafío laboral en tiempos de crisis exigía de forma urgente que éste capacitase suficientemente a los jóvenes para desempeñar un puesto de trabajo.

La LOGSE se argumentó básicamente como una respuesta al reto de la calidad planteado por esas deficiencias, en un contexto en el que se había conseguido la práctica escolarización total y se estaba registrando ya un notable descenso demográfico. En dos de nuestros primeros Informes –*España 1993* (“Reformas educativas en la enseñanza no universitaria”) e *Informe España 1996* (“La reforma deseada”)– analizamos de forma bastante exhaustiva el contexto y el contenido de la reforma educativa planteada en dicha ley.

Aunque la LOGSE vincula de forma fundamental la calidad de la educación a los fines de la misma (personales, sociales y profesionales), lo que se percibe más nítidamente es un énfasis en la eficacia de los medios. La consecución de un sistema adaptado a las demandas tecnológicas, económicas y profesionales de un país desarrollado, en un contexto de economía de mercado abierta, parece convertirse en el criterio básico de la calidad educativa. Algunas medidas propuestas para alcanzar dicha calidad son la mejora de la ratio profesor/alumnos, la adaptación del currículo (reforma de la educación obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional), la actualización didáctica y de medios materiales, la mejora de los servicios de orientación y tutoría, la reestructuración de la formación del profesorado y la extensión de los procesos de evaluación. Pero la LOGSE

también subraya la perspectiva de la equidad a través de la opción por la comprensividad (mantener a todos los alumnos hasta los 16 años en una estructura curricular común) como principio estructurador del sistema y por asegurar una mayor igualdad de acceso a los estudios a todos los alumnos.

Cuando aún no estaba plenamente implantado el sistema previsto en la LOGSE se planteó la necesidad de una nueva reforma, vehiculada a través de la denominada Ley de Calidad (LOCE), aprobada sin el consenso de las fuerzas políticas y amenazada a su vez por una anunciada reforma si cambiaba la mayoría parlamentaria, un hecho que recientemente se ha producido. Las razones básicas aducidas para justificar la LOCE fueron mejorar los resultados académicos de nuestros alumnos para acercarnos a los de los países con mejores registros y prevenir y combatir el fracaso escolar, achacado al principio de comprensividad adoptado por la LOGSE. Aunque la ley –se afirma– no pretende otra cosa que convertir el sistema educativo en un sistema de oportunidades educativas de calidad para todos, parece claro el deslizamiento hacia la calidad –entendida en términos de rendimiento académico– en la eterna dialéctica calidad-equidad en la educación.

Como afirmábamos en el *Informe España 2002*, todas las reformas “al pasar la dura prueba de su aplicación y puesta en práctica, han mostrado –como suele ocurrir– inevitables carencias, errores y flaquezas. Hay, pues, que rectificar algunos aspectos y reforzar otros” (p. 148), pero lo que resulta de todo punto inadmisibile es que se llegue a aceptar por parte de la sociedad y de los políticos que los cambios de mayoría parlamentaria dejen su huella a través de una gran reforma educativa. En todo caso, en los cambios o reformas que haya que hacer en el sistema educativo se debe buscar el consenso de todos los actores implicados y hay que partir de un diagnóstico compartido de la realidad. Para ello es fundamental implementar un sistema amplio y riguroso de evaluación. En nuestro Informe hemos dedicado dos capítulos a este aspecto: “La evaluación necesaria de los centros” (*Informe España 1997*) y “Evaluación de la calidad de la educación” (*Informe España 2003*).

### **Gasto público y educación**

El debate sobre las reformas va unido inexorablemente al de la financiación del sistema educativo. La ley de 1970 se vio limitada durante sus primeros años por serios problemas presupuestarios. El porcentaje del Producto Interior Bruto que se dedicaba a la educación no recuperó el nivel de 1971 (un exiguo 2%) hasta 1978. Los Pactos de La Moncloa, firmados por el Gobierno de UCD con las distintas fuerzas políticas y sociales, supusieron un incremento notable de las inversiones y consiguieron que prácticamente toda la población entre los 6 y los 14 años estuviera escola-



rizada en 1980. En 1993 el gasto público en educación representó un 4,5% del PIB.

Las referencias al gasto educativo en nuestro país en comparación con los países de nuestro entorno se han sucedido a lo largo de nuestros Informes (se pueden encontrar análisis con mayor o menor detalle en los correspondientes a los años 1993, 1996, 2001 y 2002). Y en más de una ocasión han sido motivo de discusión pública. La razón de esa controversia se encuentra, como casi siempre, en la selección de los indicadores y en la valoración de los mismos desde distintas perspectivas.

El gasto público en educación se suele medir a través de dos indicadores básicos: el porcentaje de dicho gasto sobre el PIB y el gasto por alumno (tabla 20). En el período 1993-2000, el gasto público en educación respecto al PIB bajó en dos décimas, una evolución, por otra parte, acorde con lo ocurrido en la mayoría de los países de la UE y la OCDE, pero que sigue situando a España entre los países que menos dedican a este aspecto tan fundamental para el desarrollo económico y social.

Esta reducción que estamos comentando convive con un incremento sustancial del gasto por alumno. En las dos últimas décadas se ha pro-

**Tabla 20 – Evolución del gasto por alumno y del gasto público en educación respecto al PIB en algunos países de la OCDE. 1993-2000**

	Gasto por alumno (1)			Gasto público respecto al PIB	
	1993	2000	% variación	1993	2000
Alemania	(2) 5.450	6.849	25,67	4,5	4,3
Austria	(2) 6.565	8.430	28,41	5,3	(4) 5,4
Bélgica	(3) 4.616	6.544	41,77	5,6	5,1
Dinamarca	5.902	8.302	40,66	6,7	(4) 6,4
<b>España</b>	<b>2.916</b>	<b>5.037</b>	<b>72,74</b>	<b>4,5</b>	<b>4,3</b>
Finlandia	(3) 5.167	6.003	16,18	7,3	5,5
Francia	4.548	6.708	47,49	5,6	5,7
Grecia	(2) 1.616	(2) 3.494	116,21	3,4	(4) 3,7
Holanda	4.048	6.125	51,31	4,6	4,3
Irlanda	2.881	5.016	74,11	5,2	4,1
Italia	5.021	(2) 6.928	37,98	5,0	4,5
Portugal	(2) 3.131	4.552	45,38	5,3	(4) 5,6
Reino Unido	(3) 4.339	5.592	28,88	4,7	4,5
Suecia	5.702	7.524	31,95	6,7	6,3
<b>Total OCDE</b>	<b>4.762</b>	<b>6.361</b>	<b>33,58</b>	<b>4,9</b>	<b>4,6</b>

(1) En dólares y paridad de poder adquisitivo. (2) Centros públicos. (3) Centros públicos y privados subvencionados. (4) No incluye las subvenciones públicas a los hogares.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, París, varios años.

ducido un aumento continuado del gasto público por alumno en términos reales en todos los niveles educativos, especialmente en Educación Primaria y en enseñanza universitaria. Este hecho nos ha permitido mejorar nuestra posición relativa respecto a los países de la Unión Europea y de la OCDE. No obstante, también en este indicador, y pese a su mejora, nuestro país ocupa las últimas posiciones.

Por tanto, ambos indicadores muestran que en España sigue existiendo en la actualidad un déficit de recursos públicos destinados a la prestación de servicios educativos en comparación con los países pertenecientes a las áreas geográficas mencionadas. La extensión de la enseñanza obligatoria hasta los 16 años, una Formación Profesional con capacidad de respuesta a las necesidades del mercado laboral, el énfasis en la función de orientación a los alumnos, profesores especialistas y de apoyo, buena formación docente, etc., son elementos propios de la educación de cualquier país desarrollado de nuestro entorno europeo. Pero no pueden alcanzarse sin una financiación comparable con la que recibe la educación en otros países de Europa.

### 3.2 *Descentralización*

El tema de las reformas se halla estrechamente relacionado con el otro gran proceso que señalamos anteriormente: la descentralización, el traspaso de las competencias en educación a todas las comunidades autónomas. El éxito de cualquier reforma en un sistema educativo descentralizado depende en gran medida de los poderes territoriales que tienen que aplicarla, lo cual exige que se alcance un acuerdo equilibrado entre estos poderes territoriales y el poder central que impulsa la reforma. El análisis del proceso de descentralización del sistema educativo fue objeto de un extenso y fundamentado análisis en el *Informe España 2002*, en el capítulo titulado “Descentralización de la educación en el Estado autonómico”.

El 1 de enero de 2001 asumieron las competencias de educación las últimas comunidades autónomas; quedaba, en consecuencia, cerrado el proceso de transferencias. En este nuevo contexto, hay que preguntarse por las funciones de un ministerio sin ámbito de gestión directa. El Ministerio de Educación debe transformarse en un nuevo ministerio, asumiendo el papel que la Constitución, los estatutos de autonomía y las leyes orgánicas de educación le asignan: impulsor de la política legislativa del Estado, artífice –junto con las comunidades autónomas– de la programación general de la enseñanza, promotor de la cooperación y de la coordinación, corrector de las desigualdades regionales y agente evaluador del conjunto del sistema educativo.

Por otra parte, más de 20 años después de las primeras transferencias de funciones y servicios en educación, puede decirse que las comunidades autónomas se han consolidado plenamente ante la opinión pública, esto es, han recibido prácticamente la aceptación social. Pero también se han cometido errores: las comunidades autónomas han “importado” el modelo binario del Estado unitario centralizado, articulado en servicios centrales y periféricos, robusteciendo a aquéllos y debilitando a éstos. Este proceso neocentralizador no ha sido fiel a la verdadera dimensión política de la descentralización, que no se agota en la transferencia de poderes a las comunidades autónomas, sino que debería extenderse también a las corporaciones locales y a las propias escuelas.

Coordinación, cooperación, evaluación y participación social son hoy las palabras claves en un sistema autonómico tan descentralizado como el nuestro. El sistema dispone ya de tres organismos pensados para hacer frente a los problemas propios de la descentralización: la Conferencia de Educación –órgano de coordinación y cooperación entre las comunidades autónomas y el Ministerio de Educación–, el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) –órgano de evaluación del sistema educativo– y el Consejo Escolar del Estado (CEE) –órgano de participación social y de asesoramiento–. No obstante, en su funcionamiento no han cumplido de manera satisfactoria los cometidos que tienen asignados.

### **Disparidades en las tasas de escolaridad**

Pero más allá de su imbricación con el proceso de reforma educativa y con la arquitectura institucional del sistema educativo, en el Informe hemos dedicado especial atención al tema de la descentralización educativa desde el punto de vista de la equidad territorial. En la educación, como en el resto de las políticas del Estado de Bienestar, el proceso de descentralización presenta claros déficit de articulación, que con frecuencia llevan aparejado un aumento de las disparidades y de las desigualdades en términos territoriales.

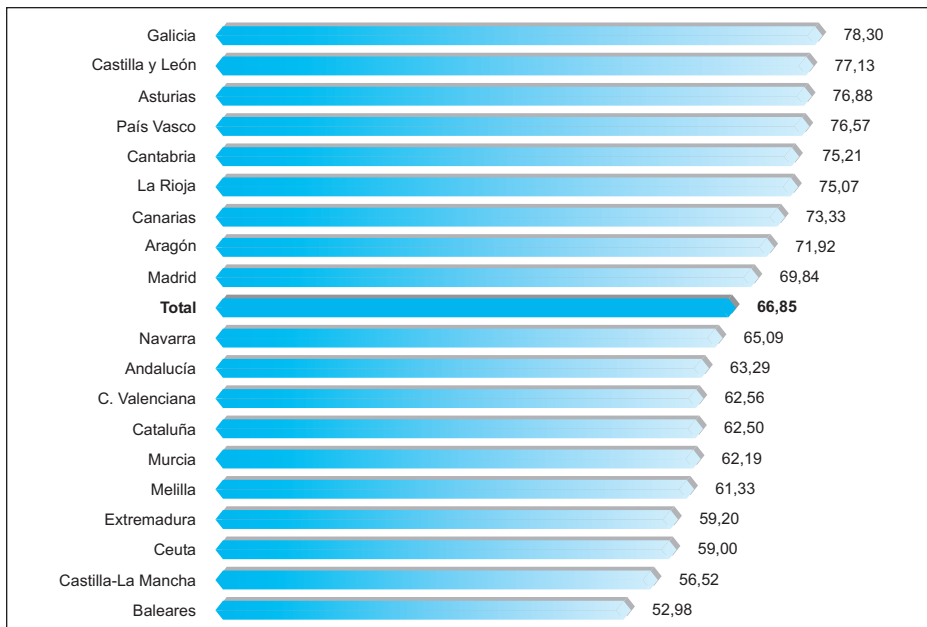
La experiencia de las siete comunidades que accedieron a la competencia en la década de los años ochenta confirma el importante esfuerzo realizado “por mejorar la educación, aunque la disparidad de políticas públicas aplicadas haya podido dar lugar a diferencias significativas, tanto en oportunidades como en calidad de educación, no justificadas en la prestación de un servicio público fundamental. La sombra de las desigualdades regionales en educación persiste, pero, con independencia de las disparidades producidas dentro de cada comunidad autónoma, la causa del desequilibrio territorial debe buscarse en la ausencia de una política correctora por parte del Ministerio de Educación en su papel de órgano general del Estado” (*Informe España 2002*, p. 152).

Como se ha indicado, todas las comunidades autónomas alcanzaron hace varios años la escolarización completa en los niveles obligatorios que establecía la ley de 1970 (6-14 años), lo que sin duda representa uno de los grandes avances del último siglo. Pero, en un futuro próximo, los grandes retos de la llamada sociedad del conocimiento, o de la información, sólo podrán ser respondidos adecuadamente si los ciudadanos adquieren competencias cualificadas, competencias que se consiguen hoy mediante la Educación Secundaria (incluyendo la Formación Profesional cualificada de tipo medio). Y es en esos niveles donde se reproducen, una vez más, las desigualdades regionales.

En la educación postobligatoria –Bachillerato y modalidades de Formación Profesional– se observan, una vez más, grandes disparidades entre comunidades autónomas: 25,3 puntos de diferencia entre Galicia y Baleares, con unas tasas del 78,3% y el 53%, respectivamente. Junto a Baleares, se sitúan también sensiblemente por debajo de la media Castilla-La Mancha y Extremadura (gráfico 5).

Por otra parte, hay que llamar la atención sobre la importancia cada vez mayor de la Educación Infantil (0-5 años), ya que sólo una auténtica

**Gráfico 5 – Tasa bruta de escolaridad en Educación Secundaria postobligatoria (\*) por comunidades autónomas. Curso 2000/01**



(\*) Incluye las enseñanzas de Bachillerato LOGSE, 3º de BUP, COU, FP-II y Ciclos Formativos de Grado Medio. La tasa bruta de escolaridad está referida a la población de 16 a 18 años.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de la educación en España. 2000-2001. Resultados detallados*, 2003; e INE, *Revisión del Padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2001. Explotación estadística*, en [www.ine.es](http://www.ine.es).

igualdad de oportunidades en esos años puede hacer posible una mayor equidad en los niveles educativos posteriores (tabla 21). La situación en el tramo 3-5 años ha mejorado sensiblemente desde una perspectiva global. La tasa bruta de escolaridad nacional en este tramo era en 1984 del 66,1%, mientras que en el curso 2000/01 se situó en un 97,9%. Todas las comunidades se acercan a la escolarización total, con la excepción de Andalucía, Ceuta y Melilla.

Respecto al primer ciclo de la Educación Infantil (0-2 años), los objetivos establecidos por la LOGSE en 1990 –convertir las antiguas guarderías en centros de educación y de iniciación al aprendizaje– son hoy sólo buenos deseos. Apenas se ha incrementado la tasa bruta de escolaridad en las comunidades autónomas: de un 5,2% en 1993 a un 10,6% en el curso 2000/01. Aquí sí se registran notables desigualdades regionales: Cataluña y País Vasco superan el 20% y Madrid se acerca a ese porcentaje; por el contrario, más de la mitad de las comunidades autónomas no alcanza el 5%.

En Educación Infantil, el factor público-privado resulta muy relevante en relación con la oferta de servicios educativos, ya que no sólo afecta a la posibilidad de elegir el tipo de centro sino también al diferente coste económico para las familias según la comunidad autónoma en la que residan. En el primer ciclo de Educación Infantil (0-2 años) es la escasa oferta pública la que determina que las familias que quieran tener escolarizados a sus hijos deban acudir a los centros privados y pagar por dicho servicio. Pero las diferencias entre comunidades autónomas en este aspecto son muy importantes. Como podemos apreciar en la tabla 21, hay comunidades autónomas, como Madrid, Murcia o el País Vasco, con un elevado porcentaje de alumnos matriculados en centros públicos, mientras que en varias de ellas la oferta pública es inexistente. Estos datos contrastan con la elevada demanda que en esta etapa tienen las escuelas infantiles públicas allí donde existen, dados los medios materiales y la cualificación de los profesionales con los que cuentan. Además, los problemas de las familias con niños de esta edad se pueden agravar notablemente en algunas comunidades autónomas si se empieza a exigir de modo inmediato a los centros privados el cumplimiento de la normativa ya aprobada que regula unas condiciones mucho más exigentes para su reconocimiento y funcionamiento.

Por lo que se refiere al segundo ciclo de Educación Infantil (3-5 años), lo relevante y lo que marca las diferencias entre comunidades autónomas es la existencia o no de conciertos educativos. En los últimos años varias comunidades autónomas han iniciado el sistema de conciertos en Educación Infantil, pero las diferencias siguen siendo muy grandes entre unas y otras.

**Tabla 21 – Tasa bruta de escolaridad en Educación Infantil y distribución del alumnado por tipo de centro y comunidad autónoma. Curso 2000/01**

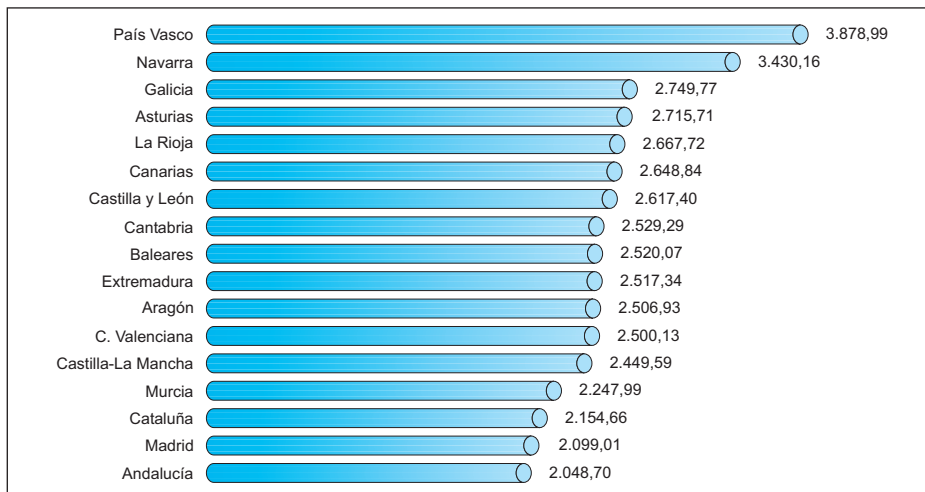
	De 0 a 2 años			De 3 a 5 años		
	Tasa bruta de escolaridad	% alumnos centros públicos	% alumnos centros privados	Tasa bruta de escolaridad	% alumnos centros públicos	% alumnos centros privados
Andalucía	1,19	8,26	91,74	91,11	79,21	20,79
Aragón	3,60	0,00	100,00	99,87	66,42	33,58
Asturias	2,04	0,00	100,00	106,55	70,32	29,68
Baleares	7,38	27,35	72,65	97,01	59,32	40,68
Canarias	2,77	40,94	59,06	99,30	78,37	21,63
Cantabria	2,00	0,00	100,00	101,10	65,91	34,09
Castilla-La Mancha	2,34	32,76	67,24	104,57	81,00	19,00
Castilla y León	3,59	33,25	66,75	105,05	69,55	30,45
Cataluña	27,94	35,16	64,84	100,41	60,14	39,86
C. Valenciana	5,58	35,00	65,00	96,02	68,62	31,38
Extremadura	1,16	1,03	98,97	104,19	82,33	17,67
Galicia	–	–	–	97,34	69,33	30,67
Madrid	16,86	57,70	42,30	97,61	57,49	42,51
Murcia	8,12	63,03	36,97	99,12	74,03	25,97
Navarra	–	–	–	100,26	61,59	38,41
País Vasco	21,11	66,45	33,55	100,83	48,94	51,06
La Rioja	2,95	0,00	100,00	105,70	65,52	34,48
Ceuta	3,27	0,00	100,00	89,15	79,64	20,36
Melilla	8,55	0,00	100,00	86,16	83,86	16,14
<b>Total</b>	<b>10,56</b>	<b>42,70</b>	<b>57,30</b>	<b>97,88</b>	<b>68,43</b>	<b>31,57</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de la educación en España. 2000-2001. Resultados detallados*, 2003; e INE, *Revisión del Padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2001. Explotación estadística*, en [www.ine.es](http://www.ine.es).

## Disparidades en gasto público

Si contabilizamos en la educación escolar todos los gastos, exceptuando tan sólo los dedicados a la enseñanza superior y universitaria, el gasto público en educación por alumno muestra diferencias muy apreciables entre comunidades autónomas. A la cabeza se sitúa destacado el País Vasco (3.879 euros), seguido a cierta distancia por Navarra (3.430); las demás comunidades autónomas quedan muy alejadas. Andalucía, Madrid y Cataluña ocupan las últimas posiciones, con un gasto ligeramente por encima de la mitad del registrado en el País Vasco (gráfico 6). La situación de País Vasco y Navarra se explica en gran medida por el régimen económico específico de que disfrutaban, que les permite disponer de mayores recursos. Respecto a las posiciones de Madrid y Cataluña, sufrirían variaciones si se considerara el gasto educativo total, incluido el gasto privado, ya

**Gráfico 6 – Gasto público por alumno en educación de las consejerías de las comunidades autónomas. En euros. 2001**



**Nota:** El gasto público corresponde al presupuesto liquidado y son datos provisionales.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de la educación en España. 2000-2001. Resultados detallados*, 2003; y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadística del gasto público en educación. Año 2001*, en [www.mec.es](http://www.mec.es).

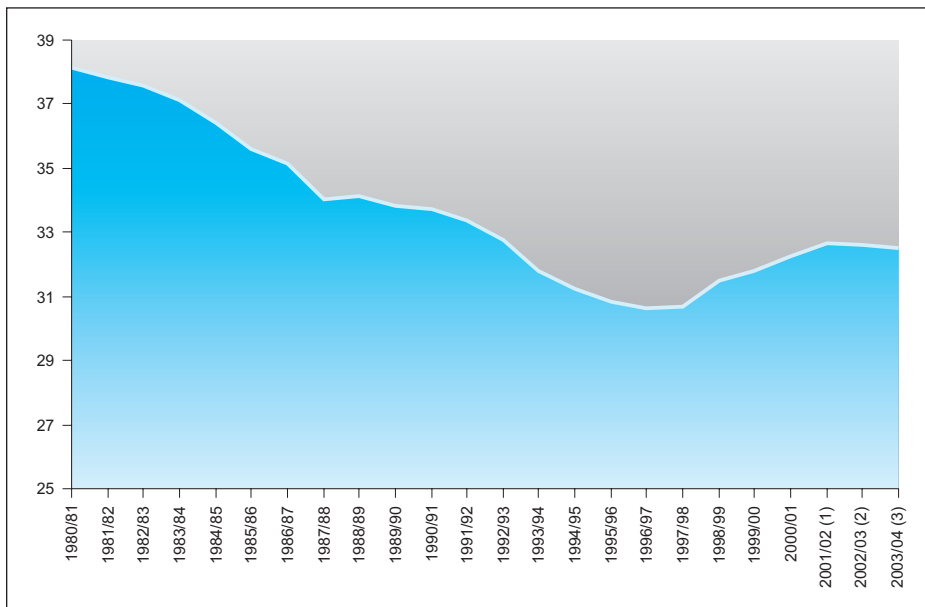
que la educación privada no concertada tiene una presencia significativa en ambas comunidades autónomas.

Del mismo modo, hay que destacar que entre las dos copan prácticamente el 50% del alumnado inmigrante que se ha incorporado en los últimos años al sistema educativo español, lo que ha contribuido a que, frente a una disminución del 3,89% del alumnado de Enseñanzas de Régimen General entre el curso 1998/99 y el 2002/2003, Madrid haya aumentado un 0,08% y Cataluña haya registrado un exiguo descenso (-0,75%).

### 3.3 *La pública y la privada: un debate recurrente y prisionero de la ideología*

A la hora de caracterizar o describir el marco de la educación en España, desgraciadamente es obligado citar la polémica que de modo recurrente tiñe la relación entre la enseñanza pública y la enseñanza privada-concertada. Este tema aparece prácticamente en todos los capítulos, pero se analiza con detenimiento en el *Informe España 2001* (“Educación en España: debate social y retos para el siglo XXI”). 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.).

**Gráfico 7 – Evolución del alumnado en Educación Infantil/Preescolar, Educación Primaria y Educación Secundaria en centros privados. En porcentaje. Cursos 1980/81-2003/04**



(1) Datos provisionales. (2) Datos avance. (3) Datos estimados. Incluye el alumnado matriculado en Programas de Garantía Social.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de la educación en España. Resultados detallados*, varios años; Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de las enseñanzas no universitarias. Series e indicadores 1993-94 a 2002-03*, en [www.mec.es](http://www.mec.es); y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Datos y cifras. Curso escolar 2003/2004*, en [www.mec.es](http://www.mec.es).

En España, alrededor del 70% de la enseñanza es pública y el 30% es privada o de iniciativa social. Desde el curso 1980/81 hasta el curso 1996/97 aumentó de manera continuada el porcentaje correspondiente a la enseñanza pública, que pasó del 61,9% al 69,4%; desde entonces el proceso se invierte y dicho porcentaje baja a un 67,5% en el curso actual 2003/04 (gráfico 7). Dentro de la enseñanza privada, un 24% corresponde a centros concertados y algo más del 8% a centros que no reciben ninguna subvención pública.

La distribución territorial de los centros públicos y de los privados no es uniforme; aparece claramente condicionada por el tamaño del municipio. Sólo un 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, el 54% 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 7.469 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.

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 pública y los de titularidad privada. Según el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en el curso 2000/01, 21 de cada 1.000 alumnos tenían necesidades educativas especiales. Entre estos alumnos, los que estaban integrados en centros ordinarios se distribuían de la siguiente manera: un 84% en centros públicos y un 16% en centros privados. En el caso de los alumnos que necesitan educación compensatoria (gitanos e inmigrantes), la distribución era del 82% y del 18%, respectivamente, en el curso 1999/00 en el territorio MEC. En cuanto a la evolución en los últimos años, en los que el fenómeno de la inmigración se ha intensificado de una manera espectacular en nuestro país, el porcentaje de alumnos inmigrantes escolarizados en centros públicos pasó del 73,8% en el curso 1998/99 al 79,8% en el curso 2002/03.

Este acercamiento estadístico sigue siendo, no obstante, demasiado global, porque en él se mezclan niveles donde es posible la concertación (los de la enseñanza obligatoria) con otros en los que no lo es (niveles post-obligatorios) y con la Educación Infantil, donde la situación varía de unas comunidades autónomas a otras. A partir de las estadísticas del curso 1999/00 calculamos la distribución del alumnado total y del alumnado extranjero en Educación Primaria y en ESO. En Educación Primaria, el 66,7% de los alumnos estaban escolarizados en centros públicos y el 33,3% en centros privados (un 30% en centros concertados y un 3,3% en centros no subvencionados). La distribución del alumnado extranjero era la siguiente: el 77,9% estaba matriculado en centros públicos y el 22,1% en centros privados, no estando en este último indicador desagregados los datos por centros concertados y no concertados. En ESO, el 66,5% de los alumnos estaban escolarizados en centros públicos y el 33,5% en centros privados (un 30,2% en centros concertados y un 3,3% en centros no subvencionados). La distribución del alumnado extranjero era la siguiente: el 78,1% en centros públicos y el 21,9% en centros privados.

Respecto a la distribución por lugar de procedencia de los alumnos extranjeros matriculados, los datos del curso 1999/00 muestran que los centros privados acogen al 26,1% de los alumnos procedentes de Asia, al 22,8% de los de países europeos no integrados en la UE, al 22,3% de los de América del Sur, al 19,1% de los de América Central y a un exiguo 8,1% de

los del norte de África, el colectivo más numeroso (casi 1 de cada 4 alumnos inmigrantes).

Como afirmábamos en el *Informe España 2001*: “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 e ideológicos” (p. 136).

No obstante, la plasmación práctica del principio teórico de la complementariedad de ambas redes resulta difícil cuando, como ocurre en algunas comunidades autónomas, el descenso de la población escolar plantea problemas de competencia por los alumnos entre centros públicos y concertados e implica una reestructuración de los recursos educativos públicos. La enseñanza religiosa concertada está realizando grandes esfuerzos para integrar cada vez más a inmigrantes, gitanos y minorías étnicas. Parece lógico demandar a la enseñanza concertada que escolarice a un porcentaje de estos alumnos al menos igual al que le corresponde en el conjunto del alumnado de los niveles concertados (un 30%), exigiendo, eso sí, los mismos recursos económicos y humanos con los que cuentan para ello los centros públicos.

### 3.4 Profesores insatisfechos, padres ausentes

En el *Informe España 1996* dedicamos un amplio estudio (“Familia y escuela: dos mundos que no se encuentran”) a analizar, a partir de los datos obtenidos en una encuesta específica, la situación de los dos principales agentes educativos: los padres y los profesores. Respecto a estos últimos, la palabra que mejor los definía era insatisfacción. En el capítulo citado del *Informe España 2001* hicimos referencia a otros estudios recientes que vienen a confirmar nuestros datos y análisis. 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.

- ▶ La falta de consideración social. Una encuesta de la Fundación Hogar del Empleado-IDEA en la Comunidad de Madrid<sup>25</sup> pone de relieve que sólo una tercera parte de los padres y madres encuestados (34,5%) está bastante o muy de acuerdo con que la sociedad valora suficientemente el

---

<sup>25</sup> Fundación Hogar del Empleado-IDEA, *Opinión de los padres sobre la calidad de la educación*, 1999 (no publicado).

trabajo de los profesores. Según los estudios de CC.OO., el 54,7% de los profesores de la enseñanza pública manifiesta estar insatisfecho o muy insatisfecho ante el reconocimiento social de su trabajo y un 56% estima que la valoración social de su tarea es hoy peor que hace unos años.

- ▶ Salarios comparativamente bajos y escasas posibilidades de promoción personal.

- ▶ Inestabilidad en el puesto de trabajo, debida a ajustes de plantilla, descenso de la natalidad y reformas curriculares.

- ▶ Vulnerabilidad y sensación de soledad ante alumnos, padres, compañeros e inspección, sobre todo en situaciones conflictivas.

- ▶ Problemas disciplinares en el aula. Según la citada encuesta de la Fundación Hogar del Empleado-IDEA, 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 (enseñante, educador, padre, psicólogo, autoridad disciplinar, persona cercana), lo que genera inevitablemente estrés.

Por lo que se refiere a los padres, muestran una gran preocupación por todo lo que afecta a la formación académica de sus hijos, siempre dentro de las expectativas que se crean sobre el futuro de éstos y las formas de afrontarlo. Esta gran preocupación de los padres por los estudios de sus hijos coincide con una evidente falta de compromiso con la escuela. La participación de los padres en el centro escolar, ya sea en algún tipo de actividades o en la pertenencia a las asociaciones de padres, es escasa. Según un informe del INCE<sup>26</sup>, en torno a la mitad de los padres de alumnos consideraba 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% participaba en el proceso de enseñanza-aprendizaje de sus hijos, siguiéndoles o implicándose en las tareas que realizaban en el colegio.

### 3.5 *Multiculturalidad y nuevas tecnologías: dos retos añadidos*

En el capítulo del *Informe España 2001* que estamos comentando, tras analizar algunos de los principales debates sociales sobre la educación en la década de los años noventa, enunciábamos los que a nuestro juicio

---

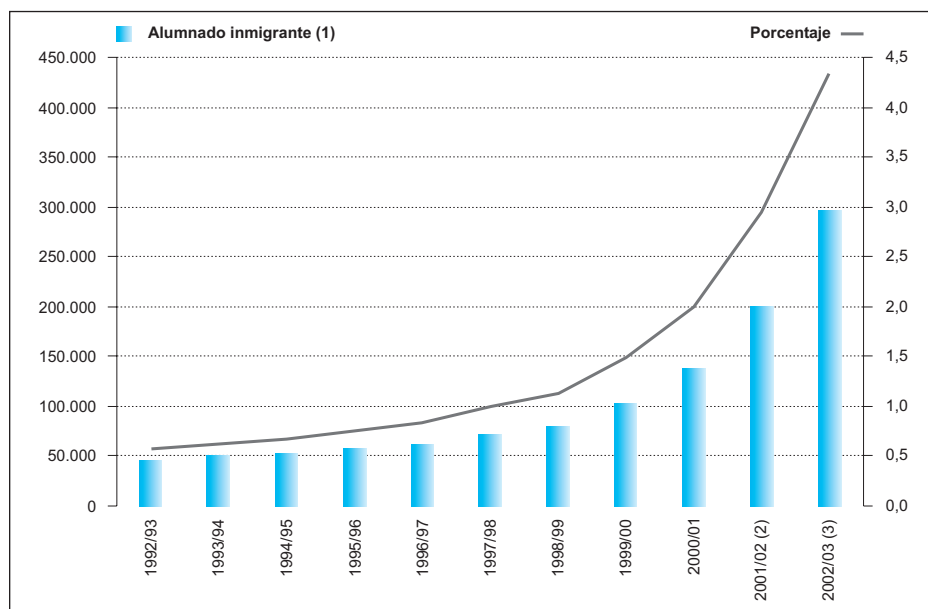
<sup>26</sup> INCE, *Sistema estatal de indicadores de la educación 2000*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2000.

constituyen dos grandes retos –y también oportunidades– de futuro para la educación en España: la integración del cada vez mayor número de alumnos inmigrantes y el aprovechamiento del potencial pedagógico de las nuevas tecnologías en el contexto educativo.

La sociedad española es cada vez más multicultural y el sistema educativo no es ajeno a esa realidad. En el curso 2002/03 había 296.247 inmigrantes escolarizados en las enseñanzas preuniversitarias (gráfico 8), un 47,9% más que en el curso anterior. En ese mismo curso, más de cuatro de cada cien alumnos de nuestras escuelas eran inmigrantes y en algunas comunidades como Madrid dicho porcentaje se duplicaba (tabla 22). En los últimos años los porcentajes de aumento del alumnado inmigrante se han mantenido en torno al 50%, con lo cual cabe suponer que sus cifras actuales de participación en el alumnado total y por comunidades autónomas hayan aumentado significativamente.

A una gran mayoría de padres (83,2%) no les importa que sus hijos compartan en el colegio la misma clase con inmigrantes, pero empiezan a

**Gráfico 8 – Evolución del alumnado inmigrante. Valor absoluto y porcentaje respecto al alumnado total. Cursos 1992/93-2002/03**



(1) Incluye el alumnado en Educación Infantil, Educación Primaria, ESO, BUP, COU, Bachillerato, FP-I, FP-II, Ciclos Formativos de Grado Medio, Ciclos Formativos de Grado Superior, Programas de Garantía Social y los correspondientes estudios a distancia. (2) Datos provisionales. (3) Datos avance.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de la educación en España. Resultados detallados*, varios años; y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de las enseñanzas no universitarias. Series e indicadores 1993-94 a 2002-03*, en [www.mec.es](http://www.mec.es).

preocuparse cuando la presencia de niños “distintos” en el colegio de sus hijos deviene conflictiva. En tales casos, los padres “racionalizan” 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 alumnos inmigrantes en ellos es exagerada, en lugar de distribuirlos entre otros centros, públicos y concertados.

**Tabla 22 – Alumnado extranjero por comunidades autónomas. Valor absoluto, porcentaje respecto al total del alumnado extranjero y porcentaje respecto al total del alumnado de cada comunidad autónoma. Curso 2002/03**

	Alumnado extranjero (1)	% respecto al total del alumnado extranjero	% respecto al alumnado de cada comunidad
Andalucía	30.553	10,31	2,17
Aragón	8.451	2,85	4,85
Asturias	2.506	0,85	1,86
Baleares	11.894	4,01	8,23
Canarias	16.989	5,73	5,15
Cantabria	1.797	0,61	2,30
Castilla-La Mancha (2)	9.366	3,16	3,02
Castilla y León	9.029	3,05	2,50
Cataluña	53.678	18,12	5,30
C. Valenciana	37.247	12,57	5,38
Extremadura	2.585	0,87	1,35
Galicia (3)	5.383	1,82	1,37
Madrid	79.227	26,74	8,74
Murcia	13.205	4,46	5,71
Navarra	5.072	1,71	6,08
País Vasco	5.966	2,01	1,96
La Rioja	2.596	0,88	6,25
Ceuta	136	0,05	0,89
Melilla	567	0,19	3,77
<b>Total</b>	<b>296.247</b>	<b>100</b>	<b>4,34</b>

(1) Incluye el alumnado en Educación Infantil, Educación Primaria, ESO, Bachillerato, FP-II, Ciclos Formativos de Grado Medio, Ciclos Formativos de Grado Superior, Programas de Garantía Social y los correspondientes estudios a distancia. Datos avance. (2) Los datos del alumnado total corresponden al curso 2001/02. (3) El alumnado de Programas de Garantía Social no incluye a los alumnos que los realizan fuera de centros educativos.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de las enseñanzas no universitarias. Series e indicadores 1993-94 a 2002-03*, en [www.mec.es](http://www.mec.es).

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, cuando se preguntaba a escolares de 13-17 años por sus actitudes hacia las minorías, éstos manifestaban su mayor rechazo hacia 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 positiva o muy positiva la integración en la escuela de niños con discapacidades y de minorías culturales, mientras un 12,5% pensaba que era negativo o muy negativo.

Las diversas manifestaciones observadas en la realidad 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. Construir la escuela intercultural, como contexto y medio natural para una educación en la diversidad, es hoy el gran reto del sistema educativo español y, en último término, de nuestra sociedad. A este respecto, parece inexcusable preguntarse si nuestros centros reflejan esa multiculturalidad y en qué medida preparan para la interculturalidad, ayudan a aprender a vivir juntos.

Las TIC son también un reto para la educación y, desde luego, una oportunidad que no hay que perder. Según un estudio del CIS, en 1997, 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 irrupción y el uso creciente de internet (símbolo estrella de las nuevas tecnologías) sigue una tendencia imparable.

Hasta hace bien poco la aplicación en la escuela de estas nuevas tecnologías era escasa y un dato poco relevante en el equipamiento de los centros. No obstante, el esfuerzo de los responsables educativos de los centros y el de los profesores ha sido últimamente muy intenso en todos los niveles de la Educación Infantil, Primaria y Secundaria. Dicho esfuerzo ha permitido que nuestro país se acerque a la media comunitaria en algunos aspectos. Así ocurre en lo que se refiere al equipamiento de ordenadores en los centros: 7,2 ordenadores por cada 100 alumnos frente a 8,6 en la Unión Europea. Respecto a las conexiones a internet, nuestra situación es muy dispar. En Educación Primaria hay 2,6 ordenadores con acceso a la red por cada 100 alumnos, un número similar a la media comunitaria (2,7). Sin embargo, en Secundaria, la media de la Unión Europea (6,5) casi dobla a la española (3,6). La oferta de acceso gratuito básico a internet y al correo electrónico está ahora al alcance de toda la población con un ordenador conectado. Además de extender el servicio universal de accesos públicos, el esfuerzo público y privado en infraestructuras se centra hoy en el

segundo escalón: lograr una línea más barata y con suficiente rapidez para soportar tráfico de contenidos multimedia. Sólo un 8% de los centros escolares de nuestro país dispone de conexiones de banda ancha.

No obstante, es preciso destacar que, como en todo cambio cultural profundo, la verdadera dificultad no está en las herramientas o las técnicas. Máquinas y líneas llegarán a todos los centros docentes. Faltan con urgencia nuevos profesionales, como coordinadores de informática o encargados del mantenimiento de los equipos. Pero lo más difícil será ofrecer una adecuada formación a los profesores, para que cada uno incorpore eficientemente a la docencia cotidiana de su asignatura las nuevas tecnologías y el cambio pedagógico que implican; a los alumnos, para que se hagan más conscientemente sujetos de su propio aprendizaje; y a los padres y madres de alumnos, para que se comuniquen más con la escuela.

Donde realmente está la gran promesa y el gran reto de las nuevas tecnologías es en la posibilidad de generar un nuevo paradigma educativo. No se trata de utilizar el poder de las tecnologías de la información y la comunicación para seguir haciendo más y mejor de lo mismo, sino comprender que se está produciendo algo nuevo. Hay que concienciarse de la transformación cultural en curso y 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: un reto para la sociedad y para los poderes públicos, que deben afrontarlo para evitar la emergencia de “nuevos analfabetos” o de exclusiones ya de partida en alumnos o en zonas con menos recursos económicos; un reto para los colegios, que pueden servirse de internet como una nueva forma de instruir; pero, sobre todo, 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 de construcción del conocimiento, para propiciar formas de encuentro, para desarrollar la dimensión social del conocimiento y el aprendizaje colaborativo estaremos ante una nueva y esperanzadora perspectiva para la educación. En ese empeño se hallan comprometidas las instituciones.

### *3.6 Débil participación social y falta de consenso*

Del mismo modo que los Pactos de la Moncloa fueron un instrumento fundamental para detener el rápido deterioro económico de la se-

gunda mitad de los años setenta y, gracias a ello, dar consistencia al incipiente e inmaduro sistema democrático en nuestro país, en la segunda mitad de los años noventa asistimos a la búsqueda del consenso político y social en torno a la reforma de las políticas y servicios básicos del Estado de Bienestar. Tras largos años de confrontación, los partidos políticos y los agentes sociales parecen convencidos de que la reforma del Estado de Bienestar, en cualquiera de sus dimensiones, sólo puede llevarse a la práctica con una intensa involucración y acuerdo de la red de agentes sociales que están presentes tanto en la producción como en la recepción de sus prestaciones. Con frecuencia, cuando los ciudadanos se sienten ajenos a los cambios, los reformadores reaccionan interpretando que “los han vendido mal”, cuando lo que realmente han hecho es “producirlos” mal, al excluir de su elaboración a actores cuyo comportamiento incide decisivamente en la efectividad de las medidas adoptadas.

Nuestro relato dejó constancia de esta nueva actitud de diálogo y concertación y destacó su importancia para la consolidación y desarrollo del Estado de Bienestar en nuestro país. Sindicatos y empresarios elaboraron conjuntamente la reforma del mercado de trabajo de 1997, que introducía cambios sustanciales en la legislación laboral. Como ya señalamos, partidos políticos y sindicatos consensuaron el contenido del Pacto de Toledo en las pensiones, lo que supuso un paso muy importante para la consolidación y racionalización del sistema de protección social. En la sanidad, aunque sin pacto expreso y con la recurrente controversia acerca de ciertas figuras jurídicas y organizativas de algunas nuevas instituciones hospitalarias, se ha generalizado el estudio y aplicación de las reformas a las que antes hicimos referencia.

En este escenario, la educación constituye la excepción. En 1997, y a partir de una propuesta formulada expresamente en el capítulo “La reforma deseada” del *Informe España 1996*, la Fundación Encuentro consiguió articular un consenso prácticamente total de los actores sociales de la comunidad educativa en torno a la *Declaración Conjunta en favor de la Educación*. Se trataba, ciertamente, de un hito histórico en las tradicionales relaciones de enfrentamiento entre las fuerzas sociales de la comunidad educativa que tanto han dividido a nuestro país. Sin embargo, este consenso social no fue aprovechado por los partidos políticos, que continuaron haciendo de la reforma educativa bandera de la discrepancia política. Fue una experiencia frustrante, porque se perdió una oportunidad única para sacar al sistema educativo de las estériles controversias nunca resueltas y para prepararlo para responder a los verdaderos desafíos que plantean al desarrollo social, económico y político temas como la inmigración y la multiculturalidad o la sociedad de la información y las nuevas tecnologías.



### 3.7 *Balance y orientaciones de futuro*

Visto en conjunto, en el abundante relato sobre la educación a lo largo de los diez Informes destaca el protagonismo del análisis que podemos llamar institucional, mientras se echa de menos un acercamiento más continuado al fenómeno educativo desde otros puntos de vista. Faltan estudios de opinión, sobre todo con la perspectiva de los jóvenes. Ellos son actores destacados en este ámbito, pero rara vez se les escucha o se tiene en cuenta su voz. Remediar la carencia de este tipo de estudios en nuestro Informe no es fácil. A pesar de la enorme importancia política y social de este tema, hay un evidente déficit de encuestas y de análisis cualitativos a partir de los cuales podamos interpretar la realidad educativa desde esas perspectivas no institucionales.

Como ya señalamos anteriormente, aunque nuestro mayor centro de interés sea la educación preuniversitaria, los recientes cambios introducidos por la Ley de Reforma Universitaria, la reducción del alumnado, la escasísima demanda en algunas titulaciones, la previsible consolidación de la Formación Profesional de Grado Superior como una alternativa real a la universidad, las debilidades de nuestro sistema de I+D, etc., son aspectos de gran trascendencia que habrán de ser objeto de la atención de nuestro Informe en futuras entregas.

Uno de los aciertos del Informe en este ámbito educativo ha sido la temprana enunciación de dos de los grandes retos para el futuro: la inmigración y las nuevas tecnologías. Hemos ido siguiendo en distintos capítulos su proceso en la escuela española. Creemos que han alcanzado ya una entidad cuantitativa, social y política que justifica y exige un estudio específico. Del éxito en la integración de estos dos procesos depende en buena medida el futuro de la educación y el desarrollo social y económico de nuestro país.

Dentro de los niveles de la educación preuniversitaria, el único que no ha sido objeto de un capítulo específico es la Educación Infantil. Ha habido algunos acercamientos parciales a partir de los análisis de la descentralización educativa y de los problemas de conciliación de vida laboral y familiar que se plantean con la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo. No obstante, la creciente importancia social y pedagógica que se concede a esta etapa, así como los problemas relacionados con la primera infancia, deberían tener un reflejo más detallado en el Informe.

Por último, otra vía de acercamiento al ámbito educativo que habría de estar más presente en nuestros Informes es el estudio de los cambios asociados al aumento del nivel formativo de la población. Hemos seguido con atención los cambios económicos y laborales, pero han quedado apenas apuntados los referentes a los hábitos culturales, a la participación ciudadana, a la conciencia ecológica, al compromiso con el desarrollo sostenible...

## **IV. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Los últimos meses del 2003 marcan el emblemático aniversario de los 25 años de la Constitución Española. Tras décadas de autoritarismo, y tras una historia contemporánea marcada por la inestabilidad política y el constitucionalismo “de parte”, hemos de reconocer que la prudencia y el buen sentido histórico de los protagonistas de la transición democrática han conducido a que podamos celebrar un aniversario que no tiene precedentes comparables en nuestra historia.

La conjunción de este episodio de celebración con el análisis retrospectivo y prospectivo que los diez Informes de la Fundación Encuentro serán el hilo conductor de este comentario, centrado en la sin par dinámica descentralizadora que ha transformado España desde 1979 hasta la actualidad. En primer lugar, analizaremos los principales elementos constitucionales que conviene recordar en el momento de hacer este doble balance que proponemos. Posteriormente, nos centraremos en cómo el Informe de la Fundación Encuentro ha tratado estos temas y desde qué perspectiva se han situado las miradas críticas realizadas. Finalmente, abordaremos aquellos aspectos que hubieran debido merecer otras aproximaciones, otros enfoques, y que en esta mirada autocrítica y analítica la propia Fundación Encuentro asume como elementos a confrontar en su programa de investigación y estudio.

### **1. ¿De dónde venimos?**

El éxito incontestable de la transición democrática y las nuevas bases constitucionales en las que se fundamentó la naciente democracia española hace 25 años tenían una característica esencial: queríamos recuperar el tiempo perdido y asentarnos en la Europa comunitaria como un Estado democrático más. Principio de legalidad, democracia representativa, legalidad de partidos políticos y asociaciones de todo tipo y un amplio sistema de derechos constituyeron nuestro punto de partida. Y a ese elenco de principios (clásicos en Europa, poco tradicionales en España) sumábamos la especial consideración de los aspectos de descentralización política, reconociendo una diversidad territorial, histórica, cultural y social que aunque evidente había sido profundamente acallada en la historia contemporánea española. La Constitución Española de 1979 recogió, pues, la tradición democrático-liberal asentada en buena parte de Europa y apostó en su Título VIII por una España fuertemente descentralizada, en la línea de los federalismos y regionalismos que se iban consolidando también en diversas partes del continente europeo.

Desde el punto de vista del sistema político, la Constitución trata de reforzar la falta de tradición democrática y participativa del país con una clara apuesta a favor de las instituciones como centros de articulación y representación política y de los partidos políticos como protagonistas de una actividad social que debería nutrir y legitimar el funcionamiento del sistema. La agitada historia político-constitucional del país no parecía permitir entonces muchas aventuras o experimentos que generasen sensación de inestabilidad o que agrietasen el aún frágil entramado de consenso sobre el que se trataba de construir un marco de funcionamiento político con pretensión de permanencia. De esta forma, el nuevo texto constitucional proclama el pluralismo político como uno de sus valores fundamentales, consagrando los partidos políticos como expresión del mismo y como “instrumento fundamental para la participación política” (artículo 6). Las pocas alusiones a otras vías de participación ciudadana se refieren a ámbitos sectoriales, como justicia, seguridad social o empresa (artículos 125 y 129), o bien se entiende que los poderes públicos tienen el deber genérico de “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (artículo 9.2).

El propio referéndum, como mecanismo de participación directa en ciertas decisiones, se regula de manera que nos atreveríamos a calificar de restrictiva en el mismo texto constitucional y en su regulación posterior. Si bien se entiende que “las decisiones políticas de trascendencia especial podrán ser sometidas a referéndum” (artículo 92), éste tendrá un carácter meramente consultivo y, además, sólo podrá ser convocado por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno y previa autorización del Congreso de los Diputados. La magnitud de tales cautelas casa mal con un mecanismo de participación directa de la ciudadanía que, si bien había sido utilizado de forma sesgada y perversa durante el franquismo, ha tenido y tiene larga tradición en muchos países de impecable tradición democrática (Suiza, Estados Unidos, Francia, países nórdicos...). Probablemente la inquietud de los constituyentes ante la posible inestabilidad que conllevaba una mucha mayor apertura, tanto en la iniciativa como en su impacto final (como de hecho podía interpretarse de la experiencia italiana de referéndum abrogativo), condujo a tales restricciones.

En la misma línea, nos hemos de referir a las posibilidades de participación ciudadana en los procesos legislativos. La Constitución recoge la posibilidad de que un grupo de ciudadanos pueda presentar una proposición de ley a las Cortes (artículo 87.4). Pero, tanto las cifras que se exigen (un mínimo de medio millón de firmas) como el procedimiento que debe seguir su tramitación (toma en consideración por parte del Congreso de los Diputados y nula capacidad de los promotores para intervenir en las Cortes o para retirar en su caso la proposición) demuestran mucha más cautela que entusiasmo ante la posibilidad de intervención popular directa en la dinámica legislativa.

Nada de todo ello resulta extraño o inquietante. Parece lógico y comprensible que los protagonistas de la transición democrática y los constituyentes como su reflejo institucional manifestaran cierto sesgo institucionalista y de defensa de los partidos políticos como cauces privilegiados en los que inscribir la participación ciudadana de un pueblo poco acostumbrado a vivir y practicar el libre juego democrático. Pero esas cautelas y ese protagonismo institucional y partidista pueden ir pasando factura 25 años después.

Si eso fue así por el lado de la participación ciudadana, en el ámbito de la descentralización política el esfuerzo de los constituyentes también fue significativo. Su objetivo era doble. Por un lado, dar respuesta a las demandas de reconocimiento a la diversidad territorial, cultural y lingüística de distintas partes de España que así lo reclamaban. Por otro, tratar de impedir que ese reconocimiento acabara generando agravios comparativos y aumentara las tensiones entre centro y periferia. De alguna manera se pensó que si la descentralización política era buena para algunos lo podía ser para todos. Y esa descentralización se instrumentó con mucha ambición: otorgando capacidad legislativa plena a las comunidades autónomas en su ámbito de competencia; reconociendo a esas comunidades autónomas como esenciales en la nueva estructura y concepción del Estado, de tal manera que éste dejaba de ser monocefálico; y concibiendo el nuevo poder central como garante de las competencias de los distintos niveles de gobierno y aglutinante del conjunto resultante.

De hecho, no pueden considerarse la transición a la democracia y la creación del sistema autonómico como dos procesos distintos y paralelos. El reconocimiento de las comunidades autónomas como entidades políticas recogía los impulsos democráticos tradicionales enraizados en buena parte del territorio, de tal manera que democracia y autonomía se fundieron al final del franquismo como una sola reivindicación.

Por lo tanto, el sistema democrático español iniciaba una nueva andadura a finales de los años setenta, con la sensación de que la descentralización autonómica y local iba a generar una mayor legitimidad del sistema y una mayor apertura del mismo, ya que posibilitaba que los canales de participación ciudadana y de implicación popular se incrementaran y diversificaran. Pero, el modo concreto como se pensó e instrumentó la participación política, primero en el Estado y luego, por extensión, en el conjunto de las instituciones públicas representativas, fue más bien restrictivo y cauteloso en relación con la presencia directa de la ciudadanía en los procesos políticos. De alguna manera, podríamos decir, se apostó por el protagonismo de los poderes públicos, de las instituciones y de lo que cada vez más serían sus emanaciones, los partidos políticos, y se postergó a la sociedad en su conjunto y a los ciudadanos a ser los receptores de unas políticas y unos servicios públicos pensados para ellos, pero sin ellos.

## 2. Luces y sombras del proceso

La preocupación por la participación ciudadana y la descentralización política ha estado presente desde el primer momento en nuestro Informe. Así, en el primero, Informe *España 1993*, se afirmaba que era necesario que se fueran interiorizando las normas democráticas para evitar que acabáramos teniendo “una democracia sin ciudadanos” (p. XII). Ésta fue y sigue siendo una preocupación fundamental de la Fundación Encuentro en su labor de observación de la realidad sociopolítica española. Por tanto, no es extraño constatar que el tema de la participación ciudadana y los procesos de innovación democrática aparezcan reflejados en estos diez años de Informes.

En la misma línea, el análisis de la descentralización política, entendida como uno de los procesos de transformación de nuestra realidad más profundos y significativos en la España contemporánea, ha sido asimismo objeto de atención preferente. Sin olvidar tampoco una mirada especial al mundo local, quizás postergado en ese proceso de descentralización, pero que exige cada vez más atención en un mundo que se globaliza y localiza de manera creciente y simultánea. A esos diversos aspectos vamos a dedicar las próximas páginas, con afán retrospectivo y al mismo tiempo crítico de nuestra aportación desde la Fundación Encuentro.

### 2.1 Descentralización política

#### Los primeros análisis

En el Informe *España 1993*, publicado en 1994, se trató de manera específica el cambio en la estructura de poder y en la organización territorial que estaba en marcha en el país desde 1980. La perspectiva desde la que se abordó este tema insistía en la idea de que “el reconocimiento de las libertades públicas exigía por sí misma el establecimiento del Estado de las Autonomías”.

De manera que podríamos calificar de profética, se decía: “No [hemos] superado la inercia del nacionalismo centralista multiseccular. Muchos siguen identificando la unidad de España con el anterior ‘Estado Unitario’ monocefálico. Piensan y actúan como si los derechos autonómicos no fueran otra cosa que concesiones graduadas del poder político central a las instituciones autonómicas. Se pondera el riesgo de desagregación territorial, para reconocer confusamente los derechos de las nacionalidades y regiones. Se invoca la unidad nacional, para seguir legitimando la supremacía del poder político central, a costa no pocas veces de la lealtad debida, tanto al pacto constitucional como a los de cada estatuto autonómico” (p. 432).

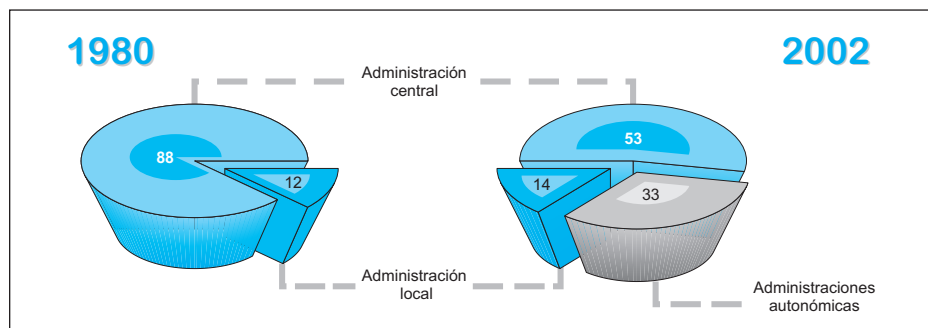
La larga cita se justifica porque, diez años después, estamos casi exactamente en la misma situación. Por otra parte, se afirmaba, con acierto, que el reconocimiento de la capacidad política de las comunidades autónomas implicaba un efecto doble. Por un lado, la capacidad política interna para regular y decidir sus formas de gobierno. Por otro, la capacidad de “participar directamente en la formación del interés nacional y en las decisiones estatales”. Todo ello requería –se decía– una auténtica “revolución mental”, que nos permitiera avanzar en una unidad de España entendida no como expresión “monolítica” (que contribuiría a reforzar los nacionalismos excluyentes), sino como “unidad plurinacional”.

### Quince años después: la primera evaluación

En 1997, aprovechando los quince años de funcionamiento autonómico pleno en el conjunto de las autonomías, nuestro Informe se hizo eco de un trabajo de evaluación sobre el nivel de cumplimiento de las expectativas constitucionales y el grado de aprovechamiento y rendimiento institucional de cada una de las 17 comunidades autónomas (“15 años de experiencia autonómica. Un balance”, *Informe España 1996*). No pretendemos afirmar que se lograra ese ambicioso proyecto por completo. Pero lo cierto es que con las casi 200 páginas del Informe dedicadas al tema y con las decenas de cuadros de información comparativa entre la realidad española en su conjunto y la propia de cada una de las comunidades autónomas se obtiene una visión de conjunto que no tenía precedentes en anteriores estudios sobre el tema.

Era evidente entonces, y lo sigue siendo ahora, que la comparación entre la España de 1975, a la muerte de Franco, y la que se fue consolidando en los años noventa producía una sensación de vértigo por la dimensión del cambio en el volumen de gasto público y, sobre todo, en la distribución territorial del mismo. En 20 años, las autonomías han pasado de no existir a controlar una tercera parte del gasto público del país (gráfico 9), dirigir a

Gráfico 9 – Distribución del gasto público entre niveles de gobierno. En porcentaje. 1980-2002



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

más de un millón de empleados públicos (tabla 23) y aprobar y tratar de hacer cumplir más de 3.000 leyes (gráfico 10). Todo ello desde instituciones que dirigen dos centenares de presidentes y consejeros autonómicos y más de un millar de parlamentarios. El paisaje político español ya no puede entenderse sin una profunda consideración de lo que son y de lo que representan las comunidades autónomas.

Pero, lo importante, al margen de la mencionada y relevante constatación, era tratar de examinar qué grado de rendimiento habían tenido esas comunidades y qué factores podían explicar su distinta capacidad de cumplir las expectativas de autogobierno próximo y eficaz que se habían ido generando en la transición española a la democracia.

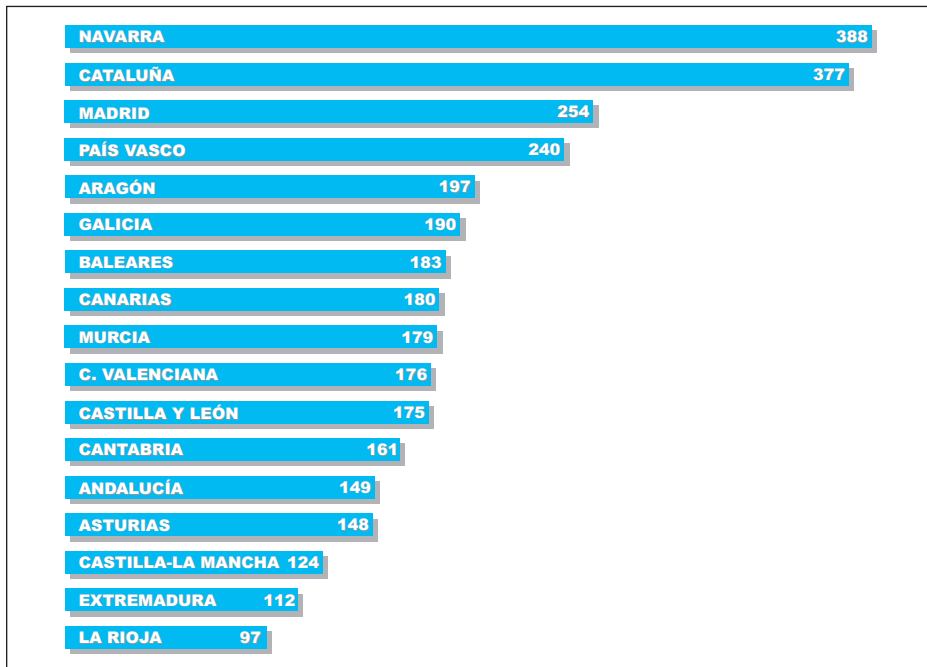
Las preguntas iniciales que nos planteábamos en el *Informe España 1996* eran las siguientes: ¿para qué han servido las autonomías en España?; ¿han acabado sirviendo para lo que fueron creadas?; ¿podemos con-

**Tabla 23 – Empleados públicos de las comunidades autónomas (incluidas universidades). Valor absoluto y ratio de habitantes por cada empleado público. 1 de enero de 2003**

	Empleados públicos	Ratio habitantes/ empleado público
<b>Comunidades autónomas con un nivel competencial amplio</b>		
Andalucía	231.358	31,8
Canarias	63.303	28,4
Cataluña	136.405	46,0
C. Valenciana	112.147	37,1
Galicia	80.973	33,8
Navarra	20.945	26,0
País Vasco	61.909	33,5
<b>Comunidades autónomas con un nivel competencial limitado</b>		
Aragón	42.558	27,4
Asturias	35.604	29,4
Baleares	22.427	37,3
Cantabria	17.685	30,0
Castilla-La Mancha	59.527	29,1
Castilla y León	88.796	27,7
Extremadura	44.212	24,5
Madrid	165.567	32,0
Murcia	37.341	31,1
La Rioja	8.768	30,8
Ceuta y Melilla	2.704	53,3
<b>Total</b>	<b>1.232.229</b>	<b>33,0</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Proyecciones de la población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991. Evaluación y revisión*, publicación electrónica, 2001; y datos del Ministerio de Administraciones Públicas, en [www.map.es](http://www.map.es).

Gráfico 10 – Producción legislativa por comunidades autónomas. 1980-2000



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Equipo ERA.

siderarlas plenamente consolidadas?; ¿qué factores explican las diferencias de rendimiento entre las mismas?; la existencia de las instituciones autonómicas y su dinámica de funcionamiento en estos años, ¿han significado una “diferencia” en la realidad política, social y económica de sus comunidades? En aquel Informe llegábamos a varias conclusiones que siguen siendo válidas en gran medida no sólo para el período analizado entonces, sino para los 25 años de constitucionalismo democrático y de desarrollo autonómico en España.

Por un lado, las comunidades autónomas han desarrollado una importante labor de institucionalización y creación de su propio espacio entre la tradicional y todopoderosa Administración central y la también tradicional pero débil Administración local. En la actualidad, las comunidades autónomas son determinantes en buena parte de los servicios públicos esenciales del país. Y, a pesar de que en relación con la enorme cifra de recursos económicos y humanos que manejan su capacidad de decisión puede no resultar proporcionada, el espacio de discrecionalidad de que disponen es suficientemente amplio como para crear sus propios y diferenciados modelos, por ejemplo, en sanidad, educación o bienestar social.



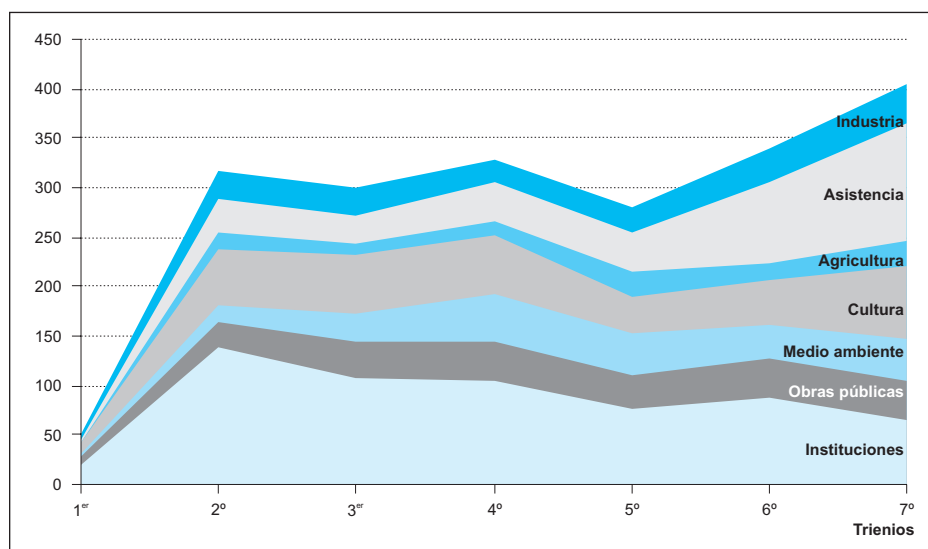
Más allá del conocido y denunciado mimetismo de las Administraciones autonómicas en relación con la Administración central, en el Informe se señalaba que, tras esa aparente homogeneidad de origen y de modelo de referencia, predominaba la diversidad de una Administración autonómica ya notablemente extendida y consolidada. Se observaban diferentes modelos de estructuración de los órganos superiores de las Administraciones autonómicas, con grados muy diversos de funcionarización/laboralización, tanto en su estructuración a lo largo de estos años, como en la actual composición de las 17 Administraciones.

No es necesario insistir en que la autonomía no puede consistir sólo en establecer unas instituciones más o menos sólidas y organizar de manera más o menos eficiente una Administración. El tema realmente significativo y que estaba en las bases de la apuesta que condujo al modelo de Estado de las Autonomías era que, de esta manera, los ciudadanos de cada comunidad recibirían un servicio más eficaz. Autonomía quería decir gobierno más cercano y más capaz de responder a las demandas ciudadanas. Desde esta perspectiva, analizar los productos de la acción de gobierno de las comunidades autónomas en estos años resulta muy relevante. En el Informe nos concentramos en un tema estrella del ejercicio del autogobierno en estos años como es la legislación autonómica. Este análisis se realizó siguiendo los parámetros de su evolución temporal y de la temática que ha ido concentrando en cada comunidad la acción normativa. Cabe señalar, en primer lugar, la muy significativa cifra de leyes aprobadas por parte de los parlamentos autonómicos a lo largo de estos años, lo que demuestra, con las diferencias lógicas entre comunidades, un elevado uso de la potestad normativa, que era una de las características significativas del modelo diseñado en la Constitución.

En lo referente a la evolución temporal de esta producción legislativa, si la analizamos teniendo en cuenta al mismo tiempo la variación temática que se ha ido produciendo, constatamos dinámicas relativamente comunes que nos permiten hablar de una cierta homogeneización en la cadencia seguida a partir de la constitución de cada comunidad autónoma (gráfico 11).

Así, después de una fase fundacional, se observa una primera etapa de modernización que acostumbra a concentrarse en temas como educación, cultura o medios de comunicación. Posteriormente, se desarrolla una fase de vertebración del espacio material o físico de cada comunidad, centrada en temas como transporte, vivienda, obras públicas u organización territorial. La tercera sería una etapa de desarrollo económico y sectorial en cada comunidad. Finalmente, en esta secuencia relativamente homogénea del conjunto de las 17 comunidades autónomas, constatamos una concentración en temas relativos a la asistencia, como sanidad o servicios sociales.

Gráfico 11 – Volumen de producción legislativa autonómica por materias y trienios. 1980-2000



Fuente: Equipo ERA, Antonio Porras.

Pero, en un análisis más a fondo, se observa mucha mayor variación en las opciones legislativas de cada comunidad. Así, las leyes de mayor calado se concentran en temas relativos a la vertebración del territorio (políticas territoriales y de infraestructuras) en el norte y en lo que se denominan políticas sectoriales en el eje atlántico. En cambio, en las comunidades que conforman el eje mediterráneo, centro y suroriental, incluyendo Canarias, los temas estrella son la modernización del capital humano y las políticas educativo-culturales. En la segunda década de autonomía se observa una especial atención a las políticas de vertebración social en lo que se califica de eje nororiental (Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana, Aragón y País Vasco). Se trata, en definitiva, de una mirada nueva y muy sugerente a un tema, el normativo, que sólo había tenido hasta ahora miradas mucho más centradas en los aspectos jurídicos o doctrinales. En general, diríamos que la variedad y desarrollo legislativo autonómico, con la diversidad entre comunidades ya señalada, nos hablan de un significativo bagaje de estos años y apuntan a una clara consolidación de ese nivel normativo.

Del *Informe España 1996* se desprende que los diferentes niveles de capital social de las comunidades autónomas están relacionados con los distintos grados de apoyo que éstas reciben (es decir, con los principios de autonomía y descentralización y con la percepción sobre el rendimiento del régimen). Por otro lado, la gobernabilidad política está asociada a los niveles de apoyo específico a las comunidades autónomas, en especial a la

percepción sobre el rendimiento de las instituciones. Es también especialmente significativa la constatación de que los niveles de capital social en las comunidades autónomas están vinculados con sus grados de desarrollo económico y con la consistencia de sus diferentes tradiciones históricas de autogobierno, lo que acaba probablemente explicando también, en parte, los resultados en el ejercicio del autogobierno de cada comunidad.

En general, se valora cada vez más positivamente la estructura territorial del Estado de las Autonomías (tabla 24), sus servicios y su contribución a la mejora concreta de la calidad de vida en cada territorio. Es también generalizada, con alguna excepción, la creencia de que la existencia de las comunidades autónomas ha permitido despertar un sentimiento de identidad. A pesar de que la mayoría quiere más autonomía para su comunidad, se muestra en general satisfecha con la configuración actual y también preocupada por las tendencias centrífugas que se han ido produciendo. Las comunidades autónomas son inequívocamente parte del paisaje institucional español, aunque el grado de responsabilidad que se les otorga sobre lo que ocurre es distinto, según sea el nivel de expectativas generado y el grado de identificación previo y el conseguido en estos años.

El Informe que estamos comentando incidía asimismo en el importante tema de la combinación entre eficiencia económica, redistribución, solidaridad y equilibrio interterritorial. Se constataba que la progresiva descentralización del gasto ha ido trasladando automáticamente el conflicto político al ámbito de la redistribución de capacidades. Pero, gracias a la importante magnitud de la redistribución interpersonal de la renta (tabla 25), la posición relativa de las comunidades autónomas no se ha modificado sustancialmente.

La legitimidad de las comunidades autónomas es hoy un dato positivo que debe tenerse en cuenta a la hora de valorar el grado de consolidación del modelo, pero el futuro de esa legitimidad dependerá en buena

**Tabla 24 – Evolución de las opiniones sobre la estructura organizativa del Estado. En porcentaje. 1984-2003**

	1984	1989	1996	2003
Un Estado con un único Gobierno central sin autonomías	29	17	13	10
Un Estado con regiones y nacionalidades autónomas como en la actualidad	31	39	47	51
Un Estado con regiones y nacionalidades con mayor autonomía que en la actualidad	20	20	22	24
Un Estado en que se reconociese a las nacionalidades la posibilidad de convertirse en Estados independientes	10	6	7	8
NS/NC	10	18	11	7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 1.441*, 1984; CIS, *Estudio 1.851*, 1989; CIS, *Estudio 2.211*, 1996; y CIS, *Estudio 2.535*, 2003.

**Tabla 25 – Evolución del Valor Añadido Bruto per cápita y de la renta familiar bruta disponible per cápita por comunidades autónomas. Comparación media nacional=100 (1). 1981-1998**

	Valor Añadido Bruto			Renta familiar bruta disponible		
	1981	1990	1998 (2)	1981	1990	1998 (3)
Andalucía	77,38	76,98	72,93	81,55	81,65	76,08
Aragón	103,55	110,17	107,39	101,50	105,12	105,25
Asturias	102,44	89,28	87,46	104,91	95,16	92,29
Baleares	126,73	122,82	122,39	129,75	121,89	142,79
Canarias	84,75	97,20	96,20	92,36	93,42	93,25
Cantabria	110,62	97,09	93,33	101,71	95,10	96,14
Castilla-La Mancha	83,79	88,59	82,19	77,28	87,07	84,96
Castilla y León	92,94	87,39	92,34	85,63	94,10	96,49
Cataluña	115,92	120,50	121,55	122,19	122,50	115,14
C. Valenciana	102,32	99,26	96,00	104,24	107,56	101,66
Extremadura	61,20	67,50	62,77	71,44	75,72	77,72
Galicia	86,71	79,16	80,08	87,23	92,76	87,97
Madrid	115,86	121,71	134,16	123,41	108,68	125,28
Murcia	94,16	95,71	83,71	85,10	92,32	85,07
Navarra	126,95	121,35	127,98	102,06	107,75	117,97
País Vasco	131,53	122,51	121,16	104,59	99,76	110,43
La Rioja	148,28	125,89	114,64	104,34	115,75	119,89

(1) Los datos de Ceuta y Melilla están incluidos en la media nacional. (2) El VAB está calculado según la metodología del nuevo Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95). Datos provisionales. (3) Datos avance.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; INE, *Contabilidad regional de España. Base 1986*, varios años; INE, *Contabilidad regional de España. Base 1995. Serie 1996-2000*, 2001; INE, *Proyecciones de la población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991. Evaluación y revisión*, publicación electrónica, 2001; y Fundación BBVA, *Renta nacional de España y su distribución provincial*, Bilbao, varios años.

parte de su capacidad de mantener el pacto implícito entre descentralización y reconocimiento de las diferencias que estaba inscrito en el proyecto constituyente.

El Estado de las Autonomías puesto en marcha en 1980 podría ser entendido como un intento de resolver un dilema que está presente muchas veces en todo tipo de organizaciones sociales: “Por un lado, el respeto a la autonomía de cada unidad individual, a la libertad de elección, al pluralismo y a las diversas formas de actuar; y, por el otro lado, la necesidad social de cooperar, de integrar, de armonizar y, en ciertos momentos, de unir”<sup>27</sup>.

Ésa era, de alguna manera, la conclusión del amplio balance que en el *Informe España 1996* dedicábamos al Estado de las Autonomías en Es-

<sup>27</sup> Cappelletti, M., Secombe, M., Weiler, J., *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, Gruyter, Berlín, 1985, p. 4.

paña: “El futuro del sistema deberá afrontar el problema de mantener la funcionalidad del Estado de las Autonomías sobre la base de permitir el incremento de las diferencias y de las distintas velocidades y sin que ello provoque aumentos intolerables y poco gestionables de las tensiones [...]. El Estado autonómico probablemente incremente los costes generales de gobernanación de España, pero permite que los mecanismos de gobernanación persistan y encauza los conflictos de forma difícil pero operativa [...]. Sólo con una visión menos jerárquica y más simétrica de las relaciones entre Estado y comunidades autónomas será posible mantener la aún hoy existente capacidad de gestionar y encauzar los conflictos, preservando las potencialidades y el atractivo de un modelo construido precisamente sobre la base de permitir las diferencias dentro de un marco percibido y sentido como común” (p. 384-385).

Poco más podemos añadir sin tener que recurrir al duro contraste con la realidad actual, en la que –como comentaremos más adelante– estamos sometiendo al modelo a tensiones difíciles de sobrellevar.

### **Veinte años de ayuntamientos democráticos**

En el *Informe España 1997* completamos el análisis sobre los procesos de descentralización política en España con un intento de balance titulado “Veinte años de ayuntamientos democráticos. El retorno de la política social”. En sus primeras páginas se destacaba: “El ámbito local ha sido un ámbito de segundo orden. [...] Lo local nos remite a connotaciones de subordinación o dependencia”. Pero enseguida se afirmaba que “existe una tendencia a reubicar a los gobiernos locales en una posición de centralidad”. Esto se justificaba por el hecho de que las nuevas demandas sociales y económicas de final de siglo, que caracterizan lo que se ha denominado crisis del Estado de Bienestar, entendido en su visión más tradicional, podían encontrar mejor acomodo en el ámbito municipal. Además, la tendencia hacia formas de gobierno más relacionales que jerárquicas aumentaba el margen de actuación de los gobiernos locales.

En aquellas páginas constatábamos que la relación entre globalización económica y localismo era compleja. Si, por un lado, la propia dinámica de mundialización del mercado parece generar lógicas que superan las especificidades territoriales, por otro, esa misma mundialización exige incorporar el elemento “proximidad” para poder diseñar modelos de respuesta más apropiados y responder más adecuadamente a la segmentación y creciente complejidad de los problemas sociales y económicos. Lo que entonces llamábamos “sensibilidad de escala” significa que la racionalidad económica del proceso de globalización contribuye a acentuar la dualidad global-local y, por lo tanto, las variaciones entre entornos productivos municipales son particularmente relevantes.

El balance que proponíamos en aquel Informe partía de esa nueva realidad y trataba de poner de relieve los puntos fuertes y débiles de la vida municipal democrática en España desde 1979. Subrayábamos entonces que poco a poco se había ido produciendo un mayor protagonismo de los partidos políticos en la vida local y, en consecuencia, había ido menguando la presencia de listas independientes en las elecciones municipales. A pesar de ello, sugeríamos también que tanto el reclutamiento de candidatos como la introducción de variables de carácter estrictamente local no permitían concluir que existiera un predominio de lo “central” sobre lo “local” en la vida municipal española. Asimismo, se constataba que la agenda de políticas locales, que en un principio había tenido un contenido básicamente complementador de las carencias de servicios e infraestructuras que el franquismo había dejado en herencia, había ido incorporando poco a poco temas y formas de gestión que permitían hablar de un “nuevo escenario de localismo reforzado”. Ese nuevo escenario tenía como componentes las dimensiones económico-laboral, socio-cultural y urbanística.

Al margen de los elementos de participación democrática que comentaremos, en ese Informe aludíamos también a nuevas formas de gestión pública que denominábamos “posburocráticas”, término en el que queríamos englobar numerosos cambios que se iban produciendo en los mecanismos de gestión local en forma de contratos programa, mayor descentralización en las grandes ciudades, convenios con entidades del tercer sector o con empresas para la gestión de servicios, o creación de entes autónomos con personalidad jurídica propia para asumir segmentos importantes de las competencias municipales.

## 2.2 Nuevas formas de participación ciudadana

Como ya hemos mencionado, en nuestro Informe hemos prestado especial atención a los aspectos relativos a la implicación ciudadana en los asuntos públicos y al pleno ejercicio de responsabilidades públicas por parte del conjunto de los españoles. Esa preocupación se ha manifestado de forma explícita en el espacio dedicado a los temas de sociedad civil, las nuevas formas de participación ciudadana y la nueva configuración de los movimientos sociales.

### **El peso real de la sociedad civil en España**

En la Parte Segunda del *Informe España 1998*, bajo el título “Sociedad civil española y responsabilidades colectivas”, recogíamos lo que quería ser un muy amplio balance de la vitalidad de la sociedad civil española a finales del siglo XX. El punto de partida era claro: una sociedad civil existe en la medida en que los actores sociales son capaces de crear su propio es-

pacio y no sienten invadida su esfera personal y privada por el sistema político-administrativo.

Y desde este punto de vista, a nadie le puede extrañar que en un país cuya historia contemporánea hasta finales de los años setenta ha contado con más de una docena de textos constitucionales, donde los períodos de libertades democráticas han sido siempre excepciones cortísimas –acabadas por lo demás en violentos golpes de estado– y, por contraste, los períodos de dictadura han sido siempre la regla, no cuente con un fuerte enraizamiento de la sociedad civil, entendida en su vertiente de participación y debate público sobre y en los asuntos colectivos. En el *Informe España 1998* se pretendía constatar ese déficit y, al mismo tiempo, proporcionar muestras de que algo estaba ocurriendo en diversos sectores que hacía presagiar un pulso más activo de la iniciativa social.

La ya mencionada herencia de autoritarismo ha ido sobrevolando el concepto que el país ha tenido sobre lo público. En el Informe argumentábamos que en España no se tiene, en general, una concepción de la cosa pública, entendida como espacio de responsabilidad colectiva. Los espacios públicos, los problemas colectivos, eso que nos gustaría llamar esfera civil, han sido percibidos siempre o como un terreno ocupado por las Administraciones Públicas o el mercado, o como un terreno de nadie. Pero, precisamente y en contraste con ello, las sociedades más estructuradas internamente, con más solidez y tradición asociativa, son aquellas que parecen más preparadas para poder afrontar los retos que los frenéticos cambios económicos y tecnológicos han planteado y están planteando a escala global en este final e inicio de siglo.

La posición que defendíamos era que eso que denominamos tercer sector expresa normalmente un compromiso cívico de personas que han decidido intervenir en un espacio colectivo específico. Gente que ha decidido convertir su *yo* en *nosotros* y que de esta manera asume responsabilidad de forma conjunta sobre los asuntos comunes. Cuanto más fuerte sea ese sector, más capaz será de contrarrestar al Estado. No para impedir que ejerza sus funciones, sino para evitar que domine y atomice las relaciones sociales y acabe generando las dependencias que tantos problemas han creado en nuestra historia reciente.

Pero, como tratamos de argumentar en este apartado del Informe con el que celebramos los diez años de presencia de la Fundación Encuentro en la interpretación de la realidad social española, lamentablemente, la política ha ido convirtiéndose en un poder que se ha ido cerrando, se ha hecho autorreferencial, se ha blindado con relación al control de los ciudadanos. La política se ha ido privatizando, en el sentido de acentuar su dependencia con relación al mercado y a los medios de comunicación masivos como la televisión. Y ésa es la otra cara del proceso de privación que ha hecho la política con relación a los ciudadanos, alejándolos del

poder y de un concepto completo de ciudadanía y convirtiéndolos cada vez más en espectadores.

La manera de hacer política aleja a los ciudadanos, los hace más pasivos, y, así, en un círculo vicioso, hace más libres a los políticos. Lo que nos preocupaba y nos sigue preocupando es que si no conseguimos hacer más *pública* la política, la democracia española irá aumentando su carga de ficción, de espectáculo al que se invita a los ciudadanos de cuando en cuando (las elecciones) vía campaña publicitaria, a fin de mantener las apariencias. Podríamos decir que si son sólo los políticos quienes toman las decisiones, la pregunta que puede generalizarse es: ¿por qué asumir nosotros las responsabilidades de lo que sucede? Dicho de otra manera, necesitamos más responsabilidades civiles por dos razones: para asegurar la legitimidad de la política democrática y para garantizar una mejor puesta en práctica de las decisiones. Deberíamos ser capaces de rehacer el círculo de derechos-deberes, poder-responsabilidad. Para ello es necesario implicar mucho más en los asuntos públicos a los ciudadanos, las comunidades, las entidades y las asociaciones. Nuestro estudio pretendía contribuir a constatar y argumentar ese déficit, y, al mismo tiempo, mostrar que en determinados ámbitos existen muestras de asunción colectiva de responsabilidades públicas.

El Informe se detenía en el tejido asociativo en España y en la realidad de la presencia del tercer sector en ámbitos como sanidad, educación, servicios sociales, cultura, deporte, tiempo libre educativo, telecomunicaciones, medio ambiente, investigación científica, justicia, políticas urbanas o procesos decisionales. Las conclusiones a las que se llegó en cada caso fueron diversas, aunque con algunos puntos en común. La realidad asociativa española se acrecentó notablemente con la llegada de la democracia. Constatamos un aumento en calidad y en cantidad asociativa, con una presencia crecientemente significativa de las entidades de segundo nivel o federaciones (tabla 26) y de un buen número de voluntarios<sup>28</sup>.

En muchos de los campos mencionados, la presencia de partenariados, la combinación de responsabilidades públicas-no públicas, se va produciendo con mayor frecuencia, aunque la realidad varía de unas comunidades autónomas a otras. En general, a mayor desarrollo económico, mayor iniciativa social, aunque –como afirman muchos autores– se podría también invertir el orden de los factores. Se observaba que el protagonismo de los poderes públicos era menos significativo cuando se abordaban ámbitos que se alejaban de los considerados tradicionales del Estado de Bienestar. En el ámbito local se constataba que se trabajaba en procesos de colabo-

---

<sup>28</sup> Según el estudio *El Tercer Sector Social en España* de Víctor Pérez Díaz y Joaquín López Novo (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003), las entidades de acción social contaban en nuestro país con 338.411 voluntarios en 2001.



Tabla 26 – Evolución de las asociaciones y federaciones en activo. 1975-2001

	Asociaciones		Federaciones	
	Creadas en el año	Creadas hasta el año	Creadas en el año	Creadas hasta el año
1975	1.090	12.922	4	85
1980	5.197	35.500	54	261
1985	5.836	62.248	93	591
1990	8.885	100.165	128	1.176
1995	13.713	159.707	166	1.908
2001	14.602	245.716	145	2.946

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio del Interior, *Anuario estadístico del Ministerio del Interior*, varios años.

ración público-mercantil-social de manera más flexible que en los escenarios de la Administración central o autonómica. También advertimos que cuanto más inversión requiere un ámbito de intervención, el papel de las Administraciones Públicas se vuelve más determinante, sea para regular (telecomunicaciones), sea para asumir un protagonismo claro debido a las dificultades de recuperar la inversión a corto plazo (investigación). De manera innovadora, el Informe recogía asimismo tres ámbitos en los que la presencia de actores no públicos se había entendido siempre como distorsionadora: la justicia, el urbanismo o la toma de decisiones legislativas. En esos casos, las dinámicas de asunción conjunta de responsabilidades de los espacios públicos respectivos se iban dando con mayor frecuencia, sin que ello implicara forzosamente una difuminación de las responsabilidades de cada cual.

Las consideraciones finales de aquel Informe recordaban que en los últimos años, desde diversos países y desde enfoques distintos, se había ido poniendo de relieve que las sociedades mejor preparadas para afrontar los retos futuros son aquellas que cuentan con tradiciones más sólidas de asociacionismo en tareas colectivas, que han sabido mantener sentimientos de comunidad y pautas de reciprocidad entre sus individuos y que desde siempre han entendido lo público como un terreno secularizado, compartido entre instituciones representativas y entidades cívicas. Son retos relacionados con problemas (sostenibilidad, nueva concepción del desarrollo, exclusión social, diversidad cultural, gobierno de las macrociudades...) que requieren perspectivas de actuación que no pueden ser abordadas sólo desde la capacidad de acción de los poderes públicos ni tampoco contando únicamente con los mecanismos del mercado. Aquellas colectividades que logren mantener lazos de confianza, que entiendan los problemas colectivos como responsabilidad de cada uno y no únicamente de los poderes institucionales, que vean el partenariado público-privado no sólo como una alternativa de gestión sino como una forma natural de abordar

las tareas públicas, son las que mejor pueden abordar los graves dilemas actuales.

España no es –decíamos en el Informe– un país que cuente con tradiciones y con desarrollos históricos que vayan en esa línea. La España contemporánea se forjó sobre un zócalo de desconfianza y aislamiento entre la esfera pública (entendida siempre como espacio de unos pocos que sólo se preocupaban de sus intereses) y la esfera privada (muy vinculada al ámbito familiar y de amistades más cercanas, que aseguraban amparo y que canalizaban adscripciones externas). Lo público no ha sido visto como un terreno de todos, sino como un espacio del que poco puede esperarse, pero que, dada la debilidad de la propia sociedad y su frágil desarrollo, puede ser fuente de todo tipo de prebendas y privilegios si se tienen los contactos o se construyen las dependencias que lo permitan. Como resultado final, tendríamos un país (con significativas diferencias entre sus diversos territorios y culturas) que llegaría a finales de siglo abordando su modernización democrática, sin que se hubiera consolidado un espacio público entendido como algo de todos, en el que todos estuviéramos llamados a poner en juego nuestras responsabilidades y recursos, sea individualmente, sea de forma conjunta, en asociaciones o entidades cívicas.

Podríamos afirmar que los años de democracia no han significado grandes modificaciones en esa situación. A pesar de los cambios de partido que se han producido en el gobierno en estos 25 años, ni desde la derecha conservadora ni desde la izquierda socialdemócrata se ha hecho nunca énfasis en desarrollar un espacio público autónomo y un protagonismo social que no fuera meramente adscriptivo y vehículo de adhesiones. Sin minusvalorar la introducción y consolidación entre nosotros de las reglas de juego democráticas (hecho excepcionalmente positivo y nuevo en nuestra tradición), desde la perspectiva analítica abordada en el *Informe España 1998*, constatábamos más continuidades que rupturas en la forma de ejercer el poder político y en la manera de entender las relaciones entre los protagonistas de las responsabilidades públicas y aquellos sólo llamados a legitimar o justificar las acciones emprendidas en beneficio de “todos”.

Si hace cuatro años afirmábamos que la situación de aquel final de siglo no permitía el puro continuismo, no ha cambiado mucho nuestra percepción al respecto. Los Estados-nación siguen viviendo momentos de dislocación de sus espacios tradicionales de poder, tanto en procesos de integración supraestatal como en procesos de devolución y de reforzamiento de los poderes subestatales y locales. El desarrollo económico sigue inmerso en una gran volatilidad e inestabilidad, con dinámicas financieras inciertas y gran movilidad de capitales. Y ante todo ello sólo cabe crear o consolidar tendencias que muestren o refuercen la naturaleza de aquellos vínculos económicos y sociales que generen confianza, predictibilidad y

certidumbre. No es casual que, en esa línea, muchos países busquen fórmulas para combinar la iniciativa y la responsabilidad del sector público y del sector privado como palanca que asegure el desarrollo económico y la cohesión social y que muestre hacia el exterior la fortaleza de los vínculos comunitarios. Partenariados, comunidades de desarrollo local, empresas mixtas, cogestión de servicios o de bienes públicos, mecanismos de intermediación y de resolución de conflictos en los que se combine la presencia de lo público y de lo privado, son manifestaciones de ello que encontramos aquí y allá y que muestran la asunción de responsabilidades colectivas más allá del estatuto de cada cual. Así, aquellos países, aquellas colectividades con más base social organizada, con más tradición y densidad de vinculación público-privada, serán los que más naturalmente usarán esas alternativas y demostrarán a los potenciales inversores y observadores líneas de conducta que aseguran certeza y generan confianza.

Por todo ello, y dada la situación española, considerábamos importante entonces, y lo seguimos considerando ahora, generar mecanismos que desarrollen rutinas y espacios de colaboración público-privado en muchos ámbitos de actuación, sin que ello implique difuminación de responsabilidades, sino delimitación de las mismas. Y para ello también es importante –como veremos– generar y experimentar nuevos mecanismos participativos, desde una forma de entender el ejercicio de responsabilidades públicas que debería ser más capaz de integrar y canalizar que de protagonizar, controlar y manipular. Nuestra conclusión entonces era clara: “Avanzar en procesos de desarrollo del país que refuercen las capacidades de autonomía, de asunción de responsabilidades de los espacios públicos, para ir superando las tradiciones de dependencia y de consideración de lo público como algo ajeno” (p. 134).

### **Nuevas formas de participación ciudadana en el ámbito local**

En el *Informe España 2000* dedicamos un capítulo (“Participación ciudadana en la política local”) a analizar los porqués y los cómo de las nuevas experiencias de participación ciudadana en la política local, con referencias comparadas, pero también con experiencias españolas. Una vez más, desde la Fundación Encuentro tratábamos de mostrar la necesidad de reforzar y complementar la democracia representativa de que gozábamos desde 1977 con nuevas formas más directas de implicación ciudadana.

La posición de partida era clara. Durante años y años hemos hablado de la democracia como una forma de autogobierno. Pero hemos sido conscientes de que nuestras instituciones políticas, los mecanismos que han ido estructurando la manera de hacer política a lo largo del pasado siglo XX, no han satisfecho esa aspiración. Se percibe de forma creciente –que el Informe recogía– que se necesita una manera de gobernar que tra-

te a los ciudadanos como personas inteligentes e implicadas y que, por lo tanto, comparten poder y responsabilidad. Se ha ido más bien en sentido contrario. Una mezcla de inercia institucional, cortoplacismo y una cierta aversión al riesgo por parte de las élites políticas ha conducido a un creciente distanciamiento entre sociedad y política. Lo que algunos llaman “desafección democrática” se nutre de la apatía y de una cierta alienación inherente al sistema democrático representativo. Esto se refuerza por la incapacidad de hacer frente a las urgencias que día a día plantean los nuevos y viejos problemas a los que deben enfrentarse las comunidades.

Frente a estos problemas, en la Fundación Encuentro entendemos que las alternativas autoritarias o tecnocráticas, que salpican la geografía política contemporánea, no son ni salidas reales ni mucho menos deseables. Más bien agravan muchos de los problemas que tenemos planteados. La base de la que partían las reflexiones y prácticas que el mencionado capítulo del *Informe España 2000* presentaba era otra. Apostábamos por un reforzamiento de la democracia, por fortalecer la democracia representativa con nuevas formas de democracia participativa. Y pretendíamos contribuir a poner de relieve que esto no es sólo retórica “buenista” o políticamente correcta. No es un problema de cómo nos gustaría que fuera el mundo. Creíamos y tratábamos de mostrar que, al menos claramente en el ámbito local, las vías que abren las alternativas participativas y las nuevas formas de entender el gobierno municipal, con todas las dificultades y contratiempos que se quiera, pueden ayudar a avanzar en la resolución de los problemas que han de afrontar las comunidades locales.

¿Cómo conseguir enfrentarnos a la consecución de objetivos colectivos en una sociedad cada vez más fluida y más proclive a la individualización? El Informe trataba de incidir en ello, apostando por aceptar esa complejidad e integrarla en la propia dinámica de gobierno y concentrándose en el ámbito de lo local, ya que defendíamos que es en la proximidad donde se estaban dando los primeros y mejores ejemplos de nuevas formas de entender la gobernación colectiva de los asuntos públicos. La identidad local se revaloriza en la difuminación globalizadora. Probablemente es en la proximidad local donde resulta más posible construir espacios (comunidades) en los que probemos a vivir juntos, sentirnos implicados en los conflictos y en la convivencia común, tratando al mismo tiempo de no perder nuestras propias diferencias.

El escenario local había cambiado ya notablemente en 2000, y sigue presentando nuevos retos. Los municipios ya no dialogan con una comunidad local homogénea y tradicional. Han de asumir el reto de contribuir, desde sus propios recursos, a la capacidad de gobierno colectiva, dialogando con la multiplicidad de comunidades y de identidades que se reúnen en el territorio. Los ciudadanos no hablan con una sola voz, sino con muchas. Tampoco se contentan con recibir sumisamente unas prestacio-

nes técnicamente bien resueltas, pero en las que no han tenido arte ni parte, sino que quieren participar en la propia definición de bienestar. Un bienestar que ya no puede partir de las necesidades de un hipotético ciudadano estandarizado, sino que ha de recoger demandas cada vez más heterogéneas, específicas, pero al mismo tiempo entrelazadas y cualitativamente exigentes.

Las comunidades locales y sus gobiernos municipales, algunas de cuyas experiencias participativas recogía el capítulo del Informe mencionado, han ido aprendiendo que sin otras organizaciones y entidades, sin otros colectivos y personas, no es posible avanzar en la mejora de las condiciones de vida de la colectividad. Esto significa reconocer, conciliar y reconciliar intereses, equilibrar preferencias y construir compromisos colectivos de gobernabilidad. Lo cual, a su vez, no significa actuar sin criterio, de forma seguidista. Exige elegir, priorizar o, en otras palabras, hacer política. Decidir desde valores y desde prioridades, compartiendo el poder.

Una de las más significativas contradicciones de la democracia representativa, ya señalada por Kant, es que mientras se postula que la base de todo poder legítimo, de toda ley democrática, es la voluntad libre del individuo, la forma (delegativa-representativa) de ejercer ese poder fundamental es a través de unas instituciones que muchas veces tienden a decidir mucho más allá de lo que su mandato podría suponer. En la práctica, existe un enorme poder discrecional sobre decisiones muy significativas que los ciudadanos delegan en sus representantes. Sabemos que las élites representativas han de moverse en los límites institucionales y procedimentales propios de los regímenes democráticos, pero también sabemos que esos límites acostumbra a ser amplios; y no siendo muy robustos ni constantes los mecanismos de control o de participación popular, el hecho es que la discrecionalidad de las élites para interpretar su mandato de representación, incluso en decisiones de contenido estratégico o de gran significación, es muy notoria. Por tanto, una vez aceptado el principio de representación, el énfasis se pone en establecer las cautelas y los equilibrios necesarios para controlar en la medida de lo posible esos márgenes de discrecionalidad y para fijar una renovación periódica de la confianza y una clarificación de responsabilidades vía refrendo electoral. Pero esas cautelas son cada vez más insuficientes.

De hecho, si examinamos lo que ha ocurrido en estos últimos años, concluiremos que a los cambios frenéticos a que nos hemos visto sometidos se ha adaptado mejor la gente que las instituciones sociales y políticas que dicen representarnos. Tenemos la obligación colectiva de equiparnos mejor para asumir nuestras responsabilidades, para permitirnos vivir nuestras vidas, individual y colectivamente. En este sentido, es significativa y preocupante la desconexión y el desamparo que muchos ciudadanos sienten ante el poder político institucionalizado y su forma de ponerlo en prác-

tica. La agenda de problemas de las personas crece, crecen sus ilusiones y tensiones, mientras la política institucional sigue anclada en viejos esquemas partidistas y representativos, con formatos de hacer política de cuando todo era mucho más estable y ordenado. El Informe partía de la idea de que poder y dinamismo, influencia y capacidad innovadora, están hoy mucho más distribuidos de lo que lo estaban años atrás. La política institucionalizada ya no es la única fuente de certidumbre colectiva posible. El diseño institucional es menos importante que la forma como se interactúa con la sociedad. De alguna manera, se intuía entonces –y se defendía con las experiencias locales– que será difícil avanzar sin otra oleada de democratización.

El *Informe España 2000* pretendía abrir vías en esta dirección. Mostrar caminos. Partía de la hipótesis de que el problema de los municipios no es sólo prestar servicios. Por bien que funcione el gobierno local, no se avanzará si la ciudadanía no acepta el cambio, no admite modificar la manera de hacer las cosas. En definitiva, avanzar un poco más hacia el autogobierno. Y para ello se pormenorizaban muchos ejemplos y se planteaban diversas tipologías de experiencias locales en España valorando sus puntos fuertes y débiles. De hecho, una de las conclusiones generales del capítulo era que los ayuntamientos del futuro serán más fuertes y más capaces de defender los intereses colectivos si consiguen sumar esfuerzos, generar complicidades y consensuar procesos de mejora, en el marco de unas opciones estratégicas definidas de manera comunitaria, aprovechando las oportunidades de la proximidad territorial.

### **Nuevos movimientos sociales y redes participativas locales y globales**

En el *Informe España 2002* (“Más allá de los nuevos movimientos sociales: redes globales y locales”) se aborda el cada vez más significativo resurgir de los movimientos sociales. Se constata –y lo hemos mencionado también aquí– que vivimos momentos en los que parece que se ahonda el desencuentro entre las formas tradicionales de hacer política y los nuevos problemas que van surgiendo en nuestras sociedades y en el contexto global en el que cada vez más nos estamos situando. Los movimientos sociales han estado siempre presentes en la historia social y política contemporánea, pero han ido surgiendo formas de movilización social poco encuadrables en los esquemas que habíamos venido utilizando. En algunos casos, además, esas formas de movilización y de agitación social se configuran, aún de manera contradictoria y poco estable, como alternativas globales a los nuevos escenarios económicos y tecnológicos. Los acontecimientos de Seattle, Praga o Génova son en este sentido significativos, como también lo han sido y mucho las grandes movilizaciones en España contra la guerra de Irak y la posición del gobierno español en el conflicto.

El punto de partida de nuestras reflexiones era la creciente separación partidos-sociedad. Los partidos políticos en España han ido pasando de ser emanaciones de la sociedad para influir y participar en el cambio de régimen en los años setenta a concentrarse en lo que diversos teóricos califican como “tareas eficientes” de la política representativa; es decir, intentar atraer la voluntad mayoritaria de la población, reclutar élites, administrar recursos, formular y llevar a cabo políticas públicas, organizar elecciones periódicas y simbolizar la autoridad. Los partidos son cada vez más aparatos institucionales. Por todo ello, hoy la participación política cotidiana de los que no forman parte de ese entramado, y la aparición de nuevos temas o inquietudes, ha desplazado la movilización política hacia otro tipo de actores colectivos con más vocación socializadora y cuya actividad gravita sobre cuestiones aparentemente “no eficientes” de la democracia representativa. Los nuevos debates, inquietudes, identidades, proyectos y malestares cotidianos se han ido desarrollando a espaldas de la dinámica de los partidos políticos.

En el Informe se señala que la dinámica expuesta ha dado como fruto dos fenómenos en apariencia opuestos. Por un lado, el incremento de la distancia, apatía y cinismo de los ciudadanos frente a la actividad política en general y partidaria en particular; por otro, la revitalización de espacios de activación que canalizan el interés por lo público a partir de una lógica movimentista: no convencional, con escasos contactos institucionales, sin una organización rígida, con un discurso de fuerte contenido ético y con una notable carga identitaria. De esta forma, una posible hipótesis de análisis es que el vacío que poco a poco han ido dejando los partidos políticos ha sido ocupado progresivamente por un archipiélago de organizaciones sociales que, por convención, llamaremos movimientos sociales. Unos movimientos *de nuevo tipo* que, en oposición a los que emergieron en los años sesenta y setenta (que, en gran medida, mantenían sólidos vínculos con el ámbito partidario y que no quebraban la lógica integrativa e identitaria de la militancia de los partidos políticos) gozan hoy de una creciente autonomía en la adopción de referentes organizativos y también en las actitudes y símbolos que les caracterizan.

Es importante subrayar, como lo hacíamos en el *Informe España 2002*, que esos nuevos movimientos sociales han crecido junto con el nuevo fenómeno de internet y las grandes facilidades de conexión global, aunque no se puede afirmar que sean únicamente un producto de la red. Internet es sólo un instrumento que desarrolla, aunque no cambia, los comportamientos. Amplifica y potencia las conductas a partir de lo que son. Cuando se ha intentado medir qué influencia tiene internet sobre la sociabilidad, se ha encontrado algo que contradice los mitos sobre la web. Es lo que se llama “cuanto más, más...”; es decir, cuanta más red social real o física se tiene, más se utiliza internet; y cuanto más se utiliza inter-

net, más se refuerza el entramado de relaciones sociales, la red física. Es decir, hay personas y grupos de fuerte sociabilidad en los que son correlativas la sociabilidad real y la virtual. En este sentido, si bien es importante tener en cuenta la red virtual para comprender los movimientos sociales contra la globalización y para una sociedad más justa, es necesario observar previamente la existencia de unos “valores” de los que parten. Como afirmábamos entonces, internet no creó al Subcomandante Marcos, al Movimiento de Resistencia Global, al Fórum Social de Porto Alegre, a Public Citizen ni a Human Rights Watch, pero sin internet nunca hubieran sido lo que hoy son.

En el Informe se analizaban con detenimiento los movimientos surgidos en torno a la globalización, así como los movimientos antirracista y antimilitarista. Es importante retener algunas conclusiones de ese análisis. Se observa que el éxito de los movimientos sociales se relaciona con la capacidad de introducir determinados temas y percepciones en las creencias ya existentes en la población, centrándose en un aspecto específico que moviliza y genera adhesiones sin demasiadas exigencias organizativas. No les preocupa tanto conquistar parcelas de poder como manifestar y canalizar la resistencia al control social, a visiones hegemónicas de las formas de vida convencionales. Así, aparecen nuevamente dos cuestiones recurrentes en el estudio de este tipo de actor colectivo: por un lado, la dificultad de distinguir en los movimientos sociales entre “el todo” y “las partes”; y, por otro, la complejidad y simultaneidad de intereses e identidades que tienen cada uno de sus miembros.

Conviene recordar también la dificultad de clasificar estos movimientos según una lógica temática, pues si bien cada uno gravita alrededor de una demanda concreta (el medio ambiente, los derechos humanos, el género, el acceso a la tierra, las cuestiones Norte-Sur, etc.), la lógica de sus discursos es transversal. Es decir, cada uno de los movimientos utiliza una de las reivindicaciones expuestas para luego desarrollar un discurso más genérico. Se trata, más que de desafiar al Estado y dominar sus resortes, de generar espacios de autonomía, de reafirmar la legitimidad de formas plurales de vida y de convivencia, aunque se alejen de lo que la mayoría de la sociedad asentada considera convencional.

Resumiendo, de momento hay mucho más de resistencia que de posición coherente, pero esto no tiene por qué ser visto como una debilidad. Los gobiernos, los parlamentos, los partidos políticos han actuado y actúan de manera dispersa, y sin desprenderse de sus ataduras territoriales y competenciales. Las nuevas tecnologías han ayudado a financieros y empresarios globales a superar sin problemas fronteras, legislaciones y todo tipo de límites sociales o fiscales en sus aventuras económicas. Frente a ello, surgen movimientos de resistencia y de alternativa. Las nuevas realidades, las nuevas formas de conflicto, la dificultad de mantener res-



puestas convencionales, nos sitúan en los prolegómenos de lo que parece una revisión radical del funcionamiento de los partidos, de los sindicatos y de las propias estructuras de poder del Estado y del resto de las instituciones políticas. Quizás es cierto que no hay aún relatos políticos que, desde los parámetros tradicionales, puedan considerarse solventes, pero su influencia parece crecer, y ésta sí es una realidad más allá de los interrogantes que plantea su enorme pluralidad, sus fuertes dosis de anonimato y su aparente aislamiento. En definitiva, en el *Informe España 2002* afirmábamos, a la pregunta de si estamos a las puertas de otros modos de hacer política o sólo asistimos a formas distintas de las viejas maneras de expresar insatisfacciones, que todo parece apuntar a que los nuevos tiempos nos exigirán cada vez más nuevas respuestas.

### 3. Balance y líneas de futuro

Desde una perspectiva más autocrítica y también prospectiva podríamos preguntarnos qué temas han sido poco o nada tratados en nuestros Informes y cuáles deberían ser las prioridades de aquí en adelante en el campo de las relaciones entre las instituciones representativas y la sociedad española, y también en los procesos de descentralización política.

#### 3.1 *Las ausencias más significativas*

Un repaso conjunto de los diez volúmenes publicados nos permite señalar diversos vacíos u omisiones más o menos importantes en el campo de la dinámica política-sociedad y en el terreno de los procesos de descentralización y participación. Es evidente que la pretensión de abordar de manera integral la realidad social de un país está sujeta siempre a la posibilidad de prestar más atención a unos aspectos que a otros o bien a que la posterior significación de unos temas permita detectar elementos que hubieran requerido una mayor atención si se hubiera sido consciente de su ulterior importancia. En el campo en el que situamos estas reflexiones, las dos ausencias más significativas (desde la evidente subjetividad que tienen estos ejercicios) serían, por una parte, la falta de análisis de los partidos políticos españoles y su real inserción social, así como su composición sociodemográfica y su dinámica organizativa; y, por otra parte, y de manera más relevante, la falta de presencia del contexto europeo en el análisis de la realidad española, como pauta de comparación constante y como espejo en el que situar nuestros propios logros y carencias.

### **¿Qué son y qué dicen ser los partidos políticos en España?**

Como hemos señalado en muchos Informes, la dinámica política española se ha centrado casi exclusivamente en los partidos políticos. Ésa fue la apuesta de los constituyentes y ésa ha sido la realidad en estos 25 años. Parece lógico imaginar que el calibre de estos claros protagonistas de la vida política española podría haber merecido una atención específica. Decimos específica, ya que no hay Informe de la Fundación Encuentro en el que los partidos políticos no estén presentes de manera explícita o implícita. Pero, nos referimos aquí a su realidad social, como actores sociales.

Las preguntas que se deberían formular podrían ser: ¿cuál es la inserción real de los partidos en la sociedad española?; ¿hay variaciones por sesgo ideológico o por enclave territorial?; ¿su inserción social es comparable a la del resto de partidos políticos en Europa?; ¿cuáles son las características personales de sus miembros y cuadros dirigentes?; ¿qué *cur-sus honorum* o itinerario de progresión personal y político siguen en su carrera interna e institucional?; ¿cuáles son sus fuentes de análisis de la realidad española y de qué instancias de investigación y estudio surgen las propuestas que lanzan a la sociedad española?; ¿podemos calificar sus formas de organización y de decisión interna como de democráticas?; ¿cuál es la razón que lleva a alguien a afiliarse a un partido político en España hoy?

Como vemos, estas y otras posibles cuestiones permitirían llenar un cierto vacío en el amplio panorama analítico que desde la Fundación Encuentro hemos ido estructurando a lo largo de estos diez años; en un momento, además, en que los partidos políticos atraviesan problemas de legitimidad y de credibilidad, y después de que ciertos intentos de generar otras dinámicas de relación partido-simpatizantes-electores (primarias como nuevo proceso de selección de dirigentes) quedaran en entredicho por los claroscuros que generó su puesta en práctica.

### **¿Cuál ha sido el impacto de la europeización en España?**

La perspectiva comparada ha estado presente en muchas de las reflexiones realizadas en los Informes, como se puede constatar. Pero, con la excepción de los capítulos dedicados a la internacionalización de las empresas, a la política agrícola común y a la necesidad de transformar la Administración Pública española para encarar mejor el creciente ritmo de la integración europea (todos ellos en el *Informe España 1997*), no se ha realizado de forma sistemática un análisis de la europeización de la política y de las políticas públicas de nuestro país.

Es evidente que ni la opinión pública ni el sistema político español parecen dar mucha importancia a la dinámica de integración europea ni a

los efectos de nuestra pertenencia a la Unión Europea más allá de la buena aceptación del euro y de la preocupación por el mantenimiento de los fondos europeos que recibimos tras la entrada, en pocos meses, de los nuevos Estados miembros. Pero ello no es óbice para que no hayamos incorporado de manera más activa esa perspectiva en nuestros Informes. De la misma forma que se ha optado por defender la cohesión social, la participación ciudadana o la calidad de la educación, podría haberse “invertido” más en favorecer la europeización real de las élites de este país, un proceso al que precisamente la dinámica globalizadora de los últimos años y el propio conflicto de Irak ha dado un valor estratégico muy significativo.

### 3.2 *Perspectivas de futuro*

No hace falta insistir en que las ausencias reconocidas en el apartado anterior nos podrían marcar una perspectiva analítica a seguir en próximos años. Pero, al margen de ello o complementariamente con ello, quisiéramos introducir aspectos que quizás no han sido tampoco tratados en los Informes, pero que es precisamente ahora, con la perspectiva que dan los diez años transcurridos, y frente a los nuevos retos que tenemos como sociedad, cuando cobran toda su importancia y significación.

En el ámbito en el que aquí estamos profundizando (descentralización, movimientos sociales y participación ciudadana), algunos temas empiezan a destacar:

- Globalización, gobernación y movimientos sociales.
- Globalización e identidades.
- Supraestatalidad y descentralización: la erosión aparente del Estado-nación.
- Democracia representativa y democracia participativa; el papel de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).
- El factor proximidad en las políticas públicas.
- Participación política y género.

#### **Globalización, gobernación y movimientos sociales**

El 15 de febrero de 2003 pasará a la historia de la humanidad como la primera gran manifestación global organizada a través de unos medios de comunicación cada vez más interconectados y, sobre todo, a través de la red que proporciona internet. El conglomerado de movimientos sociales, organizaciones religiosas y humanitarias, partidos políticos y todo tipo de ONG e instituciones de todo el mundo lograron poner en pie lo que podríamos calificar como una gran manifestación mundial contra la decisión de los gobiernos de Estados Unidos y Reino Unido (con el apoyo político

de otros gobiernos, y significativamente, del español) de iniciar la guerra contra el Irak de Sadam Husein. Más allá del motivo de la gran marea humana que recorrió las calles de muchas ciudades del mundo, lo más significativo fue la sensación de que un nuevo poder global alternativo podía empezar a gestarse en momentos en que parecía no existir alternativa a la globalización económica y a la hegemonía militar estadounidense. Desde la Fundación Encuentro creemos necesario seguir atentamente los avances y retrocesos en esa línea, tanto en lo referente a la construcción de una “esfera pública global” como en la progresiva configuración de redes globales que pretenden influir en la gobernación transnacional.

### **Globalización e identidades**

Las nuevas condiciones generadas por la globalización han supuesto un claro renacimiento del debate sobre las identidades, ya que la identidad es un factor esencial en el significativo paso –al que hemos aludido anteriormente– del “yo” al “nosotros”. No es extraño que en el panorama de la globalización surjan voces que reclaman menos ataduras identitarias y más humanismo cosmopolita. “El accidente de dónde se ha nacido no es más que eso, un accidente. Una vez admitido esto, no deberíamos permitir que diferencias de nacionalidad, de clase, de pertenencia étnica o de género erijan fronteras entre nosotros”<sup>29</sup>. Cada vez seríamos más “ciudadanos del mundo” y nos deberíamos sentir menos atrapados por cualquier tipo de frontera que ni el aire ni la información reconocen. Los capitales, los productos de consumo o los culturales ignoran cada día más las distancias, las diferencias territoriales. La omnipresencia de los medios de comunicación difunde un mismo estilo de vida por doquier. Parece plantearse una tendencia incontestable y multiforme a la homogeneización, a una misma cultura universal.

En ese contexto, ¿tiene sentido hablar de la reconstrucción de un “nosotros” como base de un sentimiento de identidad colectivo que permita asumir responsabilidades colectivas, construir valores públicos, capital social, sin el que –como hemos defendido– parece poco posible salir adelante frente a los retos que cada pueblo tiene planteados? Dicho de otra manera, ¿podemos continuar hablando de distintas maneras de vivir juntos?, ¿podemos hablar de culturas, de identidades culturales, de construcción de políticas culturales en un entorno de globalización? Éste sería un tema de indudable significación política y social que deberíamos tratar de seguir y analizar en nuestros Informes.

---

<sup>29</sup> Nussbaum, M. C. (ed.), *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y “ciudadanía mundial”*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 18.

## **Supraestatalidad y descentralización**

El proceso de europeización de las políticas ha sido, en esta última década, el contexto supraestatal que mejor ha expresado en la práctica la concepción de las redes multinivel. Y, aunque pueda parecer paradójico, este mismo proceso ha generado una nueva estructura de oportunidades para los gobiernos locales. Hasta finales de la década de los años ochenta, la europeización se concibió como un escenario de armonización de políticas, en el que la asunción de roles de gobierno por parte de la UE se producía a costa del debilitamiento de todos los niveles inferiores. El fracaso de esta perspectiva parecía que iba a provocar un proceso pendular hacia la renacionalización, con el añadido de procesos de aprendizaje y transferencia de políticas entre Estados. Pero no ha sido así exactamente.

La Unión Europea ha seguido ampliando su agenda de políticas a partir de nuevas formas de gobernación en un espacio multinivel. Las nuevas políticas europeas no sólo no excluyen políticas de proximidad en el mismo campo de acción, sino que se convierten en un factor catalizador de éstas y, por tanto, de fortalecimiento de la esfera local. Hoy no resulta extraño encontrar redes de municipios interactuando con la UE en la elaboración de políticas urbanas, de empleo, de inclusión social o de protección ambiental. La ruptura por arriba de los monopolios de acción estatal ha generado un nuevo escenario de gobernación a múltiples niveles en el que los gobiernos locales han sabido situarse y desarrollar nuevos roles políticos. De manera muy parecida se podría argumentar en relación con los espacios regionales, que cubren con eficacia la labor de vertebrar en su territorio las dinámicas supralocales, sirviendo de interlocutor privilegiado de las instituciones europeas en ciertos casos.

Éste es un nuevo filón de análisis para nuestros Informes, en línea con muchos de los temas desarrollados en estos diez años, pero que nos puede permitir conectar con los debates sobre el tema a escala europea.

## **Democracia representativa-democracia participativa; el papel de las TIC**

Nos encontramos en un momento curioso. Nunca en la historia de la humanidad se había conocido una extensión tan amplia de este conjunto de reglas y de mecanismos de representación plural, de participación y de control que históricamente ha ido conformando el concepto de democracia. Desde este punto de vista, la democracia parece vivir un momento dulce en todo el mundo. A pesar de ello, continúa existiendo una insatisfacción creciente en cuanto a su funcionamiento. No se trataría tanto de un alejamiento en relación con la democracia como sistema de gobierno (aspecto en el que no se detecta una reducción de legitimidad; más bien, todo lo contrario), sino un acusado descenso de la confianza pública en la

forma de operar y en el rendimiento de las instituciones representativas. No hay signos de preferencias por alternativas de gobierno no democráticas o autoritarias, pero sí se constata que las actitudes públicas hacia partidos, parlamentos o gobiernos expresan más y más desconfianza.

En ese contexto de mayor exigencia democrática, es evidente que las posibilidades de utilización de las TIC son múltiples. Pero, no es lo mismo trabajar en ellas desde la lógica interna del actual sistema de democracia representativa, desde la perspectiva de construir, con la ayuda de las nuevas tecnologías, el viejo ideal de la democracia directa, que tratando de imaginar nuevas formas de articulación y gobernación colectiva. Una primera gran opción sería intentar aplicar las TIC bien al campo más específico de las políticas, para mejorar su eficacia de gestión, o bien al campo de la política y, por tanto, en las relaciones entre instituciones y ciudadanía. Un segundo gran criterio de distinción se aprecia si consideramos sólo procesos de mejora y de innovación dentro del actual marco constitucional y político característico de las actuales democracias parlamentarias europeas, o si también estamos dispuestos, en un marco democrático, a explorar vías alternativas de toma de decisiones y a pensar y gestionar políticas que incorporen más directamente a la ciudadanía y que asuman el pluralismo inherente a una concepción abierta de las responsabilidades colectivas y de los espacios públicos.

En la Fundación Encuentro deberíamos continuar los trabajos ya publicados en el Informe sobre participación democrática e insuficiente implicación ciudadana en los procesos democráticos, examinando hasta qué punto las TIC ofrecen o no un campo de experimentación deseable en este sentido.

### **El factor proximidad en las políticas públicas**

Aunque de forma desigual, y junto a ciertas inercias de fondo que cuesta superar, en España han cambiado muchos aspectos en la esfera política local durante las dos últimas décadas. Una de las tendencias más relevantes ha sido la progresiva expansión de las políticas públicas municipales. Hoy los gobiernos locales ya no son aquellas Administraciones volcadas casi en exclusiva a un reducido núcleo de funciones básicas (asfaltado, alumbrado, limpieza, disciplina viaria y poco más). Tampoco son ya aquellas instituciones simplemente ejecutoras de decisiones siempre tomadas en niveles superiores de gobierno. Desde la década de los años ochenta ha ido conformándose una agenda local, una oferta de políticas públicas, orientada a construir un cierto modelo de municipio de bienestar. Dicho de otra forma, una dimensión local en el proceso de construcción de los regímenes autonómicos y estatal de bienestar.

Para no llevarnos a engaño, cabe destacar que las agendas locales en España siguen hoy presionadas por dos tipos de limitaciones importantes. Por un lado, las redes escolares y sanitarias, la promoción de la vivienda, la formación profesional y ocupacional y los servicios sociales especializados no son competencia de los municipios. Por otro lado, sufren importantes restricciones financieras. Los poderes locales gestionan hoy en España el 13% o 14% del gasto público, frente al 20% en los países federales de la Unión Europea.

Nos estamos jugando la capacidad de servicio flexible y adaptable a las condiciones de vida reales de los ciudadanos. Esto sólo es posible hacerlo desde la proximidad. Nuestros Informes deberían seguir en el futuro esa evolución que conecta directamente con los temas de Estado de Bienestar, que han sido preocupación dominante en todos los que hemos publicado.

### **Participación política y género**

Existe una constante preocupación en nuestro país y en los países de nuestro entorno por la falta de presencia de la mujer en proporciones no ya exactamente iguales a las de los hombres, sino ni siquiera significativas. Cualquier examen superficial en los niveles de dirección de empresas, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos o instituciones representativas muestra que estamos aún lejos de llegar a esa "significación". Frente a ello, han ido surgiendo iniciativas –algunas formales, otras no tanto– que pretenden incentivar la presencia de la mujer en instituciones, partidos y en la vida pública en general. La famosa "paridad" o el concepto de "cuota" ha estado y sigue estando presente en nuestro panorama democrático.

Existe una abundante labor de investigación en esta materia en los países de nuestro entorno que han analizado este tema (que en absoluto es estrictamente español) para contrastar de forma cuantitativa y cualitativa este problema y plantear propuestas de avance. Sería deseable que, en esa línea de ir consolidando campos de trabajo y análisis, en la Fundación Encuentro pudiéramos tratar en el futuro este tema, para completar los estudios que desde el punto de vista social y laboral hemos dedicado específicamente a la mujer en nuestro Informe.

**Parte Tercera**

---

**CRECIMIENTO Y DESARROLLO**



## Capítulo I

---

# NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA EMPRESA ESPAÑOLA

## I. TESIS INTERPRETATIVAS

### 1. Se necesitan nuevos líderes

En el ámbito empresarial, hemos iniciado el siglo XXI sumidos en la confusión, sin duda acrecentada por los recientes escándalos económicos. Esta situación, que plantea nuevos retos de identidad y adaptación a la empresa, es el resultado de la superposición en el tiempo de dos efectos muy distintos. Por un lado, la explosión de las empresas de la llamada nueva economía. Por otro, la mayor capacidad real de transformación de los modelos de desarrollo de las actividades empresariales, con el soporte de las tecnologías, tanto de las de la información y comunicación (TIC) como de otras.

Actualmente, hacer empresa es hacer sociedad, capitalizando a la persona. La empresa es el lugar de concurrencia de personas creativas que se reúnen para aportar un valor que es apreciado por los grupos de interés que participan en ella –los denominados *stakeholders* (clientes, trabajadores, accionistas, proveedores)– y por la sociedad. La empresa es un ente social en el que cada persona puede y debe aportar su libertad creativa, a partir de los valores de solidaridad, responsabilidad, tolerancia y profesionalidad. Valores que deben articularse a través de los principios culturales sobre los que se asientan las relaciones con los grupos de interés antes citados.

La “creación de riqueza” y su justo reparto es un compromiso de largo plazo con el que la empresa consigue legitimidad para poder seguir existiendo en un determinado contexto económico, social y político. Uno de los aspectos de la crisis actual del capitalismo es precisamente el enfrentamiento y la elección que se produce en la empresa entre los valores sociales emergentes y los valores operativos tradicionales.

La empresa del siglo XXI ha de lograr la transformación de ideas en beneficios, en contraste con la empresa del siglo XX que transformaba los recursos en beneficios. La transformación de ideas en beneficios da lugar a unas nuevas empresas que fundamentan su actividad en la capacidad de integrar el talento y la creatividad individual en una dimensión colectiva. La nueva estructura de estas empresas, basada en las potencialidades individuales y sociales de las personas, impone una nueva forma de entender la propia empresa y de gobernarla.

De nuevo aparece la persona y la organización como referente empresarial. Tal vez lo más importante hasta ahora de la sociedad del conocimiento es el descubrimiento, o la percepción, de que el conocimiento

constituye un activo fundamental en los procesos de creación de valor añadido. El principal problema pendiente es que aún no se han encontrado soluciones efectivas para optimizar la utilización del conocimiento disponible o para mejorar los procesos de producción de nuevos conocimientos.

Si las naciones europeas con un mayor desarrollo industrial se resienten de forma especial del primero de estos males y no consiguen encontrar el remedio, la situación española se ve aún más lastrada por la falta de una cultura empresarial actualizada. Las singularidades del desarrollo de la empresa española en el último medio siglo siguen marcando las carencias y hábitos de la actividad empresarial, y no sólo de las pymes.

El período de autoritarismo político y autarquía económica tras la Guerra Civil española dio como resultado unas empresas pequeñas e ineficientes. En manos del Estado estaban los grandes proyectos; de manera que tanto los empresarios, con aversión al riesgo, como los profesionales desempeñaban el papel de meros comparsas.

Entre 1957 y 1975, etapa que se caracteriza por un “autoritarismo tecnocrático”, la política económica promueve un desarrollo basado en una planificación a largo plazo bajo el paraguas protector del Estado. Gracias a la transferencia de tecnología, las empresas se modernizan y, sobre todo en las grandes, se consolidan centros de poder en los que los empresarios desempeñan un papel importante. El gran salto cualitativo lo dan los profesionales, que se convierten, sobre todo en la década 1965-1975, en los verdaderos protagonistas del desarrollo. Es el momento de los ingenieros. Ellos son los artífices del afianzamiento de sectores tan básicos como la energía, la construcción, los bienes de equipo, etc. El crecimiento de las grandes empresas que componían esos sectores permite a su vez la creación de un tejido de pequeñas y medianas empresas en las que aparece la figura del empresario individual. La tecnología norteamericana y europea, que primero se importa y copia, luego se hace propia y posteriormente se mejora, es el gran motor de este desarrollo. Esto da lugar a que la dirección efectiva de las grandes empresas esté en manos de los profesionales que conocen el “negocio”, que a su vez se mantienen lejos del poder “político-económico” de las mismas.

A partir de 1975, el gran objetivo es el ingreso en la Comunidad Europea con un modelo económico equiparable al de los demás países miembros. A pesar de las dificultades políticas y de las ignoradas crisis del petróleo, las empresas abordan la postergada renovación estructural. Empieza a aparecer, sobre todo en las grandes empresas, la figura del “dirigente-gestor”, que desplaza al “dirigente-conocedor del negocio” de la etapa anterior. En las cúpulas directivas prima más la gestión y el “acercamiento al mundo político” que el conocimiento y la tecnología.

Desde comienzos de los años ochenta, los sectores empresariales se van adaptando al nuevo modelo, que podríamos calificar de “regulación intervenida”, en el que lo financiero prima sobre lo tecnológico. Políticos, empresarios, profesionales y, por tanto, la sociedad entera, aceptan las decisiones tomadas fundamentalmente por los políticos que, derivadas de la llamada reconversión industrial, terminan con sectores básicos (siderometalurgia, naval, grandes bienes de equipo...). Se consolida la figura del “dirigente-gestor”, que representa un papel de gran importancia en las empresas y sectores en crisis. Pero sobre todo se inicia una cultura empresarial, que todavía perdura, donde las variables económicas son las únicas que deciden el desarrollo de las empresas. Empresarios y altos directivos pugnan por el gobierno y la dirección de las empresas, aunque con visiones generalmente cortoplacistas, predominando las cuentas de resultados sobre la productividad, la tecnología...

Habiendo sido enorme el esfuerzo social del país –de las universidades y de las familias, de la formación profesional y de los propios jóvenes– en formación de dirigentes empresariales y profesionales, sin embargo, su participación en la definición de estrategias y en la toma de decisiones va decreciendo. El modelo de profesional “político-gestor” sigue imperando. En una etapa de cierta “liberalización intervenida” surgen los nuevos dirigentes empresariales, paladines del mercado, bajo el “nuevo” mensaje que propugna ante todo “crear valor para el accionista”. En este maremágnum, en el que todo se compra y se vende, el mercado y la globalización justifican por igual éxitos y fracasos. Se olvidan las variables clave que deben servir para la reflexión y la definición de proyectos empresariales en los que la complejidad –entendida como análisis de muchas variables– y no la confusión debería ser la base de las acciones de empresarios y dirigentes profesionales.

El empresario tiene que ser capaz de crearse su propia ilusión para que pueda ser compartida por sus colaboradores y por los distintos grupos de interés que participan de una forma u otra en la vida de la empresa. El líder empresarial tiene que ser un referente que colabore en la formación y despliegue de otros líderes dentro de su propio negocio: liderazgo compartido.

La principal aportación de un líder empresarial es crear y potenciar una cultura en la que la competencia (conocimiento) y los comportamientos (valores) sean las bases del desarrollo del proyecto empresarial. Es preciso ser suficientemente competente en los conocimientos básicos y en los fundamentos y conocer, manejar y controlar las variables clave de cada negocio y en cada ocasión. Sin embargo, este factor básico va perdiendo paulatinamente su prestigio social e intelectual. El líder empresarial tiene un poder ético que debe desarrollar de manera positiva para su empresa, para sus colaboradores, para quienes se relacionan con su negocio y para la so-

ciudad. Los valores de los líderes empresariales están vinculados a los asumidos por la sociedad en la que viven.

## 2. Un nuevo paradigma de empresa y de dirección

El modelo de empresa que parece perfilarse en el horizonte es el de una organización que tiene que seguir estando dispuesta a alcanzar los objetivos económico-financieros en un entorno cada vez más complejo y turbulento, cada día más dinámico y competitivo. Una empresa orientada estratégicamente en su búsqueda de generación de valor y creación de riqueza desde una perspectiva de gestión de largo plazo, en la búsqueda de un desarrollo sostenible. Será una empresa, en suma, capaz de conectar con las nuevas sensibilidades sociales, que sepa gestionar adecuadamente unos activos no tangibles que, con toda probabilidad, son los que van a resultar cada vez más determinantes a la hora de obtener la siempre deseable buena reputación corporativa y la absolutamente imprescindible legitimación social.

Esta nueva empresa –por su propia complejidad y debido a las múltiples conexiones de tipo reticular que habrá de saber establecer y gestionar en el futuro– va a requerir personas con habilidades, con estilos de dirección y liderazgo y con sensibilidades un tanto distintas a las que hasta el día de hoy han conformado el tradicional perfil de los directores y gerentes.

En el marco de una economía abierta y globalizada, la empresa española ha hecho gala de saber adaptarse y competir suficientemente bien en el nuevo escenario. Las empresas españolas se han hecho sin duda más decididas a lo largo de los últimos diez años y se han lanzado con éxito a competir abiertamente en los mercados internacionales. La evolución de las exportaciones es un índice significativo a este respecto. Por ello, el balance de este proceso de evolución en la última década es ciertamente positivo. Aunque aún nos queda el gran reto que suponen los mercados de Asia y de Europa del Este, la presencia en América Latina –y la capacidad para capear el temporal que supuso la crisis de algunos países en los que había grandes intereses económicos de los que era imposible desprenderse– permite concebir esperanzas de que en el inmediato futuro las cosas vayan a discurrir por cauces de expansión, de progreso y de aumento de la riqueza.

También sería deseable que cada vez vayan siendo más las empresas –de todo tipo, tamaño y sector– que decidan entrar en la dinámica de lo que la gestión ética, el buen gobierno y la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) comportan y exigen. Sobre todo es extremadamente necesi-

rio que se vaya asumiendo la necesidad de la emergencia de una nueva forma de hacer negocios y un nuevo paradigma de empresa.

Se trataría de producir un cambio radical de tendencia en los proyectos empresariales, acertando a saber definir correctamente –sin esperar a que lo hagan otros desde fuera– la visión, la misión y los valores; adquiriendo, manteniendo y mejorando el conocimiento que de los aspectos clave de cada proyecto tienen sus emprendedores.

La visión, definida como sueño, objetivo ilusionante y alcanzable dentro de un marco temporal, es importante ejercitarla de modo que el proyecto de empresa se acople a lo que requiere de ella el dinamismo de la sociedad.

La misión en el marco empresarial es saber lo que se sabe hacer de manera excelente, a todos los niveles (personal, familiar, empresarial). Debe tener en cuenta, por una parte, el proceso de maduración de las aplicaciones de las TIC y su efecto en los procesos empresariales; y, por otra, la gran importancia de identificar bien los cambios organizativos necesarios en las empresas, para aprovechar las posibilidades de las TIC y para acoplarse a las transformaciones en la configuración de la sociedad.

Y, por último, los valores son el marco de referencia para la acción y han de ser definidos desde dentro de la organización. La sociedad urge cada vez más la necesidad de actuar en los proyectos empresariales conforme a valores ético-sociales, como la dignidad y unicidad de la persona, la igualdad de oportunidades, el pluralismo, la justicia, la legitimidad..., y siendo asimismo receptivos a los valores emergentes.

En el momento presente, la ética empresarial, la cuestión del gobierno corporativo y el fenómeno de la RSC, impulsadas por razones de muy diversa índole, están empezando a pasar a primer término en la agenda de algunas de las más reputadas y exitosas empresas. La relevancia del tema es, a todas luces, innegable. Dado que es previsible que dicho fenómeno vaya a tener en breve plazo una incidencia directa, no sólo en el modo de gestionar y administrar las organizaciones empresariales, sino también en la configuración de un nuevo paradigma de empresa –se habla con insistencia de la “empresa ciudadana” o *Enterprise Citizenship*–, es muy pertinente abrir espacios de reflexión, articular ámbitos de estudio y estimular líneas de trabajo que permitan la adecuación de nuestras empresas a las nuevas realidades.

### 3. Ética y competitividad

Pero esa misma relevancia y el hecho de que la formulación de una ética empresarial esté empezando a pasar a primer plano, nos plantea la

necesidad de que, cuanto antes, se someta a investigación una cuestión que, hasta ahora, no se ha puesto suficientemente de relieve: la fuerte conexión que existe en la empresa entre ética y nivel de competitividad. Porque la ética no es un simple modelo de relación de la empresa con la sociedad para mostrar una cara más amable, sino que es también un factor de producción más.

Por eso, cuando se habla del comportamiento ético de una empresa, lo primero que deberíamos plantear y debatir es qué se entiende por ética. Porque el mensaje que habitualmente se transmite sobre la ética empresarial parte del supuesto de que los conflictos éticos provienen de actividades fácilmente discernibles como inmorales. Pero la realidad es que, en el entorno en que hoy vivimos, hay que partir de hipótesis distintas. Hay que plantearse que el comportamiento ético de la empresa y del empresario es una cuestión mucho más abierta, que necesita de mucho debate y de mucho análisis.

En todo caso, la actividad empresarial está entrando en una cierta crisis ética a medida que la sociedad empieza a cuestionarse el principio del beneficio. Es decir, cuando la sociedad comienza a percibir que no es cierto que el empresario actúe en el seno de la empresa única y exclusivamente desde la racionalidad económica. Porque la ética es una cuestión que se refiere a valores y normas sociales. Esto es, un conjunto de reglas de conducta que, respondiendo a las distintas sensibilidades de la sociedad, trata en cada momento de evaluar qué acciones son buenas o malas, según los estándares y valores establecidos. Por ello, y antes de profundizar en el análisis, tenemos que entroncar esta realidad en los principios básicos de la economía.

La economía, como campo de actuación de lo macroeconómico, explica que el *homo economicus* siempre busca racionalmente el aumento de su propio beneficio, dejando al margen cualquier otra consideración. Esto quiere decir que el sistema económico ha venido actuando como campo cerrado en sí mismo.

Pero cuando se comienza a percibir lo equivocado que es entender el ámbito de la economía como un espacio cerrado y autónomo, sin conexión con el exterior, es cuando empieza el problema ético. Porque la ética, en un sentido amplio, no tiene más remedio que vincular una actividad económica al conjunto de la actividad social. En palabras de Arrow, "tanto desde el punto de vista de la eficiencia como desde el punto de vista de la justicia distributiva, es necesario recurrir a algo más que al mercado". Y aquí es donde aparece el entorno, que teóricamente es un factor externo a la empresa, pero que en una concepción de verdadera relación social se convierte en factor interno y, por lo tanto, en factor de producción. Esto quiere decir que la ética ya no puede reducirse a no incurrir en acciones que convencionalmente sean inmorales, sino que se convierte en algo mu-

cho más importante, que se refiere a la obligación que tiene el empresario de facilitar una mejora del entorno o impedir que éste empeore y de contribuir al incremento del bienestar de la sociedad.

A partir de esta interpretación, se está desarrollando otra tesis. Porque no basta con decir que el quehacer económico tiene una función social buena que cumplir, aquí y ahora. Hay mucho más, que se esconde detrás de un horizonte más amplio, tanto espacial como temporal. Estamos hablando de las obligaciones para con sujetos que no nos son cercanos ni en el tiempo ni en el espacio. Es decir, una ética de la lejanía de la empresa, que también existe. Y en este sentido, la ética ya no comprende exclusivamente las virtudes clásicas como la justicia, la verdad o la lealtad, sino que también integra un principio de “responsabilidad”, que nos debería llevar a abstenernos de aquellas acciones, o de llevar a cabo aquellas otras, de cuyas consecuencias nos responsabilizamos también, aunque sea por falta de previsión, que afecten a sujetos que no sean cercanos ni en el espacio ni en el tiempo.

Relacionado con la ética, encontramos otro factor con una indudable influencia en la actividad empresarial: la confianza, un concepto ampliamente estudiado por Francis Fukuyama. Respecto a la empresa afirma: “Ciertas sociedades pueden ahorrar mucho en los costes de transacción porque, en sus interacciones, los agentes económicos confían los unos en los otros y, por tanto, pueden ser más eficientes que los de otras sociedades con bajo nivel de confianza, que precisan contratos detallados y mecanismos jurídicos para su aplicación”. Por esto, la falta del factor “confianza-ética” en un sistema empresarial eleva los precios de los suministradores e introduce importantes niveles de ralentización en el crecimiento del Producto Interior Bruto de estas sociedades. En consecuencia, se justifica que este concepto, el de “confianza-ética”, deba ser considerado como un factor de producción.

Y es significativo que cada día sea mayor el convencimiento de que exista una relación directa entre el nivel de desarrollo de un país y estos conceptos, especie de activos invisibles que se tejen en torno a la cuestión de la ética. En última instancia, los valores éticos de una colectividad parecen constituir un activo, no por intangible menos valioso que los tradicionalmente conocidos para el desarrollo económico y para el bienestar de una sociedad. Sin embargo, exactamente lo que es y representa esta conexión es una cuestión insuficientemente estudiada y que presenta un reto a los investigadores.



## II. RED DE LOS FENÓMENOS

Las coordenadas en las que en el día de hoy hay que inscribir a la empresa española, y a las que ésta habrá de adaptarse si de veras pretende sobrevivir con éxito en un entorno cada vez más complejo y dinámico, afectan no sólo a la gestión empresarial sino a la propia manera de entender la razón de ser de la empresa. Si siempre ha sido necesaria esa adaptación, hoy es crucial en el marco de una economía crecientemente competitiva e inevitablemente globalizada. Se ha acelerado el cambio en el modo de dirigir y administrar las empresas, en la forma de interpretar la interacción empresa-sociedad, en el lugar que le va correspondiendo al Estado en tanto que regulador y ordenador del contexto económico-político...

En anteriores Informes hemos tratado con cierto detalle algunas facetas de la situación de las empresas españolas. En el Informe *España 1995* estudiábamos la actividad empresarial del Estado en el contexto de crecientes privatizaciones. Y en el *Informe España 1997* abordábamos la internacionalización de las empresas españolas.

En este momento nos interesa, si se nos permite decirlo en términos marineros: por un lado, reflejar cómo nuestras empresas han doblado el cabo del siglo XXI; por otro, tomar nota de cuáles son los aires que soplan hoy en el mar proceloso de la globalización; y, finalmente, anticipar qué rumbo sería deseable en la nueva singladura de la inevitable competitividad. Dicho en lenguaje más llano, proponemos al lector una reflexión para tomar el pulso a la situación y subrayar algunos de los cambios que las empresas españolas han ido asumiendo, sobre todo en la última década. Para elaborar a partir de coordenadas reales algunas perspectivas estratégicas empresariales o anticipar ciertas pistas de avance no estará de más referirnos a la herencia y al entorno: a la evolución empresarial de los últimos diez años y a la actual situación del entorno competitivo –aun esquemáticamente descrita–. Pero lo que importa es acertar a dibujar desde ahí cuáles son los retos más probables y cuáles las posibilidades más firmes que, sin duda, se abren en el horizonte del inmediato futuro.

El primero de los tres apartados del estudio busca fijar mínimamente las coordenadas y describir a grandes trazos el contexto macroeconómico del desarrollo empresarial español más reciente.

En segundo lugar, el foco de análisis se dirige a la propia realidad de las empresas para sugerir de forma indicativa cuáles podrían ser consideradas las líneas maestras y las tendencias principales de su evolución. Dos son las características más relevantes de todo el proceso que nos ocupa: la salida de nuestras empresas a competir fuera de los mercados nacionales

y la puesta en manos de la iniciativa y gestión privadas de lo que en otros tiempos había adoptado la forma de empresa pública. Ahora bien, dado que estas temáticas ya han sido objeto de estudio monográfico en años anteriores, nuestra tarea será actualizar, muy someramente, los principales indicadores.

El tercer bloque temático, por más novedoso, merece un tratamiento más pausado. Por un lado, hemos de abordar aspectos internos de la empresa, más propios de la inmediatez de la administración y del gobierno corporativo. En los últimos años se han cuestionado especialmente las delicadas relaciones entre los que tienen la propiedad o el gobierno del proyecto empresarial y sus profesionales y directivos. Por otro lado, hemos de dar cuenta del modo en que las propias empresas empiezan a reaccionar, una vez van tomando conciencia de sí mismas y del nuevo papel que la sociedad les está demandando cada vez con mayor fuerza, en línea con el nuevo fenómeno de la Responsabilidad Social Corporativa.

Estos aspectos, fuertemente interrelacionados, deberán pasar a ser vistos como los ámbitos en los que seguramente más se va a tener que seguir profundizando en los próximos años, toda vez que –y ésta es la hipótesis principal de este trabajo– desde ellos se habrá de ir articulando un nuevo modelo de empresa, ya emergente; en sintonía con ellos, se deberá institucionalizar una forma de gestión empresarial más compleja; y, en definitiva, al aire de las nuevas demandas sociales, tendrá que ir encontrando acomodo y lugar el nuevo perfil de quienes asuman la responsabilidad de dirigir las empresas en el inmediato futuro.

## **1. Contexto internacional**

### *1.1 La Unión Económica y Monetaria*

El entorno macroeconómico más reciente, el que envolvió a la empresa española durante la década 1993-2003, estuvo marcado por un proceso complejo y exigente, cuya clave de bóveda, sin duda alguna, hay que situar en la Unión Económica y Monetaria (UEM). Nuestro país logró entrar por derecho propio a formar parte de la UEM, no sin tener que hacer previamente un verdadero esfuerzo político-económico para cumplir con unos criterios de convergencia no siempre fáciles ni abordables aun en coyunturas propicias. Baste comparar la situación macroeconómica y los valores que ofrecía España respecto a los criterios de convergencia en 1993 con los que presentaba a finales de 1997 y su evolución posterior (tabla 1).

Nuestra entrada en la UEM tenía ventajas e inconvenientes, si bien entre los empresarios se dejaba traslucir un evidente optimismo que ten-

Tabla 1 – Evolución de los criterios de convergencia en España. 1993-2003

	Inflación (1)	Déficit (2)	Deuda (2)	Tipos de interés (3)
1993	4,6	7,0	60,1	10,2
1997	1,9	3,2	66,6	6,4
1999	2,2	1,2	63,1	4,7
2002	3,6	-0,1	53,8	5,0
2003 (4)	3,2	-	-	4,1

(1) Los datos de 1993 corresponden al IPC nacional y el resto al IPC armonizado. (2) Porcentaje respecto al PIB. (3) Tipos de interés de los bonos a 10 años. (4) Datos del mes de noviembre.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, varios números.

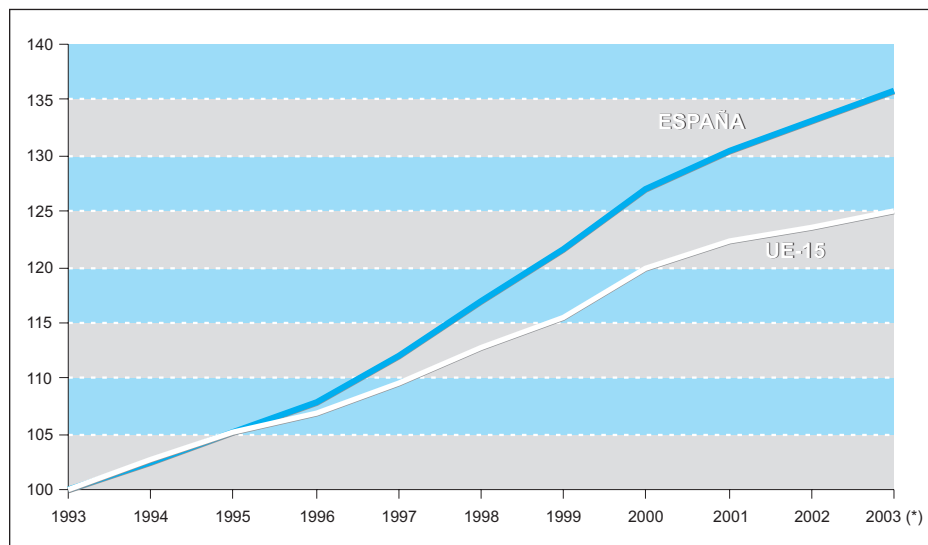
día a hacer primar las luces sobre las sombras. En cualquier caso, y considerando otras variables como la evolución del Producto Interior Bruto (PIB) o la disminución de la tasa de paro a lo largo de la década, las ventajas de la incorporación a la moneda única fueron mayores que los inconvenientes. En efecto, si en el cuarto trimestre de 1993 había un 23,9% de parados, en el mismo período de 2002 esta cifra había disminuido al 11,45% y en 2003 descendía unas décimas más hasta situarse en el 11,2%. Historia distinta –y hasta cierto punto controvertida– sería investigar el valor cualitativo de los contratos y la estabilidad del empleo. No obstante, hay que reconocer la innegable disminución del paro en los últimos años, al margen de la siempre difícil tarea de cuantificación, a pesar de que desde 1999 se hayan puesto en práctica criterios estadísticos más restrictivos a la hora de definir qué cabe considerar por desempleo e independientemente de que el paro azote con mayor violencia a unas regiones españolas que a otras.

Por otra parte, los bajos tipos de interés de la euro-zona contribuyeron a ahorrarle a la Administración española sustanciosas sumas de dinero a la hora de saldar la deuda pública previamente contraída. Algo parecido ocurrió respecto al modo en que las crisis internacionales afectaron y fueron asimiladas por la economía española. En tal sentido, cabría decir que las dificultades sufridas por ciertos países de América del Sur en donde bastantes empresas españolas tienen importantes intereses –a tono con el paralelo proceso de internacionalización– se hicieron sentir de manera mucho menos traumática que si hubieran tenido lugar en tiempos en los que España no formaba parte de la UEM.

El PIB español, medido en euros corrientes, pasó de 425.936 millones en 1993 a 651.641 millones en el año 2001 –último del que hemos podido encontrar datos definitivos–, lo que supone un incremento del 53%. En el mismo período, la Unión Europea pasó de 6.043.394 millones de euros a 8.827.067 millones de euros, con un incremento del 46,1%.

Así pues, tal como se refleja en el gráfico 1, España ha conocido un importante proceso de crecimiento y desarrollo a lo largo de la década

**Gráfico 1 – Evolución del PIB en euros constantes de 1995. En números índice. Base 1993=100. 1993-2003**



(\*) Datos estimados.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Annuaire Eurostat 2003*, Luxemburgo, 2003; y Eurostat, *Eurostatistiques*, varios números.

1993-2003. Dicho crecimiento, por encima siempre de la media del resto de los países comunitarios, ha de ser visto, sin ningún género de dudas, como un claro exponente y un buen índice del vigor del tejido empresarial español.

Por tanto, no es casual que en diciembre de 2001 Moody's Investors Services, la prestigiosa agencia internacional de *rating*, ascendiera a España de una calificación de Aa2 a otra superior de Aaa, lo que nos sitúa junto a países como Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Liechtenstein, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos. Tampoco lo es que a finales de noviembre de 2003 se empiece a hablar con fuerza y fundamento de que nuestro país podría formar parte pronto del llamado Grupo de los Ocho.

## 1.2 Ampliación de la Unión Europea

Aunque España entró en un período de crecimiento más lento a partir del año 2001, según las previsiones macroeconómicas que maneja el Ministerio de Economía, parece muy probable que la economía continúe creciendo a un ritmo más rápido que el del resto de los países comunitarios. Con ello se iría cerrando la brecha aún existente entre el PIB per cápita español y el de la media de la Unión Europea.

Por otro lado, a pesar de que las exportaciones se ralentizaron en 2002, han repuntado en 2003, al tiempo que lo hacía también la demanda interna.

Con todo, existen dos problemas que están limitando la capacidad de expansión de la economía española: una productividad más baja de lo que sería deseable y una inflación que –como ya hemos indicado– está tradicionalmente por encima de la media de los países comunitarios. Por lo que respecta a la baja productividad del sistema empresarial español, estamos invirtiendo en I+D en torno a la mitad de lo que destinan la media de los países comunitarios. Y en cuanto a las tecnologías de la información y la comunicación, el camino que nos separa de nuestros vecinos es aún mayor. Éstos son, pues, algunos de los puntos negros del panorama en el que se inscribe la acción empresarial española en este momento. Una tarea de todos, de la Administración y de la iniciativa privada, es intentar superar los escollos, para poder seguir progresando y desarrollándonos en lo económico y en lo social como se ha venido haciendo en los últimos diez años.

Un aspecto que merece ser destacado es el que hace referencia al impacto que la ampliación de la Unión Europea tendrá sobre el entorno económico nacional –infraestructuras incluidas– e internacional en el que las empresas españolas operarán en el próximo futuro<sup>1</sup>. Con la entrada de nuevos países del este de Europa, el volumen de fondos comunitarios –fondos estructurales, fondos de cohesión– hacia España sufrirá una merma considerable, toda vez que los nuevos miembros tienen una economía más precaria y necesitarán ser apoyados para poder converger hacia parámetros similares a los de los demás miembros de la Unión Europea. De hecho, podría darse la circunstancia de que España pasara de ser el principal beneficiario en términos absolutos de los fondos estructurales y de cohesión –como era en 2000– a tener que aportar recursos para financiar a los nuevos socios. La cantidad de dinero que está en juego es muy elevada.

Téngase presente, por ejemplo, lo que puede ocurrir con las llamadas regiones Objetivo 1, aquellas que tienen un PIB per cápita inferior al 75% del de la media de la Unión Europea. A día de hoy, están formalmente en esta situación Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Ceuta, Extremadura, Galicia, Melilla y Murcia. El PIB per cápita de estas regiones en 1999 era del 66,5% respecto al PIB de la media europea, lejos del 75% fijado como umbral mínimo.

Al margen de lo que se recibe, vía FEOGA, en relación con la Política Agraria Común, según la distribución de los fondos estructurales pre-

---

<sup>1</sup> Véase Martín, C. *et al.*, *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*, Colección Estudios Económicos, n. 27, La Caixa, Barcelona, 2002.

vista para el período 2000-2006, España debe recibir 56.205 millones de euros, en torno al 26% del total de los fondos estructurales, desglosados del siguiente modo: 11.160 millones de euros (61% del presupuesto total para esta política) en concepto de fondos de cohesión y 38.096 millones de euros (28% del total presupuestado para toda Europa) por la existencia de nuestras regiones consideradas Objetivo 1. Este tipo de subvenciones, por lo demás, va dirigido principalmente a favorecer la mejora de las infraestructuras y al apoyo financiero de proyectos empresariales que estimulen el desarrollo regional.

Pues bien, la entrada de los 10 nuevos integrantes en 2005 supondría que, automáticamente y por puros efectos estadísticos, la media del PIB per cápita español pasase del 83% respecto a la media actual de la Europa de los 15 en 2002 a equivaler al 94% respecto a la Europa de los 25. Por consiguiente, si no se modificaran los criterios de reparto, contando con las estimaciones basadas en el número de habitantes y asumiendo las previsiones del PIB, España sólo tendría tres regiones Objetivo 1 (Andalucía, Extremadura y Galicia) y perdería buena parte de la ayuda que en estos momentos está recibiendo.

Desde otro punto de vista, la ampliación de la Unión Europea tendrá también repercusiones respecto a las inversiones extranjeras y a las importaciones y exportaciones. Es previsible que las exportaciones de los nuevos socios hacia España sean mayores y crezcan a un ritmo más rápido que nuestras exportaciones hacia ellos, haciendo virar el actual superávit comercial que España tiene con estos países hacia un déficit más que previsible. Por lo que respecta a la inversión, el panorama aún puede ser más llamativo, pues los menores costes laborales unitarios de estos países, unido a su ubicación geográfica en el centro de Europa y a una nada despreciable cualificación de su capital humano, pudieran hacer de ellos un destino más atractivo que España para que los capitales extranjeros invirtieran. Las tensiones hacia esa relocalización son ya perceptibles.

Éste es, a grandes rasgos, el escenario europeo en el que las empresas españolas van a tener que competir en los próximos años. Aunque no se describe de manera completa el entorno, conviene no perderlo de vista en absoluto.

## **2. Dos procesos importantes**

Como indicábamos al principio de estas páginas, este segundo bloque temático de nuestra exposición no busca sino recordar lo ya conocido –dando algunas referencias actualizadas– respecto, por una parte, al fenómeno de la internacionalización de la empresa española y, por otra, al paralelo proceso de privatización de las empresas públicas.

## 2.1 Internacionalización

Constatábamos en nuestro *Informe España 1997* que las empresas españolas no tenían más remedio que lanzarse de manera decidida a competir abiertamente en el mercado global, en un mundo cada vez más y mejor interconectado, con fronteras cada vez más débiles y con oportunidades por explotar en mercados aún casi vírgenes. Cerrábamos entonces nuestras consideraciones encareciendo la conveniencia de que las empresas, atentas al entorno, fueran adaptando sus estrategias a la competitividad internacional, teniendo en cuenta parámetros como los siguientes: tecnología, costes, mercados, finanzas, recursos humanos, información. Todo ello sin desprestigiar el apoyo que debería esperarse de las Administraciones Públicas, a través de una adecuada política industrial, no concebida a la vieja usanza proteccionista, sino más bien como facilitadora de la adaptación de nuestras empresas a unas nuevas reglas del juego, que requieren explícitamente una orientación internacional, tanto de los procesos de gestión como, sobre todo, en las mentalidades de los directivos.

Aproximarnos brevemente al proceso de internacionalización de la empresa española<sup>2</sup> en el período 1993-2003 exige fijar la atención en dos ámbitos complementarios. Por un lado, hay que analizar la evolución del comercio exterior –exportaciones e importaciones– y, por otro, hacer referencia al paralelo proceso de inversión española directa en el exterior.

### Evolución del comercio exterior

A partir de las exportaciones y las importaciones totales de bienes y servicios en términos porcentuales respecto del PIB, se comprueba que la economía española ha sido capaz de transformarse a lo largo de la pasada década en una de las economías más abiertas del mundo. Según datos de la OCDE, si en 1970 el porcentaje de esa suma era de poco más del 26%, en el año 2000 superaba el 62%. España se situaba, en este indicador, por encima de países como Francia o Italia.

Los datos de la tabla 2 –referidos solamente a la evolución de las importaciones y las exportaciones de bienes– corroboran que el porcentaje de las exportaciones de bienes era en 1993 de algo menos del 13%, en 1997 llegaba al 18,6% y en los tres primeros trimestres del año 2003 estaría por encima del 18%. Esto avala las afirmaciones anteriores respecto a la tendencia y la evolución de las exportaciones de las empresas españolas en los últimos tiempos.

---

<sup>2</sup> Un trabajo muy interesante al que puede acudir el lector interesado en ampliar lo dicho aquí de manera sucinta es Chislett, W., *The Internationalization of the Spanish Economy*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2002.

**Tabla 2 – Evolución de las importaciones y exportaciones de bienes y de la tasa de cobertura. En millones de euros corrientes. 1993-2003**

	PIB	Importaciones	Exportaciones	% de exportaciones sobre PIB	Tasa de cobertura
1993	366.332	60.889	46.606	12,7	76,5
1994	389.525	74.217	58.877	15,1	79,3
1995 (1)	437.787	86.054	68.654	15,7	79,8
1996	464.251	92.770	77.717	16,7	83,8
1997	494.140	107.981	91.760	18,6	85,0
1998	527.975	119.229	97.902	18,5	82,1
1999	565.419	135.866	103.343	18,3	76,1
2000 (2)	609.734	166.138	123.100	20,2	74,1
2001 (3)	653.289	171.691	128.672	19,7	74,9
2002 (3)	696.208	172.789	130.814	18,8	75,7
2003 (4)	550.492	134.788	101.499	18,4	75,3

(1) A partir de 1995 el PIB está calculado según la metodología del nuevo Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95) por lo que la serie no es homogénea. (2) Datos provisionales. (3) Datos avance. (4) Datos avance de los tres primeros trimestres.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; INE, *Contabilidad nacional de España*, varios años; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números.

Como es sabido, el proceso liberalizador de la economía española, tímidamente iniciado en los años sesenta y setenta, se aceleró de forma considerable a mediados de los años ochenta, con ocasión de la entrada de España en la entonces llamada Comunidad Económica Europea. Además, se produjo una evidente ampliación de la gama de productos y servicios exportados. A la tradicional exportación de productos agrícolas vinieron a sumarse con creciente importancia los productos tecnológicos. Según datos de la OCDE<sup>3</sup>, hasta 1999 la llamada tecnología medio-alta (máquinas eléctricas, vehículos de motor, productos químicos –excluidos los farmacéuticos–, equipos de transporte, etc.) suponía algo más del 47% de la cuota total de las exportaciones españolas.

La misma conclusión cabe extraer de la evolución de la distribución de las exportaciones por tipo de producto, bien sea en porcentaje (tabla 3), bien en volumen total de dinero (tabla 4). Aunque los porcentajes respecto al total ofrecen una estructura bastante similar anualmente, resulta significativo el hecho de que el crecimiento en millones de euros ha sido muy importante: de los 46.600 millones de euros en 1993 hemos pasado a los 137.815 contabilizados para el año 2003.

<sup>3</sup> OCDE, *Tableau de bord de l'OCDE de la science, de la technologie et de l'industrie*, París, 2001.



Tabla 3 – Evolución de las exportaciones por tipo de producto. En porcentaje. 1993-2003

	1993	1995	2000	2003
<b>Bienes de consumo</b>	<b>41,4</b>	<b>42,2</b>	<b>40,0</b>	<b>41,4</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	13,1	12,7	11,4	12,6
Otros bienes de consumo	28,3	29,5	28,5	28,8
Automóviles	16,2	16,8	15,3	14,6
Productos energéticos	0,4	0,3	0,5	0,3
Resto	11,7	12,4	12,8	13,9
<b>Bienes intermedios</b>	<b>44,7</b>	<b>45,1</b>	<b>46,7</b>	<b>46,4</b>
Productos de la agricultura, silvicultura y pesca	2,0	1,6	1,5	1,9
Productos energéticos intermedios	2,4	1,4	3,1	2,7
Productos industriales intermedios	40,3	42,1	42,1	41,8
<b>Bienes de capital</b>	<b>13,9</b>	<b>12,7</b>	<b>13,3</b>	<b>12,3</b>
Maquinaria y otros bienes de equipo	8,0	8,3	7,9	7,3
Estructuras metálicas y calderería	0,6	0,3	0,4	0,4
Maquinaria	7,4	8,0	7,6	6,9
Material de transporte	4,5	3,5	4,3	3,9
Terrestre no ferroviario	1,7	2,3	3,0	3,0
Ferroviario	0,0	0,1	0,1	0,2
Naval	1,8	0,7	0,8	0,6
Aéreo	0,9	0,4	0,4	0,1
Otros bienes de capital	1,5	0,9	1,1	1,1

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

Desde otro punto de vista, y según la Organización Mundial del Comercio, el porcentaje de las exportaciones españolas respecto al total de las exportaciones de mercancías a escala mundial equivalía a algo menos del 2% en el año 2001, lo significa que España ocupaba el puesto 16 en dicha escala. Esta posición, según la misma fuente, mejoraba cuando se analizaba lo correspondiente al sector servicios, donde nuestro país estaba en el séptimo lugar del mundo, con casi el 4% de esas exportaciones en su haber.

Si analizamos la distribución geográfica de las exportaciones de las empresas españolas, la Unión Europea es la receptora mayoritaria de los bienes y servicios españoles, constituyendo Portugal un caso muy significativo. Según datos del año 2003, Portugal recibió el 9,6% del total de las exportaciones de la industria española –téngase en cuenta que en 1985, al tiempo del común ingreso en la Comunidad Europea, era sólo del 2,2%-. Desde los primeros años noventa, España es, junto a Alemania, el principal suministrador de bienes y servicios para Portugal.

**Tabla 4 – Evolución de las exportaciones por tipo de producto. En millones de euros. 1993-2003**

	1993	1995	2000	2003
<b>Bienes de consumo</b>	<b>19.294</b>	<b>28.970</b>	<b>49.179</b>	<b>57.001</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	6.090	8.746	14.052	17.352
Otros bienes de consumo	13.204	20.224	35.127	39.649
Automóviles	7.542	11.565	18.805	20.090
Productos energéticos	203	176	621	437
Resto	5.459	8.483	15.700	19.122
<b>Bienes intermedios</b>	<b>20.822</b>	<b>30.939</b>	<b>57.505</b>	<b>63.908</b>
Productos de la agricultura, silvicultura y pesca	947	1.067	1.878	2.553
Productos energéticos intermedios	1.118	947	3.839	3.697
Productos industriales intermedios	18.757	28.925	51.788	57.658
<b>Bienes de capital</b>	<b>6.484</b>	<b>8.746</b>	<b>16.416</b>	<b>16.906</b>
Maquinaria y otros bienes de equipo	3.705	5.731	9.778	10.053
Estructuras metálicas y calderería	263	217	478	500
Maquinaria	3.442	5.514	9.300	9.553
Material de transporte	2.076	2.389	5.238	5.378
Terrestre no ferroviario	773	1.605	3.635	4.071
Ferroviario	19	47	157	266
Naval	843	452	1.014	878
Aéreo	440	285	431	163
Otros bienes de capital	703	626	1.400	1.475
<b>Total</b>	<b>46.600</b>	<b>68.654</b>	<b>123.100</b>	<b>137.815</b>

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

Como se puede comprobar si se lleva a efecto la relación porcentual a partir de los números reflejados en la tabla 5, en 1993 las exportaciones españolas hacia los países de la Unión Europea constituían poco menos del 69% del total; en 1997, la proporción subía unas pocas décimas (69,4%); y a finales de 2003 estaríamos hablando de un 71,1% del total.

Aunque la tendencia sigue *in crescendo* lentamente, convendría subrayar que las empresas españolas tienen aún muy buenas oportunidades que aprovechar en mercados emergentes, tanto asiáticos como dentro de la propia Europa. Esto, en línea con una de las tesis finales de nuestro *Informe España 1997*, es de aplicación tanto para las grandes empresas como para las pequeñas y medianas, que deben tratar de adaptarse a las nuevas realidades y decidirse a competir en el mercado internacional. De hecho, se observa una prometedora evolución de la tendencia, como refleja el gráfico 2.

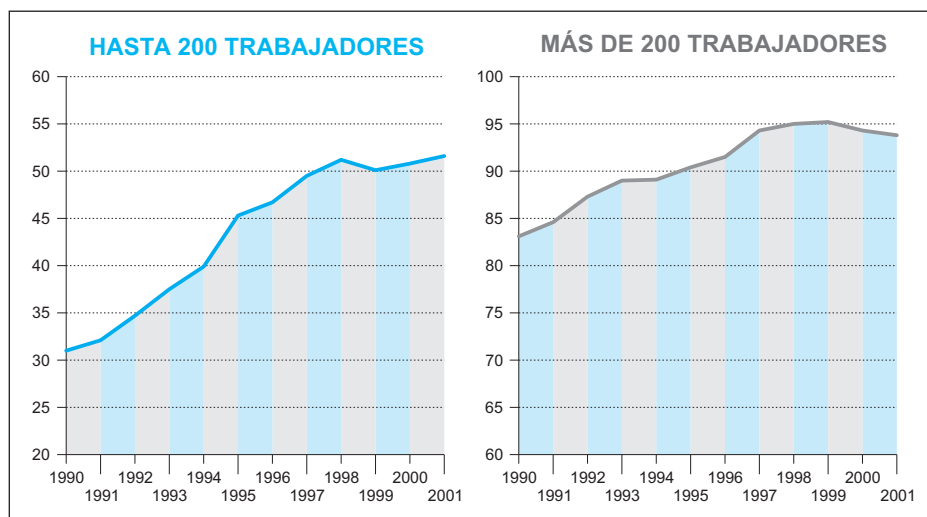
Tabla 5 – Evolución de las exportaciones por áreas de destino. En millones de euros. 1993-2003

	UE-15	Suiza, Islandia, Noruega y Liechtenstein (1)	Resto de Europa	Estados Unidos y Canadá	Japón	Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica (2)	Resto	Total
1993	32.142,8	966,6	1.616,0	2.514,2	431,8	219,8	8.715,0	46.606,2
1994	41.573,2	925,0	1.945,1	3.235,6	791,2	386,8	10.020,2	58.877,2
1995	49.666,9	1.219,4	1.266,0	4.351,5	943,9	467,2	10.739,2	68.654,1
1996	55.161,6	1.202,3	1.586,2	5.315,8	932,4	500,8	13.017,7	77.716,9
1997	63.637,2	1.382,1	2.164,3	6.951,0	961,5	649,8	16.014,6	91.760,4
1998	69.578,0	1.712,6	4.981,5	4.562,1	893,3	379,3	15.795,6	97.902,4
1999	74.041,2	1.669,7	4.982,6	4.974,6	1.100,5	365,8	16.208,9	103.343,3
2000	85.734,1	1.836,5	7.487,1	6.558,7	1.210,4	392,2	19.880,5	123.099,5
2001	90.615,0	1.929,9	7.213,5	6.198,3	1.230,2	445,4	21.039,7	128.672,0
2002	92.273,0	1.820,9	8.319,6	6.399,0	1.041,8	535,9	20.423,8	130.814,0
2003	97.923,6	1.968,1	9.155,9	6.311,9	997,7	577,4	20.880,7	137.815,3

(1) Hasta 1995 no se incluye Liechtenstein. (2) A partir de 1998 se contabilizan sólo las exportaciones a Australia.

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

Gráfico 2 – Evolución de la proporción de empresas exportadoras por tamaño. 1990-2001



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fundación SEPI, *Encuesta sobre estrategias empresariales*, varios años, en [www.funep.es/PIE/ESEE/esee1.htm](http://www.funep.es/PIE/ESEE/esee1.htm).

## Inversiones españolas en el exterior

Como decíamos, otro de los indicadores relevantes para estudiar la evolución de la internacionalización de la empresa española a lo largo de la última década es la inversión directa en el extranjero.

En tal sentido, se constata una enérgica estrategia expansiva hacia los mercados exteriores por parte de las grandes compañías españolas (tabla 6). Según la United Nation Conference on Trade and Development (UNCTAD), en el año 2001 España era el octavo mayor inversor del mundo en otros países, por encima de Italia y de Alemania.

Las áreas geográficas hacia las que principalmente se canalizaron las inversiones a lo largo de los diez últimos años son, por este orden, América Latina y Europa.

Al igual que en el epígrafe anterior se indicaba la presencia de nuevos retos y oportunidades en mercados emergentes, hay que señalar que las inversiones españolas en los países de la Europa del Este son en este momento mínimas y tal vez sería conveniente que nuestras empresas consideraran la posibilidad de dirigirse hacia allí. Esta estrategia, entre otros aspectos, quizá pueda paliar los preocupantes efectos que podrían derivarse de la ampliación de la Unión Europea.

El caso de América Latina merece una consideración aparte. Hay una serie de factores que explican el fenómeno, inaudito hasta entonces, de la inversión española directa en esta zona a lo largo de la pasada década.

**Tabla 6 – Evolución de las inversiones de España en el exterior. En miles de euros. 1993-2002**

	Inversión neta total (1)	Inversión bruta efectiva	Inversión bruta efectiva total (2)	Inversión total registrada (3)
1993	706.266	1.825.622		1.879.142
1994	3.103.987	4.231.173		4.453.507
1995	1.607.514	4.756.843		5.168.227
1996	3.358.835	4.961.668		6.476.109
1997	9.317.765	10.747.506		11.146.937
1998	12.373.511	15.359.439		18.839.769
1999	42.059.329	51.260.371		62.020.931
2000	48.476.974		56.713.338	77.643.273
2001	37.037.754		43.074.580	63.290.151
2002	26.594.951		37.472.021	66.081.339

**Notas:** Cifras provisionales. Incluye las inversiones directas en valores negociables. (1) Inversión registrada menos desinversión registrada en el período. (2) Inversión bruta registrada descontadas las adquisiciones de acciones y participaciones de sociedades españolas a otros no residentes y las contabilizaciones múltiples de la misma inversión consecuencia de las reestructuraciones de grupos empresariales en el extranjero. (3) Hasta 1999 se corresponde con la variable inversión bruta registrada.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo.

da. Por un lado, las políticas liberalizadoras y las privatizaciones de empresas españolas –algunas de ellas importantes monopolios– crearon un nuevo escenario que obligó a muchas de estas compañías a plantearse estrategias de adaptación a un mercado global y a un entorno más complejo y competitivo, viendo una oportunidad atrayente en América Latina. Pues, en efecto, también allí se estaban acometiendo procesos liberalizadores y de privatización que ofrecían interesantes posibilidades de inversión (vía participación, alianza estratégica o adquisición) en busca de sinergias, mediante la entrada, el posicionamiento y ulterior expansión. En esta misma línea, en buena parte de aquellos países existía y sigue existiendo una ingente necesidad de financiación para hacer frente a la construcción de infraestructuras. Esto explica la gran presencia española en los sectores eléctrico, energético y de telecomunicaciones.

Entre las empresas españolas con mayores intereses e inversiones en la región destacan: Repsol-YPF, Telefónica, Endesa, Iberdrola, Gas Natural, ACS-Dragados y Sol Meliá. Junto con, naturalmente, los grandes bancos: SCH, primer grupo bancario en América Latina, y BBVA, líder en la gestión de fondos de pensiones en la región.

Teniendo en cuenta el volumen de negocios implicado, uno de los fenómenos que mayor impacto causó en los pasados años 2001 y 2002 fue la crisis político-económica sufrida por Argentina. Repsol-YPF, Telefónica, Endesa, SCH y BBVA tuvieron sensibles pérdidas en sus cuentas anuales y en los balances consolidados debido a esta circunstancia. Según datos de las Cámaras de Comercio<sup>4</sup>, está previsto que América Latina supere en términos generales de manera decidida la crisis para el ejercicio 2004. Según los indicadores que las Cámaras manejan (cifra de negocio, ventas internas, exportaciones, empleo e inversión), la modesta recuperación iniciada en la última parte del año 2003 se consolidará a lo largo de 2004. Las perspectivas, pues, para las empresas españolas vuelven a ser atractivas.

## 2.2 Privatización

El papel del Estado en la economía ha sido y sigue siendo objeto de diversos planteamientos teórico-doctrinales en la ciencia económica, así como de variadas y cambiantes concreciones prácticas. Como es sabido, del liberalismo extremo y furibundo de muchos políticos y economistas del siglo XIX se pasó a un modelo más decididamente intervencionista como modo de hacer frente a la penosa crisis del capitalismo tras el crac de 1929

---

<sup>4</sup> Véase Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, *Perspectivas empresariales en Iberoamérica para 2004*, en [www.camaras.org](http://www.camaras.org). Se trata de una encuesta de opinión realizada a finales de 2003 a 4.254 empresas de 14 países iberoamericanos.

y la larga etapa de recesión posterior. El fenómeno se acentuó sobre todo con los trabajos de Keynes y con ocasión del diseño en Bretton Woods del nuevo orden económico para después de la guerra. La aparición del Estado de Bienestar contribuyó también a que el Estado no sólo ejerciera como providente (prestador y gestor de servicios a los ciudadanos), sino sobre todo a reforzar el sesgo intervencionista, mediante la propiedad y gerencia de empresas de titularidad pública.

Por lo que respecta al Estado de Bienestar, en los años setenta se deja sentir con fuerza un conflicto de hondo calado: por una parte, la multitud de responsabilidades que el Estado había ido asumiendo y la necesaria contrapartida fiscal que el fenómeno tenía, provocada por la escasez de recursos disponibles para atender a las crecientes funciones y expectativas del Estado de Bienestar, daban como resultado que el déficit público se disparara y la presión fiscal subiera; por otra, la eficiencia en la prestación de servicios parecía ser manifiestamente mejorable si se ponía en manos privadas, supervisando el Estado, desde su función subsidiaria, todo lo que fuere menester.

Empezaban a correr, pues, malos tiempos para la actividad directa del Estado en materia de prestación de servicios, por muy deseables que se presentaran en el marco de las aspiraciones del Estado de Bienestar.

Atención especial requerían las empresas públicas: organizaciones o instituciones cuya propiedad estaba bajo control de la Administración, a la que le correspondía nombrar el equipo directivo y que solía intervenir en las decisiones estratégicas de la gerencia empresarial. En principio, las empresas públicas –ya hubieran respondido en su génesis a cuestiones de tipo económico, ya fueran debidas a otro tipo de consideraciones políticas o sociales– solían constituirse para conseguir una serie de objetivos de interés “público”. Y pretendían hacerlo ajustándose a las reglas de juego del mercado –maximizar beneficios/minimizar costes–, lo cual era campo abonado para la aparición de conflictos entre los objetivos económicos y los públicos.

La privatización de la empresa pública en España, que buscaba frenar el crecimiento del sector público, empezó a tomar consistencia en los años ochenta y se aceleró tras la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea (desregulaciones de los mercados, privatizaciones). Pero es a partir de 1992 cuando se lleva a efecto de manera sistemática y planificada la privatización de las empresas. Antes, entre 1985 y 1992, se habían ido vendiendo empresas, en función de las oportunidades que se iban presentando y desde entonces ha continuado su evolución, con la progresiva reducción de la actividad económica directa del Estado.

En 1992, las participaciones del INI en empresas que podían ser gestionadas bajo los criterios de economía de mercado se transfirieron a una sociedad anónima, Teneo, desvinculada de los Presupuestos Generales del Estado.

En 1995 desaparece el INI y el INH y se crean la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) y la Agencia Industrial del Estado (AIE). A la SEPI se transfieren las participaciones públicas en Teneo y en INH, es decir, una cartera de valores rentable. En la AIE se agrupan las participaciones del INI en empresas sujetas a reconversión, regímenes especiales o derogaciones parciales de las normas comunitarias sobre competencia.

También se aprobó la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas. Esta ley era aplicable a la venta de empresas públicas en las que la participación del Estado fuera mayor del 25%, cuando la venta de participaciones fuera superior al 5% del capital o cuando, como consecuencia de la operación, la participación pública quedara por debajo del 15%.

El Programa de Modernización del Sector Público Empresarial, aprobado por el Consejo de Ministros del 28 de junio de 1996, establecía la simplificación de la estructura de participaciones con la supresión de Teneo y con la integración de las Sociedades Estatales de Patrimonio en la Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales (SEPPA), que actúa como ente gestor en los procesos de privatización.

En 1997 se suprime la AIE, transfiriéndose a la SEPI todas las participaciones accionariales, bienes, derechos y obligaciones. Las empresas en cuestión quedan definitivamente desvinculadas de los Presupuestos Generales del Estado y a partir de entonces la SEPI es la única responsable de sus resultados.

Desde 1999 hasta el año 2003 el proceso siguió su inexorable curso, en el marco de la búsqueda de la racionalización y reestructuración del sector público español.

### **3. Nuevos asuntos en el orden del día**

Dos son, a nuestro juicio, los aspectos que deben ser considerados como más novedosos y significativos en la agenda de la empresa y los directivos españoles a día de hoy: el gobierno corporativo y la Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Estos elementos –el primero de los cuales sería una concreción fáctica, una aplicación concreta, en línea con las exigencias implícitas en el segundo, que, desde otro punto de vista, es a su vez un elemento concreto del buen gobierno corporativo– están llamados a servir de acicate para una transformación de la empresa que, independientemente del éxito que finalmente tenga el proceso, merece ser alentado desde la teoría y tratar de aclimatarlo en la praxis gerencial. Estamos convencidos de que este nuevo enfoque constituye una ocasión para contribuir desde la empresa y la acción directiva a la mejora del entorno no sólo económico, sino también social, medioambiental, etc., y, por ende, hu-

mano. Pasemos, pues, a enmarcar esta temática en el contexto español de los últimos años.

### *3.1 El problema del gobierno corporativo*

Como decimos, uno de los temas estrella de los últimos años ha sido el problema del gobierno corporativo, tanto en la literatura especializada como en la praxis reguladora y autorreguladora que a este respecto se observa en todo el mundo. La razón parece simple: con la liberalización de los mercados de capitales y la globalización de la economía, el dinero tiende a invertirse en aquellas compañías que ofrecen garantías de una gestión seria, responsable y eficaz. Para ello, es primordial asegurar la existencia de un buen gobierno corporativo, ya que con él, entre otros aspectos, se reducirían los costes de capital.

Por ello, la forma de diseñar, implantar y llevar a efecto el gobierno corporativo va a tener cada vez mayor incidencia en la viabilidad y el dinamismo interno de las empresas. Ahora bien, habida cuenta del papel central que las empresas desempeñan en nuestras sociedades, el problema del gobierno corporativo deberá ocupar también las agendas de la Administración, cuya misión principal es velar por el bien común, articulando las medidas más adecuadas para favorecer el desarrollo económico y el progreso social de los pueblos. En este sentido, las autoridades deben desempeñar un papel importante en al menos un triple frente: por una parte, eliminando estorbos legales y desmontando estructuras jurídicas obsoletas; por otra, articulando instrumentos institucionales más ágiles y flexibles, acordes a los nuevos tiempos y las actuales circunstancias; finalmente, estimulando a las propias empresas para que implementen mecanismos adecuados de gobierno corporativo que les permitan enfrentarse con éxito al nuevo escenario competitivo.

La forma en que se lleva a cabo el gobierno corporativo varía y está en función de factores tan diversos como la cultura del país, la coyuntura económica, las estructuras organizativas, etc. Por ello, se trata de un proceso abierto, dinámico y en constante adaptación a nuevas circunstancias de competitividad, en el que no cabe buscar o proponer recetas únicas de aplicación automática y universalmente válidas. Es posible, en cambio, ofrecer como recomendables una serie de principios generales que hayan sido adecuadamente contrastados con la experiencia y que tengan un reconocido valor como orientadores de un gobierno corporativo eficaz.

España no podía quedar al margen de la preocupación por los asuntos relacionados con el “control corporativo”, el “gobierno de empresas” y el papel y las funciones de los consejos de administración porque: formamos parte de la Unión Europea; nuestras empresas compiten en un marco económico interrelacionado, moderno, internacionalizado y global; es per-



ceptible el declive del Estado-empresario, al agudizarse el proceso privatizador –sin que ello signifique merma sensible en la capacidad ni mucho menos en la legitimidad interventora del Estado, si fuere preciso en aras del bien común–; existe insatisfacción social respecto a las prácticas de gobierno de las sociedades cotizadas; se quiere poner coto a ciertas prácticas corruptas que se habían generalizado más de lo deseable en los últimos tiempos –recuérdense, entre nosotros, los escándalos financieros, al hilo de la llamada “cultura del pelotazo” y todo lo relacionado con la denominada *beautiful people*, cuyo corolario fueron los casos Banesto e Ibercorp, o el caso Enron, verdadero icono en el plano internacional del problema–.

En definitiva, en línea con los aires que soplan en el contexto internacional y con el evidente progreso y modernización de muchas de nuestras estructuras económicas, sociales y políticas en los últimos diez años, era lógico que también en nuestro país se abordaran estas cuestiones de forma bastante similar a lo ocurrido en los países de nuestro entorno. Entre otros tuvo gran repercusión internacional el Informe Cadbury<sup>5</sup> de 1992, que trataba de ofrecer una “visión común de las medidas que hay que tomar en el ámbito de la información financiera y la contabilidad” a través de un código deontológico. Mucho más inadvertido ha pasado en España el reciente Informe Higgs<sup>6</sup>. Entre las iniciativas españolas hay que señalar tres hitos de interés al respecto: los informes del Círculo de Empresarios, el informe de la Comisión Olivencia y el informe de la Comisión Aldama.

### Las propuestas del Círculo de Empresarios

Antes de la elaboración de los informes Olivencia y Aldama, el tema de la reforma de los consejos de administración ya había sido objeto, no sólo de debate, sino incluso de sosegado estudio, en el seno del Círculo de Empresarios. De hecho, esta asociación había publicado en octubre de 1995 un documento titulado *Reflexiones sobre la reforma de los Consejos de Administración* y, en noviembre del año siguiente, *Una propuesta de normas para un mejor funcionamiento de los Consejos de Administración*.

Los motivos que se aducían para proponer la reforma eran serios: insatisfacción de los accionistas por la actuación de los directivos responsables de la gestión de empresas con problemas; la presencia más activa de

---

<sup>5</sup> Comité sobre los Aspectos Financieros del Gobierno de las Sociedades, *Informe del Comité sobre los Aspectos Financieros del Gobierno de las Sociedades*, mayo de 1992. Publicado en castellano en el *Boletín del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (BOICAC)*, n. 18, septiembre de 1994, p. 93-139. El Comité, presidido por Sir Adrian Cadbury y compuesto por el Consejo de Información Financiera, la Bolsa de Londres y la Profesión Contable, tenía por misión regular a través de un código deontológico la actividad financiera y contable de las sociedades.

<sup>6</sup> Higgs, D., *Review of the role and effectiveness of non-executive directors*, Department of Trade and Industry, enero 2003, en [www.dti.gov.uk](http://www.dti.gov.uk).

accionistas institucionales; las situaciones extremas de empresas relevantes, en las que se había puesto en cuestión el papel del consejo de administración y los procesos judiciales en que se habían visto involucrados algunos consejeros de las mismas; la inquietud de los accionistas minoritarios y los derechos del capital flotante; las cuestiones en torno al papel y la responsabilidad de los auditores; la conveniencia de contar con puntos de vista adicionales a los de la dirección para tomar ciertas decisiones estratégicas; las controversias públicas en torno a los niveles y formas de retribución de los consejeros, y ante el efecto inhibitorio que tienen las remuneraciones elevadas sobre la participación activa de éstos; la obsolescencia de muchas normativas en vigor, incapaces a todas luces de dar soluciones satisfactorias a los nuevos problemas planteados; y, finalmente, el rechazo de la opinión pública a determinadas prácticas asociadas con algunos de los aspectos mencionados.

Tras el diagnóstico, el remedio parecía claro: reformar y reforzar el papel de los consejos de administración para elevar la calidad y la competitividad de la empresa española a través de una gestión más eficiente y capaz de transmitir confianza a los inversores.

Al hilo de las reformas estructurales puestas en práctica para cumplir los requisitos macroeconómicos de convergencia del Tratado de Maastricht y del sistemático proceso de privatización de las empresas públicas llevado a efecto desde 1996, la Administración se decidió a dar cabida a estas inquietudes y sugerencias del sector privado para abordar en profundidad el problema del funcionamiento de los consejos de administración en el ámbito empresarial. A tal fin, el Consejo de Ministros, a propuesta del vicepresidente segundo del Gobierno y, a la sazón, ministro de Economía y Hacienda, quien atendía a su vez a las peticiones hechas por la Comisión Nacional del Mercado de Valores, acordó, en su reunión de 28 de febrero de 1997, la creación de una Comisión Especial para el Estudio de un Código Ético de los Consejos de Administración de las Sociedades, denominada comúnmente Comisión Olivencia, por el apellido de su presidente, el catedrático de Derecho D. Miguel Olivencia Ruiz.

### **La Comisión Olivencia**

La Comisión Olivencia tenía un doble encargo: por un lado, redactar un informe sobre los problemas de los consejos de administración de las sociedades que cotizan en Bolsa (*Informe sobre el Consejo de Administración*) y, por otro, elaborar un código ético, de asunción voluntaria por parte de dichas empresas. La Comisión, tratando de huir de cualquier connotación "moralizante", decidió finalmente evitar la palabra "ética" y denominó a este documento bajo el más neutro título de *Código de Buen Gobierno*.

La finalidad de ambos documentos era la de dar respuesta a una creciente demanda de mayores cotas de eficacia, agilidad, responsabilidad y

transparencia en la gestión, en aras a una más elevada credibilidad y una mejor defensa de los intereses de los accionistas. En suma, se trataba de “hacer que los Consejos sean auténticos dinamizadores de la vida de la empresa”.

Para elaborar el informe se llevó a cabo una amplia consulta a todos los agentes y entidades que actúan en el mercado, contando con el apoyo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV). Se recopilaron, analizaron y sistematizaron informes y estudios realizados sobre esta materia tanto dentro como fuera de España. Con el objeto de tener una visión más ajustada a la realidad española sobre la que se quería incidir, se hicieron también estudios sobre la estructura del accionariado y de los consejos de las sociedades cotizadas españolas. En este sentido, hay que señalar que a las 35 sociedades más líquidas de nuestro mercado bursátil (las que integran el denominado Ibex-35) se les envió un amplio cuestionario que ha permitido estudiar en profundidad los problemas abordados. Aparte de estas encuestas y estudios, se recabaron datos de diversos sectores empresariales y del mercado de valores, de organizaciones de diverso tenor, de los colegios profesionales, de distintas entidades académicas y de otras instancias públicas y privadas.

Tras todo ese cúmulo de estudios y trabajos preparatorios se consiguió un “retrato robot” de la empresa cotizada en España, de los consejos de administración y de las prácticas habituales, con bastantes más sombras que luces, que cabría resumir en los siguientes términos:

1. Hay un excesivo presidencialismo. El consejo es incapaz de controlar a aquellos de sus miembros que disponen del poder ejecutivo.
2. El consejo se ha dotado de medidas de blindaje que aseguran su permanencia, haciendo casi imposible su control exterior por parte del mercado mediante la posibilidad de una OPA hostil.
3. En la práctica, el presidente dispone de libertad absoluta para nombrar y separar a los consejeros.
4. No hay procedimientos establecidos para evaluar la gestión del presidente ni para su sustitución.
5. Los consejeros perciben remuneraciones desproporcionadas con relación a su dedicación que, en la mayoría de los casos, se limita a la asistencia a unas contadas sesiones anuales, en las que reciben una información limitada y que preparan muy poco. Los consejos son excesivamente numerosos, lo que inhibe los deseos de participar en las deliberaciones y hace que se caiga en la pasividad y la rutina.
6. Apenas hay consejeros verdaderamente independientes.
7. El consejo se perpetúa a través de una reelección poco reflexiva y más bien fruto de la inercia. La cooptación es el medio habitual de nombramiento.

8. Por lo que respecta a la estructura accionarial de las empresas españolas cotizadas, se concluía lo siguiente: los “accionistas significativos” (los que tienen más del 5% del capital de la empresa) tienen un gran peso en la empresa (frente a la poca relevancia del “capital flotante”); el capital no vinculado a accionistas institucionales es muy bajo, tanto en términos absolutos como en comparación con otros países de nuestro entorno.

### **Las ideas-fuerza del Informe Olivencia**

Las ideas-fuerza que se articulan a lo largo de los documentos que elaboró la Comisión Olivencia, *Informe sobre el Consejo de Administración y Código de Buen Gobierno*, se generan a partir de un axioma que implica toda una visión filosófica de la empresa, que podríamos formular con la tesis siguiente: “La gestión de las sociedades cotizadas tiene como finalidad y última razón de ser la creación de valor para el accionista mediante la maximización del valor de la empresa”.

Este modo de entender la realidad de la empresa, esta forma de asumir la misión de quienes la dirigen, esta manera de interpretar su contribución específica a la sociedad está en trance de ser superada en aras de un más complejo paradigma. El modelo emergente hoy, más amplio y abierto, sin desconocer la relevancia de lo que el modelo tradicional enfatiza (la maximización del valor de la empresa) ni desatenderlo en modo alguno, busca articularlo y enmarcarlo en el más amplio contexto de los objetivos a largo plazo. A su vez, los objetivos empresariales deben ser compatibles con procesos de crecimiento sostenible y una decidida vocación de servicio a un colectivo más amplio que el representado –insistimos, legítima, pero no exclusivamente– por los accionistas y los dueños de la empresa.

En cualquier caso, e incluso ateniéndonos a los más estrictos límites del modelo predominante en el día de hoy, la misión específica del consejo no puede ser otra que la de *supervisar la gestión de los ejecutivos* a través de una serie de funciones indelegables: aprobación de la estrategia global de la compañía; nombramiento, retribución y, en su caso, destitución de la alta dirección; control de la gestión y evaluación de los directivos; identificación de los principales riesgos de la sociedad e implantación de los adecuados sistemas de información y control interno; determinación de las políticas de información y comunicación con los accionistas, los mercados y la opinión pública.

Se concluye que existe una innegable sintonía entre estas afirmaciones y las conclusiones que se extraen de otros documentos internacionales de similar factura. En tal sentido, no cabría hablar de que la Comisión Olivencia hubiera elaborado un “modelo español” de gobierno corporativo. Lo que ha logrado, y no es poco, ha sido aplicar a la concreta realidad española ideas comúnmente aceptadas en la teoría y contrastadas en algunas

de las mejores prácticas a escala mundial. Destacan, a juicio de muchos, los siguientes aspectos como elementos de especial acierto en las propuestas de la Comisión Olivencia respecto al buen gobierno corporativo en España:

➤ El hecho de que sus recomendaciones se hayan propuesto teniendo en cuenta no sólo lo mejor de la experiencia internacional al respecto<sup>7</sup>, sino también muy a la medida de las particularidades y necesidades de las empresas españolas.

➤ Haber apostado por la autorregulación y la *soft law* en vez de ir por el camino más habitual entre nosotros de la acción legislativa, mediante una compleja modificación de la Ley de Sociedades Anónimas. Años más tarde, la Comisión Aldama contribuiría a la citada modificación, como veremos posteriormente.

➤ El carácter voluntario (“el buen gobierno no se puede imponer”) que, sin embargo, habrá de compaginarse con la obligatoriedad de informar acerca del grado de cumplimiento de las recomendaciones.

➤ Yendo a aspectos más concretos, merece la pena subrayar que frente al dualismo observable en los planteamientos anglosajones entre consejeros ejecutivos y consejeros independientes, se propone una distinción tal vez más ajustada a nuestro contexto: se distingue entre consejeros internos (ejecutivos) y consejeros externos, divididos en consejeros externos independientes (profesionales de prestigio que representarían los intereses del “capital flotante”) y consejeros externos dominicales (que actúan en nombre de los “accionistas significativos”).

➤ Es acertado el sistema de elección de los consejeros independientes, en tres fases: recomendación de la Comisión de Nombramientos; propuesta del Consejo; aprobación de la Junta General de Accionistas.

➤ También trata de forma equilibrada el problema de la remuneración de los ejecutivos y consejeros: creación de una Comisión de Retribuciones, constituida por consejeros externos, que ha de proponer individualizadamente la retribución; vinculación de la retribución a los resultados obtenidos; transparencia completa y total. La realidad a día de hoy todavía dista mucho de aproximarse a este diseño. La Comisión Aldama volvió a ocuparse del problema. En cualquier caso, reconociendo la dificultad práctica de zanjarlo inmediatamente, la Comisión Olivencia permitía una solución transitoria de implantación gradual, siempre que se explicaran públicamente las razones, se individualizaran las retribuciones de los con-

---

<sup>7</sup> Puede consultarse International Organization of Securities Commissions (IOSCO), *Comparative Study of Corporate Governance Codes relevant to the European Union and its Member States*, en [www.iosco.org](http://www.iosco.org).

sejeros como tales y se informara globalmente de los emolumentos de los consejeros ejecutivos.

➤ Abordaba con acierto el problema de los *conflictos de intereses* y el de las relaciones del consejo con el mercado, providencias prácticamente inéditas hasta entonces en España.

➤ Finalmente, las propuestas y recomendaciones que se realizaban tenían la virtualidad de ser abiertas, perfectibles y mejorables, según las circunstancias y el dinamismo de la vida de los negocios lo fueran requiriendo. Se evitaba, pues, con buen criterio, todo planteamiento maximalista o dogmático. Y, lo que aún era más de agradecer en nuestro caso, se obviaban las controversias de corte ideológico, en aras del pragmatismo y la eficacia en la búsqueda de la elevación de la calidad moral de las prácticas empresariales.

Todo lo anterior debe ser puesto, sin duda, en el haber de la Comisión Olivencia. Unos años más tarde se retomó el asunto del gobierno corporativo desde el prisma que supuso la constitución de una nueva comisión de estudio, la Comisión Aldama.

### **El informe de la Comisión Aldama**

La comisión presidida por Enrique Aldama tenía el encargo de avanzar más allá de lo que en su día había supuesto el Código Olivencia en materia de gobierno corporativo, mediante la propuesta de modificaciones en la legislación vigente para la mejora de la transparencia de las sociedades cotizadas. Dichas propuestas se concretaron en una reforma aprobada en el mes de julio de 2003 a través de la Ley Financiera<sup>8</sup>.

Como resultado de sus trabajos, en enero de 2003 se publicó el *Informe de la Comisión Especial para el Fomento de la Transparencia y Seguridad en los Mercados y en las Sociedades Cotizadas*<sup>9</sup>. En él, tras unas breves consideraciones generales, se lleva a efecto una interesante reflexión sobre los criterios de transparencia y seguridad de los mercados, para llegar a proponer posteriormente una serie de recomendaciones acerca de la relación de las sociedades cotizadas con las empresas de servicios profesionales y el mejor gobierno de aquéllas.

Tratando de hacerse una adecuada composición de lugar, se constata como diagnóstico inicial la conveniencia de atajar la desconfianza y la

---

<sup>8</sup> Ley 26/2003, de 17 de julio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, y el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, con el fin de reforzar la transparencia de las sociedades anónimas cotizadas.

<sup>9</sup> Véase [www.cnmv.es](http://www.cnmv.es).

pérdida de legitimidad en el sistema (evidente tras el rosario de escándalos financieros) que pudiera derivarse de aquellas malas prácticas corporativas y de la oscuridad o falta de información adecuada y precisa. Se afirma que sin una aplicación pronta y efectiva de la ley sería muy difícil mantener en la opinión pública la necesaria credibilidad en el sistema, pese a los inevitables fallos e imperfecciones del mismo. Sin embargo, a renglón seguido se sostiene que sin aplicar el mayor grado posible de autorregulación de los mercados, los países avanzados abandonarían la senda del liberalismo como modo de organización económica.

En otro orden de cosas, y haciendo balance de lo que supuso el impacto del Código Olivencia en la empresa española en los últimos cuatro años, constata que el protagonismo de los accionistas es todavía mínimo, complicado y titubeante, debido a la dificultad de adecuarse a las nuevas realidades, donde los mercados ocupan un lugar preeminente, frente a épocas anteriores donde la tradición era muy diferente. Además, el control sobre los gestores por parte de los consejos y de las juntas es todavía muy débil; los accionistas apenas son conscientes de la existencia del Código Olivencia; la información que las sociedades ofrecen a los mercados y a sus accionistas es muy insuficiente. Por ello, en el imaginario colectivo, tanto de expertos como de accionistas, está firmemente enraizada la cínica idea de que los conflictos de intereses y el uso de información privilegiada es moneda común en el proceder de consejeros y directivos. Se duda también de la independencia de los consejeros "independientes". Así, la transparencia y la difusión de una información lo más amplia y fiable posible se convierten en piezas indispensables de mejora y progreso.

El Informe, que trata de anclarse firmemente en el principio de la libertad –y partiendo de éste deduce los de transparencia y lealtad, atemperados con el de diligencia, al que dedica bastante atención–, busca conseguir un equilibrio entre una regulación que proteja los derechos de propiedad de los accionistas y, al mismo tiempo, consiga la mayor cuota de autorregulación posible por parte de las empresas cotizadas, tanto para diseñar sus estrategias y políticas como para organizar el gobierno corporativo.

La transparencia deviene en este contexto en condición indispensable para la posibilidad de progreso y avance, al constatar que la información constituye la pieza fundamental a la hora de que el sistema forme adecuadamente los precios. Por ello, la regulación de los mercados y de sus agentes debe asegurar la correcta y necesaria transmisión de información, para que quienes participan puedan formarse juicios razonables y fundados, a partir de los cuales tomar sus decisiones inversoras. La transparencia se prolonga en los siguientes corolarios: toda la información relevante para los inversores se transmite al mercado; ésta es correcta y veraz; se transmite de forma simétrica y equitativa; y en tiempo útil.

Más allá de los datos cuantitativos que, actualmente y en nuestro contexto, constituyen el género literario típico de la información que las empresas suministran al mercado, el informe sostiene que aún habría que avanzar mucho y decididamente en los aspectos cualitativos, especialmente en lo concerniente al gobierno corporativo. En tal sentido, el contenido de la información que las sociedades cotizadas habrían de hacer público sobre su estructura de gobierno debería clarificar la estructura de propiedad de la sociedad, la de la administración, las operaciones vinculadas y las operaciones intragrupo, los sistemas de control del riesgo y el funcionamiento de la junta general.

A tal efecto, la Comisión recomienda elaborar un informe anual con la información sobre el gobierno corporativo, donde se dé cuenta de los aspectos anteriormente enumerados, y hacer uso de las nuevas tecnologías (internet) para mostrar, a través de la página web, todo lo que se estime relevante y significativo y, en aras a la transparencia informativa, que debe ser conocido por el mercado.

### **El marco ético del gobierno corporativo**

A tono con lo que expondremos posteriormente, en el epígrafe dedicado al tema de la Responsabilidad Social Corporativa, merece la pena hacerse eco de lo que la Comisión Aldama dice sobre “el marco ético del gobierno corporativo”.

Constata que ni las leyes más exigentes ni los códigos éticos mejor elaborados son herramientas suficientes para garantizar el buen gobierno corporativo, al margen de la competencia profesional y de un comportamiento ético por parte de gestores y administradores, anclado en sólidos valores (cumplimiento de la ley, respeto a la dignidad de la persona, búsqueda de la justicia), capaces de motivarlos para actuar en la búsqueda del bien de la empresa a largo plazo, incluso por encima de sus propios intereses individuales inmediatos.

Y, por lo que a la concepción de la empresa atañe, el informe deja claro que la primera obligación de una empresa es cumplir su misión en el marco de la legalidad. Ahora bien, más allá de lo legal hay un trecho importante de avance y progreso que podría merecer la pena recorrer. A tal efecto, reconoce la existencia de otras responsabilidades sociales y está al tanto de que la ONU, la Unión Europea y otros organismos internacionales animan a las empresas para que avancen por esa línea. Por consiguiente, se viene a decir que en las responsabilidades de una empresa cabe distinguir dos niveles: el primero hace referencia a la continuidad de la empresa a largo plazo; el segundo, más amplio y contingente, implica actuar positivamente –así se interpreta en el informe– en favor de todos los agentes involucrados directa o indirectamente con la empresa.



El primero supone la generación de beneficios suficientes, mediante una buena posición competitiva en los mercados, cumpliendo las leyes y evitando actuaciones injustas, incluso más allá de lo que la ley regula. El gobierno corporativo y la dirección ejecutiva deberán tener en cuenta en sus decisiones los legítimos intereses de las partes involucradas, para, a la hora de dirimir entre intereses en conflicto, aplicar como principio rector el del bien de la empresa en su conjunto y su continuidad a largo plazo. En paralelo, esto exigiría reparar –si procede– y, en cualquier caso, minimizar los efectos colaterales negativos ocasionados por la actividad de la propia empresa (reestructuraciones, contaminación, etc.). A juicio de la Comisión Aldama, dado que este segundo nivel de responsabilidad tendría un carácter variable en el tiempo y dependería más de las realidades sociales y culturales de cada época y lugar, se concluye que debe ser voluntario.

De manera rotunda se afirma: “En el contexto de la denominada responsabilidad social de la empresa en la gestión de sus negocios y en su relación con sus interlocutores, cada empresa podrá asumir libremente aquellas obligaciones o compromisos adicionales que desee, de carácter ético o social, dentro de un marco general de desarrollo sostenible, como la presentación de un triple balance económico, social y medioambiental que se discute en algunos foros, para darlos a conocer a los accionistas, empleados y a la sociedad en su conjunto, sobre la base de los principios de voluntariedad y transparencia”.

Como vemos, si bien el Informe Aldama ofrecía la oportunidad de incluir formalmente en el gobierno corporativo de la empresa española el enfoque de la Responsabilidad Social Corporativa, finalmente no lo concreta del todo, dejándolo a la libre decisión voluntaria de la dirección. Sí que pone en cuestión, en esa línea, un tipo de estrategia centrada en el corto plazo y en la supuesta maximización inmediata del valor para el accionista –envuelto, con grave impropiedad, en la retórica que haría equivocar dicho “valor” a la cotización bursátil del momento– y apuesta por la creación de valor en el largo plazo.

### **Algunas propuestas y recomendaciones**

En línea con lo anterior, la Comisión Aldama optó por actualizar el Código Olivencia, proponiendo ciertas ideas y recomendaciones que, aunque no se recogen directamente como reforma legislativa, es voluntad de la CNMV tener presentes en la redacción de un nuevo texto que detallará la estructura y el alcance del informe anual sobre gobierno corporativo, de aplicación obligatoria a las sociedades cotizadas a partir del ejercicio 2004<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Es previsible que las empresas se adelanten a esta fecha. De hecho, más de la mitad de las compañías que cotizan en el Índice Ibex-35 ya han ido haciendo públicas este tipo de memorias.

Las novedades de la Comisión Aldama, muchas de ellas recogidas en la nueva Ley de Transparencia, tratan de proponer acciones concretas y prácticas eficaces para mejor salvaguardar el interés de los accionistas. Entre ellas, merecen mención las siguientes:

- Publicación de un informe anual de gobierno corporativo, en el que la compañía deberá explicar el grado de cumplimiento del nuevo código.
- Elaboración de reglamentos específicos de funcionamiento del consejo de administración y de la junta de accionistas.
- Publicidad de los pactos entre accionistas.
- Creación de una página web a disposición de los accionistas, en la que se incluya información sobre la compañía.
- Regulación de los deberes de lealtad y diligencia de los consejeros, así como de su régimen de responsabilidad.
- Mecanismos para agilizar el funcionamiento de la junta.
- Implantación de un sistema de voto electrónico y postal.
- Medidas para garantizar la independencia de auditores, analistas y agencias de calificación.
- Constitución de comisiones del consejo de administración (ejecutiva o delegada, auditoría y control, nombramientos y retribuciones, estrategia e inversiones).
- Información de las remuneraciones percibidas por el consejo de administración y los miembros de la alta dirección de la compañía.

Como se observa, son cada vez más evidentes los deseos de avanzar hacia prácticas más en línea con la transparencia, el buen hacer y la responsabilidad. Hay, sin duda, mucho camino por delante, pero es necesario dejar constancia de lo que, a nuestro entender, está llamado a convertirse en uno de los temas más fructíferos y sensibles en el inmediato futuro de la empresa española.

### *3.2 El enfoque de la Responsabilidad Social Corporativa*

La Responsabilidad Social Corporativa (RSC) es uno de los movimientos más novedosos y de los que mayores frutos cabría esperar en la transformación de la empresa y, mediante ella, de la sociedad del futuro. A condición, naturalmente, de que las cosas se hicieran como sería de desear y de que todo este ilusionante proceso no sucumbiera al peligro real de quedarse en mera retórica, en un fruto inmaduro, hijo de una moda pasajera.

En todo caso, hay que reseñar que existe una especie de efervescencia discursiva al respecto, también en España y en la empresa española. Este fenómeno, esta especie de apuesta por algunas de las concreciones prácticas del enfoque de la Responsabilidad Social Corporativa, es radicalmente nuevo entre nosotros y completamente inexistente hace una década. No existían entonces ni las fundaciones ni los centros de información de que hoy disponemos; tampoco estaban constituidos los círculos de reflexión que hoy identificamos; en resumidas cuentas, la RSC no era aún objeto de interés de los consejos y directivos de las grandes empresas españolas. Actualmente se habla y se escribe profusamente sobre ello.

La adopción de criterios de Responsabilidad Social Corporativa en la gestión de las empresas y organizaciones conlleva, ante todo, la formalización de políticas y sistemas de gestión no sólo en el ámbito económico financiero, sino también en el social y en el medioambiental. Además, entraña la transparencia informativa respecto a los resultados alcanzados en dichos ámbitos. Por último, supone estar dispuesto a ser escrutado, evaluado, por agentes, en principio, externos a la propia empresa u organización, incluidas ciertas fundaciones y universidades.

### **Un escenario nuevo, complejo y globalizado**

Con el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, la generalización de las políticas liberalizadoras durante los años ochenta y, sobre todo, la caída de los regímenes comunistas en los años noventa, el mundo conoció una transformación de gran calado, que afectó a todos los ámbitos relevantes de la sociedad: al político, al cultural, al social, al religioso, al ecológico y, también, y de manera muy especial, al económico.

Aunque las cosas en este terreno ya se habían empezado a alinear en la nueva vía desde principios de los años setenta, con la primera crisis del petróleo, las circunstancias mencionadas aceleraron el proceso y dieron lugar al escenario en el que actualmente nos encontramos y que, para caracterizarlo de manera intuitiva, se suele apelar a una pareja de conceptos tan imprecisa como sugerente: *nueva economía* y *globalización*. En efecto, vivimos en un mundo globalizado, en el que la economía, la manera de hacer negocios, y la propia forma de configurar y dirigir las empresas es “nueva”, cuando no radicalmente distinta a todo lo conocido hasta ahora.

Esta nueva situación, distinta e inevitable, de la dimensión económica del mundo en que nos ha tocado vivir ofrece, junto a unas posibilidades y perspectivas de progreso nunca hasta ahora soñadas, unos riesgos igualmente graves: económicos (explotación y mayor dependencia de los países pobres), medioambientales (contaminación, despilfarro de recursos energéticos, efecto invernadero, daño de la capa de ozono), culturales (ho-

mogeneización indeseable e imposición de modelos externos) y, no menos importante, sociales (abismo de la desigualdad, incluso en los países avanzados).

Siendo así, hay que situarse de manera crítica y *proactiva* ante el fenómeno, para tratar de aprovechar las oportunidades y sortear los escollos y los innegables peligros que se ciernen en el horizonte.

Pese al desconcierto inicial que muchos puedan sentir en estos momentos, más allá del aturdimiento que en algunos pueda provocar la moda y su machacona presencia mediática, al margen de las inevitables inercias y oposiciones por parte de otros, las empresas –algunas ya lo están haciendo– acabarán tomando *conciencia de sí* como activos *agentes socioeconómicos* que son. Tomarán nota de lo que significa y tratarán de actuar en consecuencia.

Éste es, a nuestro juicio, el marco en el que debe ser inscrita la actual apelación a la Responsabilidad Social Corporativa, a la ciudadanía empresarial, a la acción social de la empresa, a la ética empresarial y a otras denominaciones de similar factura. Aunque subrayen aspectos distintos y en modo alguno se puede decir que funcionen como sinónimos intercambiables, comparten un innegable e interesante núcleo común.

### **Más allá de los resultados financieros: nuevas exigencias y nuevas iniciativas**

Aunque haya quienes aún suscriban la tesis de Milton Friedman respecto a que la única responsabilidad social de la empresa –siempre que se respeten escrupulosamente las reglas del juego– sería ganar tanto dinero como fuera posible, maximizando el valor financiero para los dueños o accionistas –a los que en inglés se denomina *stockholders*–, la evidencia indica que, en este capitalismo globalizado y mediatizado por las TIC que nos ha tocado vivir, eso ya no va a resultar suficiente<sup>11</sup>. Los consumidores, e incluso los inversores, tanto privados como institucionales, no lo van a permitir. Por un lado, están mucho más y mejor informados acerca del *modus operandi* de las compañías; por otro, han ido cobrando mayor poder y, sobre todo, empiezan a plantear con fuerza nuevas demandas, que no pueden dejar de ser atendidas por parte de las empresas, tanto grandes como pequeñas, so pena de poner en grave riesgo la propia viabilidad del negocio en el medio plazo.

La filosofía RSC defiende que la creación de valor para los distintos grupos y agentes interesados en la dinámica de la empresa o afectados por su actividad –denominados *stakeholders*– redundará a largo plazo en una ma-

---

<sup>11</sup> Esto se puede comprobar atendiendo a lo que decíamos anteriormente al hilo de nuestra presentación de las ideas fundamentales de la Comisión Aldama.

yor creación de valor no sólo para los accionistas, sino para el conjunto de la sociedad.

Fruto de esta nueva sensibilidad son las más señeras propuestas e iniciativas internacionales en materia de formalización del enfoque RSC, tales como las siguientes<sup>12</sup>: The Caux Round Table Principles for Business, The OECD Guidelines for Multinational Enterprises, The Global Reporting Initiative, The United Nations Global Compact, The Global Sullivan Principles. Y, de manera muy especial, las emanadas de la Comisión Europea en los últimos tiempos: *Libro Verde de la Comisión Europea: fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de la empresa* y *Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible*. Por ello, con el objeto de hacernos una más precisa composición de lugar, resulta conveniente dar una breve pincelada acerca de cada una de ellas.

### Los principios para los negocios de la Caux Round Table

La Caux Round Table fue fundada en 1986 con el propósito de reducir las tensiones en el comercio internacional, desarrollar unas relaciones económicas y sociales constructivas entre los países miembros y asumir el papel que a las empresas les corresponde desempeñar en pro de la paz y la estabilidad internacionales.

Sus grandes ejes axiológicos son dos valores oriundos de dos tradiciones culturales distintas: el concepto de *kyosei* –término japonés que significa algo así como “vivir y trabajar juntos para el bien común”– y la apelación a la *dignidad* de la persona, de cariz cristiano occidental. Sobre ellos se articulan los principios correspondientes:

- La responsabilidad de las empresas, más allá de los accionistas, hacia todas las personas involucradas en sus negocios.
- El impacto social y económico de las empresas hacia la innovación, la justicia y una comunidad mundial.
- La conducta de las empresas, más allá de la letra de la ley, hacia un espíritu de confianza.
- Respeto a la legalidad.
- Apoyo al comercio multilateral.
- Respeto al medio ambiente.
- Prevención de operaciones ilícitas.

---

<sup>12</sup> Para más información, consúltense las siguientes páginas: [www.cauxroundtable.org](http://www.cauxroundtable.org), [www.oecd.org](http://www.oecd.org), [www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org), [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org), [www.globalsullivanprinciples.org](http://www.globalsullivanprinciples.org), <http://europa.eu.int/eur-lex/es/>.

Estos principios se proponen como guías para que las empresas desarrollen, contrasten, pongan en funcionamiento y evalúen sus propias reglas y traten de llevarlas a la práctica en el día a día.

### **Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales**

Ya en 1976, la OCDE había elaborado una primera versión de las directrices para las empresas multinacionales. Sin embargo, a tono con el desarrollo de los procesos globalizadores de la economía, sus miembros debieron hacer una revisión profunda de ellas en el año 2000, para ajustarlas a las circunstancias actuales, sentar bases más firmes y proponer valores seguros sobre los que articular las transacciones. Aunque no tienen el carácter coercitivo de ley –ni son sustitutivas de ordenamiento jurídico alguno–, las directrices constituyen un mensaje importante como recomendaciones que los 33 gobiernos que conforman la OCDE envían a las empresas multinacionales. Por lo demás, y a efectos de buscar difusión entre las empresas de los distintos países, está contemplado el establecimiento por parte de los gobiernos de lo que se conoce con el nombre de Puntos Nacionales de Contacto (PNC). En el caso español, el citado PNC está ubicado en la Subdirección General de Inversiones Exteriores del Ministerio de Economía.

La adhesión a estas directrices es voluntaria, pero la empresa que decide adoptarlas se compromete a aplicar los principios contenidos en las mismas en todos los países en los que opera. Se trata de un compromiso serio, como demuestra el hecho de que ninguna empresa española haya, a día de hoy, asumido formal y públicamente su adopción.

Las directrices parten de otros documentos a los que hacen referencia explícita (Declaración Universal de los Derechos Humanos, convenciones de la Organización Internacional del Trabajo o Declaración de Río de Janeiro). En las directrices se incluyen los elementos habituales de la definición de RSC, que se refieren a: desarrollo sostenible, respeto a los derechos humanos, gobierno corporativo, colaboración con la comunidad, formación de los trabajadores, salud y seguridad laboral, sistemas de gestión, difusión y promoción de las políticas corporativas, extensión de las exigencias propias a subcontratistas y proveedores, etc.

Las directrices pueden ser resumidas en los siguientes términos:

1. Se trata de principios voluntarios y estándares de conducta empresarial responsable, compatibles en todo caso con los imperativos legales.
2. Las empresas deben someterse a la legalidad de los países en los que operan y tomar en consideración los intereses de los múltiples *stakeholders*.

3. Tienen que suministrar adecuada, regular y fielmente la información relevante respecto a sus operaciones, estructura, funcionamiento y situación financiera.
4. Deberán respetar los derechos de los trabajadores.
5. Tendrán en cuenta la necesidad de proteger el medio ambiente, la salud pública y la seguridad, buscando un desarrollo sostenible.
6. Desterrarán de sus prácticas el soborno, en cualquiera de sus formas.
7. Velarán por los intereses de los consumidores.
8. Tratarán de llevar a cabo transferencia de tecnología y apostarán por la formación, la investigación y el desarrollo.
9. La competencia será leal y evitarán prácticas restrictivas a la misma.
10. Contribuirán lealmente mediante el pago de los impuestos a que, en su caso, haya lugar.

### **El Global Reporting Initiative (GRI)**

Se define a sí mismo como “un proceso institucional *multistakeholder*”, cuya misión consiste en desarrollar y distribuir directrices universalmente aplicables para llevar a efecto la información respecto a la sostenibilidad. Dichas directrices tienen también carácter voluntario. Por ello, las empresas que quieran, pueden adoptarlas a la hora de suministrar a la opinión pública información sobre los aspectos económicos, sociales y medioambientales de sus actividades, productos y servicios. Todo ello, asumiendo que la transparencia informativa ha de ser vista como uno de los elementos señeros de la responsabilidad social de la empresa. El Global Reporting Initiative incorpora la participación activa de representantes del mundo de la empresa y las finanzas, así como de organizaciones ecologistas, de lucha por los derechos humanos, de trabajadores y de centros de investigación de todo el mundo.

Esta entidad nació en 1997, de la mano de la Coalition for Environmentally Responsible Economies (CERES). Desde el año 2002 es un organismo independiente, colaborador oficial del Environment Programme de las Naciones Unidas (UNEP) y uno de los centros que cooperan dentro del marco del Pacto Global de las Naciones Unidas (Global Compact), al que nos referiremos inmediatamente.

El modelo propuesto facilita a las empresas claves en cuanto a las líneas de lo que sería relevante comunicar a la sociedad respecto a sus actividades, promueve la reflexión interna para fijar políticas de responsabilidad social y, sobre todo, contribuye a la adopción de un estándar mundial

que favorezca la comparación entre empresas y sectores, con un nivel de sofisticación similar al que se observa en el terreno de la contabilidad y las finanzas.

Las empresas españolas están empezando a asumir este modelo. De hecho, Telefónica, Endesa, Iberdrola, Renfe, Larcovi y Tetra Pak España ya se habían adscrito en 2002. Algunas más, de entre las cotizadas, reconocen haberse inspirado en el mismo a la hora de configurar sus informes sobre Responsabilidad Social Corporativa, lo que en lenguaje técnico se conoce bajo el nombre de empresas informantes *in accordance*.

Además de las anteriormente citadas, durante el año 2003 –según datos del propio GRI a julio de 2003– se han ido adhiriendo las siguientes compañías: Aguas de Barcelona, Cespa, Ericsson España, Inditex, Repsol-YPF, Telefónica Móviles y Unión Fenosa.

### **Los Principios Globales Sullivan de Responsabilidad Social**

The Global Sullivan Principles of Social Responsibility toman su nombre del reverendo Leon H. Sullivan, importante personaje de la vida norteamericana, que desarrolló en 1977 los Sullivan Principles, un código de conducta para preservar los derechos humanos y la igualdad de oportunidades por parte de las compañías que operaban en la Sudáfrica de la segregación racial. De hecho, su iniciativa pasa por ser una de las que más firmemente contribuyeron a desmontar el injusto sistema del *apartheid*.

Son muchas las empresas que se han adherido a los Principios Globales Sullivan. En esencia, según leemos en la declaración inicial de su página web, aspiran a que las empresas luchen por la consecución de la justicia económica, social y política allí donde actúen. Los derechos humanos, la igualdad de oportunidades, la no discriminación, la formación y capacitación de los trabajadores son otros aspectos encarecidos en el documento. Finalmente, se alude a la tolerancia, al respeto a la diversidad y a la lucha por elevar la calidad de vida desde la igualdad y la dignidad de las personas.

### **La propuesta de la Unión Europea: el *Libro Verde* de 2001 y la *Comunicación* de julio de 2002**

La Cumbre de Lisboa de marzo de 2000 puso en la agenda de la Comisión un objetivo estratégico de hondo calado y amplia significación económica y social: “Convertir a la Unión Europea en 2010 en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”.



La presidencia belga, durante el segundo semestre de 2001, llevó a cabo diferentes encuentros multisectoriales que han ayudado a definir el modelo europeo de RSC. Durante la presidencia española se redujo esta actividad, que se acrecentó posteriormente con las de Dinamarca e Italia.

En este contexto ha de ser enmarcada la publicación del *Libro Verde de la Comisión Europea: fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de la empresa* (2001), el subsiguiente debate en los distintos países miembros y las reacciones por parte de las empresas y otros interlocutores interesados (asociaciones, escuelas de negocios, personas individuales). Y, sin duda, a partir de esta clave debe ser leída la *Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible*, de julio de 2002. Lo mismo se puede decir respecto al lanzamiento en octubre de 2002 de un Foro Europeo *multistakeholder* para la RSC (CSR EMS Forum), que, presidido por la Comisión Europea, tiene como finalidad promover la transparencia, la innovación y la convergencia de las mejores prácticas y herramientas para la RSC en Europa. Está previsto que a lo largo del año 2004 el Foro informe sobre las conclusiones de los trabajos que viene llevando a efecto. Otra iniciativa digna de mención es la European Round Table (ERT)<sup>13</sup>, con la que 40 empresas industriales líderes promueven la competitividad técnica europea.

Todo ello está dando como resultado lo que empieza a conocerse como el “proyecto de empresa europea”, es decir, una empresa a la vez competitiva y socialmente responsable. Naturalmente, dicho modelo –y sin perjuicio de las convergencias universales que se identifican y alientan desde algunas de las propuestas que hemos mencionado– habrá de confrontarse y de ser puesto a prueba en franca competencia con otros modelos, que, si no completamente alternativos, cuando menos resultan un tanto diferentes: el anglosajón y el japonés.

### **El Global Compact (Pacto Mundial) de las Naciones Unidas**

La idea de establecer la red denominada Global Compact fue propuesta por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en el Forum Económico de Davos (enero de 1999) y tomó forma definitiva en Nueva York (26 de julio de 2000). Se trata de una iniciativa que establece una red entre empresas, gobiernos, sociedad civil y la propia ONU, aglutinados en torno a nueve principios, de observancia voluntaria, agrupados en tres categorías: derechos humanos, relaciones laborales (libertad de asociación, eliminación de los trabajos forzados y del trabajo infantil, lucha contra la discriminación) y ecología (responsabilidad medioambiental). En definiti-

---

<sup>13</sup> [www.ert.be](http://www.ert.be).

va, se trata de concienciar a las empresas para que, integrando los citados nueve principios en sus estrategias, operen como agentes que contribuyan a solucionar los problemas y a enfrentarse con los retos que la globalización plantea, en el marco de una economía inclusiva y sostenible.

Las empresas que forman parte de la red se comprometen a establecer programas formales de RSC y a tener en cuenta en sus políticas y prácticas la articulación de los intereses de los diversos grupos de interés. En tal sentido, el Global Compact sirve de guía para las empresas que quieran entrar en la dinámica, toda vez que supone una ocasión nada despreciable de contraste y confrontación de experiencias entre empresas, mediante los casos analizados en los previstos foros de aprendizaje. Se supone que cada año las empresas adheridas deben compartir entre sí ejemplos concretos de actuación en alguno de los nueve principios del Pacto.

El programa, al ser de carácter eminentemente voluntario, no establece un cuerpo normativo internacional de obligado cumplimiento. Esto es lo que más se ha criticado desde distintos sectores y agentes sociales, que ponen en tela de juicio su credibilidad, a tenor de la vaguedad de los compromisos y del escaso escrutinio ejercido desde la propia ONU sobre las empresas firmantes.

Con todo, la propia existencia del Global Compact, las innegables sinergias entre él y otras providencias –GRI, sobre todo–, unido a la voluntad de seguir profundizando en el desarrollo teórico y en las exigencias de índole operativa de las empresas firmantes, merecen que se mantenga la apuesta por él como una adecuada forma de institucionalizar en las estrategias y prácticas de las empresas los requerimientos de la RSC. Esto es aún más significativo en el caso español, como veremos a continuación.

## **El Pacto Mundial en España**

Hasta hace unos meses España era el país con mayor número de empresas adheridas al Global Compact. Para las voces más críticas y escépticas, esto es debido a la escasa exigencia derivada de la adhesión. Con todo, conviene ser ponderado en la evaluación del fenómeno, ya que resulta un hecho significativo esta masiva firma por parte de las empresas españolas.

La empresa gallega Inditex dio el primer paso en octubre de 2001, cuando anunció públicamente la ratificación del Pacto Mundial. Y debe ser una de las empresas líderes en este tipo de preocupación, toda vez que al año siguiente presentó una “comunicación de hecho relevante” ante la Comisión Nacional del Mercado de Valores. En ella se daba cuenta de que el consejo de administración había acordado constituir el Consejo Social del Grupo Inditex, como órgano asesor en materia de RSC, con la función de institucionalizar el diálogo con los interlocutores clave de la sociedad

civil en la que el grupo lleva a efecto sus actividades, ya sean productivas, de distribución o de venta. El citado consejo –compuesto por personas físicas e instituciones relevantes del tercer sector, de acreditado prestigio y experiencia– está concebido como un órgano consultivo y asesor en el proceso de implantación del modelo de RSC y en la elaboración del código ético del grupo, así como de los planes de actuación del departamento de Responsabilidad Social Corporativa, de los programas de sensibilización y de los proyectos de desarrollo social que se pongan en funcionamiento.

El ejemplo de Inditex tuvo un innegable efecto arrastre. En abril de 2002 se celebró en Madrid un acto, organizado por la Fundación Rafael del Pino, al que asistió el Secretario General de la ONU, durante el cual se le hizo entrega de una adhesión masiva de empresas españolas a los principios del Pacto Mundial. Una parte muy significativa de los firmantes eran grandes empresas cotizadas, junto con un buen número de pymes y otras organizaciones.

El desarrollo del Pacto Mundial de las Naciones Unidas siguió adelante con la creación, en marzo de 2003, de la denominada “Mesa Cuadrada”, comité de seguimiento del programa en España. De dicha mesa –cuatro lados– forman parte: una representación significativa de las empresas adheridas; organizaciones de la sociedad civil; sindicatos, partidos políticos y organizaciones empresariales; y, finalmente, una representación de instituciones académicas.

Una vez se han ido creando los instrumentos facilitadores para el mutuo aprendizaje y la implantación de los nueve principios del Pacto (la propia Mesa Cuadrada, la página [www.pactomundial.org](http://www.pactomundial.org) y un cuestionario que pretende medir a lo largo de 2004 el estado de la cuestión entre los firmantes), en octubre de 2003 tuvo lugar en Madrid una jornada dirigida a las empresas españolas adheridas al Pacto Mundial. El objetivo era informar a los presidentes y directores generales acerca de la evolución del pacto y de los ulteriores proyectos. Entre éstos, merecen ser destacados los foros de aprendizaje –ya han tenido lugar uno en Madrid y otro en Barcelona–, que se pretende que tengan cierta periodicidad, y la celebración del Primer Congreso del Pacto Mundial en España a lo largo de 2004.

### **Otras iniciativas empresariales y académicas**

Aparte de lo ya señalado, existen en España iniciativas en materia de RSC con origen en las propias empresas y otras procedentes del ámbito académico, *lato sensu*. Esto es indicio, una vez más, de la preocupación e interés con que se empieza a abordar el fenómeno y de la previsible importancia que tendrá en un inmediato futuro.

□ Entre las **iniciativas originadas en el ámbito empresarial**, merecen ser destacadas la Comisión de Investigación de AECA (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas) sobre Responsabilidad Social Corporativa, el Club de Excelencia en Sostenibilidad, el Foro de Reputación Corporativa y el Foro Empresa y Desarrollo Sostenible.

A lo largo de todo el año 2003 se han celebrado diversas reuniones de la Comisión de Investigación de AECA<sup>14</sup> sobre Responsabilidad Social Corporativa. En ella están representados miembros de los diferentes sectores implicados en el desarrollo del enfoque RSC (representantes del mundo empresarial, académicos, consultores, asociaciones, fundaciones, ONGs y medios de comunicación), tratando de recoger los distintos puntos de vista existentes. Los trabajos de la comisión, que está previsto vean la luz en los primeros meses del año 2004, se centraron en los siguientes puntos: elaboración de instrumentos generalmente aceptados que sirvan para diseñar, administrar, medir y divulgar los comportamientos socialmente responsables por parte de las empresas y organizaciones; emisión de criterios para facilitar la comprensión, comparación y verificación de la información sobre la responsabilidad social en sus tres dimensiones económica, social y medioambiental; estudio de las mejores prácticas en materia de RSC, así como la repercusión que dichas actuaciones pueden tener en los resultados de las empresas, tratando de aportar credibilidad y transparencia a las prácticas de RSC.

A finales de septiembre de 2002 se presentó en Madrid el Club de Excelencia en Sostenibilidad<sup>15</sup>, formado en un primer momento por 16 grandes empresas, que pretendía ser un foro empresarial de referencia sobre el desarrollo sostenible en España. Su intención era compartir prácticas responsables para contribuir al progreso de la sociedad y al logro de la excelencia empresarial. Publicó una *Guía metodológica de implantación del desarrollo sostenible en la empresa*. Desde entonces ha organizado diversos actos de tipo divulgativo.

Durante el año 2002 se constituyó también el Foro de Reputación Corporativa (FRC)<sup>16</sup>, cuyos socios fundadores eran cuatro grandes empresas españolas, Telefónica, Repsol-YPF, BBVA y Agbar, a las que se unieron Iberdrola, Inditex, Ferrovial y otras cuatro más (Gas Natural, Iberia, Renfe y Abertis) a finales de 2003. El objetivo era, una vez más, compartir y difundir experiencias en el ámbito de la reputación corporativa, usando, entre otras herramientas, una página web en la que se informa de las prácticas más significativas de las empresas del foro. Se recopilan allí también artículos y estudios sobre ámbitos conexos con la reputación, tales como

---

<sup>14</sup> [www.aeca.es](http://www.aeca.es).

<sup>15</sup> [www.clubsostenibilidad.org](http://www.clubsostenibilidad.org).

<sup>16</sup> [www.reputacioncorporativa.org](http://www.reputacioncorporativa.org).

ética empresarial, gobierno corporativo, responsabilidad social, gestión de la identidad y la marca...

Se han identificado distintas áreas en las que, a juicio de los miembros del Foro, cabe detectar los posibles riesgos de gestión de la reputación corporativa: calidad del servicio, percepción de la marca, burocracia, coordinación, relaciones con la Administración, con los medios, con los accionistas. Para cada una de ellas, la web del FRC ofrece recursos e indicadores de medición.

El Foro Empresa y Desarrollo Sostenible<sup>17</sup> nació en 1999, por iniciativa del IESE, PriceWaterhouseCoopers y la Fundación Entorno. Pretendía dirigirse a los altos cargos ejecutivos de las distintas empresas, con el objetivo de elaborar un código de conducta para los consejos de administración en el que se incluyeran aspectos sociales y medioambientales. Desde su constitución hasta marzo de 2002, fecha en que se publicó el *Código de Gobierno de la Empresa Sostenible* –documento que constituye una de las más ambiciosas propuestas a nivel internacional sobre gobierno corporativo–, ha estado trabajando en temas como comunicación sostenible, indicadores para el gobierno sostenible y proceso de verificación.

El Foro Empresa y Desarrollo Sostenible cuenta con representantes de más de 50 empresas, así como de diversas organizaciones y de las Administraciones Públicas. Con ello se pretende avanzar en la línea de lo sugerido en modelos previstos en el citado *Libro Verde*. Esta experiencia de partenariado y esta explícita apuesta por el modelo *multistakeholder* constituyen una sugerente novedad, un cambio en el panorama empresarial español, tradicionalmente receloso y a la defensiva frente a lo que consideraba injerencias extrañas e indeseadas.

Mención aparte merecen también los trabajos del Grupo 27 en el marco del VI Congreso Nacional del Medio Ambiente (noviembre de 2002). En dicho contexto, un grupo de trabajo de cariz *multistakeholder* presentó un documento titulado *Sostenibilidad y empresas cotizadas*, donde se proponían pistas para –en línea con los criterios seguidos por las principales agencias de *rating* RSC internacionales– integrar los criterios sociales y medioambientales en los trabajos de los consejos de administración. Dichas propuestas fueron tenidas en cuenta en los trabajos de la Comisión Aldama. Concretamente, se proponía a la Administración española que apoyara las iniciativas que facilitaran la verificabilidad y la comparabilidad de la información de las empresas en estos aspectos. También se planteaba la creación de comisiones de seguimiento y vigilancia en materia social y medioambiental en los consejos de administración.

---

<sup>17</sup> [www.foroempresasostenible.org](http://www.foroempresasostenible.org)

Precisamente, en línea con la búsqueda de la medición, la auditoría, la verificación y, en su caso, la certificación de los procesos de negocios y administrativos socialmente responsables, se constituyó Forética<sup>18</sup>. Se trata de una asociación, patrocinada por un grupo de empresas españolas, que aspira a sensibilizar, informar y formar en estos temas a quienes se sientan interesados por ellos. Realiza diagnósticos y evaluaciones y promueve la implantación de herramientas de gestión éticas y socialmente responsables, tales como códigos éticos y memorias sociales.

□ Desde otro punto de vista, cuyo origen cabría atribuirlo a **iniciativas más académicas**, habría que hacerse eco de la institucionalización de cátedras e institutos de investigación en materia de RSC y temáticas afines; de manera muy significativa y, en cierta medida, matriz de ella, destaca lo referido a la ética empresarial. Esta materia, bajo distintas denominaciones y diversos enfoques temático-metodológicos, nunca ha dejado de estar presente en los currículos de algunas de las más reputadas y pioneras escuelas de administración de empresas y facultades de empresariales relacionadas con instituciones de la Iglesia o de explícita inspiración católica. Principalmente, la Universidad Pontificia Comillas (ICAI-ICADE), La Comercial de la Universidad de Deusto, ESADE, ETEA, INEA e IESE.

La novedad de los últimos años estriba, sin embargo, en que el fuerte empuje de la llamada ética de los negocios (*Business Ethics*), de filiación norteamericana, empezó a dejarse sentir de forma sistemática en el mundo académico europeo y español. Esto dio lugar a que se sumaran paulatinamente otras instituciones académicas (escuelas de negocios como el madrileño Instituto de Empresa, entre otros) y se generalizara la preocupación por asuntos que, andando el tiempo, habrían de conectar con la actual preocupación por la RSC.

Esto en modo alguno ha de entenderse como que actualmente la disciplina de la ética empresarial y lo referente a la RSC sean productos sustitutos. Más bien se trata de ámbitos cuya frontera es extremadamente tenue; si la ética sirvió, en cierto modo, de estímulo para el movimiento a favor de la responsabilidad de la empresa en los aspectos sociales, la otra, el variopinto y prometedor movimiento de iniciativas en materia de RSC, está recibiendo fecundos impulsos y aportaciones dotados de una operatividad y de un sentido práctico muy convenientes.

El año 1993 vio aparecer la rama española de la European Business Ethics Network (EBEN), inspirada en lo que a mediados de los años ochenta era ya moneda común en el contexto norteamericano. En mayo de 1993, promovida por un grupo de miembros españoles de EBEN y en el marco

---

<sup>18</sup> [www.foretica.es](http://www.foretica.es).

de una asamblea constituyente celebrada en ICADE, nació de manera formal Ética, Economía y Dirección. Asociación Española de Ética de la Economía y de las Organizaciones (EBEN-España). Desde entonces se ha mantenido fiel a su objetivo fundacional, prolijamente sugerido en su largo título y subtítulo, que, si bien desde el punto de vista del *marketing* puede ofrecer flancos a la crítica por su extensión, desde el ángulo de la precisión de los intereses que se persiguen exhibe innegables ventajas. De lo que se trataba en aquel momento pionero era de constituirse en un foro plural, abierto principalmente a académicos y a hombres y mujeres de empresa, con el objeto de estudiar, compartir y difundir todo lo relacionado genéricamente con aspectos éticos en el mundo de la economía, los negocios, las empresas y las organizaciones. Como se observa, desde sus inicios pretendía ir más allá de los estrechos límites de lo que para otros era y debía ser una estricta ética de los negocios. Este enfoque, por lo demás, permite conectar intereses, objetivos y preocupaciones, de manera muy directa, cómoda e inmediata, con otras iniciativas, posteriores en el tiempo y dirigidas hacia temas más directamente de RSC y a las que hemos aludido ya.

Sin ánimo de exhaustividad, y siempre intentando que el lector tenga una composición de lugar más precisa respecto a lo que sobre ética empresarial y RSC se ha venido haciendo desde el mundo académico en la España de los últimos diez años, conviene dejar constancia de la existencia de varias iniciativas interesantes. Entre ellas, el hecho cierto y, por desgracia, aún no suficientemente generalizado, de que varios departamentos de facultades –principalmente de Administración de Empresas y, en algún caso, de Filosofía y Humanidades– de universidades públicas van tomando cada vez más interés por estos asuntos y están tratando de aclimatarlos en los planes de estudio en forma de seminarios o asignaturas de libre elección. Destacan de manera muy evidente la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y la Universitat Jaume I de Castellón.

Por otra parte, en línea con la mayor tradición curricular a la que antes nos referíamos, en ciertos centros privados –universidades y escuelas de negocios– se han constituido cátedras e institutos desde los que se está llevando a cabo desde hace tiempo una encomiable tarea de estudio, docencia, investigación, divulgación y estímulo en estas materias: el Instituto Empresa y Humanismo de la Universidad de Navarra; el Instituto Persona, Empresa y Sociedad (IPES) de ESADE, centrado sobre todo en el tema de los fondos de inversión éticos, ecológicos y medioambientales; el Centro IESE para la Empresa Sostenible, al que ya hemos hecho referencia; la Cátedra Economía y Ética también del IESE; la Cátedra de Ética del Instituto de Empresa; y la reciente Cátedra Javier Benjumea de Ética Económica y Empresarial de la Universidad Pontificia Comillas.

Para cerrar esta descripción del panorama, conviene no olvidar la existencia de dos fundaciones directamente involucradas –aunque de manera distinta, a tono con los objetivos que a cada una de ellas animan– en estos temas y que gozan de un merecido prestigio, tanto a escala nacional como internacional. Nos referimos a la Fundación para la Ética de los Negocios y de las Organizaciones (ETNOR) y a la Fundación Empresa y Sociedad<sup>19</sup>. La primera tiene un sesgo más académico; la segunda se dedica, entre otras cosas, a asesorar profesionalmente a las empresas sobre el modo de llevar a la práctica programas de acción social.

---

<sup>19</sup> [www.etnor.org](http://www.etnor.org); [www.empresaysociedad.com](http://www.empresaysociedad.com).



## Capítulo II

---

# EN EL LARGO CAMINO HACIA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

## I. TESIS INTERPRETATIVAS

### 1. Un factor de progreso y bienestar

Probablemente en pocos aspectos existe tal grado de acuerdo: tanto el acceso a la Sociedad de la Información (SI) como la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) al quehacer cotidiano constituyen un elemento determinante del grado de progreso y bienestar. Nadie lo pone en duda, por más que existan discrepancias e incertidumbres sobre en qué consiste, cuáles son los plazos disponibles, a qué distancia nos encontramos de alcanzar el objetivo y cómo deben repartirse entre el sector privado y el público las tareas que se tienen que desarrollar. Es posible que para algunos las preguntas sean más que las respuestas. Pero no cabe duda de que nos encontramos ante un asunto crucial, básicamente por dos razones: por un lado, por la evidente contribución de las TIC a la productividad genérica del sistema económico y, por tanto, a la consecución de fases de crecimiento sostenido; por otro, por lo que las aplicaciones, herramientas y servicios propios de la SI aportan al bienestar individual de los ciudadanos, ya que facilitan desde aspectos tradicionalmente desempeñados a un vasto catálogo de cuestiones que hasta ahora no se habían podido o siquiera ocurrido plantear.

Con un cierto ingrediente de simplificación, podemos decir que estamos ya inmersos en un proceso que *nos va a cambiar la vida*, desde la certeza de que algunos elementos relevantes han cambiado ya. Baste citar dos ejemplos: de un lado, la ya plena incorporación de la posibilidad de intercomunicarnos en movilidad, esto es, sin depender de una determinada ubicación, prácticamente en toda circunstancia y desde cualquier lugar; de otro, la pérdida de trascendencia o la casi desaparición del factor geográfico para multitud de asuntos, gracias a la interconexión instantánea en red que hace posible internet. Pero, conviene tener en cuenta que la SI es algo más que todo lo que abarca el amplio espectro que gira en torno a internet y a las comunicaciones en movilidad. Su papel es sin duda relevante, en cierta medida primigenio, pero en modo alguno comprende y abarca todo el vasto mundo que tratamos de describir.

La incorporación de las nuevas tecnologías y de todo lo que éstas posibilitan al devenir cotidiano de las sociedades entraña la emergencia de nuevas y renovadas maneras de actuar en el ámbito empresarial o productivo, en el mundo de los servicios, en el papel y la interacción de las Administraciones Públicas con los ciudadanos, en las relaciones interpersonales, en los procesos, métodos y mecanismos de formación, capacitación y aprendizaje y, en definitiva, en nuestra forma individual y colectiva de vi-

vir. Por ello, la simple medición del número de personas, empresas o entidades conectadas a internet es posible que nos dé una visión más parcial que certera del efectivo grado de incorporación, sea individual o colectiva, a la Sociedad de la Información.

El catálogo de funciones, servicios, aplicaciones, herramientas y contenidos susceptibles de ser incluidos en el perímetro de la Sociedad de la Información es tan amplio que cualquier acotación tiende a quedarse estrecha. Desde una óptica tecnológica, hoy ya sería posible realizar de forma telemática, interactiva y a distancia prácticamente cualquiera de las múltiples tareas que integran nuestra cotidianeidad. Si muchas de ellas no están todavía a nuestro alcance es por razones que van desde lo estrictamente comercial a los obligados procesos de maduración. En buena medida, las limitaciones dependen más de nosotros que del aporte tecnológico y, tarde o temprano, desaparecerán.

## **2. Innovación y formación: éstos son los retos**

La penetración de las nuevas tecnologías en los procesos productivos y en la vida cotidiana conlleva diversos grados de complejidad. La mayoría de las innovaciones que las TIC ponen a nuestro alcance reclaman, casi puede decirse que exigen, cambios, a menudo muy profundos, en la forma de actuar y de vivir, quebrando hábitos y rutinas largamente instalados. Con frecuencia, la costumbre parece que es más eficiente o que cuesta menos esfuerzo que la innovación. Cualquier transformación demanda siempre una predisposición favorable a asimilar nuevas formas de comportamiento, tanto por parte de los impulsores de ese cambio como de quienes resultan implicados en él. Por tanto, promover cualquiera de las novedades relacionadas con la SI debe partir de una convicción personal de quien o quienes deciden ponerla en marcha, a lo que ineludiblemente debe seguir una labor pedagógica de convencimiento del resto del colectivo sobre el que se desea innovar.

En pocas palabras, disponer de la tecnología, *instalarla* en los procesos, es condición necesaria, pero en modo alguno será suficiente para lograr que la SI penetre verdaderamente y produzca benéficos resultados en los ámbitos de la eficiencia, la mejora de la productividad y el aumento de las capacidades para competir. Modificar, replantear muchos de los hábitos, procedimientos, conductas e incluso la actitud mental es imprescindible. Pero, deberá complementarse con un esfuerzo formativo, consistente en adquirir conocimientos o habilidades que no habían sido necesarios antes en el desempeño personal o profesional.

A decir verdad, el desarrollo de la SI depende de más aspectos que los niveles que alcancen las inversiones en TIC o la dedicación pública y

privada de recursos en el ámbito de la investigación y el desarrollo (I+D+i). Ambas son importantes, incluso cruciales, pero difícilmente lograrán el objetivo pretendido si no se incardinan dentro de un diseño de política más amplio, trascendiendo incluso el ámbito de lo estrictamente económico, orientado a impulsar la innovación en su sentido más extensivo, en buena medida como ingrediente sociocultural del país. Esto abarca desde la definición del modelo económico a la concepción del proceso formativo, pasando por el modo de actuar de los agentes públicos y privados que integran la sociedad.

Es recurrente el debate que en España se plantea respecto de la insuficiencia del capítulo de inversiones en TIC o, si se prefiere en términos más amplios, en I+D+i. Año tras año, las cifras relativas sitúan a nuestro país en los últimos puestos entre los países comunitarios y de la OCDE, emparejado con Portugal y con sólo Grecia por detrás. No es momento ni lugar para dirimir qué parte de culpa o responsabilidad les corresponde a los ámbitos público y privado en esta triste posición comparativa, pero sí vale la pena señalar que sin un mayor esfuerzo en inversión, desarrollo, implementación y asimilación de nuevas tecnologías, la senda de crecimiento que actualmente caracteriza a la economía española difícilmente se podrá sostener y consolidar. El objetivo de converger con los grandes socios europeos, equiparando sus niveles de renta, riqueza y bienestar, estará tanto más amenazado de quiebra cuanto mayor sea el tiempo que tardemos en reaccionar.

Es importante, en todo caso, reiterar que no todo consiste en invertir más en nuevas tecnologías, sean o no estrictamente TIC. De ahí que deban manejarse con gran precaución y mesura las demandas que desde diversos ámbitos surgen periódicamente reclamando mayores aportaciones, subvenciones o desgravaciones para incentivar un aumento súbito del *stock* tecnológico nacional. La innovación abarca mucho más.

### **3. Riesgos de exclusión**

El sueño de una sociedad interconectada tiene y va a seguir teniendo desiguales escenarios de consecución. Resulta evidente en cualquier comparación entre países, pero también es oportuno considerarlo en ámbitos colectivos más reducidos, incluso acotando determinadas zonas de un mismo Estado. Un condicionante indudable son y serán las opciones reales de acceso disponibles. Es sabido que el despliegue de redes responde a condicionantes económicos, comerciales o de simple oportunidad. Esto provoca indudables asimetrías, a menudo derivadas de indicadores de renta, densidad demográfica y potencial evolutivo; pero también es fruto de acciones políticas o simple visión de futuro, sea por parte de los gobier-

nantes o de la propia sociedad. Así, surgen riesgos potenciales de exclusión, temporal o definitiva, en países cuya economía no alcanza determinados estadios de desarrollo y riqueza, en zonas geográficas marginadas, en áreas tan genéricas como el espacio rural o en los barrios periféricos de las grandes aglomeraciones urbanas, caracterizados por la depauperación y la falta de infraestructuras, equipamiento y dotación. Para evitar la generalización, habría que examinar cada caso, pero el riesgo es evidente.

Existe otro factor aún más dramático de potencial exclusión: el dependiente del proceso formativo, tanto en actitud como en capacitación. Recae así una enorme responsabilidad en el ámbito educativo, desde la convicción, mejor la evidencia, de que todo lo que la Sociedad de la Información y las TIC ofrecen y posibilitan actualmente, y cuanto vayan aportando en el próximo futuro, habrá de ser incorporado a las sucesivas fases del proceso formativo de modo generalizado y a ser posible en tiempo real. No hace falta enfatizar hasta qué punto la educación constituye el elemento decisivo para determinar el grado de integración o el riesgo de potencial exclusión de todo individuo en la dinámica socioeconómica; por decirlo más expresivamente, su participación en el progreso y el bienestar. Esto, que es genéricamente incuestionable, tiene ahora mismo su traslación a todo lo referido a la SI respecto al uso y disponibilidad real de las tecnologías avanzadas, sus servicios, herramientas, contenidos y aplicaciones, tanto los centrados en la participación en el proceso productivo, como en lo concerniente a las actividades cotidianas que configuran el grado de bienestar y la calidad de vida colectiva e individual.

Algunos estudiosos suelen hablar para referirse a ello de la *brecha digital*, aunque los hay que rechazan la expresión. Sea como fuere, tan verdad es que las TIC pueden ayudar a superar barreras físicas, geográficas e incluso contribuir a optimizar las opciones de las personas discapacitadas, como que vivir ajeno a ellas entraña una amenaza de exclusión que, de adquirir determinadas proporciones, bien pudiera conducir a la gestación de procesos de peligrosa e inconveniente desestructuración social.

La brecha, en cualquier caso, tiene o es susceptible de abarcar más componentes que los estrictamente relacionados con la pura disponibilidad. Se ha de alcanzar una percepción lo más diáfana posible de cuanto supone la SI para todos y cada uno de los estamentos e individuos de la sociedad. Es fundamental eliminar la imagen de que se trata de algo reservado a un grupo de *elegidos*, sea éste definido bajo parámetros culturales, formativos, económicos o derivados de la simple necesidad. Urge combatir la idea de que unos no tienen más remedio que sentirse concernidos, mientras que el resto puede pasar tranquilamente del objetivo de incorporarse a la SI. Y para ello, aunque no sea de forma exclusiva, la labor didáctica debería ser encabezada o promovida por las Administraciones Públicas.

## II. RED DE LOS FENÓMENOS

### 1. Diversidad y disponibilidad en el acceso

No hay acuerdo a la hora de delimitar los contornos de lo que se ha convenido en llamar Sociedad de la Información (SI). Yendo a los conceptos básicos, nos referimos al acceso masivo al uso de los contenidos, herramientas, servicios y aplicaciones que han surgido y continúan surgiendo día tras día merced a los avances tecnológicos en el ámbito de la informática, las telecomunicaciones, la electrónica y cuanto se mueve a su alrededor. Algo que –parece demostrado– aporta un notable potencial de prosperidad, tanto individual como colectiva, al menos en un doble sentido: mejora el rendimiento y la eficiencia, en definitiva, la competitividad del sistema productivo; y facilita que los ciudadanos cubran muchas de sus necesidades más fácilmente y con mayor calidad. ¿Constituye el acceso una barrera para la extensión de la Sociedad de la Información en nuestro país?

Hoy por hoy, el acceso se caracteriza por la diversidad. Por citar los más comunes, persiste con relativa preeminencia la línea telefónica fija mediante par de cobre, puja por hacerse un hueco el cable de fibra óptica, se afianza la opción del satélite y se muestra indudable la eclosión de distintas modalidades de comunicación inalámbrica en movilidad, junto a los avances de la cada vez más perfeccionada opción del tráfico de voz sobre IP (*Internet Protocol*). Se pueden diferenciar dos modalidades básicas de acceso: fijo (con o sin cables en los equipos) o móvil. En ambas opciones será imprescindible disponer de ancho de banda o, si se prefiere, de velocidad de acceso suficiente para cursar datos, imágenes y, por supuesto, voz.

La red telefónica española tiene poco o nada que envidiar a las del resto de la UE. La totalidad del parque de viviendas (en torno a 21 millones) dispone de acceso potencial a una o varias redes fijas: la convencional de par de cobre y, en un porcentaje cada vez más relevante, las tendidas por operadores alternativos, particularmente los de cable, que en determinadas demarcaciones han conseguido captar una parte sustancial de la demanda, tanto en telefonía vocal como en transmisión de datos y servicios de televisión (tabla 1). Esta generalización del acceso –abierto progresivamente a la competencia a partir de la liberalización iniciada en 1996– tiene además el componente de ofrecer servicios de banda ancha mediante tecnología ADSL (pronto evolucionada hacia una segunda generación) en las redes de par de cobre y a través de fibra óptica en las de nuevo despliegue.

Tabla 1 – Evolución de los accesos físicos por grupos de operadores. 2001-2002

	2001	2002	% de variación
Telefónica de España, SAU	18.098.392	18.340.032	1,34
Operadores de cable	4.462.569	6.175.946	38,39
Resto de operadores	775.876	687.416	-11,40
<b>Total</b>	<b>23.336.837</b>	<b>25.203.394</b>	<b>8,00</b>

Fuente: Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, *Informe anual 2002*, Madrid, 2003.

Por tanto, la mayoría de los abonados al servicio telefónico tiene ya la opción de contratar líneas de ubicación fija con prestaciones y velocidad suficientes para acceder a la gama actual y previsible a corto plazo de servicios de la SI. Incluso en áreas no urbanas, las cerca de 250.000 líneas comprendidas en el plan específico de telecomunicaciones en zonas rurales (TRAC) deberán disponer de acceso funcional a internet antes de que concluya el año 2004, conforme a lo dispuesto en la nueva directiva europea sobre servicio universal. No parece, pues, que las redes fijas sean un obstáculo para una mayor penetración en España de todo lo relacionado con la SI, aunque existen algunos cuellos de botella o puntos de saturación.

Cabe considerar, sin embargo, algunos factores adicionales. Por ejemplo, la emergencia de nuevas tecnologías que, como el *WiFi* (alta fidelidad sin cables), amplían la capacidad de acceso mediante la combinación de enlace fijo y conexión inalámbrica en espacios reducidos o grupos de usuarios a la red. O la transmisión de voz sobre IP que, entre otras cosas, plantea la dificultad de seguir midiendo el tráfico en minutos y tiende a sustituir criterios ancestrales en materia de encaminamiento y numeración. Y, por descontado, las posibilidades que encierra la televisión digital terrestre (TDT), transmitida a través de las ondas, sobre la red portadora existente y captada a través de la antena convencional, con la sola adición de un aparato conversor de la señal. A todo ello sumamos una nueva tecnología, conocida bajo las siglas PLC, que trata de habilitar redes de transporte y líneas de suministro eléctrico para la transmisión de voz, datos e imágenes a alta velocidad, abriendo una nueva alternativa de acceso y conexión. Su lanzamiento comercial, tan incipiente como reciente, se produjo tras el verano de 2003 y, aunque persisten dudas sobre su idoneidad técnica y viabilidad económica, hay que señalar que constituye una opción potencial a tener en cuenta, al tiempo que una innovación sólo experimentada en el mercado español.

La disponibilidad de acceso, en definitiva, no sólo está generalizada, sino que ofrece cada vez más opciones, por lo que difícilmente se puede considerar que juega en contra de una progresiva extensión de la SI.

Es verdad, empero, que a menudo surgen voces vaticinando que una apreciable progresión de la demanda podría causar un colapso de las re-

des actuales. Reclaman, en consecuencia, mayores inversiones en despliegue, tanto de los operadores ya instalados como de los nuevos interesados en tender otra u otras de nueva planta en el mercado español. Su diagnóstico, por lo general referido en exclusiva al ámbito de las redes fijas, tiene algo de *futurible*, pero es evidente que incorpora un sustento tecnológico que no conviene desoír; a menos que se acepte como imposible una eclosión repentina de la demanda que no permita anticipar debidamente las necesidades de inversión en capacidad de transmisión. Lo que sí resulta hoy por hoy evidente es que todavía persiste una amplia porción del mercado de acceso fijo que únicamente tiene a su alcance la red básica de Telefónica, el operador dominante y antiguo monopolio de las telecomunicaciones en nuestro país. Esto, que tiene indudables implicaciones en materia de competencia, no tiene por qué suponer necesariamente riesgo de falta de capacidad para atender cualquier demanda potencial o futura que se pueda presentar.

Nuestro país dispone actualmente de una amplia oferta de redes troncales de telecomunicaciones, hasta el punto de existir un claro excedente de capacidad y, por tanto, un amplio margen para absorber más tráfico sin necesidad de nuevos despliegues e inversión. Cuestión distinta es la parte de la red llamada sectorialmente *última milla*, es decir, la que permite acceder hasta el punto de conexión del abonado, sea empresa o particular. Es ahí donde persiste la red básica de Telefónica como única opción de acceso en buena parte del territorio, aunque en otras demarcaciones han desplegado sus redes los operadores de cable y existen, asimismo, redes dedicadas a la transmisión de datos en zonas de claro perfil empresarial. Todo ello impide hablar en puridad de persistencia de monopolio, aun siendo verdad que una parte importante del segmento residencial sigue sin disponer de alternativa para contratar el acceso directo con otro operador distinto de Telefónica. Por tanto, quizá haya llegado el momento de requerir y, en consecuencia, propiciar nuevos proyectos de despliegue e inversión en esa *última milla*.

En esa línea, no es aventurado augurar que una o más iniciativas vayan a materializarse a corto plazo, dotando de nuevas opciones de acceso directo al segmento residencial, sea replicando modalidades con tecnología ADSx, apostando por el ya referido PLC o combinando capacidades inalámbricas en fase de maduración.

En las redes móviles, actualmente las tres compañías operadoras (Movistar, Vodafone y Amena) tienen cobertura en algo más del 90% del territorio (99% de la población) y aproximadamente en el 80% de sus redes es accesible la tecnología GPRS, capaz de transmitir datos a velocidades similares a las del ADSL fijo. En torno al verano de 2004 está prevista la explotación comercial de las redes UMTS, que ya se han comenzado a desplegar. A estas compañías se sumará un cuarto operador (Xfera).



El acceso es un ingrediente crucial para extender y promover los usos relacionados con la Sociedad de la Información. Es también un factor de competencia relevante, puesto que sin una pluralidad real de posibilidades a disposición de los clientes sería inexacto hablar de libertad de elección. Y es importante entender que la mayoría de las ofertas diferenciadas que existen ahora mismo en el mercado español sólo merecen la consideración de acceso alternativo parcialmente, dado que utilizan físicamente las centrales y/o las redes de *última milla* del principal operador, obligado a compartirlas por el marco regulador. Sin duda, ello ha creado más una sensación de competencia que una concurrencia real, pero puede servir como paso intermedio y transitorio hacia la aparición de posibilidades efectivas de elección. La competencia entre proveedores de acceso, tanto la que ya existe como la previsible hacia el futuro, deberá sustanciarse en gran medida por la contraposición de las ofertas en precio y calidad de servicios relacionados o adheridos al magma de la Sociedad de la Información. Existen razones e indicios que apuntan a que, en un plazo no demasiado dilatado, lo que hasta ahora ha constituido la parte esencial del tráfico, la voz, tenderá a ser algo gratuito o prestado con carácter residual, trasladándose a los datos (¿y las imágenes?) el grueso de la facturación.

### 1.1 *Convergencia tecnológica en redes y equipos*

Como se ha referido anteriormente, infraestructuras y tecnología guardan una estrecha relación. De hecho, no hace demasiados años apenas existían más opciones que las redes tendidas de par de cobre y la conmutación de circuitos como base de la intercomunicación. Desde entonces, sin embargo, los avances tecnológicos han aportado nuevas posibilidades, tanto de aprovechamiento de aquellas redes primitivas como de nuevas infraestructuras basadas en el cable, la fibra óptica y una amplia gama de modalidades de comunicación inalámbrica que se hallan en continua evolución. Tecnologías que entrañan la aparición de nuevas opciones, determinantes de la evolución presente e inmediata de las telecomunicaciones y su utilización.

Superada la polémica sobre qué tipo de tecnología acabará dominando el acceso (línea fija de par de cobre, cable de fibra óptica, enlaces inalámbricos, redes móviles, satélite, etcétera), se ha ido imponiendo el concepto de transparencia tecnológica, que otros llaman neutralidad: coexistirán muchas tecnologías diferentes, usaremos varias..., pero probablemente no siempre nos enteraremos a través de cuál de ellas estamos accediendo a los servicios de la Sociedad de la Información.

Una de las claves esenciales de todos estos desarrollos es la digitalización, que ha homogeneizado las transmisiones y ha hecho posible la integración y el *empaquetamiento* de sonidos (voz), imágenes y datos, así

como el desarrollo de tecnologías de compresión capaces de permitir la transmisión de grandes flujos con un menor consumo de recursos de red. También es importante el aumento de las capacidades de memoria en unos terminales cada vez más reducidos en peso y tamaño, lo que equivale a decir más fáciles de transportar y manejar.

Hemos pasado de un escenario caracterizado por la competencia entre tecnologías y plataformas para determinar el acceso a una sutil convergencia de usos que, desde el punto de vista del usuario, tendrá cada vez menos interés. Disponemos ya de distintas opciones tecnológicas que sirven para lo mismo y, por lo tanto, son perfectamente intercambiables, incluso sin una percepción exacta del eventual tránsito de unas a otras por parte del consumidor. Una convergencia a la que la industria productora de equipos y terminales trata de responder introduciendo en el mercado distintas formas de multiuso, tecnologías compartidas y multifunción. En un plazo no demasiado lejano es muy posible que lo que ahora mismo aparece distribuido entre distintos aparatos acabe reunido en un único terminal capaz de *elegir* autónomamente qué tecnología cursa la transmisión de datos, imágenes y voz. Lo hará en función de parámetros prefijados, presumiblemente dependientes de una combinación de calidad y coste, sin intervención ni conocimiento puntual del usuario. Adentrándonos en el campo prospectivo, es posible que un mismo terminal sea capaz de cursar nuestras llamadas a través de las redes móviles GSM/GPRS o UMTS o, por el contrario, hacia la red fija de par de cobre/ADSL, según dónde estemos y qué queramos enviar: datos, imágenes o simplemente voz, sin necesidad de que medie elección por nuestra parte en cada momento, buscando la mejor relación entre precio y calidad.

Han sido muchos los esfuerzos y el tiempo consumidos en tratar de determinar qué triunfaría en la presumida convergencia entre teléfono, televisor y ordenador. Al final, ha ido tomando cuerpo la idea de que el futuro estará marcado por una coexistencia, en la que todos tendrán idénticas o similares prestaciones y su uso o elección dependerá más del entorno que de sus características técnicas. Por ejemplo, parece evidente que será tan posible acceder a internet a través del televisor como visionar programas, películas y otros contenidos en el ordenador personal. Otro ejemplo son las tecnologías ya desarrolladas para ofrecer televisión y otras utilidades relacionadas, como el vídeo, bajo demanda mediante la conexión del televisor a la línea telefónica básica (ADSL). Telefónica ha comenzado a comercializar esta oferta bajo el nombre Imagenio. Se cree que la elección del aparato acabará determinada por las circunstancias específicas del uso: más personal y privado el ordenador, más abierta y comunitaria la televisión; o por el grado de comodidad o barrera de acceso que pueda suponer el teclado, o la mayor familiarización que corresponde al mando a distancia con el que cualquiera se siente ahora mismo capaz de zapear en busca de la programación más apetecible. Por no mencionar otro tipo de facili-

dades, como la sustitución del cableado interno por conexiones inalámbricas, etcétera.

Todo lo anterior se refiere al uso en el hogar o en el centro de trabajo, pero puede extrapolarse fácilmente al vasto campo de los usos en movilidad. Aquí la duda está en cierto modo relacionada también con la contribución que vaya a corresponder al desarrollo de soluciones informáticas y a las propias de las telecomunicaciones o la electrónica de consumo en la provisión de aparatos terminales. Pero parece seguro que, de una u otra forma, antes o después asistiremos a una mayor convergencia entre terminales cada vez menos diferenciados, como teléfonos, ordenadores portátiles y agendas electrónicas (PDA): todos con la correspondiente pantalla de visualización que permita unir voz, datos e imágenes en la conexión.

De alguna manera, la convergencia y, por tanto, la menguante pugna entre plataformas tecnológicas y equipos traslada la disputa por el cliente a las aplicaciones, las herramientas, los contenidos y, en definitiva, a los servicios de valor añadido propios de la SI. No en vano, el ánimo de los consumidores y usuarios está mucho más centrado en las cosas que puede hacer que en la tecnología que hace posible su utilización. Durante los años de euforia ha primado una proliferación de siglas y denominaciones tecnológicas que han confundido más que aclarado lo que las innovaciones están poniendo a disposición de la sociedad. Afortunadamente, esa fase parece superada y más o menos sustituida por la búsqueda simple del mejor acomodo entre necesidad y utilidad.

## 1.2 Internet: el nexa, en busca de un modelo de negocio

Es de sobra conocido el origen de la red: un proyecto concebido para usos militares, cuyo propósito era facilitar la intercomunicación segura en tiempo real de los centros operativos y de decisión, cursando órdenes y compartiendo datos sin las limitaciones de cadencia temporal que imponían los métodos tradicionales alternativos a las comunicaciones de voz. Años más tarde, merced al imperativo legal vigente en Estados Unidos de poner a disposición de la comunidad científica los avances cosechados en el ámbito militar, el invento se extendió a las universidades, que comenzaron a interconectar sus servidores y sus bancos de datos para intercambiar y compartir información. Esto dio lugar a la generalización de servidores enlazados que hoy constituye internet. La consecuencia esencial, no la única, ha sido que la información ha dejado de ser un ingrediente privativo para convertirse en una suerte de *commodity*, cuyo valor ya no es tanto poseerla, cuanto procesarla, interpretarla, seleccionarla y utilizarla en beneficio del propio conocimiento o la actividad que uno quiera o deba desarrollar.

Son muchas y variadas las definiciones que han tratado de concretar qué es exactamente la red. Una muy reciente expone que consiste simplemente en *conectar a todos con todos*. Añadamos, si acaso, que precisamente por eso resulta imposible acotar unos límites creíbles a lo que pueda llegar a dar de sí. En lo que parece existir suficiente acuerdo es en dictaminar que, en términos generales, el uso actual de internet apenas alcanza una ínfima parte de las posibilidades que ofrece o es potencialmente susceptible de ofertar.

Si exceptuamos utilidades como el correo electrónico o los *chat*, actualmente todavía predomina un uso esencialmente pasivo de internet. Pero no tendría por qué ser así. Basta con que consideremos que la red permite, entre otros aspectos, todas las modalidades imaginables de interactividad, como se ha puesto de manifiesto con la extensión creciente del uso de la voz sobre IP, la proliferación de la descarga de música y películas entre *internautas* bajo la denominación *peer to peer*, la descarga gratuita de *software* o la extensión del denominado *software libre*. A partir de esto se puede calcular cuál será el alcance de lo que supone y puede llegar a suponer el fenómeno internet.

El perfil *gratis total* con el que ha emergido internet ha sido y sigue siendo el principal factor de incertidumbre que gravita sobre la red y, por extensión, sobre el futuro desarrollo de la SI. Incertidumbre que, conviene concretarlo, se centra básicamente en la velocidad y el alcance de su extensión, sin cuestionar su papel central en el porvenir –aun no sabiendo cuál es exactamente– de las sociedades avanzadas.

Aunque ha tardado en aceptarse, hoy se encuentra ya bastante extendida la convicción de que el *gratis total* constituye un freno a la configuración de modelos de negocio soportados en la red. Conviene recordar que todo desarrollo empresarial conocido hasta la fecha ha pasado y pasa por la reinversión de los beneficios obtenidos en la actividad y la retribución de los capitales invertidos. Y ninguno de estos aspectos ha sido hasta ahora posible en términos generales en el ámbito de internet. Algunos han llegado a describir la presencia en la red como una suerte de variante benéfica o benefactora del capitalismo. Hasta la fecha, las actividades o la presencia en la red siguen representando un coste para las empresas, las entidades y los organismos, sin la debida contrapartida de ingresos o incluso una total carencia de ellos, con el inevitable cuestionamiento de si vale o no la pena perseverar. Ahora bien, aunque es cierto el coste que supone, hay que tener también en cuenta que disponer de presencia en la red suele considerarse una herramienta de *marketing*, prestigio, imagen o deseo de *no ser menos* que los demás, sobre todo si se compara con el directo o indirecto competidor. Cuestión distinta es que tal presencia sea efectiva, logre los objetivos perseguidos y compense el desembolso necesario para mantenerla. Por cierto, no siempre con la debida dedicación, dado

que abundan los casos en los que habilitar una web no va más allá de la decisión inicial de disponer de ella, despreciando todas sus capacidades de interacción, actualización y aprovechamiento de sus potencialidades *on-line*.

Volviendo al punto anterior, es verdad que acertar con el modelo de negocio no era ni sigue siendo fácil. Continúa sin resolverse la dicotomía entre los orígenes *gratis total* de internet y el cobro de los servicios que poco a poco va apareciendo en la red. Los defensores de perpetuar la gratuidad esgrimen ejemplos como la radio o la televisión comerciales, lo que implica atribuir a la publicidad el soporte económico de lo que ofrezca la red. Los publicitarios y los anunciantes son más escépticos y arguyen que o no se ha encontrado la fórmula idónea para internet o el *internauta* es refractario a ese tipo de mensaje, habida cuenta del rechazo que hasta ahora han merecido los *banners* o el correo *spam*. Los defensores del cobro, por su parte, aducen la lógica económica de que los servicios y los contenidos son caros, tanto más cuanto mejores son, pero chocan también con la evidencia de que no son demasiadas las experiencias que han tenido éxito al fijar un precio a los servicios ofrecidos en la red.

En la cultura de lo gratis los ejemplos son variados, pero basta citar uno muy claro: los medios de comunicación tradicionales han ido colocando progresivamente sus contenidos en internet y, o no se han atrevido a cobrar por ellos o los pocos que lo han hecho están lejos de cubrir sus costes con el número de clientes que han captado. Ambos, al igual que los medios que sólo están presentes *on-line* (sin versión impresa o difusión audiovisual al margen de la red), fiaron y siguen fiando su equilibrio económico-financiero a los ingresos publicitarios. Pero éstos no acaban de despegar, sea porque falta masa crítica que atraiga las preferencias e inversiones de los anunciantes, porque la industria publicitaria no ha encontrado todavía su medio de expresión específico para internet –lo que supuso el anuncio para el medio televisivo– o por una mezcla de ambos. De ahí que se pueda calificar de fracasada, en términos de modelo de negocio, la incursión de estos y otros proveedores de contenidos en la red.

Quién sabe cuánto falta para que todo lo relacionado con la red ocupe ambas columnas de la cuenta de resultados –gastos e ingresos– en lugar de seguir instalado sólo en la primera, como ocurre en la mayoría de los casos actualmente. Sólo cuando la rentabilidad se generalice, o al menos se amplíe de modo significativo, podremos saludar la consolidación, firme y hacia el futuro, del vasto y variado mundo concentrado en torno a internet. Esto dependerá de la evolución, primero, desde la oferta y luego desde la demanda de la Sociedad de la Información.

Hay, con todo, ejemplos exitosos de modelos de negocio basados en las nuevas tecnologías e internet, como el buscador Google o el portal Yahoo. Otra muestra la encontramos en el sistema financiero, en el banco

o caja con el que solemos trabajar. Hace diez o veinte años debíamos acudir con relativa frecuencia a la sucursal correspondiente, donde además solíamos tener que guardar cola. Hoy, en cambio, lo más probable es que pasen meses sin visitarla, dado que realizamos nuestras operaciones en cajeros automáticos o a través de internet. Esto ha provocado serias modificaciones en el modelo de negocio y la operativa de las entidades financieras, la menos agradable de las cuales ha sido la drástica reducción de personal.

La gratuidad fue secundada, además, por la introducción de *tarifas planas*, es decir, el pago de una cantidad fija desvinculada del consumo, tanto en tiempo como en capacidad, en buena medida resultado de la presión política de los gobiernos. En mayor o menor grado, las operadoras han asumido la implantación masiva de esta modalidad y tratan por todos los medios de rehacer sus esquemas de oferta y facturación, poniendo mayor énfasis en la provisión de nuevos servicios, en opciones diversificadas de acceso y capacidades y, en definitiva, en una menor estandarización. No se sabe si la fórmula se extenderá en el próximo futuro, pero son varias las operadoras que plantean ya contratos a sus clientes en los que la facturación está más vinculada al uso efectivo del ancho de banda que a su teórica disposición. Nadie duda, pese a todo, de que el fantasma de la *tarifa plana* gravita y condiciona en gran medida los diseños elegidos para el inminente lanzamiento de la telefonía móvil 3G, con la persistencia de enormes vacilaciones sobre cuál debe ser el modelo de oferta comercial y cobro del servicio. A su vez, esto ocasiona dificultades para determinar cómo se reparten los ingresos a lo largo de la cadena de valor, dado que las operadoras han renunciado a integrar verticalmente la gama de aplicaciones, servicios y contenidos, y han elegido la concurrencia de proveedores adheridos a la gestión de sus redes.

En los flujos económicos de las operadoras, el tráfico generado por internet ha sido el único componente que se ha incrementado notablemente durante el último lustro, frente al práctico estancamiento de la voz. Con ello, ha aumentado el número de minutos cursado a través de las redes fijas, pero no se ha traducido en mayores ingresos, en parte por la reducción de precios impuesta por la liberalización y el modelo regulador, pero también como consecuencia de la proliferación de las *tarifas planas*, cuyo importe está preestablecido y no evoluciona vinculado al consumo efectivamente realizado. Es decir, los clientes no pagan más por consumir más.

Si analizamos los datos referidos a España, el volumen transmitido a través de las redes fijas ha pasado de 65.448 millones de minutos en 1998 a 126.577 millones de minutos en 2002, con un ingreso medio de 9,2 céntimos de euro por minuto y 4,4 céntimos de euro, respectivamente. En definitiva, el doble de minutos a mitad de precio. Esto representa un desafío

para las operadoras, particularmente en sus estrategias de banda ancha, dado que si bien teóricamente deberían ampliarse las opciones de cobrar por la prestación de servicios de valor añadido, no está tan claro que vaya a ocurrir. Por el contrario, no puede discutirse que una caída de los precios es a priori un incentivo para extender el consumo y que unos costes no asumibles actuarían como barrera u obstáculo para la extensión de la SI.

## 2. El uso, clave del fenómeno

La utilidad es el concepto clave sobre el que articular el porvenir de la SI. En una primera aproximación, podríamos atribuir a la tecnología el papel de soporte principal de todo lo relacionado con la evolución presente y futura de la Sociedad de la Información. El avance tecnológico es lo que hace posible la aparición de nuevas herramientas y aplicaciones, y permite el salto cualitativo que aporta cada nueva generación de redes, ordenadores, terminales y máquinas en general. Sin esos avances nada de lo que comentamos tendría razón de ser. La tecnología, sin embargo, ha resultado ser condición necesaria, pero en modo alguno suficiente para determinar los usos, costumbres y comportamientos de las empresas y los individuos que componen una sociedad.

La exuberancia de la primera parte de la pasada década de los años noventa se encargó de demostrarlo. Se creyó entonces que los sucesivos, y en gran medida sorprendentes, logros tecnológicos iban a propiciar por sí mismos la extensión masiva de usos y comportamientos hasta ese momento inéditos o minoritarios en la dinámica socioeconómica, al menos en las naciones más avanzadas. Pero no ocurrió así: la nueva posibilidad de hacerlo no significó que las empresas y las personas se adhirieran de inmediato, poco menos que de forma incondicional, a usar y consumir todo lo que se ponía a su alcance, por ejemplo, a través de internet.

Algunas encuestas realizadas recientemente en España indican que el 75% de los hogares que no tienen ordenador ni están conectados a internet y que el 50% de los que, aun disponiendo de ordenador, no han decidido conectarlo a la red piensan que "carece de utilidad". Es decir, la mayoría de ese 80% de españoles que según los estudios sociológicos vive sin adherirse a la Sociedad de la Información entiende que engrosar las filas de los incorporados no les reportaría ventaja alguna, una opinión mucho más extendida que otras consideraciones a menudo manejadas por los teóricos, como la conectividad, el nivel cultural o el precio –sin olvidar que todavía hoy un ordenador personal cuesta en España alrededor de un 30% más que en la media del resto de los países de la UE–. La posibilidad de hacer algo no es suficiente para que las empresas y los individuos, las per-

sonas físicas y jurídicas, lo incorporen a su quehacer cotidiano: hace falta que la herramienta contribuya a satisfacer necesidades sentidas o en todo caso sustituya o complemente de forma más eficiente actividades ya abordadas de modo habitual.

En realidad no es nada nuevo. Casi ninguno de los inventos que han venido jalonando la historia de la humanidad, particularmente los que como la imprenta, la máquina de vapor, la electricidad, el automóvil, el cinematógrafo, la televisión, el teléfono o los aviones a reacción significaron en su momento saltos espectaculares en la vida planetaria, surgieron o se desarrollaron ajenos a hábitos ya instalados en la práctica colectiva, sino que aportaron una forma más idónea de llevar a término lo ya asumido: desde viajar a comunicarse, pasando por funciones relativas a la cultura, el ocio y el bienestar. Cuesta entender, por lo tanto, que en un determinado momento pudiera llegar a pensarse que esa referencia histórica iba a quebrar su línea de consistente continuidad. Pero esa forma de pensar, por más reciente que sea, ha sido sustituida ya por la evidencia de que ajustarse a esa exigente correspondencia es y seguirá siendo el desafío crucial al que habrán de responder todas las partes implicadas en la extensión e incorporación social de las TIC: desde los fabricantes de equipos y terminales a las operadoras, pasando por la cada vez más relevante industria proveedora de contenidos, herramientas, servicios y aplicaciones en el perímetro y el ámbito de la red. Deberán proveer a los usuarios de productos útiles, asequibles, de acceso y uso fáciles, con una relación optimizada entre precio y calidad, y a ser posible con un grado de polivalencia extremo, tanto en ubicaciones fijas como en movilidad.

Conforme han ido evolucionando sus avances, la tecnología se ha convertido en una suerte de *commodity*, es decir, algo disponible, accesible y al alcance de prácticamente cualquiera que pueda y quiera desarrollar algo a partir de ella. Esto ha dado creciente protagonismo e importancia al desarrollo de los servicios, situando en ellos el foco de la innovación. De ahí que otra de las claves hacia el futuro esté en la capacidad que muestren los proveedores, la industria en su conjunto, para poner a disposición de los clientes potenciales las herramientas que permitan cubrir necesidades efectivamente sentidas por ellos, antes que inventar otras nuevas para aprovechar lo que la tecnología es capaz de proporcionar.

Hay que reconocer, sin embargo, que en ocasiones emergen hallazgos inesperados, en los que la respuesta social no sólo rebasa las previsiones, sino que discurre por donde nadie o casi nadie había acertado vaticinar. Un caso reciente es el fenómeno de los mensajes cortos (SMS), que fueron concebidos como una utilidad marginal de la telefonía móvil y con el propósito de capturar el declinante mercado de los mensáfonos (*pagging*). La respuesta, aun siendo también la esperada, fue muchísimo más allá, especialmente entre los más jóvenes, que incluso *inventaron* espontáneamente



Tabla 2 – Evolución del número y de los ingresos por mensajes cortos. 2000-2002

	Ingresos (euros)	% sobre el total ingresos por servicios finales de telefonía móvil automática	Número de mensajes (en miles)
2000	302.777.547	6,21	2.664.850
2001	657.948.624	10,45	7.255.726
2002	952.239.700	12,78	9.999.906

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

un lenguaje específico para comunicarse e intercambiar información. Con el tiempo, no sólo los más jóvenes son grandes consumidores de SMS, pues los ingresos de las operadoras por este concepto han llegado a suponer porcentajes significativos de su facturación (tabla 2). A partir de ese éxito –no previsto–, las compañías han depositado sus esperanzas en una nueva aplicación (MMS) que incorpora el envío de imágenes, que a su vez ha generado la introducción en el mercado de terminales provistos de cámaras digitales que permiten la captura y el envío de instantáneas prácticamente en tiempo real.

Una clave esencial del desarrollo de la Sociedad de la Información está en encontrar y poner en marcha uno o varios ingredientes que actúen a modo de precipitador –lo que las operadoras de telecomunicaciones denominan *killer application* (aplicación imprescindible)–, capaz de disparar la utilización y el consumo de sus redes para ese uso determinado y, a partir de ahí, extenderlo a los demás avances que la tecnología vaya creando. El fenómeno de los SMS comentado constituye un caso paradigmático.

Los sucesivos planes públicos, al igual que las propuestas lanzadas desde órganos, entes y colectivos sectoriales, han tratado de dar con ese elemento clave que supuestamente habría de servir para introducir aceleradamente a los ciudadanos y a las empresas en el empleo masivo de las facilidades que aporta la Sociedad de la Información. A veces se ha considerado que ese elemento era físico (redes, acceso, equipos...) y otras virtual (aplicaciones, contenidos, herramientas, servicios...). Finalmente, se ha llegado a la convicción, cada vez más generalizada, de que hay que actuar en muchos frentes, por multitud de líneas, porque tanto los potenciales destinatarios como sus necesidades ostentan un elevado, creciente e irreversible grado de segmentación.

Todo esto puede haber generado una gran incertidumbre, que se ha convertido en un obstáculo notable, ya que propicia una dinámica en la que pocos, casi nadie, se atreven a arriesgarse a impulsar apuestas decididas para abrir caminos y sendas extensivos de la SI. La mayoría de los actores implicados recurre al proverbial *no sabe, no contesta*, tan característico de las encuestas y sondeos de opinión. Son muchos los que esperan que alguien *descubra* el camino para seguir por él. Tal vez a esta actitud

contribuya el recuerdo de lo acontecido en los últimos años del pasado siglo, aunque los fundamentos de aquella situación fueron consecuencia más de la codicia instalada en los mercados financieros que de errores relacionados con la innovación.

Rescatando un ejemplo de discusión habitual entre los expertos, se ha solido contraponer la afirmación de que es inútil disponer de una gran cantidad de servicios en la red si no existen infraestructuras suficientes de acceso, a la de quienes sostienen lo absurdo de seguir desplegando redes cuando los servicios que ofrece internet no suscitan interés ni se consideran de utilidad. Aunque si nos centramos en el ámbito de las infraestructuras, la asimetría inversora entre las grandes redes troncales y las que conectan directamente con el abonado (*última milla*) ha puesto de manifiesto una infrautilización de las grandes rutas, compatible y simultánea con el desarrollo de grandes esfuerzos tecnológicos para incrementar la capacidad de absorción de tráfico por unas redes capilares que de otro modo se situarían al borde de la saturación.

## 2.1 Asequible y amigable

Probablemente, sumarse al uso de las TIC tiene tantos componentes de actitud como requerimientos de aptitud. La industria en su conjunto ha hecho y hace ingentes esfuerzos para lograr que el uso de las máquinas y las aplicaciones sea asequible a la gran mayoría de la sociedad. Es lo que en léxico informático se ha denominado *aplicaciones amigables*, un concepto asumido por la práctica totalidad de fabricantes, creadores y *prescriptores* directa e indirectamente relacionados con la Sociedad de la Información.

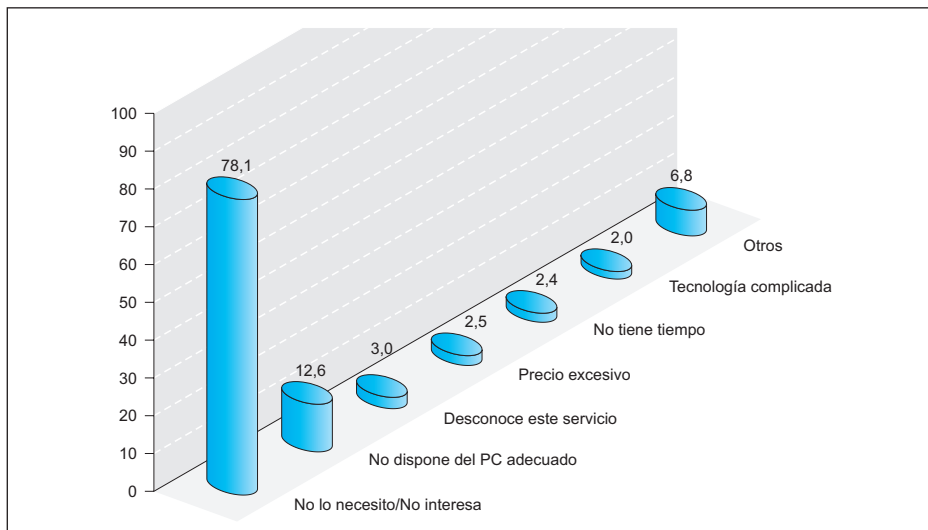
El acceso y la utilidad –como se ha visto– son condiciones necesarias, pero no suficientes, para alcanzar un grado considerable de implantación. El otro requerimiento es la facilidad. Se trata, sin duda, de una enseñanza ya asentada en el campo de la informática, que viene guiando los esfuerzos de todos los proveedores, particularmente en el *software*, en buena medida desde que Windows marcó la pauta a mediados de la década de los años ochenta. También en este aspecto el mundo de la exitosa telefonía móvil ofrece algún fracaso: el intento fallido de popularizar el WAP. Aunque fue concebida como una tecnología intermedia, a modo de tránsito desde la simple telefonía vocal a la esbozada intercomunicación de datos de aquel momento, los usuarios la rechazaron porque su manejo era tan premioso como complicado y comportaba costes escasamente ajustados a su discutida utilidad.

Dado que el concepto viene en cierta medida del campo de la informática, parece apropiado importar su más extendida denominación: *uso*

*amigable*. Es uno de los principales retos que la industria tiene ahora mismo por delante para auspiciar el desarrollo y la penetración masivos de los servicios de la Sociedad de la Información. Tanto las operadoras de móvil que preparan el lanzamiento de la 3G (UMTS) como la sucesión de proveedores de servicios relacionados o canalizados a través de internet tratan de responder a él. En el diseño de páginas web, por ejemplo, se ha evolucionado desde una primera fase de diseño *creativo*, donde lo que se buscaba era sobre todo una identidad cromática, con abundante profusión de trazos y colores, a otra *funcional*, en la que se otorga preponderancia a la facilidad de manejo o, por decirlo en el lenguaje propio de la red, *de navegación*. Así, ha emergido un problema accesorio ya que son cada vez más las web que presentan una apariencia similar porque comparten un mismo esquema de identidad visual.

Internet requiere una participación activa del individuo, amén de cierto grado de formación, por ejemplo, en idiomas, dado que más del 80% de los contenidos sigue estando en inglés. Además, existen barreras de entrada, gráficamente expresadas en la necesidad de familiarizarse o atreverse a usar teclado y ratón. Ambos aspectos, aunque no se confiese expresamente, subyacen en los comentarios de los que se muestran ajenos o desinteresados en acceder a internet, por más que lo camuflen bajo el juicio de *no interesa* o *no lo necesito*, opinión dominante entre esa mayoría de población española que todavía no accede a la red (gráfico 1). De ahí que una parte de los desarrollos tecnológicos intente solventar esas barreras

**Gráfico 1 – Motivos por los que no se dispone de conexión a internet en el hogar. En porcentaje. 2003**



**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INECO-CMT, *Encuesta residencial sobre uso, consumo y valoración de diversos servicios de telecomunicaciones*, septiembre 2003.

potenciales, por ejemplo, mediante herramientas de traducción poco menos que instantánea, sistemas de reconocimiento de voz o uso de la escritura manual sobre el ordenador.

Precisamente, atendiendo al requisito del *uso amigable*, son de interés las posibilidades que ofrece un camino de acceso a la Sociedad de la Información hasta ahora poco explorado: la televisión digital terrestre (TDT). Es indudable que, para una parte de las generaciones nacidas con anterioridad al último tercio del pasado siglo XX, el teclado, que de momento y en tanto no se perfeccionen y popularicen las aplicaciones de utilización mediante voz es necesario para el uso de los ordenadores, puede constituir una barrera incómoda de superar para acceder a internet. Sea por esa o por otras razones, el 50% de los hogares españoles no dispone aún de ordenador. El parque de televisores, por el contrario, rebasa el número de hogares, con una penetración superior al 100%, pues una mayoría significativa cuenta con más de un televisor. Al mismo tiempo, el mando a distancia es de uso generalizado y, por lo tanto, presumidamente *amigable* por habitual para la mayoría de la sociedad. Por ello, buena parte de los expertos otorga al desarrollo de la TDT un notable potencial de actuar como ventana de acceso a la Sociedad de la Información, teniendo en cuenta además que el uso combinado de ocio y servicios puede acabar siendo la mezcla idónea para impulsar cambios en los hábitos de la sociedad.

En principio, la televisión digital supone una garantía absoluta de calidad en la recepción de las imágenes. Pero sus posibilidades tecnológicas pueden ir mucho más allá, particularmente en el campo de la interactividad, con la posibilidad de enviar y recibir información desde el televisor. Esto permitirá el desarrollo de nuevas fórmulas de consumo televisivo, básicamente programaciones *a la carta* –por ejemplo, contratación de visionados específicos, en modalidad de pago por visión (PPV)– u ofertas *a medida*, cuya presumible aceptación puede darse por garantizada, vistas las experiencias de pseudointeractividad mediante el uso combinado de la recepción televisiva y el envío de demandas o mensajes a través de las líneas telefónicas, como la creciente utilización de mensajes cortos en la programación de las cadenas (concursos, votaciones, opiniones, etcétera).

En todos los casos descritos, se trata de un escalón intermedio hacia la completa interactividad, que técnicamente ya es posible en todas las modalidades de difusión comercializadas; sólo resta la decisión de ponerlas en el mercado, sin más limitación que la necesidad de dedicar a ello parte de la capacidad de la red.

Algo semejante cabe decir de la por ahora incipiente TDT: tanto las redes de soporte y difusión de las señales como los equipos de producción y emisión de las cadenas son capaces desde hace tiempo de llevar la señal digitalizada hasta los hogares, e incluso permitirían la interactividad. En el

caso de España, las actuales programaciones difundidas en formato analógico por las cadenas son replicadas en formato digital y sólo resta el desarrollo de un parque de antenas y televisores habilitado para su recepción. Tan pronto se subsane esta insuficiencia, los hogares tendrán a su disposición una nueva y presumiblemente *amigable* ventana de acceso a la Sociedad de la Información. De ahí que una parte de las esperanzas, o apuestas si se prefiere, de algunas políticas públicas de fomento de la SI sea el desarrollo de la TDT, hasta el punto de plantear la posibilidad de anticipar el llamado *apagón analógico*, previsto para el 1 de enero de 2012 en nuestro país.

Con más o menos conciencia de ello, existen síntomas de que la actitud pasiva de los espectadores frente a la pantalla de televisión, hasta ahora predominante en la sociedad, puede estar desapareciendo. Si esos incipientes indicios se confirman, es probable que pronto asistamos a una quiebra de los actuales modelos de negocio televisivos. Esto puede dar lugar a que el televisor sea efectivamente una ventana de acceso masivo a la SI.

Sin embargo, entre los operadores y las cadenas de televisión no parece que exista la suficiente conciencia de que eso vaya a ocurrir. De ahí derivarían las posiciones defensivas respecto al impulso de la TDT, cuya emergencia consideran una amenaza desde las actuales opciones analógicas, hasta el punto de denunciar como precipitada la fecha fijada para el *apagón analógico* en el mercado español. Parece que los gestores del actual modelo televisivo no ven la irrupción de la TDT como una oportunidad para dotarse de nuevos modelos de negocio, esencialmente fundamentados en la oferta de servicios avanzados, con mayor valor añadido y capacidades de fidelización que superen las presentes, basadas en la combinación de programas, audiencias (*share*) y venta de tiempos (segundos) de publicidad. No ha sido posible hasta el momento, pero se llegará a un acuerdo que una los intereses de la industria productora de equipos, las cadenas y los proveedores de contenidos con el empeño colectivo de situar la TDT como una vía de acceso alternativo o complementario a todo cuanto supone y entraña la Sociedad de la Información.

### **3. La respuesta de los mercados y de los clientes**

¿Qué barreras impiden que la sociedad española dé el salto que todo el mundo está de acuerdo que necesita? Como ya hemos comentado en el epígrafe anterior, la mayor parte de los estudios y los análisis de los datos que ofrecen las encuestas sitúan como principales barreras de acceso a la SI el desconocimiento, la sensación de falta de utilidad y las deficiencias o insuficiencias de capacitación. Este último elemento está presente también

en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas y, sobre todo, en las Administraciones Públicas, donde la falta de formación específica aparece como un obstáculo para la implementación masiva de los procesos de la SI. Tampoco es despreciable el hecho de que muchos ciudadanos, sobre todo los de rentas más bajas, consideren que el coste de los equipamientos y servicios relacionados o propios de la SI superan con mucho los beneficios que pueda reportar su utilización. Importa poco que objetivamente sea o no cierto que adquirir un ordenador represente un desembolso elevado, basta con que los potenciales usuarios lo perciban en términos comparativos, respecto de lo que entienden que su posesión y uso les va a aportar. Es más que probable incluso que esa consideración coste-valor esté menos relacionada con el equipamiento y más con el escaso aporte de valor que los ciudadanos otorgan a las utilidades, servicios, aplicaciones, herramientas y contenidos accesibles en la red y el resto de aspectos vinculados a la SI.

Todo ello conduce a la falta de una masa crítica capaz de activar el círculo virtuoso de la extensión masiva de la SI: pocos o muchos, los servicios disponibles serán menos cuanto mas escasa sea la afluencia de potenciales usuarios; y, viceversa, por aplicación de economías de escala, se multiplicarán tan pronto como los clientes lo hagan en la debida proporción.

No hace falta extenderse demasiado en referir cómo han cambiado y van a continuar transformándose la dinámica y la configuración de las sociedades *conectadas* del planeta. Nuestro Informe *España 1995* incluía un extenso capítulo dedicado a las nuevas tecnologías y su presumible impacto en lo que ya se llamaba Sociedad de la Información. Allí se aventuraba: "España, al igual que el resto de los países de su entorno, está inmersa en una situación paradójica. Mientras se debate el modelo de Sociedad de la Información que deseamos, asistimos impotentes a la consolidación de esa misma Sociedad de la Información" (p. 617). ¿Podríamos decir que desde entonces apenas ha ocurrido nada? ¿Seguimos debatiéndonos en la misma disquisición? Probablemente no.

Sabemos que el alcance de las previsiones se ha visto desbordado: aquellos aspectos de la Sociedad de la Información que han penetrado lo han hecho con una velocidad e intensidad que ni los más osados acertaron prever. El mejor ejemplo es la telefonía móvil, que también mereció un amplio capítulo en el *Informe España 2000*. En ambos análisis, la perspectiva trataba de anticipar el cúmulo de cambios que su introducción provocaría en la forma de vida de los ciudadanos, la génesis económica y el mundo empresarial. Aquellos vaticinios se quedaron cortos en mayor o menor grado. Seguimos sumidos en multitud de incógnitas e incertidumbres que, sin embargo, no empañan ni desmienten la certeza de que entrar de lleno en la SI constituye una oportunidad que ni España ni los españoles podemos dejar pasar.

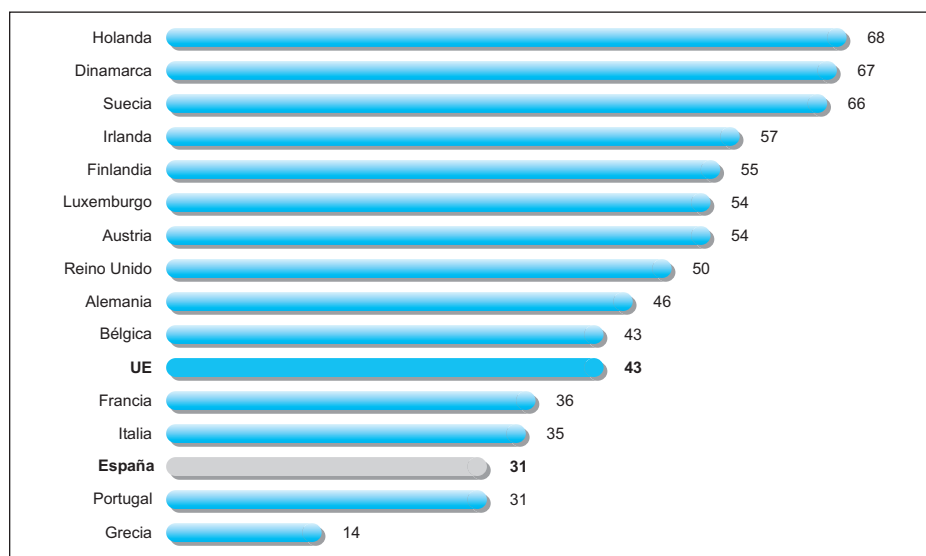
Llegados a este punto, es oportuno explorar y tratar de determinar dónde se encuentra exactamente nuestro país en cuanto a extensión y uso de las nuevas tecnologías y de la Sociedad de la Información. Los indicadores y estadísticas –por ejemplo, en número de accesos a internet, *internautas* y número de ordenadores sobre el conjunto de la población– sitúan a España entre los países más rezagados de la Unión Europea en esta materia. Retraso que se añade al que colectivamente padece la eurozona respecto a Estados Unidos y a las principales economías del Pacífico asiático.

Pese a ello, es importante no dejarse llevar por el legendario fatalismo y mucho menos conformarnos con esa especie de determinismo que induce a que las cosas sigan siendo como son. No es cierto que *nos toque* ocupar la posición que ocupamos ni que, como sostienen algunos exegetas, esta sociedad sea más refractaria que otras a la innovación. De hecho, en algunos aspectos ocurre lo contrario –telefonía móvil, número y uso de los cajeros automáticos, posesión y utilización de tarjetas de crédito/débito, parque de terminales punto de venta (TPV)–, aunque estas referencias no se suelen manejar tanto como las que indican que evolucionamos con retraso. Por lo tanto, es tan necesario explorar las causas y los motivos de nuestra situación como fijar en qué aspectos debemos superarlos y en cuáles estamos en primera línea e incluso por delante de nuestro entorno más susceptible de comparación.

Las mediciones se pueden extender a otros muchos aspectos, pero conviene diferenciar, a la hora de estimar la respuesta efectiva del mercado o de los clientes, al menos tres ámbitos concretos: los hogares, las empresas y las Administraciones Públicas. Hay que descubrir qué papeles y actitudes les corresponden a cada uno en los procesos de incentivación e implementación.

### 3.1 Los hogares y las barreras culturales

En lo que respecta a los hogares, sólo un 31% está conectado a internet, por debajo de la media de la UE (43%) y muy alejado de la de los países nórdicos, que duplican ese porcentaje (gráfico 2). Sin embargo, la accesibilidad de la banda ancha alcanza ya a prácticamente el 90% de los hogares y la penetración efectiva de esa tecnología rebasa el 20% entre los dotados de conexión a la red, lo que supone ser el segundo país de la Unión Europea en este aspecto, sólo superado por Alemania, y ostentar un claro liderazgo en el crecimiento anual de las contrataciones de líneas fijas de banda ancha. Este salto se ha producido merced a los esfuerzos comerciales que las operadoras han desplegado para promocionar el ADSL en el mercado español, junto a la progresiva penetración del cable en determinadas áreas urbanas del país, con la significativa *ausencia* de Barcelona y Madrid. En paralelo, el tiempo medio de conexión de los *internautas* espa-

**Gráfico 2 – Hogares conectados a internet en la Unión Europea. En porcentaje. 2002**

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *Internet and the Public at Large, Flash Eurobarometer 135*, noviembre 2002, en [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion](http://europa.eu.int/comm/public_opinion).

**Tabla 3 – Acceso de la población a internet en la Unión Europea. En porcentaje. 2002**

	Usuarios de internet por 100 habitantes (1)	Frecuencia de uso de internet					Tiempo de conexión (2)
		Cada día o casi	Varias veces a la semana	Una vez a la semana	Una vez al mes	Menos a menudo	
Alemania	36,4	41	23	17	9	11	545
Austria	31,9	45	30	14	7	4	349
Bélgica	28,0	49	19	15	9	7	386
Dinamarca	44,7	58	20	11	7	4	350
España	18,3	44	27	13	10	6	476
Finlandia	43,0	53	23	16	6	2	300
Francia	26,4	40	22	18	11	10	487
Grecia	13,2	35	30	16	12	7	–
Holanda	32,9	55	23	12	6	4	474
Irlanda	23,3	36	28	20	10	7	224
Italia	27,6	35	35	16	11	4	353
Luxemburgo	33,3	46	28	15	7	3	–
Portugal	35,0	40	29	16	6	9	–
Reino Unido	39,9	49	24	12	8	7	419
Suecia	51,6	55	22	15	7	2	419
UE	31,4	44	25	15	9	7	–

(1) Datos de 2001. (2) Media mensual en minutos de los meses de enero a noviembre.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistics on the information society in Europe - Data 1990-2002*, Luxemburgo, 2002; Comisión Europea, *Internet and the Public at Large, Flash Eurobarometer 135*, noviembre 2002, en [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion](http://europa.eu.int/comm/public_opinion); y Fundación Auna, *eEspaña 2003. Informe anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España*, Madrid, 2003.

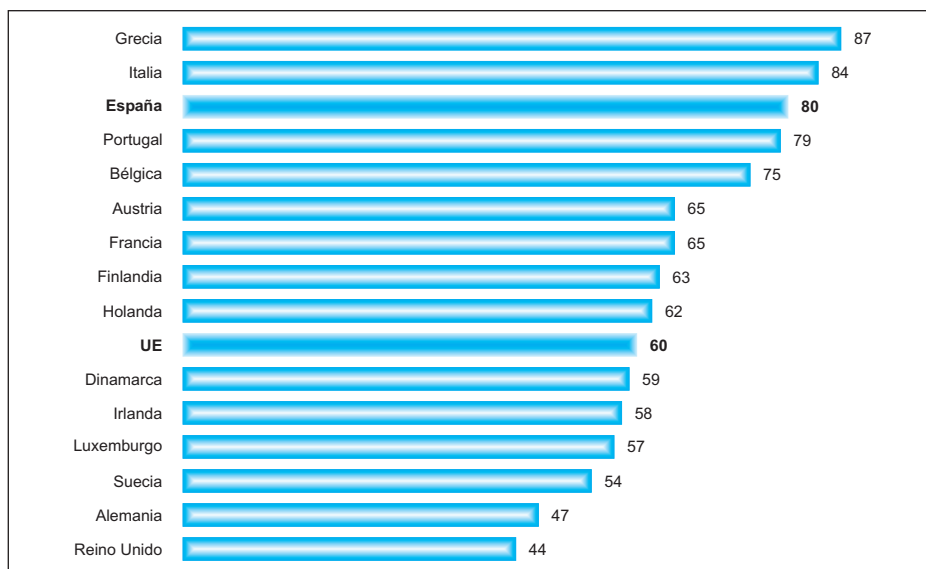


ños es similar o superior al de los principales países europeos (tabla 3), aunque todavía bastante por debajo del promedio de Estados Unidos.

Quizá valga la pena llamar la atención sobre el posible abuso, casi en la frontera del mito, que suele padecer el cómputo de tiempo que se dedica a navegar por internet. Ajustar las conclusiones exigiría despejar en qué y para qué dedican ese tiempo a bucear por la red. En modo alguno se pueden trasladar, sin más, esos cómputos horarios a índices de implantación efectiva de todo cuanto supone la Sociedad de la Información. Es más, cabe incluso la posibilidad de que un uso intensivo de internet no lleve aparejado un mínimo de vinculación a la SI. Si a ello se añade la discutible fiabilidad de buena parte de los estudios que miden la actividad de los *internautas*, no queda más remedio que ir con suma cautela al extraer cualquier conclusión. A este respecto, es interesante señalar que los *internautas* españoles, en divergencia con los ciudadanos de otros países, limitan su uso de internet a obtener información y sólo un 20% realiza compras (gráfico 3) o consume otras aplicaciones, lo que a su vez genera el círculo vicioso de la escasez de uso/disponibilidad.

¿Cuál es, pues, el impedimento esencial? La mayoría de los estudios realizados concluye –ya se ha dicho– que los ciudadanos que no se conectan a internet consideran poco útil acceder a la red, porque no saben para qué sirve o porque consideran que lo que ofrece carece de utilidad. Otros factores, como la velocidad de acceso, la desconfianza, la decepción por los

**Gráfico 3 – Personas que nunca han utilizado el comercio electrónico en la Unión Europea. En porcentaje de los usuarios de internet. 2002**



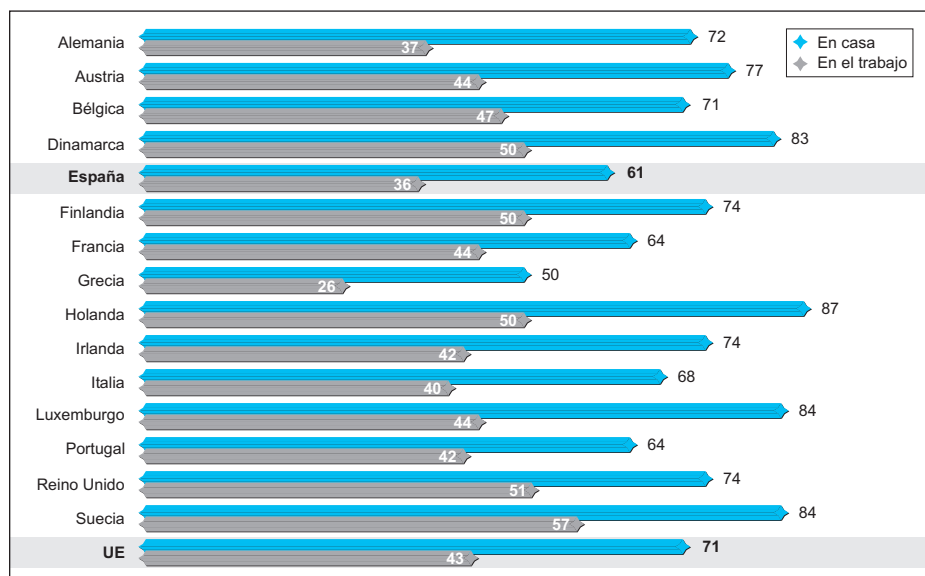
**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *Internet and the Public at Large, Flash Eurobarometer 135*, noviembre 2002, en [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion](http://europa.eu.int/comm/public_opinion).

contenidos o el coste, aunque citados en las encuestas, suelen ser más propios de quienes ya han tenido oportunidad de acceder y apenas alcanzan el 10% de las respuestas obtenidas en las muestras. Luego, o la red no ofrece las grandes ventajas que se le suponen o ha sido incapaz hasta el momento de comunicarlas a la sociedad. Lo más probable es que sea una mezcla de las dos.

Aunque pueda sonar un tanto tópico, las estadísticas han de manejarse con cuidado, máxime cuando muestran notables disparidades entre sí. Siempre cabe, por supuesto, aproximarse a la realidad con un más o menos atinado promedio. Pero las estadísticas son impersonales, entre otras razones porque no tienen en cuenta datos accesorios, tales como las circunstancias del entorno o los hábitos de vida, que van desde lo estrictamente cultural a lo social.

Resulta difícil, por no decir imposible, determinar qué parte de esa actitud negativa hacia el uso de internet es consecuencia de que muchas personas no lleguen a su domicilio antes del anochecer, como se constata al recorrer las calles de cualquier ciudad española entre las 19 y las 21 horas de cualquier día laborable. El retorno al domicilio en el resto de los países europeos, y aún más en Estados Unidos, se produce mucho antes. En general, los españoles pasan menos horas en su casa, una vez concluida su jornada laboral, que los ciudadanos de los países objeto de comparación. Y, dado que tanto en España como en el resto de los países se de-

Gráfico 4 – Lugares de acceso a internet en la Unión Europea. En porcentaje. 2002



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *Internet and the Public at Large*, Flash Eurobarometer 135, noviembre 2002, en [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion](http://europa.eu.int/comm/public_opinion).

clara acceder a internet mucho más en casa que en el trabajo, el menor tiempo de relajo hogareño al final de la jornada ha de incidir en detrimento de la estadística que compara la penetración de la red en los hogares españoles y en el resto de países de la Unión Europea (gráfico 4).

Otra cuestión clave es la barrera que puede representar el inglés. Ya se ha mencionado que más del 80% de las páginas web lo utiliza y la sociedad española no se distingue precisamente por tener profundos conocimientos de lenguas foráneas, aunque el sistema educativo está tratando de mejorar el conocimiento de este idioma entre las nuevas generaciones. Probablemente, lo que desanima a los potenciales *internautas* es más la imagen de la red que su realidad: no cesan de aumentar los contenidos ya en castellano e incluso existen distintas herramientas –programas– capaces de convertir a un castellano comprensible todo cuanto deambula por internet.

### 3.2 Las empresas, ¿cautelosas?

En lo que se refiere a la SI, hay que reiterar que no todo consiste, ni mucho menos, en navegar por internet. Está claro respecto a los hogares, pero todavía más cuando consideramos el mundo empresarial. Las nuevas tecnologías abren un amplio catálogo de posibilidades a las empresas, que van desde la búsqueda de mayores ahorros y eficiencias en la producción de bienes y provisión de servicios al cambio organizativo y mutación de los procesos, en parte auspiciados por la interconexión intramuros de la empresa, comúnmente conocida como intranet.

Antes de entrar en el análisis propiamente dicho de la situación de las empresas en el contexto de la Sociedad de la Información, es necesario hacer un breve comentario de lo ocurrido en la segunda mitad de la década de los años noventa con la mal llamada *burbuja tecnológica* o, en palabras de Alan Greenspan, el período de exuberancia irracional de los mercados financieros en relación con las empresas de la nueva economía. Además de implicaciones económicas y financieras, tuvo una influencia clara en el desarrollo de la SI y, sobre todo, en uno de sus actores: las empresas.

#### **Del entusiasmo a las dudas**

Los últimos años del pasado siglo se caracterizaron por la eclosión de un avance tecnológico que parecía irremediable y que se creía iba a determinar una transformación igualmente acelerada de toda la realidad. Ciertamente, la evidencia de que la tecnología lograba desbordar límites acumulados y lamentados durante siglos condujo a la idea de que nada se le podía oponer. Y germinó, al tiempo, la convicción de que el mundo se aprestaba a dividirse en dos mitades, separadas por una sima insondable:

la de aquellos que asumieran e implementaran las innovaciones y la de quienes no supieran, quisieran o pudieran eludir la senda de la continuidad. Así, la extensión de todo lo novedoso debía ser irremediable, lo que a su vez acarrearía el éxito asegurado para cualquier proyecto, iniciativa o aventura empresarial surgidos al socaire de lo que con cierto atrevimiento se denominó nueva economía, presentada como alternativa sustitutoria de lo que hasta ese momento había constituido la esencia del entramado socio-económico mundial. Sin embargo, sería injusto e inexacto caracterizar el fenómeno como tecnológico. Aunque lo fuera el sustrato, su incidencia fue más bien pasiva, correspondiendo a otros elementos e ingredientes el papel más activo en lo que finalmente sucedió.

La euforia de aquel período de exuberancia se frenó en seco, justo en el tránsito entre siglos, y todo lo relacionado con las nuevas tecnologías pasó de ser estrella e ingrediente indispensable a generar diversos grados de prevención. Los inversores, pero no sólo ellos, dejaron de creer en aquellos decálogos de nueva economía, crecimiento inevitable y prosperidad asegurada. La consecuencia fue, como es lógico, una cadena de deserciones, desde los empresarios más o menos emprendedores hasta el consumidor, pasando por unos gobernantes generalmente desconcertados que no sabían qué estaba pasando ni se sentían más capaces que el resto para aventurar cuánto podría durar ese *pinchazo* global.

El fiasco, sin ser tecnológico, cambió de modo determinante la velocidad a la que se presumía que todo lo relacionado con la Sociedad de la Información iba a introducirse masivamente, sin solución de continuidad. Aunque nadie lo expresara formalmente, la mayoría se desanimó porque: algunas tecnologías prometidas no llegaban; la ralentización de las inversiones indujo retrasos no siempre reconocidos; y, sobre todo, la enorme cantidad de dinero evaporado generó una espiral de silencio y aversión. En pocas palabras, dejó de estar de moda para buena parte de la sociedad. Así, los capitales cesaron de fluir, dejando sin presupuesto muchos proyectos, congelando evoluciones en el desarrollo tecnológico o la implementación comercial de avances ya completados y, sobre todo, cerrando herméticamente las puertas a cualquiera que planteara adentrarse en el siempre incierto camino de la búsqueda y la innovación.

La literatura económica tiene desde hace décadas acuñado el vocablo *purga* para describir lo que ocurrió. Como apuntábamos, fueron muchas las defunciones empresariales cosechadas, pero no todas tuvieron una liquidación indebida. En medio de aquella euforia pulularon y emergieron disparates empresariales que, por curioso que parezca, lograron captar el interés y la contribución de los inversores. Su fin último no era empresarial o productivo, sino puramente especulativo.

Aquel período, más que determinado por elementos tecnológicos, estuvo caracterizado por la dinámica de quienes compraban para vender.

Aunque hoy sobrecogen las cifras que llegaron a pagarse, en aquellos días cualquier suma parecía normal. Basta acudir a las hemerotecas o repasar los informes que renombrados analistas dedicaban a calcular precios y expectativas de revalorización de compañías adheridas al ámbito del *puntocom*. Sin duda, merece introducir aquí un somero comentario sobre el papel que ejercieron los bancos de negocios, *brokers*, analistas de valores y demás intermediarios en el proceso inversor. Probablemente éste no es el sitio más idóneo para analizar a fondo su cuota de responsabilidad en lo ocurrido, pero vale la pena apuntar que su confusa dualidad de *prescriptores* y participantes en la “orgía efervescente” desempeñó un papel esencial, al igual que contribuyeron sin transición al desánimo posterior, con el agravante de que no es seguro que el sistema haya incorporado suficientes correcciones para evitar que estas situaciones vuelvan a ocurrir. En ese proceso también es obligado reseñar el acrítico acompañamiento que, en las fases de entusiasmo, protagonizaron otros estamentos profesionales, particularmente los medios informativos.

Estamos aún en vías de superar completamente la resaca de los años en los que pareció instalarse un nuevo paradigma, según el cual debían poco menos que desterrarse fundamentos hasta entonces válidos en la economía y los negocios, desde la creación de valor al componente cíclico de las fases de crecimiento. Durante la segunda mitad de la década de los años noventa se fue abriendo paso la tesis de que habíamos entrado en un período de crecimiento *inevitable*, libre de las tradicionales amenazas de desequilibrio, en el que la irrupción y la incorporación de nuevas tecnologías desempeñaban un papel central. La inflación, el paro, el déficit, el apalancamiento financiero..., todo –se dijo– había quedado enterrado en los viejos –¿superados?– manuales emanados de teorías que iban desde Smith a Keynes. Tampoco servían –se decía y escribía– los viejos patrones para medir la salud, solvencia y potencial de éxito de las empresas. Se aseguraba que lo importante era estar en la carrera, independientemente de cuáles fueran los datos reales de la posición.

Buena parte del sector se lanzó a una irrefrenable carrera inversora, con agresivas compras y fusiones que colocaron los precios de las compañías, y sus acciones, más allá de cualquier cálculo de rentabilidad. No es que los PER (relación en años entre precio de las acciones y dividendos distribuidos o esperados) se dispararan muy por encima de los normalmente vigentes en los mercados, es que llegaron a estar situados en el indeterminado *infinito*, dado que no pocas compañías con abultadas pérdidas veían subir día tras día el precio de sus títulos, sin más soporte que la promesa de un porvenir tan lejano como espectacular.

En la primavera del año 2000 todo este proceso se detuvo brusca-mente: el desajuste entre tiempo, precio, expectativas y realidades hizo despertar a los inversores de su sueño y las cotizaciones comenzaron a des-

plomarse, con la lógica consecuencia de dejar sin la necesaria financiación el desarrollo de nuevos proyectos, iniciativas y apuestas. Se puso en marcha la dinámica de depreciación de los activos, ajuste y saneamiento, incluida la desaparición de empresas, pérdida de puestos de trabajo y detención súbita del ciclo alcista de la economía mundial. Supuso también retornar a los viejos postulados, tanto en el análisis económico y empresarial como en la predicción. Sólo en la segunda mitad de 2003 comenzó a observarse una tímida recuperación.

Sin embargo, ni todo ha sido negativo ni es la primera vez que se genera un proceso similar. Este *parón* parece haber contribuido a restablecer todos o la mayor parte de los debidos parámetros de racionalidad. El fiasco de la mayoría de los proyectos y empresas surgidos en torno a internet se debió a que confundieron o subvirtieron los fundamentos esenciales de toda actividad empresarial. Embriagados por sus propias ideas, los modernos emprendedores dieron por hecho que captarían grandes masas de clientes nada más aparecer. Sin embargo, su voluntarismo entusiasta iba acompañado de una total imprevisión sobre cómo lograr que cada cliente aportara la necesaria rentabilidad. Es decir, a la irrealidad de sus cálculos cuantitativos respecto a la demanda sumaron la carencia de un modelo para vender y cobrar los servicios que iban a ofrecer.

Dejando aparte otras cuestiones, entre las que la avidez de beneficios rápidos, fáciles y cuantiosos desempeñó un papel central, conviene citar dos elementos que, desde el lado de la oferta y heredados de ese tiempo, habrán de resolverse para que la SI, como unánimemente se considera deseable, penetre con amplitud, eficacia y solvencia en el tejido socioeconómico del país: la interrelación de los contenidos, aplicaciones, herramientas y servicios con la realidad socioeconómica y, en gran medida relacionado con ello, su utilidad.

### **La situación de las empresas**

Ya hemos tenido oportunidad de señalar que la inversión empresarial en recursos TIC es condición necesaria, pero no suficiente, para considerar que se produce una efectiva incorporación al ámbito de la SI. A la hora de evaluar la respuesta empresarial es necesario superar el puro cómputo de inversiones en equipos, aplicaciones y programas directa o indirectamente relacionados con las TIC y la SI. Es imprescindible ir más allá, examinando cómo han evolucionado en aspectos organizativos y procedimentales, en su más amplia acepción. Hacerlo de este modo resulta más difícil, pero los resultados obtenidos reflejan la realidad con mayor exactitud.

Aunque hay diferencias significativas según el tamaño, la práctica totalidad de las empresas dispone de equipamiento (ordenadores) y acce-

Tabla 4 – Equipamiento tecnológico de las empresas españolas. En porcentaje. 2002

	Porcentaje
Empresas con ordenadores	95,01
Empresas con conexión a internet	81,73
Empresas con conexión a internet y sitio/página web (1)	40,94
Personal que utiliza ordenadores al menos una vez por semana	47,82
Personal que utiliza ordenadores conectados a internet al menos una vez por semana	29,11
<b>Tipo de conexión a internet (1)</b>	
Módem	37,58
RDSI	35,85
Banda ancha	62,41
Conexión "sin hilos"	6,58
<b>Usos de internet en la empresa (1)</b>	
Buscar información	93,16
Investigar el mercado	46,94
Servicios bancarios/financieros	81,70
Formación/aprendizaje	27,25
<b>Usos de la página web de la empresa (2)</b>	
Comercializar los productos de la empresa	74,40
Facilidad de acceso a catálogos y precios	58,46

(1) Porcentaje respecto al total de empresas con conexión a internet. (2) Porcentaje respecto al total de empresas con conexión a internet que tienen página web.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de uso de TIC y comercio electrónico en las empresas 2002*, en [www.ine.es](http://www.ine.es).

so a internet, pero menos de la mitad de los empleados utiliza el ordenador al menos una vez por semana y sólo un tercio se conecta a internet en el mismo período de tiempo (tabla 4). El 41% de las empresas españolas dispone de web corporativa propia –aunque entre las de más de 250 trabajadores el porcentaje alcanza el 73%– y tres de cada cuatro utiliza este canal para comercializar los productos de la empresa.

El comercio electrónico minorista, lo que suele denominarse *televenta*, tiene un claro potencial de desarrollo, teniendo en cuenta las ventajas que aporta, tanto desde el interés y la comodidad de los compradores como desde la estructura de costes de las empresas del sector. Así lo han demostrado algunas experiencias que, poco a poco, han ido asentándose, logrando cuotas de mercado suficientes para rozar e incluso alcanzar cierta rentabilidad, la mayoría al otro lado del Atlántico. Aunque avanza de forma sostenida, entre los ciudadanos de la UE, y de España en particular (tabla 5), continúa representando un porcentaje poco relevante del volumen de ventas de las empresas tradicionales que han abierto una ventana en internet.

**Tabla 5 – Evolución de las transacciones de comercio electrónico mediante tarjeta de crédito y débito. En euros. 2000-2003**

	De España al exterior		Del exterior a España		En España		Total
	Absoluto	% sobre el total	Absoluto	% sobre el total	Absoluto	% sobre el total	
2000 (1)	17.662.940	54,22	8.729.834	26,80	6.184.045	18,98	32.576.819
2001	58.151.055	55,85	22.560.230	21,67	23.402.575	22,48	104.113.860
2002	122.670.070	64,48	37.540.021	19,73	30.043.031	15,79	190.253.122
2003 (2)	173.343.652	68,15	43.104.075	16,95	37.912.288	14,90	254.360.015

(1) Datos de julio a diciembre. (2) Datos de enero a septiembre.

**Fuente:** Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, *El comercio electrónico en España a través de entidades de medios de pago*, tercer trimestre, 2003, en [www.cmt.es](http://www.cmt.es).

A diferencia de Estados Unidos, en la UE nunca se ha desarrollado la venta por catálogo o a distancia, sino que predomina la compra presencial. Además, Europa no dispone de una infraestructura logística que haga posible dar soporte a uno de los requisitos imprescindibles para el desarrollo del comercio electrónico: la inmediatez, entendida como el mínimo período de tiempo que media entre la decisión de compra cursada a través de la red y la recepción del producto adquirido. Junto a esto, no hay que olvidar factores como la desconfianza o el recelo con que se contemplan los niveles de seguridad de la red a la hora de facilitar información personal (por ejemplo, los números de cuenta corriente o tarjeta de crédito) a un medio que se entiende masivo y, por ello, permeable; o las dificultades de acceso rápido y fiable a internet en las zonas alejadas de los centros urbanos, potencialmente más demandantes de servicios de *televenta*, dadas sus menores opciones de compra presencial. En este campo, el modelo de negocio parece claramente diseñado y sólo requiere que se vayan resolviendo los estrangulamientos que dificultan su extensión.

Durante los últimos años se han desarrollado notablemente las transacciones comerciales entre empresas, particularmente en el campo de los suministros y aprovisionamientos *-business to business (B2B)-*, lo que ha generado una mayor eficiencia en aspectos relevantes del proceso de producción y el manejo de los *stocks*.

Como ya hemos comentado, los procesos de implementación de las nuevas tecnologías en España se han dado más en las grandes empresas que en las pequeñas y medianas. Pero es más exacto diferenciar por sectores de actividad, destacando la escasísima implantación de las TIC en colectivos tan beneficiarios teóricamente de ellas como la hostelería y el comercio que, además de reunir a una gran mayoría de las pymes del país, mantienen un alto grado de exposición al público.

La mayoría de los estudios destaca varias razones para el atraso relativo de nuestro país en la penetración de las TIC en el tejido empresarial y, en consecuencia, en su nivel de integración en la SI, como el ya apunta-



do tamaño medio más reducido de las empresas españolas respecto a las del resto de los países de la Unión Europea. Algunos teóricos esgrimen también la relación directa entre el componente exportador de las compañías y su propensión a invertir en nuevas tecnologías e innovación. Sin duda, colocar la producción en los mercados externos comporta mayor esfuerzo para no perder competitividad que el que requiere limitar la presencia comercial al mercado doméstico. Menos mencionada, en cambio, es la dispar evolución de la curva de aprendizaje del empresariado español, muy diferenciada respecto a la del resto de Europa, tanto o más de lo que ésta pueda diverger respecto a la de Estados Unidos.

La propensión al riesgo guarda una estrecha relación con la tendencia empresarial a la innovación. Existe una diferencia importante entre los perfiles que caracterizan al emprendedor a ambas orillas del Atlántico. Además, en España se añade un elemento diferenciador: el recorrido cronológico de la clase empresarial. El grueso de las pymes está ahora mismo en fase de primera generación. Un elevado número de nuestros gestores-empresarios comenzaron ellos mismos el proyecto empresarial, a menudo con poco más bagaje que sus propios instintos, voluntad e inspiración. Desde ese punto de vista, es lógico pensar que puedan tener mayores reticencias a incorporar los cambios que exige todo proceso de inversión en TIC para rendir más frutos que una aparente modernización.

Otro factor que hay que considerar es el riesgo al cambio y su particular percepción en el proceso de decisión inversora. Sería injusto decir que sea privativo del empresariado español, pero en él inciden aspectos culturales, en los que efectivamente pueden darse elementos de carácter diferencial. Ya se ha comentado que la decisión de acometer un proceso de innovación o renovación tecnológica requiere superar la evaluación misma del esfuerzo financiero que hay que realizar. Hace falta también acompañarlo de cambios procedimentales y organizativos y es preciso calcular el riesgo de obsolescencia, caso de que la opción elegida se vea superada al poco tiempo por otra mejor o de posterior generación. Todo ello conduce a que el miedo al *error tecnológico* gravite seriamente sobre la toma de decisión. Elegir la innovación inadecuada no sólo amenaza con devenir inútil el esfuerzo, sino que puede llegar a suponer pérdidas graves de eficiencia y competitividad. Por eso, asumir procesos de aportación de TIC, I+D+i e incorporación al ámbito de la SI debe tener más fundamento que la simple idea de modernizar.

Al mismo tiempo, no se puede pasar por alto que la efectiva extensión de la SI reclama la existencia de una suficiente masa crítica innovadora, no sólo en el tejido empresarial, sino también en las Administraciones Públicas y los hogares. No en vano los tiempos actuales discurren caracterizados por el sesgo compartido de la globalidad. Así, la interrelación entre los diferentes estamentos conduce a que todos deban orientar

sus comportamientos y estrategias desde la necesidad de interactuar los unos con los otros. Parece fácil deducir que una determinada empresa se verá forzada a incorporar nuevas tecnologías conforme lo vayan haciendo sus proveedores, clientes y también sus competidores, so pena de incurrir en el aislamiento y la pérdida de competitividad. Lo mismo cabe decir de las Administraciones Públicas, pues a medida que vayan implantando modelos de interrelación electrónica con los administrados, aumentará necesariamente la incorporación de éstos al mundo de la SI.

### **Factor clave de la productividad**

La aportación de las TIC al crecimiento económico y su contribución al avance de la productividad ha sido ampliamente estudiada en la literatura económica y, por lo general, se distinguen tres vías de transmisión: la del propio sector, cuyos incrementos de producción y volumen de negocio revertirán en mayor dedicación de recursos a la propia innovación; el efecto de reducción de costes transmitido al resto de los sectores productivos por los menores desembolsos exigidos en inversiones en TIC, como consecuencia de la mejor relación calidad/precio que ofertan; y, por último, las mejoras organizativas y de eficiencia en la producción ligadas a la utilización de las TIC que afectan positivamente a la productividad total de los factores (capital + empleo).

La teoría del crecimiento económico se ha desarrollado en los últimos 25 años, y todavía es más novedosa la doctrina sobre la interrelación entre crecimiento, aporte tecnológico y productividad. No se puede negar que el *cóctel* está de moda. Todos los acercamientos en este ámbito –divulgativos, periodísticos y académicos– se enfrentan, no obstante, con la dificultad de carecer de series históricas suficientemente dilatadas para asegurar una atinada conclusión. Quizá el título de *padre* de esta moderna rama del pensamiento económico deba corresponder al estadounidense Robert Solow, aunque son varios los autores que han realizado aportaciones posteriores dignas de mención: Coleccchia, Schreyer, Van Ark, Jorgenson, Oliner, Pilat, Wycoff, etc.

Tanto la evolución teórica como los avances prácticos se han producido de forma marcadamente desigual a una y otra orilla del Atlántico. No quiere decir, ni mucho menos, que las TIC impacten de modo diferente dependiendo del modelo económico o el área elegidos. De hecho, los estudios más recientes, como el aportado a finales de 2003 por Dale Jorgenson (Universidad de Harvard), muestran con claridad que la contribución es poco más o menos equivalente en Estados Unidos, en la Unión Europea o en Asia-Pacífico (Japón) durante el período 1995-2000. Las asimetrías detectadas se presentan desde el punto de vista de la intensidad: mayor volumen y capacidad de implementación de las inversiones en TIC en Estados Unidos que en el territorio de la UE.

Los analistas económicos llevan tiempo planteándose qué se esconde tras la asimétrica evolución de los dos grandes conglomerados capitalistas, Estados Unidos y Unión Europea, sus desiguales ritmos de crecimiento y evolución de la prosperidad. Es verdad que los modelos no son del todo equiparables, pues existen palpables diferencias que van desde el recorrido histórico a pautas culturales, pasando por aspectos tan relevantes como los papeles que les corresponden, respectivamente, al Estado, entendido como el magma de lo público, y a la sociedad civil. Pero, esté o no relacionado con esto, apenas nadie discrepa de que el modelo estadounidense posee una mayor capacidad de incorporación y asimilación de las nuevas tecnologías, lo que constituye la base determinante de sus mayores potenciales de crecimiento, productividad, eficiencia y competitividad. Parece que en Estados Unidos han acertado en la generación de un círculo virtuoso en materia de innovación –innovan más porque innovaron antes y viceversa–, mientras que Europa evoluciona a remolque, tratando de no perder la estela, aunque sin disponer de la base suficiente para alcanzar cierta primacía o, según algunos, recuperar la posición que un siglo atrás ostentó.

Desgraciadamente, no abundan los estudios referidos a España en esta cuestión. Uno de los pocos disponibles es un trabajo realizado por dos economistas del Servicio de Estudios del Banco de España, Ignacio Hernando y Soledad Núñez<sup>1</sup>, en el que se alcanzan conclusiones muy parciales, pero en todo caso significativas, en línea con lo anotado anteriormente. Otro más reciente es “Productividad, crecimiento económico y TIC”, elaborado en marzo de 2003 por el Grupo de Análisis y Prospectiva del sector de las Telecomunicaciones (Gaptel), que en uno de sus apartados introduce el concepto de fomentar el *emprendizaje* productivo como ingrediente esencial complementario de la indudable necesidad de estimular y propiciar mayores inversiones en TIC e I+D+i.

Esta última aportación referida al *emprendizaje* se sustenta más en la evidencia empírica acumulada en otras latitudes, y una cierta intuición analítica de la realidad española, que en datos fiables –no existen– de cómo y por qué nuestra economía ostenta una posición relativa tan rezagada en materia de innovación. Se piensa que una de las causas puede ser el déficit de iniciativas para emprender negocios, todavía predominante en esta sociedad. Cierta aversión al riesgo, emanada de inercias culturales y derivada del escaso o nulo aprecio social hacia el emprendedor, se mezcla con una doctrina empresarial insuficientemente adaptada a los tiempos y una palpable desconexión entre el mundo académico y el empresarial. Puede que los agentes que hacen posible la creación empresarial no tengan suficientemente claro que estamos inmersos en un proceso de inflexión de los

---

<sup>1</sup> Banco de España, *Boletín económico*, enero de 2002.

modelos de desarrollo económico, con una creciente relevancia de los aumentos de productividad que no se consiguen exclusivamente con inversión e innovación tecnológicas. Aunque no sea el único elemento a tener en cuenta, para superar esta situación resulta imprescindible una estrecha cooperación e interrelación entre empresa y universidad, con la oportuna y no siempre alcanzada puesta al día de los programas, materias y capacitación docentes, demasiadas veces ajenos a la evolución y las necesidades de la realidad económica y social.

La economía española lleva más de un lustro alcanzando tasas de crecimiento superiores a las conseguidas por los países de su entorno, pero las compagina con evoluciones nulas o incluso negativas de sus índices de productividad. En gran medida es consecuencia del modelo de crecimiento deliberadamente orientado a crear empleo y, con ello, reducir las abultadas tasas de paro que soportamos desde mediada la década de los años setenta, pero es dudoso que esa ambivalencia pueda perdurar. Antes o después, habrá que prestar atención, primero, y propiciar, después, un despegue positivo de la productividad. Lo importante será tener en cuenta que cualquier actuación en materia de TIC e I+D+i debe formar parte de un diseño coherente y equilibrado de política económica orientado a tal fin.

No hay –como se señalaba– indicadores precisos para determinar las causas y efectos en nuestro país, pero existen datos reveladores en otras economías europeas no demasiado diferentes de la nuestra que indican que las rigideces, la falta de flexibilidad, las trabas a la libre competencia en los mercados de bienes, servicios y trabajo, una a una o en conjunto, contribuyen decisivamente a mermar las capacidades de incorporación, implementación y aprovechamiento de las inversiones en TIC, reduciendo su aportación a una mayor eficiencia y productividad. ¿Alguien duda que esta advertancia pueda o deba ser aplicada a España? Probablemente no. Por ello, cualquier acción favorecedora en el campo de TIC e I+D+i deberá acompañarse de reformas lo más coherentes posibles si se quiere optimizar su efectividad. A fin de cuentas, las recomendaciones para las empresas son válidas para la política económica: acometer inversiones e innovaciones tecnológicas vale de poco si en la forma de actuar no se introducen los cambios que éstas permiten y propician.

### *3.3 Papel de las Administraciones Públicas*

Sin ser exhaustivos respecto a dónde radica la clave para incentivar y poner en marcha la introducción generalizada de la SI en la vida cotidiana, al Estado –en su más amplia acepción comprensiva de todas las Administraciones Públicas– le ha de corresponder al menos un esfuerzo proporcional a su dominio sobre el 45% del Producto Interior Bruto (PIB). Las Administraciones Públicas tienen una enorme capacidad de consumo

en equipos, programas, aplicaciones y herramientas, pero un cúmulo de máquinas sirve de poco si no se acompaña de cambios efectivos en la forma de actuar y proceder. Si toman la iniciativa en ambos aspectos, los entes públicos podrán generar la suficiente masa crítica para que, sin necesidad de otras acciones, el impulso se traslade al resto de la sociedad.

Hay razones para considerar que el esfuerzo público en pro de la Sociedad de la Información ha podido ser escaso, tanto en eficiencia como en intensidad. Parece claro respecto a la administración electrónica, no porque el ritmo de implantación de las aplicaciones haya sido lento y desigual, sino porque no ha sido adecuadamente percibido por la sociedad y continúa siendo muy escaso el grado de interrelación telemática entre los ciudadanos y las empresas con las Administraciones Públicas. Pero todavía es menor el esfuerzo de incentivación. Las pocas ayudas de fondos presupuestarios habilitadas y disponibles para estos menesteres ni siquiera se consumen, sea porque no existe conocimiento suficiente, sea porque acceder a ellas resulta burocráticamente complicado o por una mezcla de ambos factores. Pero sobre todo se echa en falta un esfuerzo decidido por divulgar las eventuales ventajas de una incorporación efectiva a la SI, junto a una tarea didáctica que ponga de manifiesto hasta qué punto hay elementos muy importantes en juego, de persistir en nuestro atraso relativo. Todo esto confiere a las Administraciones Públicas un doble papel: cliente potencial de las nuevas tecnologías e impulsor de su uso y extensión.

### **Cliente relevante**

Desde esta óptica, las Administraciones Públicas tienen no sólo un enorme potencial, sino un dilatado camino por recorrer. En general, los avances tecnológicos incorporados al desempeño público se han centrado más en la simple automatización de procesos preexistentes que en introducir en ellos cambios efectivos. Así lo avalan los datos: la dotación de ordenadores, aunque desigual, alcanza un 74% en el Gobierno central, un 52% en las comunidades autónomas y en torno al 44% en la Administración local. No obstante, sólo el 13% de los empleados públicos tiene acceso a internet en su puesto de trabajo, frente al 29% en las empresas privadas. Y tampoco es relevante por ahora el porcentaje de ciudadanos que opera por vía electrónica, con apenas un 14% de los trámites realizados a través de las distintas opciones disponibles *on-line*.

En el ámbito de la administración electrónica, hay que reseñar una exitosa iniciativa pública, que ha colocado a una parte de la Administración española en posiciones de vanguardia entre los países de la Unión Europea: la gestión telemática introducida en los últimos años por la Agencia Tributaria, organismo estatal encargado de gestionar la recaudación impositiva en gran parte del territorio nacional. La motivación de las haciendas públicas para incorporar las nuevas tecnologías es optimizar sus

mecanismos de información, control y verificación. Sin embargo, se ha ido más allá: hace ya tiempo que los contribuyentes pueden liquidar y pagar sus impuestos a través de internet y está previsto que a lo largo de 2004 la Agencia Tributaria remita a los sujetos del Impuesto de la Renta (IRPF) su declaración ya cumplimentada, dejando en manos del contribuyente la aceptación o corrección de la correspondiente liquidación.

Según datos de la última campaña del IRPF (ejercicio 2002), cerca del 20% de los sujetos pasivos del impuesto cursaron sus declaraciones a través de internet. La cifra puede tener varias interpretaciones, pero hay que destacar que es consecuencia de una implementación habilidosa que merece destacarse. Con el propósito de incentivar la presentación de declaraciones a través de la red, la Agencia Tributaria no se limitó a una política pasiva de simplemente poner a disposición de los ciudadanos y difundir la nueva forma de cumplir con sus deberes de tributación. Junto a ello, aportó como incentivo el compromiso de realizar de forma inmediata, prácticamente *on-line*, las eventuales devoluciones, en los casos en los que las retenciones practicadas excedían la cuota del impuesto. Además, se complementó con una campaña divulgativa entre los profesionales dedicados al asesoramiento fiscal. Sin duda, es un buen ejemplo para futuras iniciativas y experiencias en el ámbito de la administración electrónica.

La experiencia de la Agencia Tributaria aúna eficazmente el desarrollo y la oferta de una *aplicación amigable*, la implicación efectiva de los estamentos profesionales –asesores fiscales, gestores y sistema financiero– y el incentivo –anticipación de la devolución– a los sujetos de la actividad. Con sólo dos años de completa implantación, se han logrado beneficios tanto para los contribuyentes como para la propia Administración en cuanto a eficiencia. Además, es una experiencia relevante y fácilmente replicable que puede ser secundada por otros entes administrativos de exacción tributaria, como las comunidades autónomas, los ayuntamientos o la Seguridad Social.

Por el contrario, otros ámbitos administrativos han cosechado resultados menos brillantes y respuestas más discretas a sus iniciativas de innovación. Un caso reseñable lo constituye la comunidad educativa. Aunque la descentralización de competencias, hoy atribuidas a las 17 comunidades autónomas, ha propiciado el establecimiento de asimetrías, por la disparidad de modelos, estrategias y avances en la implantación de las nuevas tecnologías, existe un desarrollo importante de las infraestructuras y de la conectividad a internet de los centros. Sin embargo, no parece que esto haya redundado en la extensión de sus usos a los programas ni en las actividades del cuerpo docente.

España es uno de los países europeos que más esfuerzo ha realizado para proveer de equipamiento e infraestructuras de acceso al ámbito escolar, particularmente en disponibilidad de líneas de banda ancha y transmi-

sión a alta velocidad. Esto se ha traducido, no obstante, en una casi unívoca tendencia a la instalación de aulas informáticas, a modo de reductos ajenos a una dinámica docente que en la mayor parte de los casos ha pervivido impermeable a la introducción de aplicaciones y herramientas emanadas de las TIC. Las razones de esto importan menos que las capacidades para impulsar iniciativas capaces de invertir la situación. Por más que sue- ne a juego de palabras, es necesario sustituir el concepto de instalar aulas dotadas de nuevas tecnologías por el de introducir las nuevas tecnologías en el aula tradicional. Complementado, por supuesto, con la incentivación de su uso entre los docentes y los alumnos, tanto fuera como dentro de las clases.

Las escuelas disponen de una media de siete ordenadores conecta- dos a internet por cada cien alumnos, algo más de un punto porcentual por encima del promedio alcanzado en el resto de los países europeos, con el añadido de que prácticamente la mitad de las conexiones usa recursos de banda ancha, el doble que en la mayoría de los países de la UE (tabla 6). Sin embargo, este esfuerzo de conectividad no ha surgido acompañado de un uso interno de las posibilidades que ofrecen las TIC. Apenas un tercio de las escuelas dispone de intranet y es muy reducido el componente tec- nológico aplicado al desempeño didáctico, tanto por parte del profesorado como en el diseño y la articulación de los planes de estudio y las unidades didácticas que el alumnado suele utilizar.

La prioridad que merece el ámbito educativo no sólo se justifica por- que en él hay que sentar las bases para el futuro desempeño de las gene- raciones más jóvenes; tanto o más importante resulta aplicar las nuevas tecnologías para cuestiones tan trascendentes como el mejor aprovecha- miento de las horas lectivas, las posibilidades de acceso a otras fuentes de conocimiento y para tratar de resolver la incomunicación y falta de conti- nuidad entre la escuela y el entorno familiar. Las dificultades, incluso físi- cas, que se oponen a la deseable integración de los padres en la vida esco- lar, entre otras mediante una comunicación más estrecha con profesores y tutores, pueden ser superadas o atenuadas mediante el uso de las TIC. Otro tanto cabe decir de la intercomunicación y el intercambio de experiencias entre centros, deseable y hasta imprescindible en casos tan frecuentes como los traslados de residencia familiar que imponen un cambio de matrícula y conveniente para compartir experiencias y optimizar el desempeño di- dáctico del profesorado. En definitiva, hay un importante camino por re- correr, parte del cual trata de afrontar el nuevo enfoque dado a los pro- gramas públicos agrupados bajo la enseña España.es.

Otro de los campos que ofrece mayor potencial de introducción de las TIC y los usos propios de la SI es la sanidad. La implantación de herra- mientas y aplicaciones ya disponibles permitiría ampliar las posibilidades de atención primaria, gestión de consultas, listas de espera, camas hospi-

Tabla 6 – Equipamiento tecnológico de los centros educativos en la Unión Europea. 2002

	Ordenadores dedicados a fines educativos por 100 alumnos	Porcentaje de ordenadores dedicados a fines educativos conectados a internet	Tipo de conexión a internet del centro educativo (en porcentaje) (*)				
			Línea telefónica normal	RDSI	ADSL	Módem especial para TV por cable	Otras
Alemania	7,4	58,7	23	86	25	4	8
Austria	12,3	54,5	28	49	15	11	0
Bélgica	11,1	42,1	37	58	16	18	4
Dinamarca	31,2	81,2	3	16	26	3	53
España	12,2	60,1	28	42	43	2	1
Finlandia	16,0	75,3	11	35	12	4	43
Francia	12,1	52,0	42	41	21	7	5
Grecia	8,0	50,5	37	69	1	2	3
Holanda	12,6	43,1	11	53	6	35	6
Irlanda	9,7	51,8	74	27	0	0	1
Italia	6,7	45,9	25	69	13	1	1
Luxemburgo	14,2	51,0	11	37	4	0	56
Portugal	7,9	68,2	28	74	1	1	0
Reino Unido	14,5	73,5	28	77	12	6	8
Suecia	13,6	80,4	10	28	19	4	42
<b>UE</b>	<b>10,8</b>	<b>58,1</b>	<b>28</b>	<b>64</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>7</b>

(\*) Multirrespuesta.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro CECS a partir de Comisión Europea, *Les responsables de l'école et la société de l'information*, Flash Eurobarometer 118, enero-febrero 2002, en [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion](http://europa.eu.int/comm/public_opinion).



talarias, consultas básicas, campañas de prevención, contagios, etcétera. Sin embargo, ni siquiera está completamente implantada la digitalización de los historiales médicos, por lo que no existe la posibilidad de acceder a ellos desde cualquier punto de la red hospitalaria.

Cabe añadir que, por lo general, el equipamiento de ordenadores entre los profesionales médicos (70%), además de ser inferior a la media europea (82%), no redundará en una innovación de servicios al paciente, sino que suele centrarse predominantemente en la realización de tareas administrativas, entre las que ni siquiera se ha llegado a desarrollar la posibilidad de concertar citas de consulta mediante procedimientos *on-line*.

Dentro del ámbito sanitario, existe otro campo de gran desarrollo que, hasta la fecha, distintos factores han dificultado, la *teleasistencia*, concretamente la *telemedicina*, el *telediagnóstico* y la *tarjeta sanitaria*. La tecnología disponible permite ya distintas formas de asistencia a distancia, tanto en el diagnóstico como en la atención de procesos críticos –urgencias–, por ejemplo, anticipando actuaciones preventivas durante el lapso de tiempo requerido para el desplazamiento del equipo sanitario y el eventual traslado posterior del paciente al centro hospitalario. También hace posibles los controles, permanentes o periódicos, de personas con enfermedades crónicas o patologías específicas, mediante distintos sistemas de monitorización a distancia. Algunas de estas experiencias se han iniciado ya o están a punto de iniciarse, por ejemplo, para enfermos de diabetes y afectados de lesiones cardiovasculares. Pero las posibilidades son muchas más y no necesariamente referidas a cuadros de especial gravedad.

El principal estrangulamiento del sistema de salud está en la red de asistencia primaria o medicina ambulatoria, con una combinación de aglomeración en las consultas y un tiempo insignificante para la atención a los pacientes, que no satisface ni a éstos ni al facultativo responsable. Así, el diagnóstico y la prescripción acaban poco menos que estandarizados. Esto provoca que este ámbito de la sanidad acumule uno de los mayores porcentajes de quejas ante el Defensor del Pueblo y sus homólogos autonómicos. Además de la pérdida de calidad en el servicio sanitario, causa al menos otros dos efectos inquietantes: una elevada propensión al autodiagnóstico y la automedicación y un indebido recurso a los servicios de urgencia hospitalaria, que acaban colapsados en detrimento de su verdadera función.

Todos los expertos en salud insisten en destacar la importancia de la medicina preventiva y conciben la asistencia primaria como el eslabón esencial para evitar que ciertas patologías avancen. Por lo tanto, es urgente acabar con ese carácter de “cenicienta” del sistema sanitario público que tiene la red primaria en nuestro país. Y en ello la tecnología tiene un papel muy relevante que desempeñar, mediante el aprovechamiento intensivo de la *telemedicina*.

Un último apartado merecedor de comentario en este ámbito es la necesidad de proveer de una tarjeta sanitaria unificada a todos los ciudadanos del país. Actualmente no todos disponen de ella y quienes la tienen no pueden acceder por vía telemática a su historial médico desde cualquier punto de la geografía nacional. El motivo es que, al estar las competencias sanitarias atribuidas a las comunidades autónomas, cada una ha implementado un sistema diferente. De modo que, además de ofrecer prestaciones distintas, las tarjetas sólo son *operativas* en el territorio de la comunidad autónoma que las ha emitido y en las demás sólo sirven para garantizar la atención. No hace falta resaltar la mejora de calidad, eficiencia y certeza en el diagnóstico y la terapia subsiguiente que supondría que cualquier facultativo tuviese la oportunidad de consultar *on-line* el historial médico del paciente que debe tratar. Son obvios los costes que podrían evitarse en repeticiones ociosas de analítica, exploración y demás pruebas clínicas que provoca la falta de información.

**Tabla 7 – Grado de desarrollo de algunos servicios públicos en la Unión Europea en internet. 2002**

	España	Media Unión Europea	Grado máximo de desarrollo
Impuestos	4	4	4
Búsqueda de empleo	1	3	3
Prestaciones por desempleo	1	2	4
Permisos familiares	2	2	4
Reembolso de costes médicos	–	2	4
Becas	2	2	4
Pasaporte	1	1	3
Carné de conducir	1	1	3
Matriculación de vehículos	1	2	4
Solicitud de permiso de obra	–	2	4
Declaración a la policía	3	1	3
Bibliotecas (disponibilidad de catálogos y herramientas de búsqueda)	1	2	3
Certificados (nacimiento, matrimonio): petición y envío	3	2	3
Matriculación en la universidad	1	2	4
Empadronamiento	–	3	3
Servicios relacionados con la salud (hospitales, centros de vacunación)	1	1	4

**Nota:** Los grados de desarrollo son: 1) Información (está disponible en la red la información sobre los procedimientos para acceder al servicio público correspondiente). 2) Interacción (se pueden descargar los formularios de solicitud). 3) Interacción de doble dirección (procesamiento de formularios, incluida la autenticación). 4) Transacción (gestión electrónica completa del procedimiento por parte del proveedor del servicio, incluidas la decisión, la notificación, la entrega y el pago, si este último fuera necesario).

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de la Comisión Europea, en <http://europa.eu.int/ISPO/ida>.

Un retraso aún más perceptible se observa en el ámbito judicial, donde persiste el uso intensivo del papel y apenas se ha superado la introducción de los procesadores de textos en la toma de declaraciones y redacción de las sentencias. Baste señalar que el índice de dotación de ordenadores (16%) es tres veces inferior al del resto de la Administración General del Estado y que es completamente inexistente la relación electrónica entre juzgados y tribunales y de éstos con el resto de la sociedad. La introducción masiva de las TIC y servicios de la SI contribuiría a corregir buena parte de las deficiencias que los ciudadanos perciben y denuncian, como reflejan las últimas encuestas realizadas a instancias del Consejo del Poder Judicial. Esté o no relacionado, lo cierto es que la Administración de Justicia ve deteriorada su imagen social año tras año, particularmente en lo referido a la lentitud y excesiva duración temporal del procedimiento en los tribunales.

A pesar de todo, España no se encuentra especialmente rezagada en administración electrónica respecto al resto de los países de la Unión Europea, incluso podría señalarse cierta ventaja relativa en determinados aspectos de la relación con los ciudadanos (tabla 7).

### **Capacidad de impulso**

¿Qué pueden o deben hacer las Administraciones Públicas para fomentar el uso y la extensión de las TIC y la SI? Son varios los ámbitos en los que su actuación puede resultar determinante. En primer lugar, hay que destacar el aspecto normativo, especialmente relevante en un sector de tanto peso económico y social y muy influido por el marco regulatorio. En segundo lugar, la implantación de la administración electrónica como base de las relaciones entre administradores y administrados constituye un instrumento de impulso con grandes potencialidades, pero sujeto a condicionantes internos no siempre fáciles de superar. Por último, estas y otras actuaciones se recogen en planes concretos de actuación de las Administraciones Públicas que se han ido poniendo en marcha a lo largo de los últimos años. En los próximos epígrafes analizamos brevemente estos tres ámbitos.

#### **□ La influencia en el contexto: políticas y regulación**

Conscientes de los potenciales de crecimiento, productividad, eficiencia y competitividad asociados a la aplicación de las nuevas tecnologías, los dirigentes europeos impulsaron y suscribieron la llamada Declaración de Lisboa (2000), con el ambicioso objetivo de igualar a Estados Unidos una década más tarde, como paso previo e imprescindible para superar a este país en determinados ámbitos relacionados con la Sociedad de la Información, particularmente en el terreno de las comunicaciones en movilidad. Tan ambicioso propósito, apenas traducido hasta el momento

en realidades tangibles, por más que fuera reiterado en Barcelona (2002) y en Berlín (2004), no andaba falto de fundamento: fue justamente en el campo de la telefonía móvil donde Europa alcanzó una posición de verdadero liderazgo, frente a un relativo fracaso estadounidense que todavía no ha logrado restañar. Esto ocurrió gracias a la exitosa apuesta por un estándar común, conocido por las siglas GSM, que propició la introducción masiva de la segunda generación (2G) de telefonía móvil, con tecnología digital e interoperabilidad entre todas las redes del continente. El logro, sin embargo, no pudo o no supo repetirse en lo que en el fondo subyacía tras la declaración de la capital portuguesa: el lanzamiento de la tercera generación de telefonía móvil (3G), bajo las siglas UMTS, capaz de proporcionar acceso de banda ancha en movilidad; esto es, transmisión a alta velocidad de voz, datos e imágenes desde y hacia cualquier punto dentro del ámbito de cobertura de las nuevas redes.

Se dio por hecho que el éxito de la nueva telefonía móvil 3G estaba asegurado –y probablemente se produzca antes o después–, pero el voluntarismo político gestó una euforia sin soporte real en la que participó todo el sector. Los gobiernos emprendieron una carrera para convocar licitaciones, otorgar licencias y fijar fechas, tan tempranas que resultaron prematuras, para poner la nueva tecnología al alcance de la sociedad. Además, alentados por las deslumbrantes plusvalías generadas en torno al negocio GSM, implantaron diversos mecanismos para tasar al alza la concesión y el uso del espectro radioeléctrico de las licencias para operar. La mayoría eligió la fórmula de subasta; otros, como España, impusieron abultadas tasas a las operadoras tras la resolución del concurso; y sólo unos pocos, básicamente los países escandinavos, mantuvieron la misma prudencia recaudatoria observada con las concesiones 2G varios años atrás y se limitaron a aplicar a las compañías el sistema tributario común, previendo gravar únicamente los futuros beneficios empresariales que se pudieran derivar.

El afán recaudatorio de las haciendas públicas no tuvo, por extraño que parezca, apenas réplica u oposición por parte del sector. No es que faltaran indicios, incluso voces, que advertían que la tecnología 3G estaba lejos de haber madurado lo suficiente y en ningún caso estaría comercialmente disponible antes del año 2004 –como finalmente ha ocurrido–; los máximos responsables de las operadoras, igual que otros grupos inversores, despreciaron esos cálculos y asumieron el objetivo político de tener operativas sus nuevas redes UMTS mucho antes (agosto de 2002 en el caso español). Esto no solamente conllevaba realizar las inversiones dos o tres años antes de la fecha que la industria consideraba realista para comenzar la captación de clientes y, por tanto, la generación de ingresos, sino que además supuso desembolsar grandes cantidades de dinero por la posesión de la licencia con idéntica anticipación.

Lo que ha ocurrido desde entonces es suficientemente conocido. Los plazos *políticos* se han desbordado y los *tecnológicos*, y por ende los de mercado, se van a cumplir. Por el camino, las operadoras asumieron abultados endeudamientos, paralizaron sus inversiones y generaron un círculo vicioso involucrando a la industria de equipos y componentes, que se vio forzada a realizar duros ajustes de dimensión, frenar sus proyectos de I+D y, en consecuencia, ralentizar los desarrollos tecnológicos que la Declaración de Lisboa pretendía acelerar. Así, han desaparecido empresas, se han cancelado proyectos y se han destruido miles de puestos de trabajo. Conclusión: el sector europeo ha perdido buena parte del potencial conquistado con su liderazgo inicial en telecomunicaciones en movilidad.

Un nuevo marco de directivas europeas, todavía en trámite de ser plenamente incorporado a las legislaciones nacionales, trata de impulsar o cuando menos no dificultar el desarrollo de las telecomunicaciones y la extensión de la SI. Es una evolución desde el marco regulador que impulsó la competencia a partir de los viejos monopolios estatales característicos de todos los países de la Unión Europea, aunque no pueda decirse que lo lograra en todos los mercados, pues son todavía varios los casos en los que el llamado *incumbente* sigue total o parcialmente adherido al presupuesto estatal y mantiene una posición predominante en el mercado de su país. Esta realidad está indudablemente centrada en la telefonía de acceso fijo y contrasta claramente con la mayor liberalización y abierta competencia en las comunicaciones móviles, lo que sin duda habrá de tomarse como referencia a la hora de pegeñar los nuevos rumbos de la regulación.

Como se ha visto anteriormente, la banda ancha es y será cada vez más el factor determinante para el desarrollo de la Sociedad de la Información. De ahí que el principal empeño del nuevo marco normativo europeo sea tratar de asegurar el despliegue acelerado de las infraestructuras y los servicios necesarios para ello, preservando, e incluso ampliando, los grados de concurrencia, competencia y competitividad. Partiendo, como se ha indicado, de situaciones de mercado muy dispares, con distintos grados de competencia efectiva, entre los que España es, junto al Reino Unido, uno de los países en los que se ha propiciado una mayor liberalización.

#### □ Un reto interno de innovación y de coordinación

Si algo tienen verdaderamente pendiente las Administraciones Públicas españolas (central, autonómica y municipal) es el aprovechamiento de las nuevas opciones tecnológicas para modificar sustancialmente sus procedimientos internos de ejecución (*back office*), en términos generales demasiado asentados en la fase pretecnológica y más sujetos a la inercia continuista que a la innovación. El cambio no sólo choca con la resistencia de los estamentos que consideran prioritario mantener su particular

statu quo, sino que también se enfrenta a la falta de políticas orientadas a la formación del colectivo funcional.

Otro reto importante es superar la escasa o nula coordinación entre departamentos, y sobre todo, entre los tres niveles básicos de las Administraciones Públicas (central, autonómica y municipal), a la hora de diseñar e implementar sus herramientas y aplicaciones, tanto las que afectan al procedimiento interno como aquellas que se ponen a disposición del resto de la sociedad para operar. Hemos comentado antes el lesivo efecto para los ciudadanos de la incompatibilidad de los diferentes sistemas autonómicos de tarjeta sanitaria; pero no es el único caso en el que las iniciativas públicas han carecido de la exigible coordinación. Los dirigentes y funcionarios públicos carecen de la concepción unitaria del estamento administrativo que tienen los ciudadanos, a los que en ningún caso debería obligárseles a multiplicar trámites, procedimientos y recursos para cubrir sus derechos y obligaciones como administrados.

Sólo recientemente el Gobierno ha dictado una norma por la que en los próximos años ningún administrado, sea empresa o ciudadano, podrá ser requerido para que facilite a la Administración un dato o documento que obre ya en poder de cualquiera de sus ámbitos o departamentos. Es decir, se traslada a la esfera pública la obligación de dotarse de las aplicaciones y herramientas necesarias para compartir e intercambiar la información disponible sobre el cuerpo social.

La falta de coordinación no se limita a los casos en que concurre más de una Administración. También se produce dentro de un mismo ámbito e incluso de un mismo organismo, tanto en la Administración central como en las autonómicas. Existen así distintos u opuestos métodos de interrelación, dependiendo del ministerio, departamento u organismo al que decidamos o debamos acceder. Ni siquiera son homogéneas las diferentes web de una misma adscripción, y todavía menos la información que suministran ni las funcionalidades que ofrecen al ciudadano.

Aún más llamativos son los casos en los que un mismo ente público no acierta a coordinarse consigo mismo en iniciativas de impulso de la administración electrónica. Ocurre con la proliferación de proyectos de *ciudad digital*. Surgen, casi siempre, de la inclinación personal del equipo municipal de gobierno y, salvo raras excepciones, consisten en tender redes de acceso, últimamente inalámbricas, pero en general sin planes o actuaciones complementarias, ni siquiera acomodados al resto de las acciones del ayuntamiento promotor.

Aunque sólo sea porque se emplean recursos públicos, ese tipo de iniciativas reclama racionalidad: por un lado, la conveniencia de homogeneizar o al menos asegurar la compatibilidad de los diseños tecnológicos, tanto más cuanto más cercanas o relacionadas estén las ciudades que se

quiere *digitalizar*; por otro, descartar la tentación de incidir en el mercado con precios o incluso gratuidades que distorsionen la libre competencia y, en consecuencia, penalicen a los operadores o proveedores de servicios implantados en la demarcación.

Otra cuestión que las Administraciones Públicas deberían tener presente es que, como ocurre con el resto de los servicios propios de la SI, la administración electrónica requiere un *uso amigable* para el ciudadano. Es cierto que el trámite telemático debe cumplir con una rigurosa, solvente y fiable exigencia de verificación, cuando menos en paridad a lo que entraña el método presencial. Hasta ahora esto se ha solventado mediante la provisión de *certificados digitales*, pero su obtención es engorrosa y su manejo ofrece cierta complicación, lo que ha limitado su uso prácticamente a ciertos colectivos profesionales o especializados, sin extenderse al público en general. Probablemente, si se cumplen los calendarios previstos, la implantación del DNI electrónico acabará con esta limitación, pues se pretende que sea un documento autenticador para cualquier tramitación.

#### □ Entre Info XXI y España.es

El plan denominado Info XXI tenía como objetivo doblar el número de hogares españoles con conexión a internet a finales del año 2003. No obstante, la filosofía oficial migró desde la simple dotación de equipos informáticos en los hogares a la incentivación del uso real de las herramientas, opciones y posibilidades que ofrecen las TIC e internet.

La articulación de España.es, sucesor del criticado Info XXI, tuvo como precedente los trabajos de una comisión de expertos, constituida a instancias del Gobierno a finales de noviembre de 2002, con el encargo de elaborar un informe de evaluación y recomendaciones en el plazo máximo de cuatro meses. La Comisión Soto, dado que se formó bajo la presidencia de Juan Soto, que durante más de dos décadas ocupó la presidencia de Hewlett Packard España, elaboró un informe, de apenas 50 páginas, que sirvió de base para el diseño de España.es<sup>2</sup>, cuya ejecución y coordinación quedó encomendada a la entidad pública empresarial Red.es.

Tomando como referencia la situación existente a finales del año 2002, la aludida Comisión Soto formuló un catálogo de recomendaciones:

- ▶ Definir un nuevo plan general de actuaciones para el desarrollo de la Sociedad de la Información.
- ▶ Asegurar el liderazgo político.
- ▶ Institucionalizar la gestión empresarial del plan.

---

<sup>2</sup> Comisión Especial de Estudios para el Desarrollo de la Sociedad de la Información, *Aprovechar la Oportunidad de la Sociedad de la Información en España*, 2003, en [www.cdsi.es](http://www.cdsi.es).

- ▶ Desarrollar un plan de comunicación que informe e ilusione a la sociedad.

Al mismo tiempo, planteó una serie de iniciativas que, a su juicio, debían ser acometidas con celeridad:

- ▶ Potenciar decididamente la formación para motivar y facilitar el uso de las TIC.
- ▶ Reforzar la apuesta por la administración electrónica, creando servicios que creen valor y mejorando su eficiencia.
- ▶ Avanzar en la equiparación del “mundo de internet” al “mundo físico”, abriendo la legislación a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.
- ▶ Acelerar la entrada de los ciudadanos en internet, potenciando el acceso a los equipos y la conectividad.
- ▶ Impulsar la integración de las TIC en los procesos de las empresas (compras, ventas, *marketing*, etcétera).
- ▶ Contribuir a la integración social.

El informe presentaba unas reflexiones finales que merece también la pena reproducir: “El desarrollo de la Sociedad de la Información es un proceso ‘vivo’, por lo que para la ejecución de cualquier programa, esta Comisión entiende como fundamentales un liderazgo permanente y una gestión continua de los esfuerzos. En este sentido, para impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información [...], el Gobierno tendrá que elaborar un Plan General de actuaciones aunando esfuerzos con todas las Administraciones Públicas, los agentes sociales y el tejido empresarial. Además, el Gobierno deberá establecer y ejercer su liderazgo de forma que garantice un cambio de actitud y manifieste su compromiso, y definir el esquema de gestión para el Plan, siguiendo las actuaciones y criterios de diseño sugeridos por esta Comisión. Por último, el Gobierno tendrá que concretar, en un plazo de tiempo breve, las actuaciones a incluir en dicho Plan General de actuación, teniendo en cuenta las consideradas prioritarias por esta Comisión y añadiendo otras o dando continuidad a las actuales. La comunicación del conjunto del Plan resultante, con un doble objetivo emocional e informativo, también será crítica para garantizar el éxito” (p. 42).

Apenas unas semanas después de presentado este trabajo, el Consejo de Ministros aprobó un conjunto de actuaciones agrupadas bajo el apelativo España.es. Concebido para el bienio 2004-2005, prevé un coste aproximado de 1.000 millones de euros, financiados entre la Administración central (63%), las comunidades autónomas (27%) y la iniciativa privada (10%). Su seguimiento corre a cargo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y la gestión se encomienda a la entidad pública empresarial Red.es. Estos dos aspectos han sido criticados, incluso



por algún miembro de la Comisión Soto, al considerar que el liderazgo del plan debía ser asumido por el propio presidente del Ejecutivo y entender que deberían dedicarse muchos más recursos a la consecución de los objetivos planteados. No obstante, incluso los más críticos han reconocido un grado de realismo y coherencia superiores a otros planes anteriores de empeño similar.

Un primer eje de actuación de España.es se centra en el ámbito de la Administración, con la finalidad de que todos los servicios públicos sean accesibles a través de un punto de comunicación único. Como elemento sustancial de este objetivo hay que situar la dotación generalizada de un DNI electrónico a los ciudadanos sobre el que bascularían todas sus relaciones *on-line*, con el debido componente de autenticación. Conforme a las previsiones, su implantación deberá comenzar en la primavera de 2004 y estar completada antes de la conclusión del plan. Poco antes, el Gobierno había dado otro paso al determinar que Correos, ente público adscrito al Ministerio de Fomento, quedara habilitado como único conducto para formular notificaciones electrónicas.

Un segundo eje se orienta a lo que la mayoría de los expertos considera esencial: la introducción en el proceso educativo de las nuevas tecnologías y todo lo concerniente a la Sociedad de la Información. Aquí vale la pena anotar el cambio de enfoque consistente en migrar desde la dotación de aulas informáticas a la provisión de equipos en todas las aulas, así como la incorporación de aplicaciones, contenidos y herramientas propias de la SI a todas las fases del ciclo formativo. En concreto, plantea: dotar de acceso inalámbrico y cañón proyector a las 53.000 aulas de los 6.000 centros públicos de Educación Secundaria y FP de Grado Medio y Superior; equipar con un ordenador portátil a los 140.000 docentes de estos niveles, así como suministrarles herramientas y contenidos de apoyo a la formación; y desarrollar el portal *educacion.es* con contenidos y servicios para profesores, alumnos y padres.

Quizás el apartado más complejo de cuantos se propone abordar España.es sea el referido a la intensificación y el uso de las TIC en el tejido empresarial. Al ser mayoritarias, es lógico que las heterogéneas pymes constituyan el sujeto esencial. Aquí, la concreción de las medidas del plan se supedita a la actuación cooperativa junto a asociaciones sectoriales y gremiales, aunque también con las grandes empresas capaces de actuar con sus proveedores, suministradores, socios y clientes a modo de elemento dinamizador.

Y, dando por descontadas otras actuaciones de cobertura, como campañas de difusión y mentalización, el plan proponía como último apartado acelerar la implantación de la TDT, que –ya se ha indicado– se concebía como un canal idóneo para incentivar y acelerar la penetración en los hogares de todo lo relacionado con la Sociedad de la Información.

No ha habido tiempo para evaluar ni sus posibilidades ni mucho menos su aportación, pero incluso los más críticos y escépticos con la iniciativa gubernamental han reconocido que plantea objetivos realistas y en principio alcanzables, aunque no por ello menos ambiciosos, para auspiciar y propiciar una mayor extensión en España de la Sociedad de la Información. De hecho, las discrepancias se han centrado básicamente en los dos aspectos reseñados: escasez de recursos financieros públicos y falta de un liderazgo político al máximo nivel. Esto reabre la nunca resuelta dicotomía sobre qué parte del esfuerzo requerido corresponde al Estado y cuánto debería ser espontánea o inducidamente asumido desde la sociedad civil.

España se encuentra ahora mismo en un momento estratégico en términos de desarrollo y consolidación de la Sociedad de la Información. Es cierto que padece ciertos retrasos, pero la propia capacidad y dinamismo que llevan aparejadas las nuevas tecnologías hace posible prever saltos y avances espectaculares, sólo con acertar en el camino a seguir. Es lo que indicaba en sus primeras conclusiones la Comisión Soto, al constatar que el ritmo de implantación de las nuevas tecnologías va por detrás de la evolución de las posibilidades que ellas mismas ofrecen y que estamos a tiempo de capturar sus beneficios. Igual de indicativa era la definición que formulaba sobre la SI: "Un estadio de desarrollo social caracterizado por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresas y Administraciones Públicas) para obtener, compartir y procesar cualquier información por medios telemáticos instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera" (p. 5).

Es verdad que la capacidad no comporta por sí sola que se produzca la efectiva extensión de la SI, pero si a ello se añade la conciencia y el esfuerzo colectivos propios de saber lo que está en juego, quizá en los años próximos sea posible constatar que queda menos camino por recorrer.

**Parte Cuarta**

---

**EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL**

## Capítulo III

---

# CAMBIOS EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL REGLADA

En la realización de este estudio hemos contado con la financiación y la colaboración de la Fundación Amancio Ortega.

## I. TESIS INTERPRETATIVAS

### 1. ¿Una inflexión duradera?

Los datos globales de la Formación Profesional Reglada dan síntomas de revitalización en los últimos años. El porcentaje de alumnos de Enseñanza Secundaria Postobligatoria que optan por los Ciclos de Grado Medio ha aumentado más de dos puntos en los últimos tres años. Si se consolidase esta tendencia, a medio plazo podríamos alcanzar la media de la UE y superar uno de los aspectos que en los últimos años más nos ha diferenciado de los países de nuestro entorno en el ámbito educativo. Creemos importante reiterar una observación que ya hemos hecho en bastantes de nuestros Informes: en todos los países del centro y del norte de Europa, los más desarrollados, al menos el 50% de los alumnos se decantan por la Formación Profesional.

En nuestro anterior análisis de la Formación Profesional en el *Informe España 1998* señalamos como uno de los principales retos para mejorar su situación un cambio en la opinión y en la actitud de la sociedad española. Probablemente hoy se ha convertido en el obstáculo fundamental para la consolidación de ese proceso de recuperación del prestigio de la Formación Profesional Reglada y de “normalización” de nuestro sistema educativo. La tasa de ocupación de los titulados de Formación Profesional está apenas un punto por debajo de la de los titulados universitarios, y en los últimos años ha crecido el doble que la de éstos. Su inserción laboral es más rápida y en puestos más adecuados a su perfil; por contraste, uno de cada tres trabajadores con título universitario está subempleado. Por otro lado, la escasez de técnicos medios en bastante sectores ha conllevado aumentos considerables en los ingresos de estos titulados.

A pesar de todos estos datos que venimos repitiendo año tras año y que son argumento común en muchas conversaciones, todavía en una encuesta reciente llevada a cabo en la Comunidad de Madrid en 2003 por un equipo de la Universidad de Comillas sólo dos de cada diez alumnos de Educación Secundaria manifestaron que querían estudiar Formación Profesional. En este mismo estudio se destaca otro dato igualmente concluyente: entre los alumnos de Bachillerato provenientes de familias con altos ingresos sólo un 16% quiere acceder a los Ciclos de Grado Superior, mientras que entre los alumnos con menores recursos dicho porcentaje alcanza el 44%. Por tanto, en el imaginario social no está ni mucho menos destruida la imagen de la Formación Profesional como una formación “de segunda”, sin el prestigio social que sigue acompañando a la universidad.

Es verdad que la opinión pública en torno a la educación tiene una gran inercia y responde lentamente a los cambios que ponen de manifiesto los datos objetivos, pero probablemente también en este caso influya el hecho de que, como en el caso de las mujeres en el mercado laboral, exista lo que podríamos denominar un “techo de cristal” para los titulados de Formación Profesional: aunque en teoría en las empresas son las competencias y las habilidades las que se tienen en cuenta, el título universitario es un umbral de entrada habitual hasta en las ocupaciones que exigen un mínimo nivel de cualificación. Así, se asocia Formación Profesional con limitación en las expectativas de carrera profesional en la empresa y, por tanto, en las expectativas de ascenso social. La figura de un ingeniero jefe de planta alemán que empezó su andadura en la empresa a través de los programas de formación profesional dual es inimaginable en nuestro país.

## 2. Avances legislativos y diferencias territoriales

Otro de los factores relevantes en la situación de desprestigio de la Formación Profesional en las últimas décadas fue el marco legislativo –o más bien la aplicación concreta– de la Ley General de Educación de 1970. Se perdió el aprecio social y de las empresas alcanzado con la ley de 1955. La LOGSE puso los cimientos para la recuperación del prestigio perdido y en la misma línea parece avanzar la Ley de las Cualificaciones y de la Formación Profesional aprobada en 2002. El Estado tiene que continuar con el desarrollo de esta última ley; es básico que “todo” lo que conforma el Sistema Nacional de las Cualificaciones con sus diferentes catálogos esté perfectamente acabado, pues su retraso está entorpeciendo el buen desarrollo de la ley.

En el otro pilar, el de la Formación Profesional, hay que definir y consensuar la figura de los centros de referencia nacional en las distintas comunidades autónomas, cómo ha de ser su gestión, teniendo en cuenta que deben servir de pauta al Estado para una revisión constante y que han de permitir profundizar y reflexionar en todo lo concerniente a la materia que estamos tratando. Otra tarea pendiente es definir los centros integrados y crear una red adecuada a las necesidades de los entornos productivos donde estén ubicados. Salvo alguna excepción, las comunidades autónomas no han cumplido aún con esta función de su competencia.

Todo ello, indudablemente pasa por *crear* en un sistema integrado, en el que las tres modalidades de Formación Profesional (Reglada, Ocupacional y Continua) dependan de una misma unidad administrativa con el objeto de lograr una mejor racionalización de todos los recursos, tanto humanos como materiales. Esa Formación Profesional integrada debería impartirse en centros adecuados (básicamente aquellos en los que se cursa actual-

mente la Formación Profesional Reglada) y por las personas idóneas, que son los profesores de Secundaria de las distintas familias profesionales y por los profesores técnicos de Formación Profesional. Hay que valorar a estos profesionales en su justa medida. Un buen plan de Formación y Empleo, con un catálogo de cursos adecuado, bajo la supervisión de los Consejos Regionales de Formación Profesional permitiría, con un grado adecuado de autonomía de esos centros integrados, realizar una labor que potenciaría la Formación Profesional a las cotas por todos deseadas.

La finalización del proceso de transferencias educativas ha concedido a las comunidades autónomas el protagonismo y la responsabilidad de la aplicación y el desarrollo de las leyes generales. En algunas comunidades autónomas el trabajo está bastante desarrollado, en otras se puede observar buena predisposición con una línea de actuación adecuada y, por último, en algunas, las menos, se aprecia un retraso que esperamos se corrija lo antes posible y se le dé el impulso necesario. Estas disparidades acaban teniendo su reflejo en los datos: la apuesta decidida y el trabajo bien hecho del País Vasco respecto a la Formación Profesional explica en gran medida el prestigio que tiene allí y que alrededor de la mitad de los estudiantes de Educación Secundaria opten por esa vía formativa; la acreditada competitividad del tejido industrial vasco tiene mucho que ver con la adecuada articulación y funcionamiento de su Sistema Integrado de Formación Profesional, dependiente de una viceconsejería específica.

Es urgente que todas las Administraciones autonómicas, sobre todo las de menos desarrollo legislativo y menor peso específico en su estructura administrativa, hagan el esfuerzo para avanzar y colocar a la Formación Profesional Reglada donde le corresponde. Éste sí es un pilar importante para el desarrollo y sostenimiento del crecimiento económico y del empleo en las distintas regiones.

Dada la magnitud de los cambios legislativos que se están produciendo y la importancia económica y social de que se consoliden los incipientes avances que estamos comentando, resulta imprescindible contar con un buen sistema de indicadores que permita hacer un seguimiento y evaluación adecuadas de la evolución de la Formación Profesional Reglada en nuestro país. Las estadísticas y los estudios de opinión en este tema presentan claros déficit; todas las Administraciones (estatal, autonómicas y locales) deberían implicarse más para dar respuesta a esta situación.

### **3. Cambio lento en las empresas**

La actitud de las empresas con relación a la Formación Profesional Reglada va variando lentamente pero, en general, se sigue desconociendo la realidad de estas enseñanzas, qué tipo de formación y qué especialida-



des se están impartiendo. Ya hemos señalado antes la tendencia en muchos sectores empresariales españoles a solicitar titulados universitarios para perfiles profesionales que no exigen esa formación, como consecuencia del desprestigio y desconfianza respecto a la Formación Profesional en general arraigados en la sociedad española y no sometidos al contraste con la realidad por parte de los empresarios. Un país desarrollado necesita técnicos de todos los niveles.

Las relaciones entre empresas y centros de Formación Profesional van siendo más fluidas gracias a la Formación en Centros de Trabajo (prácticas obligatorias de los alumnos en su último curso), pero ha sido y es una labor lenta y muy trabajada por parte del profesorado. A pesar de estos avances, surge una pregunta: ¿por qué las empresas no tienen una relación natural y fluida con los centros de Formación Profesional?

Da la impresión de que las empresas se han acercado a la Formación Profesional Reglada “empujadas” por las circunstancias: la época de abundante mano de obra cualificada disponible en el mercado, con poca capacidad de negociación y sin coste alguno de formación para la empresa, ha dado paso a otra caracterizada por la escasez de técnicos medios, cuyo creciente coste y dificultad de contratación en el mercado laboral empieza a mostrar como racional desde el punto de vista de los costes una mayor implicación en la formación de los trabajadores. El reto está en lograr que la colaboración de las empresas con la Formación Profesional Reglada surja del convencimiento asumido de que invertir en este tipo de formación es invertir en desarrollo y productividad para la empresa. El compromiso entre empresa y trabajadores es un camino de ida y vuelta.

## II. RED DE LOS FENÓMENOS

En el *Informe España 1998* dedicamos un amplio capítulo, “Qué formación para el empleo”, al análisis de la Formación Profesional en nuestro país. Las principales conclusiones de ese estudio se resumen en los siguientes puntos:

- ▶ Existe un desajuste preocupante entre el sistema formativo y el empleo. Es fundamental diseñar y llevar a la práctica un sistema de formación para el empleo que responda a las demandas de las empresas y a las expectativas de los trabajadores. Se han dado pasos importantes, pero hay que seguir profundizando.

- ▶ La Formación Profesional es la “cenicienta” del sistema educativo; sinónimo de fracaso escolar y formación de segunda clase.

- ▶ Las empresas están poco implicadas; prefieren ser consumidoras de cualificaciones antes que creadoras de ellas.

- ▶ Es obsesiva la propensión de los estudiantes y de sus familias hacia los títulos universitarios, en contradicción con su propia opinión respecto a las posibilidades de inserción laboral de los titulados de ambos niveles educativos. La dignificación de la Formación Profesional es de una importancia educativa, económica, laboral y social máxima.

- ▶ Respecto a la Formación Profesional no Reglada, la oferta formativa, tanto en la Formación Ocupacional como en la Continua, es inadecuada respecto a la evolución del empleo y se carece de indicadores para evaluar la calidad y el rendimiento de las acciones formativas. Existe una gran preocupación por las cifras y poca por la evaluación de resultados.

- ▶ La Formación Profesional Reglada debe ser la base de un sistema integrado. Lo contrario supone el continuo solapamiento y duplicidad en la programación de las acciones formativas y la escasa adecuación de las cualificaciones de los trabajadores a las competencias profesionales requeridas, así como la dificultad de ver reconocidas las competencias adquiridas en su experiencia laboral. El Instituto Nacional de las Cualificaciones es la institución adecuada para globalizar y articular todas las reformas.

Transcurridos cinco años de este análisis, parece oportuno analizar lo que ha ocurrido en este período, los pasos que se han dado para paliar y solucionar estos problemas y la influencia de las medidas adoptadas en la imagen que la sociedad y las empresas tienen de la Formación Profesional Reglada. Nos centramos en este subsistema porque creemos que constituye la base de todo el sistema y condiciona de manera fundamental su imagen y funcionalidad.

Afortunadamente, gracias a la favorable evolución del paro en nuestro país en los últimos años, la Formación Ocupacional ha perdido la relevancia que tuvo en otros momentos, aunque se enfrenta al desafío de dar respuesta a las necesidades formativas y de cualificación de lo que se denomina el “núcleo duro” del paro, aquellos colectivos con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral –fundamentalmente parados de larga duración, mayores de 45 años y con escasa formación–. Por lo que se refiere a la Formación Continua, los indicadores internacionales siguen poniendo de manifiesto el desfase y los déficit de nuestro país en este ámbito, mientras continúa abierta la controversia política, social y hasta judicial en torno a la utilización de los fondos de este subsistema que ya señalamos hace cinco años en nuestro Informe. Seguimos pensando que para que un país prospere la Formación Profesional tiene que estar en la vanguardia.

Vamos a estructurar este análisis de la evolución de la Formación Profesional Reglada en torno a tres puntos que ordenan las preocupaciones que expresábamos en el *Informe España 1998*: cambios legislativos, percepción y aceptación social e implicación de las empresas.

## 1. Reformas en la legislación

Las políticas referentes a la Formación Profesional Reglada han ocupado un lugar relevante en las reflexiones de los gobiernos, las instituciones internacionales especializadas, las organizaciones empresariales y las sindicales. Dentro de estas actuaciones, el marco legislativo adquiere una importancia destacada, mayor aún que en otros niveles del sistema educativo.

Como ya señalamos en el Informe citado, buena parte de los problemas y el desprestigio que la Formación Profesional sufrió desde la década de los años setenta tiene su origen en la aplicación real que se hizo de la Ley General de Educación de 1970. Al contrario, el éxito y el prestigio alcanzados por la Ley de Formación Profesional Industrial de 1955 se debió en gran medida a su adecuación a la realidad y a las necesidades de las empresas de aquellos años. El hecho de que se trate de un período formativo inmediato a la incorporación a las empresas explica la mayor sensibilidad de éstas a los cambios legislativos; baste señalar que, a diferencia de lo que ocurre con el Bachillerato, son todavía muchas las demandas de titulados de Formación Profesional que siguen utilizando la terminología de la ley de 1955, en gran medida porque conocen las cualificaciones y las capacidades que dichos títulos garantizan.

Por ello, creemos necesario hacer un breve recorrido histórico por estas políticas, que nos ayudará a comprender la evolución social de la Formación Profesional.

## 1.1 Los antecedentes

A finales del siglo XIX, la Institución Libre de Enseñanza introduce de manera explícita en su ideario el interés por la formación práctica, lo que en épocas posteriores podría encuadrarse dentro de la Orientación Profesional.

El primer plan de estudios de Enseñanza Secundaria se establece el 17 de agosto de 1901, impartándose las enseñanzas en Institutos Generales y Técnicos. Según el Conde de Romanones, su impulsor, este plan “responde a un estado social tan complejo como el presente y a unas necesidades tan variadas como son las de la moderna vida comercial, industrial y científica”. En la ley misma se dice: “Se ha procurado corregir en este Plan de Estudios la defectuosa organización actual de las Escuelas de Artes y Oficios”.

En noviembre de 1924 se desarrolla el Estatuto de Enseñanza Industrial, que tuvo su aplicación inmediata en el Plan de Estudios de octubre de 1925, que se ordenaba en tres niveles:

- *Preparatorio para el Aprendizaje Obrero*, con una duración de dos años. Además de nociones de matemáticas, geografía industrial, historia natural, física, química, gramática, legislación, higiene, dibujo y gimnasia, se establecieron clases prácticas.
- *Oficial Obrero*. Se ampliaban las materias del nivel anterior y se incluían prácticas de taller del oficio elegido. Tenía una duración de cuatro años, aunque se reducía a tres cursos si se había cursado el nivel inferior.
- *Maestro Obrero*. Se dividía en dos cursos y se impartían las mismas materias.

Los diferentes niveles que integraban la Formación Profesional Obrera se estructuraban por primera vez como una verdadera carrera profesional. Asimismo, no sólo tenían un contenido propio y de inmediata aplicación, sino que además servían como base para promocionar a estudios superiores.

En diciembre de 1928 se promulga el Estatuto de Formación Profesional, dependiente del Ministerio de Trabajo. Se puede decir que a partir de ese momento se inicia la Formación Profesional en España. En él quedan diseñadas las Escuelas de Orientación Profesional y las Escuelas Elementales de Trabajo. Hasta 1931 siguen dependiendo del Ministerio de Trabajo y es en este año cuando se incorporan al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, dentro de la Dirección General de Enseñanza Técnica y Profesional.

El reglamento de las Escuelas de Orientación Profesional, entre otros aspectos, recogía: “Al aprendiz al abandonar la Escuela no se le considera como un obrero, pero deberá estar en disposición de serlo rápidamente con ventaja sobre aquellos que no han podido asistir a ella”.

El plan de estudios de diciembre de 1928 adquiere un vocabulario más cercano a lo que ha de ser el futuro de la Formación Profesional en el campo industrial, quedando configurado en dos etapas:

- *Oficial Industrial*, con un primer curso común a todas las profesiones y un segundo curso específico para mecánicos, eléctricos y químicos (las tres grandes profesiones).
- *Maestro Industrial*, constaba de un curso común a todas las especialidades, con el que se alcanzaba el título de Maestro Industrial Obrero, y un segundo específico para las tres especialidades.

En el curso 1940/41 había 16.646 alumnos matriculados en estas enseñanzas, de los que 1.302 terminaron sus estudios en un total de 61 escuelas. En el curso 1956/57, dichas cifras habían aumentado considerablemente: 44.863 alumnos, 5.295 titulados y 188 escuelas.

### **La Ley de la Formación Profesional Industrial**

La Formación Profesional va tomando cuerpo con el paso del tiempo y se va configurando en lo que debe ser. Se llega así a la Ley Orgánica de 20 de julio de 1955, donde la Formación Profesional Industrial se concibe con la finalidad de preparar “adecuadamente para el trabajo cualificado en las diversas actividades industriales”.

De acuerdo con esta ley y otras disposiciones sucesivas, las enseñanzas profesionales regladas se dividían en tres niveles:

♦ *Preaprendizaje*, dividido en dos cursos académicos. “Su duración y conocimientos estarán acordes con las necesidades locales o comarcales, dándose una atención preferente a la Orientación Profesional y a las aptitudes vocacionales de los alumnos”. Estas enseñanzas eran elementales, tanto en su aspecto teórico como práctico. Se iniciaba a los 12 años.

♦ *Aprendizaje*. Su objetivo era “el conocimiento elemental, teórico y práctico de una profesión u oficio industrial”. Comprendía enseñanzas técnicas y prácticas de fundamentos científicos, tecnológicos, gráficos y manuales, indispensables para el aprendizaje de oficios industriales y las diversas especialidades de cada uno de ellos. Se incluían, además, enseñanzas de humanidades, religión, formación del espíritu nacional, capacitación sindical, educación física y seguridad social. La titulación únicamente se podía obtener después de trabajar en un puesto ocupacional, por lo que precisaba una coordinación entre el ministerio de Educación y el de Trabajo. Para poder acceder a estos estudios había que tener cumplidos los

14 años y estar en posesión del certificado de estudios primarios. Consta de tres cursos académicos y su finalidad era la formación de Oficial en las especialidades profesionales de carácter industrial. Estos estudios se revalidaban mediante las oportunas pruebas.

♦ *Maestría*. Su finalidad era preparar para una rama profesional determinada. El reconocimiento en la empresa era de Mando Intermedio, con amplios conocimientos de los oficios básicos de una rama de la producción y teniendo a su cargo gestión y dirección. La formación recibida permitía al titulado actuar en organización de talleres, economía de tiempos y de movimientos, costes y, sobre todo, relaciones humanas. La edad de inicio de estos estudios era de 17 años cumplidos y su duración de dos cursos. Otro requisito era poseer el título de Aprendizaje, el Bachiller Laboral o hallarse calificado en la industria con la categoría laboral mínima de Aprendiz Titulado o de Oficial de Tercera. Para la obtención del título era necesario superar las pruebas de una reválida.

Estos estudios de Oficialía (aprendizaje) y Maestría se podían realizar en 11 ramas industriales: “Metal”, “Minera”, “Eléctrica”, “Electrónica”, “Madera”, “Construcción”, “Química”, “Textil”, “Automovilismo”, “Artes gráficas” y “Delineantes”. A finales de los años sesenta, y dentro del sector servicios, se crean la rama de “Hostelería” y la de “Peluquería y estética”; así mismo, se introduce como asignatura el inglés técnico.

El número de alumnos de FP se duplicó entre 1960 y 1970, al pasar de 73.733 a 150.997 (tabla 1). Este importante aumento fue comparativamente inferior al registrado en el Bachillerato, por lo que el porcentaje del alumnado de FP sobre el total de las Enseñanzas Medias disminuyó del

**Tabla 1 – Evolución de los alumnos, centros y profesores de Formación Profesional Industrial. Cursos 1960/61-1969/70**

	Alumnos matriculados en FP	% sobre el total de alumnos matriculados en Enseñanzas Medias	Centros	Profesores	Ratio alumnos por profesor
1960/61	73.733	12,9	370	7.695	9,6
1961/62	84.076	12,4	360	8.343	10,1
1962/63	92.815	12,4	406	7.875	11,8
1963/64	104.470	12,7	423	8.661	12,1
1964/65	118.844	13,1	459	9.468	12,6
1965/66	126.617	12,5	470	9.935	12,7
1966/67	132.291	11,8	477	10.514	12,6
1967/68	136.045	10,5	471	10.518	12,9
1968/69	146.625	10,6	469	–	–
1969/70	150.997	9,8	486	–	–

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la enseñanza en España. 1984/85, 1987.*

12,9% al 9,8% en dicho período. El incremento relativo del profesorado fue claramente inferior al de los alumnos, lo que redundó en un progresivo aumento de la ratio alumno/profesor, que pasó de 9,6 en el curso 1960/61 a 12,9 en el de 1967/68. La progresiva terciarización de la economía española, tras el proceso de industrialización del período 1955-1965, constituye un factor explicativo relevante de esta continua pérdida de pulso de la Formación Profesional Industrial frente a otras alternativas formativas.

De los alumnos del curso 1970/71, sólo 7.665 (5,3% del total) eran mujeres. La preponderancia de las ramas industriales constituye una razón determinante de esta escasa presencia del alumnado femenino. Como se puede apreciar en la tabla 2, las ramas “Metal”, “Eléctrica” y “Electrónica” representaban todavía en el curso 1971/72 en torno al 70% de la nueva matrícula, tanto en Oficialía como en Maestría.

Socialmente fue una etapa muy interesante desde todos los puntos de vista para la Formación Profesional. Son varios los parámetros que se conjugan, pero esencialmente hay que tener en cuenta la situación en que se encuentra el país después de la Guerra Civil. Hay carencia de casi todo, pero centrándonos en lo que nos ocupa, existía un déficit enorme de técnicos y de personal cualificado que pusiera en marcha las empresas. A ello

**Tabla 2 – Alumnos matriculados en primer curso por grados y ramas en la Formación Profesional Industrial. En porcentaje. Curso 1971/72**

	Oficialía	Maestría
Artes gráficas	1,0	0,5
Automóviles	5,9	3,5
Construcción	0,8	0,1
Corte y confección	0,8	0,3
Delineante	13,7	14,5
Eléctrica	21,5	11,4
Electrónica	11,6	22,1
Hostelería	1,4	0,9
Madera	1,6	0,9
Metal	35,1	41,6
Minero	0,4	–
Peluquería-cosmética	0,5	0,4
Piel	0,2	–
Química	3,3	2,8
Textil	0,3	0,4
Otras	1,9	0,5
<b>Total</b>	<b>34.839</b>	<b>12.223</b>

**Fuente:** Pérez Díaz, V. y Rodríguez, J. C., *La educación profesional en España*, Ed. Santillana, Madrid, 2002.

hay que añadir que la sociedad es cada vez más consumista e impulsa de forma sostenida el desarrollo económico y, sobre todo, el industrial.

Todo esto en conjunto hacía, junto a la gran preparación que recibían en las escuelas, que los Oficiales y Maestros gozaran de gran prestigio, que aún hoy sigue siendo un referente comparativo en algunos ámbitos del entorno empresarial.

Durante esta etapa, las grandes empresas tenían su propia escuela de aprendices, pero con el tiempo y a través de convenios, se cedieron a las escuelas o centros de Formación Profesional tanto estatales como para-estatales y aun privados. En muchos casos fueron los prolegómenos de las Prácticas en Alternancia, para desembocar en la actual Formación en Centros de Trabajo (FCT).

### **La Ley General de Educación**

La Ley General de Educación (LGE) de 1970 reestructura el sistema educativo. La Educación General Básica (EGB) termina a los 14 años y desde ella, y con el título correspondiente, se accede a una de las dos vías académicas siguientes: el Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) o la Formación Profesional (FP).

La Formación Profesional se desarrollará en tres etapas: la Formación Profesional de primer grado (FP-I), la Formación Profesional de segundo grado (FP-II) y la Formación Profesional de tercer grado (FP-III). La FP-I pretendía paliar el fracaso escolar de la EGB permitiendo el acceso a los que hubieran estado escolarizados ocho años, aunque no hubieran obtenido la titulación correspondiente. Este hecho –como ya comentamos en el *Informe España 1998*– generó serias dificultades, pues trasladó el problema del fracaso escolar y evitó un desarrollo de mayor calidad, lo que podía haber redundado en el reconocimiento académico y el prestigio social de la Formación Profesional.

La FP-II, sin embargo, sí gozó de gran consideración y fue tenida muy en cuenta por el mundo empresarial. A ella se accedía con el título de FP-I o de BUP. Incluía uno de los avances más importantes: las Prácticas en Alternancia, un convenio que se suscribía entre el centro y la empresa para que el alumno pudiera completar su formación. Esto permitió que muchos alumnos, terminado este período, firmaran su primer contrato, pues ambas partes conocían los beneficios que generaba en el futuro.

La FP-III no llegó a desarrollarse, quizá porque no tenía sentido, a no ser que se hubieran modificado las carreras de ciclo corto.

Este período de la Formación Profesional ha sido el menos afortunado y no por la ley en sí, que en sus objetivos y en la definición académica la potenciaban, sino porque los decretos que la desarrollaron la



denigraron, la convirtieron en una vía de segunda clase, sobre todo a la FP-I.

Si a ello unimos que en la ley anterior se contemplaban hasta 21 horas semanales de prácticas, frente a las nueve que preveía la nueva ley, entenderemos el grado de frustración y las comparaciones del mundo empresarial y su entorno. Y no fue más traumático porque con la generalización de las prácticas en las empresas se empezó a reconocer la FP-II, pero no así la FP-I, donde era muy complicado encontrar puestos formativos para estos alumnos.

Curiosamente, este período caracterizado por la progresiva pérdida de prestigio y de valoración entre las empresas y la sociedad, coincidió con aumentos espectaculares en prácticamente todos los indicadores de la Formación Profesional: el número de alumnos se multiplicó por 3,5 entre 1974 y 1989 (tabla 3), con un ritmo de crecimiento muy superior al registrado en BUP y COU; como consecuencia de ello, el porcentaje de los matriculados en FP sobre el total de los matriculados en Enseñanzas Medias pasó del 22,8% al 34,7% en el período considerado (con un máximo del 37,5%

**Tabla 3 – Evolución de los alumnos, centros y profesores de la Formación Profesional de la LGE. Cursos 1974/75-1989/90**

	Alumnos matriculados en FP	% sobre el total de alumnos matriculados en E. Secundaria	Mujeres matriculadas en FP	% de mujeres sobre el total de alumnos de FP	Centros	Profesores	Ratio alumnos por profesor
1974/75	233.915	22,8	56.102	24,0	1.156	22.224	10,5
1975/76	305.254	27,2	88.064	28,9	1.631	27.743	11,0
1976/77	359.044	29,8	115.553	32,2	1.867	27.628	13,0
1977/78	407.812	31,7	139.703	34,3	1.878	28.075	14,5
1978/79	455.943	31,3	161.623	35,5	1.971	30.762	14,8
1979/80	515.119	32,8	189.611	36,8	2.037	33.583	15,3
1980/81	558.808	33,9	211.912	37,9	2.142	36.556	15,3
1981/82	619.090	35,5	243.839	39,4	2.323	40.190	15,4
1982/83	650.770	36,4	262.683	40,4	2.366	42.174	15,4
1983/84 (*)	695.180	37,3	286.547	41,2	2.397	45.339	15,3
1984/85	726.000	37,5	303.440	41,8	2.334	47.838	15,2
1985/86	726.249	36,7	308.111	42,4	2.248	49.408	14,7
1986/87	734.186	36,1	309.403	42,1	2.194	51.062	14,4
1987/88	759.796	35,2	341.310	44,9	2.230	52.521	14,5
1988/89	781.748	34,6	339.068	43,4	2.253	55.309	14,1
1989/90	817.099	34,7	359.161	44,0	2.260	59.559	13,7

(\*) Desde este curso se tiene en cuenta la matrícula del INBAD para el total de alumnos matriculados.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España. 1984/85, 1987*; y Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la enseñanza en España*, varios años.

en el curso 1984/85). Aumentó considerablemente el número de centros y, sobre todo, de profesores, lo que contribuyó a que en los últimos años se redujese apreciablemente el número de alumnos por profesor.

En gran medida, este notable aumento del alumnado se explica por razones puramente demográficas (empiezan a incorporarse las generaciones del denominado *baby-boom*, los nacidos en los años sesenta y setenta) y por la ampliación de las ramas de la Formación Profesional Reglada a las actividades del sector servicios. La rama “Administrativa y Comercial” adquiere un protagonismo indiscutible (un 41% del total del alumnado en el curso 1989/90) en detrimento fundamentalmente de la rama de “Metal”, que ve reducido su porcentaje de participación a una cifra casi testimonial,

**Tabla 4 – Evolución de los alumnos matriculados por grados y ramas en Formación Profesional. En porcentaje. Cursos 1975/76-1989/90**

	FP-I		FP-II	
	1975/76	1989/90	1975/76 (*)	1989/90
Administrativa y Comercial	38,2	39,6	27,5	44,3
Agraria	4,0	1,4	1,8	1,4
Artes gráficas	0,5	0,5	0,9	0,5
Automoción	12,1	7,8	9,5	5,1
Construcción y Obras Públicas	0,8	0,2	1,0	0,1
Delineación	6,7	3,4	8,4	4,4
Eléctrica y Electrónica	18,5	20,3	19,9	19,4
Hogar	0,0	2,5	0,0	2,8
Hostelería y Turismo	0,7	1,6	0,0	1,4
Imagen y Sonido	0,0	0,8	0,0	1,1
Madera	1,1	0,8	0,7	0,5
Marítimo-pesquera	0,0	0,2	0,0	0,2
Metal	8,1	4,6	10,2	4,5
Minera	0,1	–	0,0	0,0
Moda y Confección	0,7	0,6	0,5	0,4
Peluquería y Estética	0,7	5,5	1,0	2,3
Piel	0,2	0,1	0,1	0,0
Química	1,8	0,8	2,4	1,4
Sanitaria	2,2	7,8	0,7	7,7
Textil	0,1	0,1	0,1	0,1
Vidrio y Cerámica	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras y no consta	3,6	1,3	15,1	2,6
<b>Total</b>	<b>200.357</b>	<b>466.302</b>	<b>19.403</b>	<b>342.377</b>

(\*) Sólo datos de primero y segundo.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Pérez Díaz, V. y Rodríguez, J. C., *La educación profesional en España*, Ed. Santillana, Madrid, 2002; y Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la enseñanza en España. 1989/90*, 1993.

tanto en FP-I como en FP-II (tabla 4). También registra un incremento importante la rama “Sanitaria”. La alta participación femenina en las ramas “Administrativa y Comercial” y “Sanitaria” explica el espectacular aumento de este colectivo en la FP y de su porcentaje respecto al total de los matriculados, como se puede apreciar en la tabla 3.

Este incremento de las ramas de la Formación Profesional Reglada, necesario para adaptarse a los cambios registrados en el sistema productivo y empresarial español, fue absolutamente insuficiente a partir de la segunda mitad de los años ochenta, cuando nuestro país empezó a superar la profunda crisis económica de la segunda mitad de los años setenta y primeros ochenta. Las empresas españolas dejaron atrás los duros años de la reconversión industrial e iniciaron intensos procesos de modernización –impulsados en muchos casos por la llegada de capital y empresas extranjeras–. Además, las Administraciones Públicas empezaron a desarrollar un verdadero Estado de Bienestar.

Respecto a las prácticas en las empresas, el grave problema de adecuación y prestigio derivado de la reducción legislativa prevista y su práctica desaparición en la realidad de la mayoría de los centros no empezó a ser abordado hasta 1984, año en el que se pone en marcha el Programa de Formación en Alternancia, tras un acuerdo entre los ministerios de Educación y Ciencia y Trabajo y Seguridad Social y la CEOE. En la tabla 5 se recogen los principales datos de este programa desde el curso 1983/84 al 1989/90. Los aumentos absolutos en el número de alumnos, centros, empresas y horas son importantes, pero si los valoramos respecto al total de alumnos de FP-II y de centros, los datos muestran bien a las claras las carencias del sistema. Probablemente, en algunas comunidades autónomas, en

**Tabla 5 – Evolución de la participación en Programas de Formación en Alternancia y/o Formación en Centros de Trabajo. Territorio MEC. Cursos 1983/84-1989/90**

	Alumnado	% sobre el total de alumnos de FP-II	Centros	% sobre el total de centros de FP	Empresas	Alumnos por empresa	Número de horas
1983/84	2.364	–	74	–	242	9,8	271.842
1984/85	3.582	3,3	272	28,8	947	3,8	426.118
1985/86	10.930	9,4	311	33,8	4.378	2,5	1.529.137
1986/87	15.311	12,8	314	35,4	5.316	2,9	3.513.735
1987/88	26.097	20,5	353	39,7	8.700	3,0	4.298.492
1988/89	27.913	21,4	407	46,6	10.603	2,6	6.258.361
1989/90	28.130	21,4	478	56,2	12.221	2,3	7.015.506

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la enseñanza en España*, varios años; Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España. 1984/85, 1987*; y Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1990/91*, Ministerio de Educación y Ciencia, 1992.

las zonas urbanas y en algunos centros en particular; gracias fundamentalmente a la implicación y al esfuerzo personal de algunos miembros del claustro, el programa funcionó razonablemente bien, pero la realidad mayoritaria fue que muchos centros no ofrecían prácticas en alternancia y sólo una minoría de los alumnos podía acceder a ellas.

## *1.2 Normativa actual*

### **La LOGSE**

La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990 establece un modelo de Formación Profesional dividido en niveles de cualificación profesional. Esta concepción representa un paso muy importante para el futuro de la Formación Profesional. Crea el marco para una profunda reforma de la Formación Profesional Inicial o Reglada, orientada sobre todo a las necesidades de cualificar para el mundo productivo y a una formación para poder adaptarse a la evolución de las tecnologías, de la economía y de la organización del trabajo. También establece que las Administraciones Públicas son responsables de garantizar la coordinación de las ofertas de Formación Profesional que han de contribuir a la formación permanente.

En el Preámbulo de la ley se afirma que se acomete una importante reforma de la Formación Profesional, ya que se trata de uno de los problemas del sistema educativo vigente y precisa una solución profunda y urgente, siendo un ámbito de la mayor relevancia para el futuro de nuestro sistema productivo.

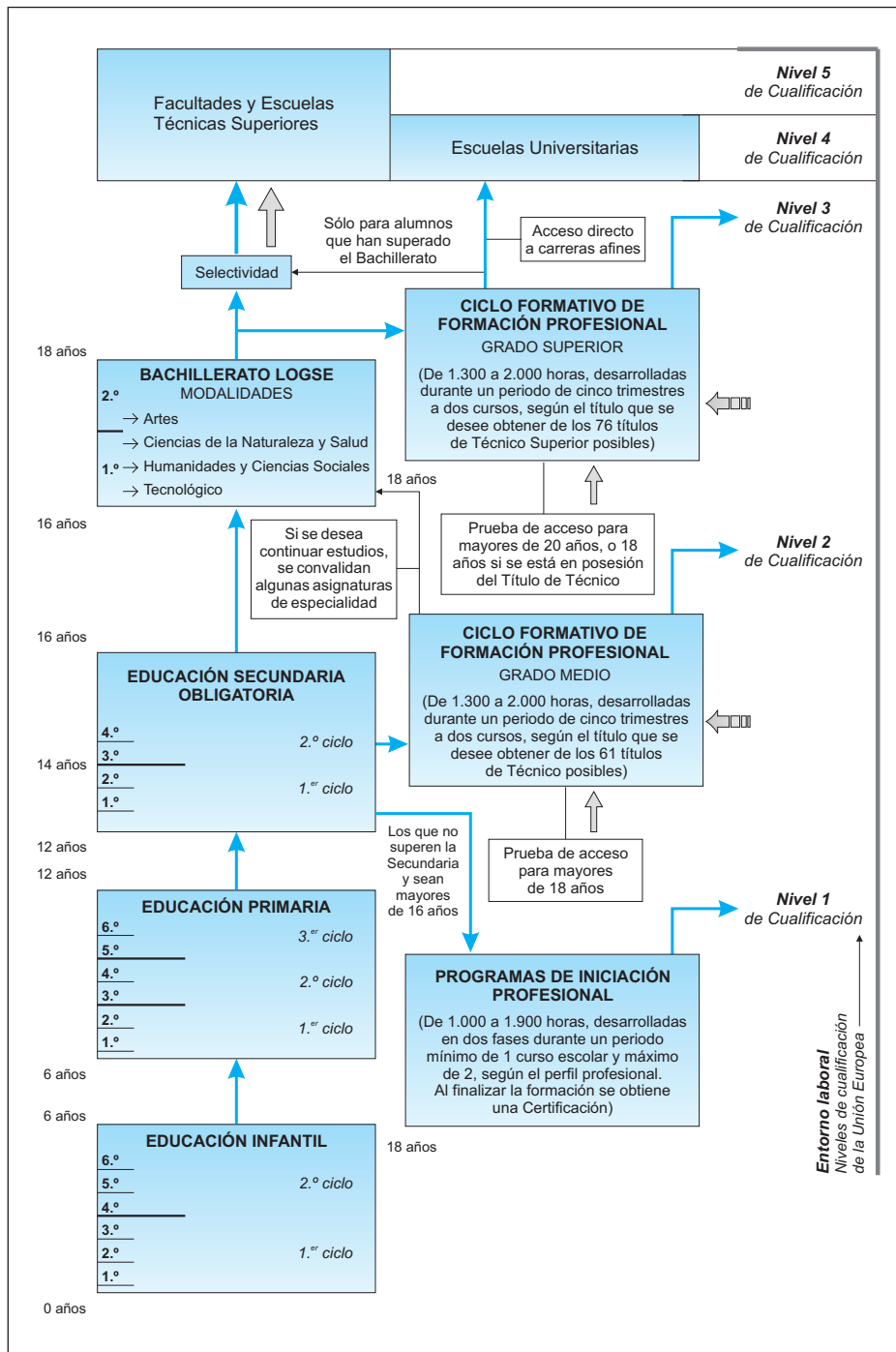
El modelo organiza la FP en una Formación Profesional de Base (algo novedoso e importantísimo) que los alumnos adquirirán en la Educación Secundaria Obligatoria y una Formación Profesional Específica, que se organizará en Ciclos Formativos de Grado Medio y Grado Superior.

Otro de los pasos importantes para la dignificación de la FP se da en el ámbito del acceso. Así, se especifica que será necesario haber completado la educación básica y estar en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria para acceder a los Ciclos de Grado Medio y del título de Bachillerato para los de Grado Superior.

Desaparece la doble titulación existente al finalizar la EGB y, por tanto, la diferencia de posibilidades de continuación de estudios y sus efectos negativos sobre la Formación Profesional. En el diseño y planificación de los ciclos, que incluían una fase de formación práctica en los centros de trabajo, se pretendía fomentar la participación de los agentes sociales.

En el organigrama del sistema educativo de la LOGSE (cuadro 1) se observan los accesos y salidas, algo muy importante, pues permite por pri-

Cuadro 1 – Organigrama de las enseñanzas de régimen general en la LOGSE



mera vez empezar a creer que la Formación Profesional se toma en serio desde su inicio y se dignifica académicamente.

La aplicación de la LOGSE ha venido acompañada de una notable ampliación del catálogo de titulaciones. Las 21 ramas de la LGE dieron paso a 22 familias profesionales y 142 titulaciones<sup>1</sup>, ampliadas posteriormente. Este importante aumento de la oferta formativa ha dotado a la FP de una mayor capacidad para responder a las cada vez más diversas y específicas necesidades de las empresas, reforzando la adecuación entre sistema productivo y sistema formativo, un elemento esencial para incrementar su valoración social.

Uno de los cambios legislativos de mayor trascendencia incluidos en la LOGSE fue la regulación de la Formación en los Centros de Trabajo. En el artículo 41.3 de la Ley General de Educación de 1970 se podía leer: “Los Centros promoverán la colaboración de las Asociaciones y de los Colegios Profesionales, de la Organización Sindical, así como de las Empresas dedicadas a las actividades de que se trate, con miras a lograr que los alumnos obtengan una capacitación y una formación práctica plenamente actualizadas”. Frente a esta pura declaración de intenciones y delegación de responsabilidad en los centros, la formación práctica en las empresas adquiere un necesario carácter preceptivo en la LOGSE, acompañado –como es lógico– por una mayor implicación de las Administraciones educativas. En el artículo 34.2 se afirma: “El currículo de las enseñanzas de Formación Profesional específica incluirá una fase de formación práctica en los centros de trabajo, de la cual podrán quedar total o parcialmente exentos quienes hayan acreditado la experiencia profesional según se establece en el apartado b) del artículo 32.2 de esta ley. Con este fin, las Administraciones educativas arbitrarán los medios necesarios para incorporar a las empresas e instituciones al desarrollo de estas enseñanzas”.

Es opinión unánime que la LOGSE puso los cimientos para recuperar el prestigio perdido por la Formación Profesional Reglada en los años setenta y ochenta. En su diseño adquiere la consideración de una alternativa real y no de segunda clase a la formación generalista del Bachillerato. No obstante, ha habido dificultades en el proceso de puesta en práctica de esta reforma legislativa. En no pocas ocasiones ha fallado la planificación para que el cambio en el modelo educativo no implicara problemas y tensiones en la organización de los centros y entre los docentes. La adaptación de las antiguas titulaciones de Formación Profesional a las nuevas, en la mayoría de los casos, se ha hecho no tanto en función de las nuevas necesidades del entorno empresarial y social, sino adecuándolas para que ese cambio fuese lo menos costoso y traumático posible. Esta forma de actuar,

---

<sup>1</sup> Véase Fundación Encuentro. CECS, “Qué formación para el empleo”, *Informe España 1998*, Madrid, 1999.

si bien justificada por razones económicas y laborales, desvirtúa un tanto el supuesto ajuste entre la demanda social y la oferta de titulaciones profesionales del sistema educativo. Por otro lado, la integración de la Formación Profesional Reglada en los centros de Educación Secundaria ha planteado y seguirá planteando en muchos lugares problemas de orden organizativo y laboral y duplicidades en la oferta educativa.

### **La Ley de las Cualificaciones y de la Formación Profesional**

La Formación Profesional debe ser constantemente renovada con el objeto de adaptar los perfiles profesionales a las necesidades del mercado de trabajo. Dicha actualización no es ajena a los formadores, por lo que se hace necesario un permanente perfeccionamiento y renovación profesional. No obstante, no se disponía de un referente único de cualificaciones que posibilitara la coherencia entre las distintas ofertas formativas, para que se complementen y desarrollen en paralelo.

El II Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, elaborado por el Consejo General de la Formación Profesional y aprobado en 1998 para el cuatrienio 1998-2002, supuso un gran acuerdo de todas las fuerzas sociales comprometidas con la Formación Profesional. En él se establece como primer objetivo: "La creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, con participación de las Comunidades Autónomas, que permita la formación a lo largo de la vida, a través de la integración de los tres subsistemas de Formación Profesional".

Este programa prevé la aprobación de una norma básica reguladora del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales que garantice la participación y desarrollo del mismo por parte de las comunidades autónomas y de los agentes sociales, cada uno de acuerdo con sus competencias, sin perjuicio de las que les correspondan en otros ámbitos.

Entendemos por cualificación profesional el conjunto de competencias profesionales con significación para el empleo que pueden ser adquiridas mediante formación modular u otro tipo de formación, así como a través de la experiencia laboral.

El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales debe ser un instrumento fácil de utilizar para todos los usuarios, particularmente para empresarios y trabajadores. A tal efecto, las cualificaciones profesionales se ordenarán en familias profesionales y en niveles de cualificación.

La ordenación en familias profesionales (cuadro 2) permite clasificar las cualificaciones, según criterios sectoriales y funcionales, en áreas que incluyen ámbitos profesionales y de actividad económica afines. Esta estructuración podrá experimentar las modificaciones necesarias para reflejar los cambios que se produzcan en el sistema productivo.

Cuadro 2 – Familias profesionales

1. Agraria	14. Madera, Mueble y Corcho
2. Marítimo-Pesquera	15. Textil, Confección y Piel
3. Industrias Alimentarias	16. Artes Gráficas
4. Química	17. Imagen y Sonido
5. Imagen Personal	18. Informática y Comunicaciones
6. Sanidad	19. Administración y Gestión
7. Seguridad y Medio Ambiente	20. Comercio y <i>Marketing</i>
8. Fabricación Mecánica	21. Servicios Socioculturales y a la Comunidad
9. Instalación y Mantenimiento	22. Hostelería y Turismo
10. Transporte y Mantenimiento de Vehículos	23. Actividades Físicas y Deportivas
11. Edificación y Obra Civil	24. Energía y Agua
12. Electricidad y Electrónica	25. Industrias Extractivas
13. Vidrio y Cerámica	26. Artesanías

La LOGSE supuso un avance muy importante y sentó las bases para un despegue casi definitivo, buscando ese reconocimiento en todos los órdenes que precisaba la tan denostada Formación Profesional. Era el momento de plasmar en una nueva ley (Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio) todo aquello que, con la experiencia de casi doce años, había que corregir, adecuar y actualizar en una norma marco. Algunas claves a tener en cuenta serían:

- ♦ Adaptar la FP a la rápida evolución de las nuevas profesiones. El desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación está transformando el mercado laboral, lo que requiere que se desarrollen acciones formativas que se orienten a mejorar la inserción laboral de las personas.

- ♦ Vinculado a ello, hemos de tener en cuenta que la Unión Europea reclama acciones formativas que capaciten profesionalmente. Hay que hacer un diseño que permita una permanente renovación y adaptación de las competencias profesionales, planteándose la necesidad de responder a los cambios organizativos y técnicos que sufre el tejido industrial. Es necesario un sistema flexible para que la persona esté siempre preparada para aprender y trabajar.

- ♦ Es primordial e imprescindible seguir mejorando la calidad de la Formación Profesional e incrementar y potenciar constantemente su importancia. Se está viendo la evolución y más de un 70% de titulados obtiene



su primer empleo, llegando en algunas ramas o profesiones a más del 90%, en un período de seis meses a partir de su incorporación a la Formación en Centros de Trabajo. Por otro lado, el mercado de trabajo muestra que existen desajustes entre cualificación y demanda de trabajadores, surgiendo a cada momento nuevas actividades profesionales a las que hay que dar respuesta. Por ello, la insistencia en la necesidad de un sistema que articule las ofertas formativas y las necesidades del mercado.

♦ No se cuenta con un sistema integrado; en la actualidad la Formación Profesional se estructura en tres ofertas independientes: Inicial o Reglada, Ocupacional y Continua. Se hace necesario regular un sistema de correspondencias, convalidaciones y equivalencias entre las tres modalidades que, además, incluya la experiencia laboral, para que las personas puedan ver reconocidos sus esfuerzos y el aprendizaje y cualificación obtenidos en el puesto de trabajo.

A estas situaciones intenta dar respuesta la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional de 19 de junio de 2002. Ya en la Exposición de Motivos de la Ley son muy importantes las alusiones a los artículos 27 y 40 de la Constitución, donde se hace referencia al desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los valores y a la exigencia al fomento de la formación y readaptación profesionales. La cualificación profesional que proporciona la Formación Profesional sirve tanto a los fines de la elevación del nivel y calidad de vida de las personas como a los de la cohesión social y económica y al fomento del empleo.

Hay que resaltar algo que se recoge en el Preámbulo y que luego se explicita en la Disposición Adicional Primera: es necesario conseguir el mejor aprovechamiento de la experiencia y conocimientos de los profesionales de Secundaria y Profesores Técnicos para el desempeño de funciones en las distintas ofertas de Formación Profesional reguladas en la ley.

Convendría resaltar algunos objetivos que se pretenden lograr, aunque será el desarrollo de la propia ley el que permitirá hacer las valoraciones oportunas; de las conclusiones y posibles soluciones hablaremos más adelante. Estos objetivos serían:

1. Relacionar directamente la formación con el empleo, creando un Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales, apoyado en dos pilares fundamentales:

- Catálogo de Cualificaciones Profesionales, para dar cobertura al mercado laboral de trabajo.
- Catálogo Modular de Formación Profesional, que permita el máximo de flexibilidad para la obtención de objetivos profesionales.

2. Colaborar con el mundo empresarial para garantizar mejor formación y más empleo. Los empresarios deben implicarse en la identificación de las cualificaciones del mercado, la definición para la formación de cada cualificación y la contribución a la formación de alumnos y profesores con estancias en la propia empresa e incluso aportando profesionales especialistas.

3. Facilitar, teniendo en cuenta las directrices europeas, la movilidad de alumnos y trabajadores por la Unión Europea.

4. Integrar las tres modalidades de Formación Profesional para que la formación se pueda organizar de manera flexible. Es el objetivo más esperado y deseado, y ya explicitado en el II Plan Nacional de Formación Profesional.

5. Elaborado el Catálogo de Cualificaciones y realizada la integración de la FP, se podrán diseñar ofertas formativas adaptadas a las necesidades de las personas y grupos con dificultades de integración en el mercado de trabajo (mayores de 45 años, mujeres, trabajadores con contrato temporal y con bajo nivel de cualificación, agricultores, etc.).

6. Crear centros integrados (aquellos en que se impartan las tres modalidades de FP) que, entre otras cosas, sirvan de referencia para el sector productivo y para los trabajadores. Convendría aclarar si integrado conlleva ser específico. Así mismo, se habla de la elaboración de una red de centros de referencia nacional especializados en los distintos sectores productivos y con acuerdo o convenio con las distintas comunidades autónomas.

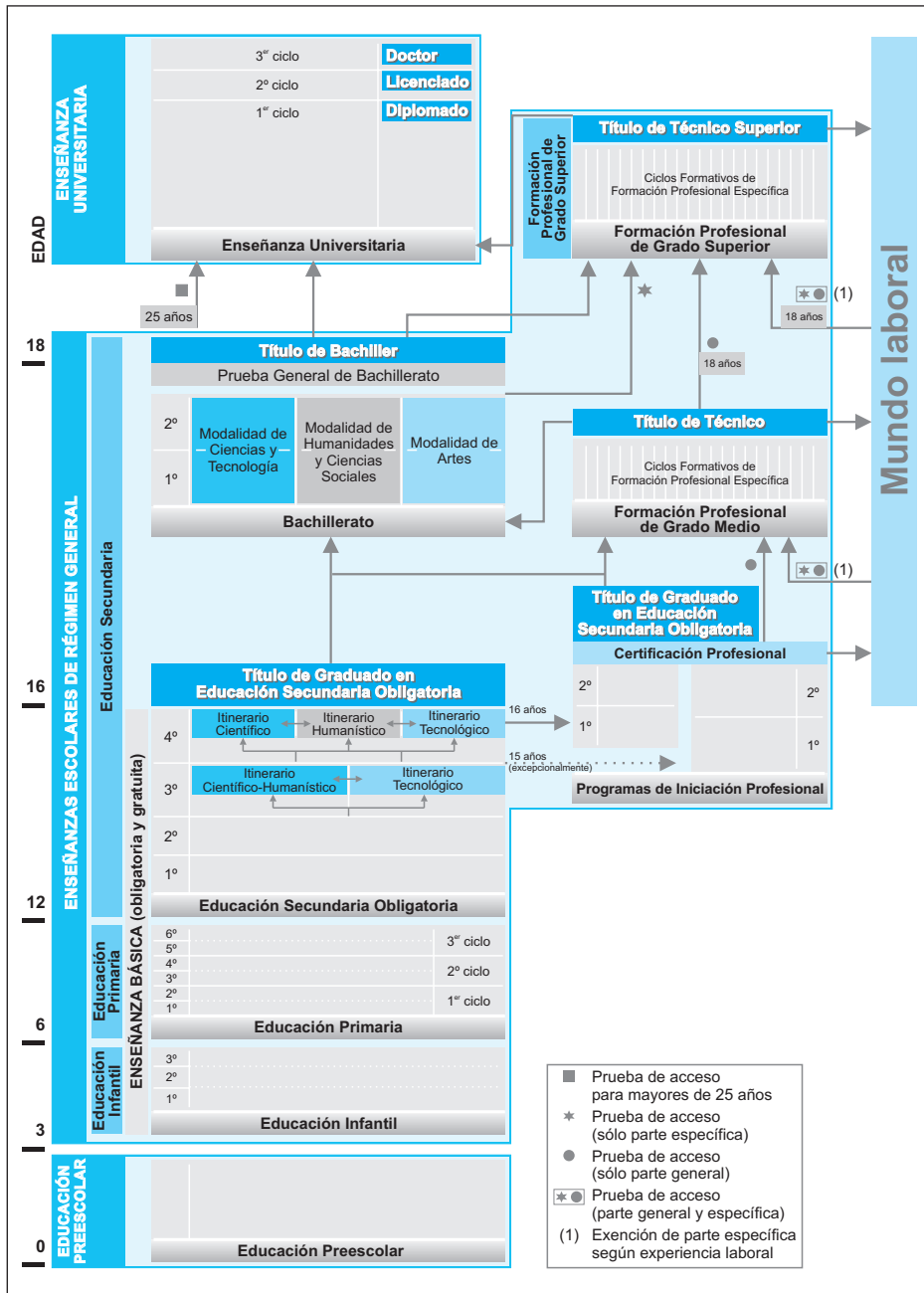
7. Establecer ámbitos competenciales y de participación de todos los sectores y agentes implicados en la FP.

8. Crear un Sistema de Información y Orientación para que todos (trabajadores, empresas, alumnos y padres) conozcan las cualificaciones profesionales que requiere el mercado y que ofrecen los centros, asegurando la transparencia informativa en todos los niveles.

9. Garantizar la calidad externa y evaluación del sistema que posibilite los ajustes necesarios para mantener viva la eficiencia y credibilidad de éste. Por otro lado, hay que responder a las recomendaciones del Consejo Europeo de Lisboa en cuanto a las necesidades de adaptarse a la demanda de la sociedad del conocimiento y a la mejora del nivel y calidad del empleo.

10. Hacer realidad la formación a lo largo de la vida, de manera que las personas puedan recibir una actualización permanente y hacer frente a los cambios normativos y técnicos que experimenten los sistemas de producción y las empresas.

Cuadro 3 – Organigrama de la LOCE



## La LOCE

En la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE), de 23 de diciembre de 2002, se afirma que no modifica la vigente ordenación general de la Formación Profesional Específica, pero introduce una mayor flexibilidad en los procedimientos de acceso a los ciclos, con el fin de ampliar las posibilidades de los alumnos para completar su formación por la vía que mejor responda a sus intereses, expectativas o circunstancias personales (cuadro 3).

También se establecen distintas opciones que, a través de itinerarios, puedan ofrecer las fórmulas educativas que mejor se adecuen a las expectativas e intereses de los alumnos, sin que en ningún caso la opción elegida tenga carácter irreversible.

Con esta misma finalidad, los Programas de Iniciación Profesional se conciben como una alternativa presidida por el principio de máxima inclusividad, de modo que quienes los cursen puedan conciliar cualificación profesional y competencias básicas de carácter general. Ello permitirá reducir las cifras de abandono y abrirá oportunidades de formación y cualificación, así como el acceso con ciertas garantías a la vida laboral.

### 1.3 Las comunidades autónomas

Desde el 1 de enero de 2000 todas las comunidades autónomas tienen transferidas las competencias en educación. País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias y Comunidad Valenciana las asumieron a principios de los años ochenta; Navarra en 1990 y el resto de las comunidades entre 1997 y 1999. Las comunidades autónomas han pasado así a ser actores relevantes en la producción legislativa concerniente a la Formación Profesional Reglada. Como no podía ser de otra manera, las actuaciones en esta materia presentan diferencias apreciables de unas comunidades a otras; estas disparidades se explican por la diversidad en el sistema productivo y en la realidad educativa, así como en la relación entre ambos y, a su vez, en parte, por las notables diferencias en las tasas de escolarización en este tipo de estudios. En este apartado del capítulo vamos a analizar, con los datos que poseemos, cómo está evolucionando la Formación Profesional en las distintas comunidades autónomas y qué innovaciones se están produciendo.

En estos últimos años ha habido grandes avances, tanto cualitativos como cuantitativos, en todas y cada una de las comunidades autónomas, si bien no es la uniformidad una de las características a resaltar y ello quizá porque no termina de haber una concienciación discriminatoria positiva hacia la Formación Profesional por parte de los responsables educativos, que no de la comunidad educativa y de la sociedad en general.

Estas diferencias llegan a ser bastante acusadas. En el aspecto estructural-institucional, el País Vasco dispone de una viceconsejería, mientras que Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia y Murcia poseen una dirección general, en algunos casos específica y en otros conjunta con promoción u ordenación educativa.

Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco tienen Instituto de Cualificaciones, si bien su grado de desarrollo es muy dispar, destacando Galicia, Navarra y País Vasco. Con el desarrollo de la ley y la creación del Instituto Nacional de las Cualificaciones habrá que hacer reajustes en las distintas comunidades autónomas para acomodarlo a la normativa básica.

El País Vasco posee una red de centros integrados y otra de Centros de Innovación y Experimentación. Galicia y Navarra también tienen centros integrados; en esta última sobresale la creación de un Centro Nacional de Energías Renovables.

Prácticamente la totalidad de las autonomías posee un Plan Regional de Formación Profesional, elaborado por el Consejo de la Formación Profesional y presidido por el consejero de Educación. En algunas, como Madrid, los consejeros de Educación y de Trabajo se alternan en la presidencia, ostentándola por anualidades. Este órgano consultivo y de asesoramiento es de gran importancia, ya que es el pilar sobre el que pivotan las líneas maestras que han de regir todo lo relacionado con la formación y el empleo en las distintas comunidades autónomas.

En el Proyecto Nacional de Evaluación, Reconocimiento y Acreditación de la experiencia laboral (Proyecto ERA) colaboran: Galicia (“Soldador”, “Alicatador” y “Cocina”), País Vasco (“Instalaciones singulares” y “Carrocería”), Navarra (“Atención a domicilio” y “Jardinería”), Castilla-La Mancha (“Instalaciones singulares” y “Peluquería”), Comunidad Valenciana (“Atención a domicilio” y “Climatizador/fontanero”), Murcia (“Bar” y “Carrocería”) y Andalucía (“Cocina” y “Climatizador/fontanero”).

Éste es un proyecto experimental para la evaluación, reconocimiento y acreditación de las competencias adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales e informales de aprendizaje. La experiencia profesional debe ser demostrable documentalmente y, por eso, se dirige a trabajadores que posean competencias profesionales no acreditadas formalmente y que se correspondan con algunas de las Unidades de Competencia que forman parte de los Títulos Profesionales y de los Certificados de Profesionalidad. Se pretende, pues, avanzar en el reconocimiento de competencias. Las acreditaciones obtenidas mediante este reconocimiento, junto con las adquiridas en procesos de formación, completarán el historial profesional de las personas a lo largo de la vida.

Varias comunidades autónomas están desarrollando, con mayor o menor implicación, Planes de Calidad dirigidos principalmente a centros educativos. Destacan Andalucía, Baleares y Navarra, que buscan la acreditación a través de la Norma ISO-9000. Galicia ha puesto en marcha con arreglo a esta norma un Centro de Formación y Recursos del Profesorado, además de algún centro educativo. El País Vasco posee la Fundación EUSKALIT de Calidad y utiliza tanto la Norma ISO-9000 como la EFQM.

Atendiendo a sus distintas peculiaridades, las comunidades autónomas han desarrollado iniciativas de distinta índole buscando dar un impulso a la Formación Profesional: revisión de títulos, desarrollos curriculares de ciclos propios, fomento de convenios para impulsar la FCT tanto en empresas nacionales como extranjeras, observatorios de empleo, curso preparatorio para el paso de los Ciclos de Grado Medio a los de Grado Superior, etc.

Ahora lo que cabe esperar es el impulso definitivo para que, teniendo en cuenta la pluralidad y el respeto a la identidad de cada una de las comunidades autónomas, la Formación Profesional alcance el nivel que debe ocupar en todos los ámbitos.

#### *1.4 Políticas europeas*

Los avances políticos en la cooperación sobre temas de educación y formación han hecho que el Consejo Europeo y la Comisión solicitaran que se reconociera explícitamente el Espacio de Educación y Formación como uno de los ámbitos prioritarios clave de la estrategia para la Cumbre de Lisboa de 2000. En su sesión de marzo se consideró que la Unión Europea se enfrentaba a “un enorme cambio fruto de la mundialización y de los desafíos que plantea una nueva economía basada en el conocimiento, acordando como objetivo estratégico para 2010 convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”.

En el Consejo de Estocolmo de 2001 se establecieron tres objetivos estratégicos:

- Mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación.
- Facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación.
- Abrir los sistemas de educación y formación al mundo exterior.

Las conclusiones pedían que hubiera un seguimiento de los objetivos, que se presentase un programa de trabajo y que se incluyera una evaluación de los logros.

El programa fue adoptado por el Consejo y por la Comisión en febrero de 2002. En él se hacía referencia a varios elementos y niveles de educación, desde los conocimientos básicos a la Formación Profesional y a la Enseñanza Superior, teniendo especialmente en cuenta el principio de la educación permanente. El informe se presentó al Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002. En él se destacaba el papel esencial que desempeña la educación y la formación a la hora de mejorar el nivel de cualificación de los europeos, satisfaciendo así no solo los retos de Lisboa, sino las más amplias necesidades de los ciudadanos y de la sociedad.

Como vemos, ha habido iniciativas y se empiezan a vislumbrar resultados en los ámbitos de la movilidad, el aprendizaje permanente, la formación profesional, la evaluación de la calidad y la cooperación internacional. Los planes puestos en marcha están tratando la transparencia de las cualificaciones profesionales y la calidad de la Formación Profesional.

Para el objetivo estratégico de 2010 y para el beneficio de todos, el Consejo y la Comisión pretenden:

- ▶ Llegar a la más alta calidad, para que Europa sea considerada una referencia mundial en sus sistemas de educación y formación y en sus instituciones.

- ▶ Los sistemas de educación y formación deben ser compatibles para que los ciudadanos puedan pasar de uno a otro y aprovechar su diversidad.

- ▶ Las personas que posean títulos y conocimientos adquiridos en cualquier lugar de la UE podrán convalidarlos a efectos de sus carreras y de la formación complementaria.

- ▶ Los ciudadanos europeos de todas las edades tendrán acceso a la educación permanente.

- ▶ Europa estará abierta a la cooperación, en beneficio mutuo de todas las demás regiones, y deberá ser el destino favorito de los estudiantes, eruditos e investigadores de otras zonas del mundo.

El programa de trabajo para obtener los tres objetivos estratégicos prevé la realización de trece objetivos conexos vinculados a la Formación Profesional (cuadro 4). El éxito de estos objetivos se basará en la cooperación, utilizando el Método Abierto de Coordinación para mejorar el valor añadido de la acción europea, de conformidad con los artículos 149 y 150 del Tratado. El método se basa en la determinación de las preocupaciones y de los objetivos comunes, en la divulgación de prácticas correctas y en la medida de los progresos, tomada mediante instrumentos acordados, comparando los éxitos obtenidos tanto en los países europeos como en el resto del mundo. Se prevé que el Consejo y la Comisión presenten conjuntamente en la primavera de 2004 un informe sobre la aplicación del programa de trabajo.

**Cuadro 4 – Objetivos del Consejo de Barcelona 2002**

Para mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación:

1. Ampliar la educación y la formación de profesores y formadores.
2. Desarrollar las aptitudes necesarias para la sociedad del conocimiento.
3. Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a las TIC.
4. Aumentar la matriculación en los estudios científicos y técnicos.
5. Aprovechar al máximo los recursos.

Para facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación:

6. Crear un entorno de aprendizaje abierto.
7. Hacer el aprendizaje más atractivo.
8. Promocionar la ciudadanía activa, la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

Para abrir los sistemas de educación y formación al mundo exterior:

9. Reforzar los lazos con la vida laboral y la investigación.
10. Desarrollar el espíritu empresarial.
11. Mejorar el aprendizaje de idiomas.
12. Aumentar la movilidad y los intercambios.
13. Reforzar la cooperación europea.

Por último, la Declaración de Copenhague pretende reconocer las competencias profesionales y reforzar la integración de la Formación Profesional.

### *1.5 Valoración del marco legislativo vigente*

Aunque todavía no está plenamente desarrollada la Ley de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, sí ha habido un avance sustancial en los últimos meses. Primero, con la creación del Instituto Nacional de las Cualificaciones, según Real Decreto 1326/2002 de 5 de marzo, adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con dependencia funcional del Consejo General de la Formación Profesional y responsable de definir, elaborar y mantener actualizado el Catálogo Nacional de Cualificaciones. Y, segundo, con la regulación del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, según Real Decreto 1128/2003 de 5 de septiembre, que pretende ser un instrumento de gran utilidad para facilitar la integración entre la Formación Profesional y el mercado laboral, así como la formación a lo largo de la vida y la movilidad de los trabajadores.

Uno de los objetivos fundamentales de la Ley de las Cualificaciones y de la Formación Profesional es relacionar directamente la formación con el empleo; para conseguirlo se han creado dos catálogos:



♦ *Catálogo de Cualificaciones Profesionales*, que debe ordenar sistemáticamente las cualificaciones identificadas en el sistema productivo y la formación asociada a las mismas para atender a los requerimientos del empleo.

♦ *Catálogo Modular de Formación Profesional*, en el que se detallan los módulos de formación necesarios para que las personas puedan conseguir las cualificaciones que demanda el mercado laboral. Determina el marco para establecer los Títulos de Formación Profesional y los Certificados de Profesionalidad. Servirá para facilitar a los interesados información y orientación sobre las oportunidades de aprendizaje y formación para el empleo, los procedimientos de evaluación, reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales, cualquiera que sea su forma de adquisición, así como para establecer ofertas formativas adaptadas a los colectivos con necesidades específicas. Este catálogo será un elemento integrador de las distintas Administraciones educativas y laborales que facilitará a los trabajadores, desempleados y jóvenes el progreso en su carrera profesional. Establece, asimismo, los requisitos de participación, colaboración y consulta que han de seguirse para su propia elaboración y actualización.

Otro aspecto a destacar es que las cualificaciones se adaptarán a las normativas comunitarias, con lo que nuestro sistema de Formación Profesional será homologable con el europeo. Esto facilitará la movilidad de alumnos y trabajadores por todo el espacio de la Unión Europea.

Por último, el Real Decreto 1128, de 5 de septiembre de 2003, recoge las 26 familias profesionales que hay en la actualidad y define los cinco niveles de cualificación existentes.

Se han dado pasos importantísimos, si bien es cierto que no ha habido una planificación global de las distintas Administraciones. Confiemos en que el desarrollo de los decretos y demás normativa de la Ley de las Cualificaciones y de la Formación Profesional aúne los esfuerzos necesarios para caminar en la dirección adecuada, incluso teniendo en cuenta las peculiaridades de los distintos territorios.

## **2. Percepción social**

Una vez analizada la evolución de la normativa sobre Formación Profesional Reglada y constatada la pertinencia y adecuación de la legislación actual, hemos de preguntarnos por el segundo punto al que hacíamos referencia al comienzo de este capítulo: la percepción social. Cabría hacerse la siguiente pregunta: ante un marco legislativo y de oferta que, tras muchos años, parece el adecuado, ¿cómo está respondiendo la sociedad en su conjunto?; ¿se empieza a valorar más?; ¿ha dejado de ser la “cenicienta” del sistema educativo, una vía de segunda clase?

Desgraciadamente no contamos con estudios de opinión que nos permitan responder a estas preguntas directamente. En nuestro *Informe España 1998* nos servíamos de un interesante estudio del CIS publicado en 1991, *Los jóvenes ante el sistema educativo*. En los doce últimos años no se ha repetido dicha encuesta ni se han llevado a cabo otras en torno a este tema, que –en nuestra opinión– tiene un interés social máximo. A falta de esos indicadores de opinión específicamente referidos a la Formación Profesional Reglada, los datos de matriculación sí empiezan a reflejar cambios significativos que no se podrían explicar sin una apreciación social mayor de estos estudios, ahora en relación mucho más directa con Bachillerato y universidad.

## 2.1 Los alumnos

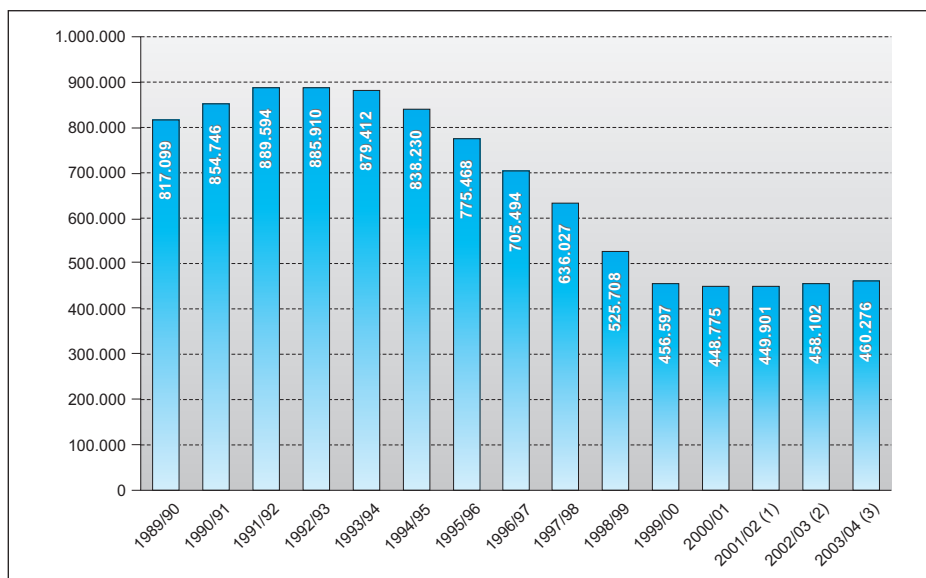
Al analizar la evolución del alumnado desde el curso 1989/90 (gráfico 1), hemos de tener en cuenta el solapamiento de sistemas: la LGE, la reforma experimental (los módulos) y la LOGSE. Este dato es relevante también en el alumnado total, porque la FP-I y la FP-II de la LGE comprendían cinco cursos, mientras que los Ciclos Formativos de Grado Medio y los de Grado Superior de la LOGSE suman cuatro cursos<sup>2</sup>. No se trata de una serie homogénea y, por tanto, los datos de este gráfico deben tomarse como puramente informativos respecto a la situación del alumnado total en Formación Profesional Reglada en cada curso. No obstante, el descenso en el alumnado respecto a comienzos de los años noventa se debe fundamentalmente a razones demográficas. Por todo ello, resultan muy significativos los datos de los tres últimos años. Desaparecido el solapamiento de ambos sistemas (todos los alumnos son del sistema LOGSE) y estabilizadas las cohortes, el alumnado de Formación Profesional crece ininterrumpidamente desde el curso 2001/02.

Precisamente los solapamientos y el cambio de sistema dejan sin sentido la ya antes problemática comparación del alumnado de Bachillerato y de Formación Profesional para calcular la distribución del alumnado total en Educación Secundaria, el indicador más relevante para medir la evolución de la Formación Profesional y su atractivo y valoración por parte de los jóvenes y la sociedad en su conjunto. Antes se comparaban los cinco años de la Formación Profesional con los cuatro de BUP y COU; si siguiéramos el mismo criterio, hoy tendríamos que comparar los cuatro años de los Ciclos Formativos con los dos del Bachillerato, con el consiguiente

---

<sup>2</sup> Aunque algunos Ciclos de Grado Medio y de Grado Superior no tienen una duración de dos cursos académicos completos y en otros la parte lectiva se desarrolla en los centros a lo largo de un solo curso y la FCT la realizan en el curso siguiente, la matriculación –y, por tanto, el registro estadístico– abarca ambos cursos.

Gráfico 1 – Evolución del alumnado de Formación Profesional Reglada. Cursos 1989/90-2003/04



(1) Datos provisionales. (2) Datos avance. (3) Datos estimados. No incluye los estudios a distancia.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de la educación en España. 2000-2001. Resultados detallados*, 2003; Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadística de las enseñanzas no universitarias. Series e indicadores 1993-94 a 2002-03*, en [www.mec.es](http://www.mec.es); y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Datos y cifras. Curso escolar 2003/2004*, en [www.mec.es](http://www.mec.es).

aumento del porcentaje de la Formación Profesional. Además, los Ciclos de Grado Superior se definen como educación postsecundaria.

Pero si de lo que se trata es de valorar por qué optan los alumnos al terminar la Educación Secundaria Obligatoria, el sistema LOGSE permite una comparación bastante precisa y homogénea entre el Bachillerato y los Ciclos de Grado Medio, ambos con una duración de dos cursos a partir de los 16 años. En este indicador, los porcentajes correspondientes a la Formación Profesional se reducen apreciablemente respecto a los que se obtienen siguiendo la comparación tradicional del alumnado total en una y otra vía (64% en BUP y COU y 36% en Formación Profesional en el curso 1989/90; 66% y 34%, respectivamente, en el curso 1994/95), pero, creemos, refleja fielmente las opciones de los alumnos y las familias e, indirectamente, el aprecio social de la Formación Profesional (tabla 6). Según este indicador, uno de cada cuatro alumnos españoles de Educación Secundaria opta por la Formación Profesional. Se trata de un porcentaje exiguo que, no obstante, al igual que el número de alumnos, ha registrado aumentos significativos en los últimos tres años en comparación con la reducción continuada del alumnado de Bachillerato. Aunque sea pronto para hablar de una tendencia consolidada, estos datos parecen apuntar a que la nueva

Tabla 6 – Evolución del alumnado de Bachillerato y de Ciclos de Grado Medio. Cursos 2001/02-2003/04

	Absoluto			Porcentaje	
	Bachillerato	Ciclos Grado Medio	Total	Bachillerato	Ciclos Grado Medio
2001/02 (1)	672.541	210.338	882.879	76,18	23,82
2002/03 (2)	656.279	224.003	880.282	74,55	25,45
2003/04 (3)	636.539	224.455	860.994	73,93	26,07

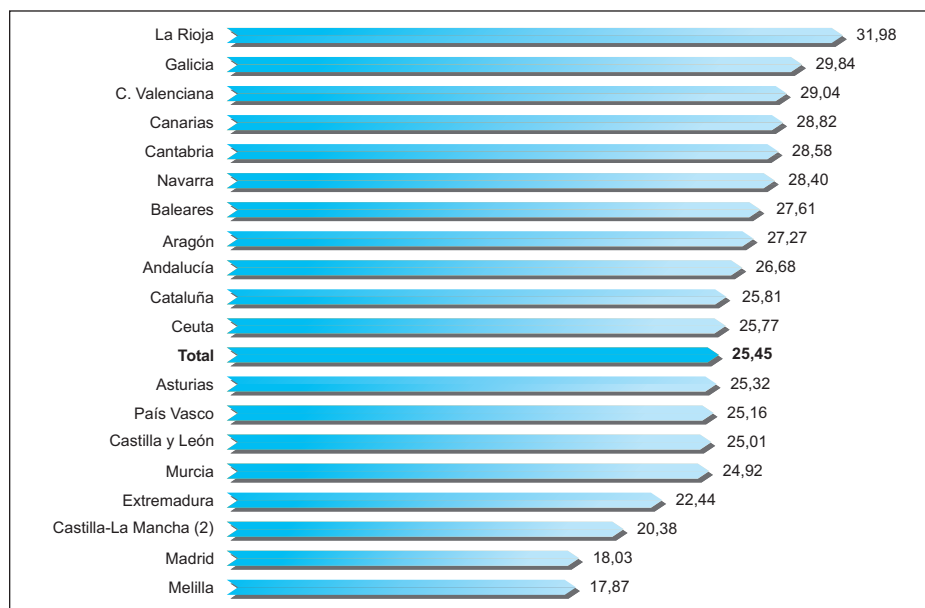
(1) Datos provisionales. (2) Datos avance. (3) Datos estimados.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de las enseñanzas no universitarias. Series e indicadores 1993-94 a 2002-03*, en [www.mec.es](http://www.mec.es); y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Datos y cifras. Curso escolar 2003/2004*, en [www.mec.es](http://www.mec.es).

Formación Profesional empieza a dar sus frutos y que los alumnos, las familias y la sociedad empiezan a cambiar su opinión y actitud respecto a ella.

La situación varía notablemente de unas comunidades autónomas a otras. Mientras que Madrid se queda en el 18% y Castilla-La Mancha en el 20,4%, La Rioja alcanza el 32% y Galicia y Comunidad Valenciana superan el 29% (gráfico 2). Entendemos que esta última debe ser la tendencia y que las políticas educativas deben ir dirigidas a fomentar al máximo esta opción, pues redundará en una mejor preparación y cualificación de nuestros téc-

Gráfico 2 – Alumnado en Ciclos de Grado Medio por comunidades autónomas. En porcentaje respecto al alumnado total en Bachillerato y Ciclos de Grado Medio. Curso 2002/03 (1)



(1) Datos avance. (2) Datos del curso 2001/02.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de las enseñanzas no universitarias. Series e indicadores 1993-94 a 2002-03*, en [www.mec.es](http://www.mec.es).

nicos en los niveles I, II y III. En definitiva, en un empleo de más calidad, que hará que las empresas sean más competitivas, tanto en el entorno nacional como internacional.

Mucha más consistencia y mejor valoración tienen los Ciclos de Grado Superior que los de Grado Medio. No obstante, en los Ciclos de Grado Superior, y en un primer momento, había un porcentaje estimable de alumnos que elegían estos estudios como otra vía de acceso a la universidad, pues es obligatorio reservar un cupo de plazas para los alumnos que proceden de Formación Profesional. Una vez más, la esencial labor del profesorado y de algunas Administraciones ha hecho que comience a cambiar el sentir de los alumnos y la vean como un fin en sí misma. Creemos que la clave en la recuperación del prestigio social de la Formación Profesio-

**Tabla 7 – Evolución del alumnado matriculado en Ciclos de Grado Medio y Ciclos de Grado Superior por comunidades autónomas. Valor absoluto y porcentaje. Cursos 2000/01-2002/03**

	Absoluto				Porcentaje			
	Curso 2000/01		Curso 2002/03 (1)		Curso 2000/01		Curso 2002/03 (1)	
	Grado Medio	Grado Superior	Grado Medio	Grado Superior	Grado Medio	Grado Superior	Grado Medio	Grado Superior
Andalucía	38.006	21.755	47.111	35.940	63,60	36,40	56,73	43,27
Aragón	6.175	5.742	6.371	6.744	51,82	48,18	48,58	51,42
Asturias	5.765	7.460	5.680	8.259	43,59	56,41	40,75	59,25
Baleares	3.515	2.099	4.259	2.419	62,61	37,39	63,78	36,22
Canarias	12.135	8.963	12.316	11.028	57,52	42,48	52,76	47,24
Cantabria	3.320	3.665	3.486	3.518	47,53	52,47	49,77	50,23
Castilla-La Mancha (2)	6.586	6.325	7.185	7.010	51,01	48,99	50,62	49,38
Castilla y León	13.537	12.921	13.663	14.739	51,16	48,84	48,11	51,89
Cataluña	28.141	31.178	32.302	34.209	47,44	52,56	48,57	51,43
C. Valenciana	17.750	16.182	24.185	22.047	52,31	47,69	52,31	47,69
Extremadura	4.367	2.843	5.234	3.708	60,57	39,43	58,53	41,47
Galicia	12.444	12.825	18.385	20.597	49,25	50,75	47,16	52,84
Madrid	17.696	25.507	20.560	29.581	40,96	59,04	41,00	59,00
Murcia	5.703	5.117	6.441	6.470	52,71	47,29	49,89	50,11
Navarra	3.048	2.610	3.034	3.258	53,87	46,13	48,22	51,78
País Vasco	10.951	17.936	11.340	18.947	37,91	62,09	37,44	62,56
La Rioja	1.748	1.253	1.754	1.562	58,25	41,75	52,90	47,10
Ceuta	328	360	391	470	47,67	52,33	45,41	54,59
Melilla	241	310	306	383	43,74	56,26	44,41	55,59
<b>Total</b>	<b>191.456</b>	<b>185.051</b>	<b>224.003</b>	<b>230.889</b>	<b>50,85</b>	<b>49,15</b>	<b>49,24</b>	<b>50,76</b>

(1) Datos avance. (2) Datos del curso 2001/02.

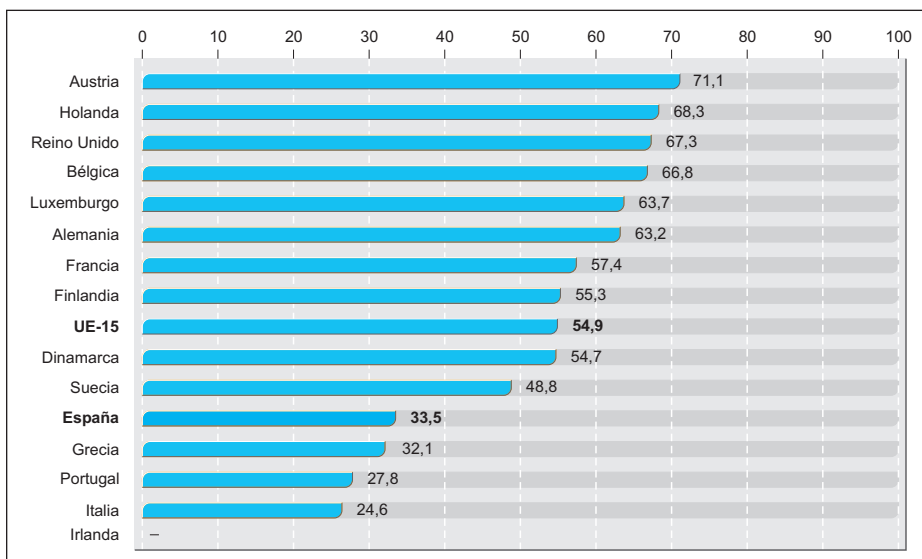
**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de la educación en España. 2000-2001. Resultados detallados, 2003*; y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de las enseñanzas no universitarias. Series e indicadores 1993-94 a 2002-03*, en [www.mec.es](http://www.mec.es).

nal, probablemente el principal obstáculo para su despegue definitivo, está en los Ciclos de Grado Superior. Su consolidación como una alternativa real a los estudios universitarios redundaría en beneficio de los Ciclos de Grado Medio, aunque no exista, como en la LGE, una continuidad lineal entre ellos.

Las cifras de los Ciclos de Grado Superior (tabla 7) matizan la valoración general de la Formación Profesional en las distintas comunidades autónomas que se deriva del gráfico anterior. La situación de Madrid se corrige notablemente, ya que tiene muchos más alumnos en los Ciclos de Grado Superior que en los de Grado Medio. En la misma situación –incluso con un mayor desequilibrio a favor de los Ciclos de Grado Superior– se encuentra el País Vasco, probablemente la comunidad autónoma que ha hecho un mayor esfuerzo legislativo, organizativo y económico en este ámbito.

En el otro ámbito territorial de análisis, la Unión Europea, los datos, más allá de su no coincidencia estricta con los aportados a nivel nacional debido al proceso de homogeneización necesario para elaborar estadísticas comparadas, muestran que nuestro país sigue aún lejos de la distribución media de los alumnos de Educación Secundaria, en la que predominan claramente los estudios de Formación Profesional sobre la rama general del Bachillerato (gráfico 3). Con respecto a la media, estamos 21 puntos por

**Gráfico 3 – Alumnos de Formación Profesional en la Unión Europea. En porcentaje sobre el total de alumnos de Educación Secundaria. Curso 1999/00**



**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *Les chiffres clés de l'éducation en Europe*, Luxemburgo, 2002.

debajo y con algunos países la diferencia supera los 30. La distribución en nuestro país sigue siendo inversa a la que se registra en Alemania, Austria, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Reino Unido. La evolución de los últimos años en España, junto con el aumento del porcentaje correspondiente al Bachillerato en varios países, contribuirá a ir cerrando esta brecha y acercándonos al patrón europeo. No obstante, para invertir la pirámide y llegar en un futuro próximo a las cifras de nuestro entorno, es decir, que tres de cada cinco alumnos de Secundaria estudie Formación Profesional, las comunidades autónomas deben aprovechar todos los recursos que las leyes les permiten.

## 2.2 Inserción laboral de los titulados

El aumento en la matrícula de FP tiene que ver lógicamente con los cambios legislativos comentados, que han ayudado a conseguir una mayor adecuación de estos estudios a las necesidades y demandas de la economía y de las empresas españolas. Pero, sin duda, también es consecuencia del "rendimiento laboral" de estos estudios, de las oportunidades de inserción en el mercado de trabajo que esta formación aporta a sus titulados. Tras décadas, parece que las familias y los alumnos empiezan a utilizar más los criterios de racionalidad que los de prestigio en la elección de sus itinerarios formativos. A este respecto, resultan muy ilustrativos los resultados adelantados de una encuesta realizada por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) entre titulados universitarios del año 2000: dos de cada diez no volverían a pasar por la facultad, una reacción razonable cuando un 33% está subempleado, es decir, tiene un

Tabla 8 – Evolución de la tasa de ocupación por nivel de estudios terminados. 1992-2002

	Analfabetos y sin estudios	Primaria y Secundaria Obligatoria	Bachillerato	Formación Profesional	Universitarios y otros	Total
1992	18,08	41,52	37,38	54,97	63,70	39,06
1993	16,36	39,20	36,00	52,27	62,54	37,37
1994	15,16	38,92	35,06	51,86	62,56	37,15
1995	14,78	39,37	35,40	53,74	62,76	37,95
1996	14,76	39,78	36,42	55,51	63,81	38,94
1997	13,67	40,41	38,17	57,96	65,04	39,84
1998	12,65	41,07	39,92	61,80	65,41	40,93
1999	13,20	42,73	44,01	65,84	67,45	42,87
2000	13,41	43,72	46,21	69,28	69,70	44,44
2001	12,50	43,50	47,74	70,85	71,00	45,09
2002	12,80	45,49	51,55	71,80	73,06	48,08

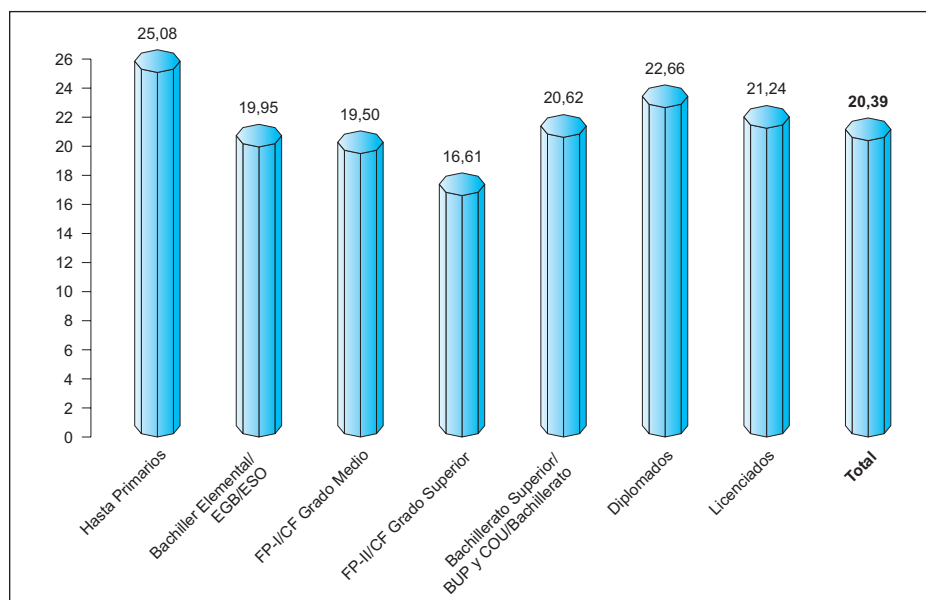
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

nivel de formación superior a los requerimientos del trabajo que desempeña.

La evolución de la tasa de ocupación por nivel de estudios terminados es muy elocuente a este respecto (tabla 8). El mayor incremento de la ocupación en el período 1992-2002 corresponde a los titulados de Formación Profesional, que pasan del 55% al 72%, un aumento de 17 puntos que casi duplica al registrado entre los universitarios y que sitúa la tasa de ocupación de los titulados de Formación Profesional a apenas un punto de aquéllos. Es decir, hoy tienen prácticamente las mismas posibilidades de inserción laboral, cuando en 1992 los separaban casi nueve puntos.

Estos datos globales del empleo pueden resultar un tanto lejanos para los jóvenes que han de optar por un tipo u otro de estudios en la Educación Secundaria. Probablemente, en su decisión tienen más en cuenta la situación de los jóvenes que han finalizado sus estudios en los últimos años, por cercanía vital y también por el tipo de formación recibida. Un primer acercamiento lo obtenemos de la tasa de paro entre los jóvenes menores de 30 años. Como podemos apreciar en el gráfico 4, los titulados de Formación Profesional, y muy en particular los titulados de FP-II y Ciclos de Grado Superior, son los que presentan la tasa de paro más baja, significativamente inferior incluso a la de los licenciados universitarios. Por tanto, aunque a largo plazo la “empleabilidad” de los titulados uni-

**Gráfico 4 – Tasa de paro de la población menor de 30 años por nivel de estudios terminados. 2001**



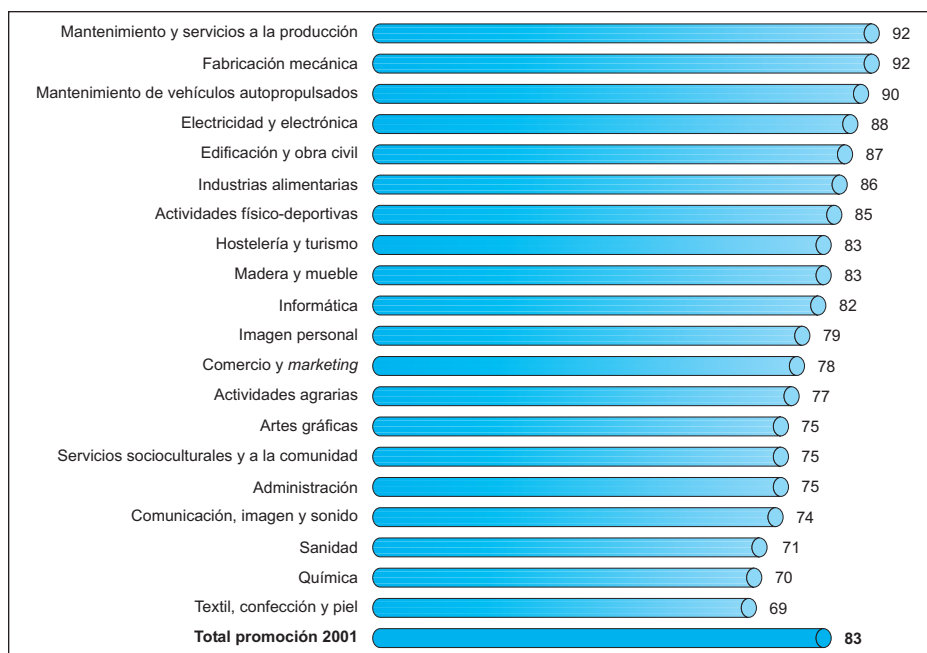
**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de García Montalvo, J., Peiró, J. M. y Soro, A., *Observatorio de la inserción laboral de los jóvenes 1996-2002*, Fundación Bancaja-IVIE, Valencia, 2003.



versitarios sea superior y probablemente con mejores condiciones laborales, la inserción laboral más rápida parece corresponder a los de Formación Profesional.

Desgraciadamente, no son muchas las Administraciones que hacen un seguimiento riguroso de la inserción profesional de los egresados del sistema educativo en sus distintos niveles. A este respecto, hay que destacar como un referente obligado la *Encuesta de Incorporación a la Vida Activa. Formación Profesional* de Egailan, Observatorio del Sistema Vasco de Formación Profesional. Los datos de esta encuesta, aunque no son extrapolables al conjunto del Estado, nos permiten apreciar la alta y rápida inserción laboral de los titulados de Formación Profesional y las diferencias que en ese proceso se manifiestan entre las distintas ramas formativas (gráfico 5). Respecto al primer punto, cabe señalar que la tasa de ocupación entre los titulados de la promoción de 2001, nueve meses después de acabar sus estudios de Formación Profesional, era del 83%. Como dato comparativo se puede señalar que entre los titulados universitarios de esa comunidad autónoma que terminaron sus estudios en 1999 la tasa de ocupación era del 87% cuatro años más tarde, en 2003.

**Gráfico 5 – Tasa de ocupación por familia profesional de los titulados de FP a los nueve meses de haber finalizado sus estudios. Marzo de 2002**



**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Egailan. Observatorio del Sistema Vasco de Formación Profesional, *Encuesta de Incorporación a la Vida Activa. Formación Profesional. Promoción 2001*, en [www.lambide.net](http://www.lambide.net)

Respecto a las diferencias entre las distintas familias profesionales, quizá el más destacado sea el discreto lugar que ocupa la familia de “Administración” –que en todas las comunidades autónomas se sitúa en uno de los primeros lugares en número de alumnos– en lo que se refiere a posibilidades de inserción laboral. Ante estos datos, surge inmediatamente la pregunta: una vez que la Formación Profesional parece haber superado su imagen peyorativa, ¿los alumnos que se inclinan por este tipo de estudios los eligen en función de su rendimiento laboral o guiados todavía mayoritariamente por criterios de imagen y prestigio social?

De nuevo tenemos que recurrir a indicadores indirectos para intentar responder a esta pregunta. Para ello hemos elaborado la tabla 9, que nos permite comparar, en el período 1992-2000, la evolución de la matrícula en las distintas familias profesionales de la Formación Profesional y la del empleo en los sectores y ocupaciones que corresponden a esas ramas. No es, ni puede serlo, un acercamiento exacto a la relación de ambas variables. En primer lugar, porque en el período considerado se solapan dos legislaciones sobre Formación Profesional que han supuesto cambios en el catálogo de titulaciones; aunque hemos hecho un esfuerzo de convergencia de ambos, somos conscientes de que no se puede conseguir una correspondencia perfecta. Por otro lado, el carácter transversal de algunas titulaciones muy relevantes, como las de “Administración” y “Comercio y *marketing*”, hacen necesario recurrir no a los sectores y subsectores económicos de actividad, sino a las ocupaciones. Con todo, creemos que los datos de tendencia, que son los que nos interesan, son suficientemente interesantes e ilustrativos como para utilizarlos y comentarlos en este estudio.

Dado el gran descenso del alumnado en todos los niveles educativos registrado en los años considerados, la comparación de la evolución del empleo con la de los alumnos en cada una de las familias profesionales no tendría sentido. El indicador más relevante es la distribución de los alumnos de Formación Profesional entre las distintas familias profesionales para detectar los desplazamientos internos de la demanda. Son estos desplazamientos los que al compararlos con la evolución del empleo nos pueden aportar información acerca de la sensibilidad de la demanda de los alumnos de Formación Profesional respecto a la evolución del empleo. A este respecto, los datos de la tabla 9 son bastante ilustrativos de una progresiva adecuación de ambos factores y de una pérdida de relevancia de los criterios de imagen y prestigio social. Es muy significativo que a los seis sectores de actividad que han registrado un mayor incremento del empleo entre 1993 y 2001 (“Actividades físicas y deportivas; Servicios socioculturales y a la comunidad”, “Edificación y obra civil”, “Comunicación, imagen y sonido”, “Hostelería y turismo”, “Imagen personal” y “Sanidad”) correspondan cinco de las familias profesionales (“Imagen personal” cae de ese grupo) que han experimentado un mayor incremento en su participación

Tabla 9 – Evolución de los alumnos matriculados en FP por ramas y de los ocupados por sectores de actividad. Cursos 1992/93-2000/01

	Alumnado matriculado				Ocupados	
	Absoluto		Porcentaje		Valor absoluto (en miles)	
	1992/93	2000/01	1992/93	2000/01	1993	2001
Actividades físicas y deportivas; Servicios socioculturales y a la comunidad	23.674	25.325	2,71	5,64	205,4	330,7
Edificación y obra civil	2.364	7.816	0,27	1,74	1.100,6	1.689,3
Comunicación, imagen y sonido	9.503	8.562	1,09	1,91	155,1	232,7
Hostelería y turismo	14.704	20.130	1,68	4,49	649,7	902,5
Imagen personal	24.223	14.995	2,77	3,33	132,7	183,8
Sanidad	75.620	52.190	8,65	11,63	570,1	780,3
Fabricación mecánica	33.813	19.943	3,87	4,44	470,5	603,7
Madera y mueble	5.353	3.379	0,61	0,75	257,8	326,7
Electricidad y electrónica; Mantenimiento y servicios a la producción	170.811	75.878	19,53	16,91	136,5	169,6
Artes gráficas	4.618	3.829	0,53	0,85	132,6	159,1
Vidrio y cerámica	180	213	0,02	0,05	159,0	180,7
Química	8.864	7.964	1,01	1,77	219,9	249,0
Administración; Comercio y marketing; Informática	381.313	165.378	43,61	36,85	3.737,8	4.202,1
Mantenimiento de vehículos autopropulsados	53.965	25.741	6,17	5,74	539,2	605,6
Actividades agrarias; Industrias alimentarias	11.050	10.275	1,26	2,29	1.499,1	1.326,3
Textil, confección y piel	4.396	1.372	0,50	0,31	370,5	325,7
Actividades marítimo-pesqueras	2.227	1.680	0,25	0,37	90,4	57,3
Otras y no consta	47.766	4.185	5,46	0,93	-	-
<b>Total</b>	<b>874.444</b>	<b>448.775</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación Cultura y Deporte, Estadísticas de la educación en España. Resultados detallados, varios años; e INE, Encuesta de Población Activa, varios números.

en la Formación Profesional. Complementariamente, el discreto resultado de empleo en ocupaciones como “Administración; Comercio y *marketing*; Informática” es plenamente coherente con la importante reducción que experimenta la familia profesional correspondiente.

Se puede afirmar, por tanto, que también la demanda de Formación Profesional se va acercando a las necesidades de las empresas y de la sociedad española. Y esta creciente coherencia y racionalidad es uno de los principales factores de su cada vez mayor dignificación social. No obstante, aunque los datos sean globalmente positivos, la matrícula en algunas familias profesionales está muy descompensada respecto a las necesidades y expectativas reales: en algunas familias del sector industrial está claramente por debajo; en cambio, en servicios como administración está muy por encima.

Se impone un estudio real del mercado de trabajo para tratar de ajustar lo más posible la oferta a la demanda, pues lo contrario producirá frustraciones. Todo ello acompañado de una buena orientación y, sobre todo, de una información objetiva y real para todos. Será a partir de este momento cuando se tenga que actualizar una red de centros coherente y ajustada a las necesidades del momento y del entorno.

### **3. La empresa ante la Formación Profesional**

El tercer y último pilar del proceso de dignificación de la Formación Profesional al que hacíamos referencia al principio de este capítulo es la implicación de las empresas. Como señalábamos en nuestro *Informe España 1998*, es una de las condiciones necesarias para que la Formación Profesional Reglada se convierta en una verdadera alternativa de primer nivel a la formación generalista y enfocada a la universidad del Bachillerato. De hecho, en aquellas comunidades autónomas en las que se ha mantenido en todo momento una estrecha relación entre las empresas y los centros de Formación Profesional Reglada, como en el País Vasco, este subsistema formativo sufrió en mucha menor medida que en el conjunto del país un descenso en su prestigio social y en su funcionalidad en el sistema productivo. Una Formación Profesional Reglada de calidad es, por definición, imposible sin la implicación de las empresas; del mismo modo, es imposible alcanzar y mantener un sistema productivo competitivo sin una Formación Profesional Reglada de calidad.

#### **3.1 Actitud de los empresarios**

Actualmente tenemos en España 144 títulos de Formación Profesional Reglada que corresponden a 22 familias profesionales, con unas espe-

cialidades directamente relacionadas con un sector de actividad y otras denominadas transversales que atienden a todos los sectores, como administrativo, informática, comercio, etc. A juzgar por el nuevo Catálogo Nacional de las Cualificaciones, esta oferta de titulaciones cubre las necesidades de técnicos que se precisan en España.

Pero, ¿son realmente los programas actuales suficientes para tener unos técnicos competitivos? La respuesta que los empresarios dan a esta pregunta es dispar: los hay que la consideran óptima; sin embargo, la mayoría se queja de que la formación que se imparte está alejada de la realidad. Ante esta última apreciación, cabe formular otra pregunta que surge inevitable y claramente entre los responsables de la Formación Profesional Reglada en su relación diaria con los empresarios y los directores de recursos humanos: ¿conocen realmente la formación que se imparte y los títulos obtenidos?

La realidad es variable. Hay empresarios que están demandando una formación “a la carta”, que satisfaga sus propias necesidades, sin comprender que la formación que se imparte –buena o mala, pero por supuesto siempre mejorable– es suficiente para que los titulados se adapten en poco tiempo a los requerimientos de la empresa. Por otra parte, es curioso comprobar que actualmente, a juzgar por las ofertas de trabajo que realizan las empresas, sobre todo en los suplementos de economía de los periódicos, se siguen pidiendo titulaciones que corresponden a planes de estudio ya extinguidos o no desarrollados, como oficiales y maestros industriales, FP-I o FP-II. Esto demuestra el desconocimiento de la nueva Formación Profesional, que lleva ya más de diez años impartándose. También existe el caso intermedio, el de los que no llegan a dominar las nuevas titulaciones pero que “les suenan”, arreglándolo con un añadido de “FP-II o similar” a la denominación correspondiente.

¿Es el empresario el culpable real de este desconocimiento? La responsabilidad mayor de esta situación corresponde a las Cámaras de Comercio y a la propia Administración, que no han proporcionado al empresario una orientación adecuada respecto a la oferta educativa y a los importantes cambios que en ella se han producido a lo largo de los últimos años. Las campañas de información para padres y alumnos deberían extenderse también a los empresarios. Este alejamiento aún significativo entre empresa y sistema formativo explica en gran medida un hecho de gran relevancia: en la actualidad, la Formación Profesional Reglada es más valorada por la sociedad que por la empresa, sobre todo los Ciclos Formativos de Grado Superior. Aunque hay que reconocer también la influencia que en ello tiene que sigan existiendo –como ya hemos comentado anteriormente– desajustes entre las opciones formativas de los alumnos de Formación Profesional y las demandas del mercado laboral, quizás por una incompleta orientación.

También es cierto que la demanda de la empresa es muy variable y que va relacionada muy directamente con la economía del país. Así, en estos momentos, la demanda de la familia de “Edificación y obra civil” es consecuencia del gran número de obras que se están realizando. Pero ¿hasta cuándo? ¿Ocurrirá igual que con el *boom* de la informática, que en poco tiempo ha descendido a sólo una décima parte de las peticiones que se solicitaban? En el polo opuesto nos encontramos con el informe emitido por la Confederación Nacional de Organizaciones Empresariales (Confemetal), donde se afirma que en nuestro país existe una carencia de mano de obra especializada y cualificada cifrada entre 40.000 y 50.000 personas con una especialización mínima de Formación Profesional. Tampoco ayuda el número de centros de formación que se está permitiendo abrir, tanto concertados como privados, mayoritariamente con especialidades que exigen poca inversión y poco espacio, lo que origina un exceso de titulados en estas familias.

Además, la lentitud en la respuesta desde la oferta pública a la realidad cambiante de la actividad económica en los territorios explica situaciones difíciles de entender. Por ejemplo, en Castilla y León, donde en los últimos años se ha registrado un aumento muy importante del turismo rural, la oferta de Formación Profesional Reglada en este ámbito queda restringida a las capitales de provincia y a Ponferrada. Si se pretende profesionalizar el sector y conseguir que sea una actividad de desarrollo fundamentalmente endógeno, no se entiende esta ausencia de oferta formativa en el marco territorial que la acoge.

A pesar de que la actual Formación Profesional Reglada es digna y está bien estructurada, teniendo en cuenta los recursos con los que se dispone, los centros no tienen maquinaria de última generación ni tecnología punta. Las empresas, por su parte, en la mayor parte de las ocasiones no están dispuestas a facilitar a los centros el acceso a ellas. El gran esfuerzo que están realizando las Administraciones educativas, con cursos de actualización del profesorado –que responde igualmente con gran interés– resulta insuficiente en la mayoría de las ocasiones, pues para aprender el uso de una maquinaria o de una tecnología se necesita un período prolongado de formación y trabajar más directamente con ellas a través de estancias en las empresas. Al contrario de lo que sucede con las licencias por estudios, salvo en unas pocas comunidades autónomas, no existe una legislación que permita una estancia –o varias a lo largo de un curso escolar, que es la duración de las licencias por estudios– en empresas para trabajar directamente con tecnologías punta. Habría que saber, no obstante, cómo responde la empresa a la petición de estas estancias de larga duración del profesorado. Obtendrían, sin duda, un beneficio mutuo las empresas y los profesores, ya que permitiría que éstos se pusieran al día, actualizarasen las programaciones y preparasen a sus alumnos en técnicas, organización y sistemas que están demandando los empresarios.

### 3.2 *La Formación en Centros de Trabajo*

La principal vía de relación de la Formación Profesional Reglada con las empresas es el programa de Formación en Centros de Trabajo (FCT), módulo de prácticas que realizan los alumnos al finalizar el último curso y que –como recogíamos en anteriores Informes– se realiza a través de la firma de un convenio de colaboración entre la empresa y el centro educativo. Los alumnos asisten a un período de formación en la empresa, bajo la tutela de un profesor del centro educativo y un tutor asignado por la empresa, que hacen el seguimiento del alumno, tanto de su comportamiento personal como del teórico-práctico.

Con la firma de este convenio entra en funcionamiento un seguro, que contratan las diferentes Administraciones educativas y que cubre los riesgos que conllevan estas prácticas. Una copia del convenio se remite a las diferentes consejerías de trabajo para que exista constancia de que los alumnos están en formación y las empresas no tengan dificultades ante una posible inspección de trabajo. Al finalizar este período, la empresa emite un informe que es valorado por el claustro de profesores del ciclo del alumno para su evaluación definitiva.

Este procedimiento permite que los centros y las empresas se relacionen y se consiga un conocimiento mutuo de ambas entidades, un acercamiento en la ya tradicional separación entre la escuela y la empresa. Hay que reconocer que la FCT ha conseguido que muchas empresas conozcan algo más de la Formación Profesional Reglada. Es un sistema gratuito para las empresas y una inmejorable forma de seleccionar personal. Para realizar la FCT, en un principio, los profesores tuvieron que realizar una gran labor, ir empresa por empresa –incluyendo a las Cámaras de Comercio, que funcionaban de forma distinta en cada comunidad autónoma– buscando a las que quisieran participar en este programa educativo. Actualmente, gracias a la información boca a boca, se puede decir que el sistema está generalizado. Esto no significa que se esté realizando de manera correcta, pues, aunque los alumnos acuden a este período de formación con gran interés e ilusión, entre otras cosas ante la posibilidad de inserción laboral, no se toman medidas para que el profesorado pueda llevar a cabo un seguimiento adecuado y, sobre todo, porque la empresa sigue pensando en una mano de obra barata, una selección de personal económica y una salida de trabajo punta a bajo coste.

La programación de los objetivos a cumplir por los alumnos, en teoría realizada entre el responsable de la empresa y el tutor del centro educativo, que se debe adjuntar en la documentación, no deja de ser un papel más del que la empresa suele hacer caso omiso. Esperemos que con esta programación ocurra lo mismo que con la búsqueda de empresas: que a base de verlo interesante y se empiece a pensar que es un período de forma-

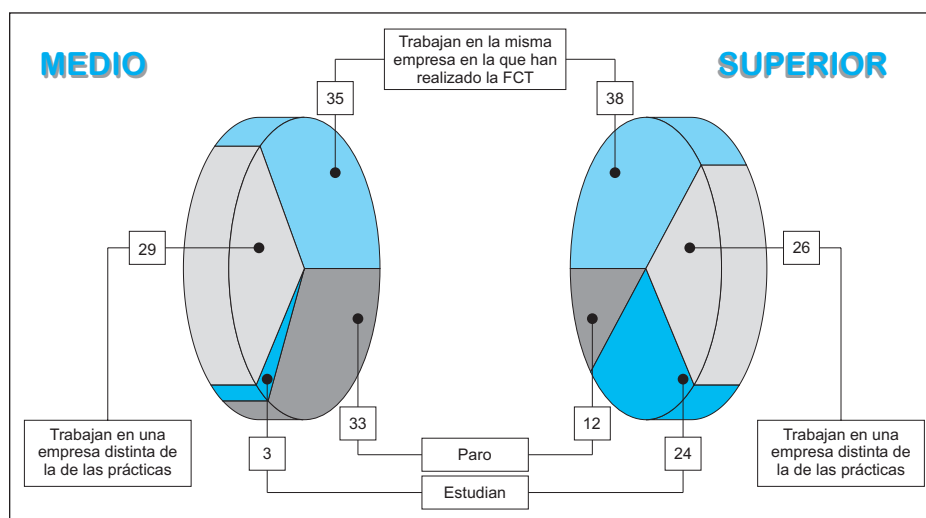
**Tabla 10 – Evolución de las cifras estimadas de la Formación en Centros de Trabajo. Cursos 2000/01-2001/02**

	2000/01	2001/02
Total alumnos	120.312	140.500
Centros escolares	974	1.200
Empresas	54.112	65.000
Tutores	47.200	49.120
Horas (en millones)	45,0	46,1

Fuente: Pérez Díaz, V. y Rodríguez, J. C., *La educación profesional en España*, Ed. Santillana, Madrid, 2002.

ción. Quizás para facilitararlo haya que impulsar, bien desde las Administraciones, bien desde los propios centros educativos, estas y otras acciones relacionadas con las empresas a través de encuentros, foros, etc. Posiblemente así comience a establecerse la necesaria relación total entre centro educativo y empresa.

El carácter prescriptivo que tiene la FCT en la LOGSE explica en buena medida el notable avance de este programa respecto a su situación en el contexto de la LGE. Pero también hay que destacar otro hecho importante que tiene una influencia cada vez mayor en la creciente implicación de las empresas en la FCT. Son cada vez más las empresas que tienen enormes dificultades para encontrar en el mercado los profesionales que necesitan. Nada que ver con lo que ocurría a comienzos de los años noventa,

**Gráfico 6 – Situación laboral de los alumnos que han acabado su Formación en Centros de Trabajo entre 1998 y 2001, según grados. En porcentaje. 2001**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Pérez Díaz, V. y Rodríguez, J. C., *La educación profesional en España*, Ed. Santillana, Madrid, 2002.



cuando se incorporaban al mercado laboral las cohortes más amplias del *baby-boom*. Recordemos que el número de matriculados en Formación Profesional Reglada se ha reducido casi a la mitad desde el curso 1991/92 (889.594 alumnos) hasta hoy (460.276). Estos hechos explican en buena medida los datos que aparecen en la tabla 10, que ponen de manifiesto las considerables dimensiones de este programa de colaboración entre la empresa y el sistema de Formación Profesional Reglada.

La importancia de este programa como instrumento de selección y formación de los futuros trabajadores resulta evidente al observar los datos del gráfico 6. Según una encuesta realizada por el Consejo Superior de Cámaras en 2001 a alumnos que acabaron la FCT entre 1998 y 2001, más de uno de cada tres, tanto en los Ciclos de Grado Medio como en los de Grado Superior, trabajan en la misma empresa en la que realizaron dicho programa.

### **El programa Leonardo da Vinci para la Formación Profesional**

No conviene pasar por alto, máxime cuando es recomendada por la Unión Europea, la posibilidad de realizar prácticas de Formación Profesional en otros países de la Unión Europea. Desde el mismo Tratado constitutivo, se empezó a establecer una política de Formación Profesional en la UE, que en consejos posteriores se ha ido ratificando. Se reconoce que la educación y la formación a lo largo de la vida pueden constituir una contribución importante a las políticas de empleo de los Estados miembros con el fin de mejorar la inserción profesional, fomentar la adaptación de trabajadores y empresas, desarrollar el espíritu de empresa y reforzar la política de igualdad de oportunidades. Para ello, deberá facilitarse el aprendizaje a lo largo de la vida a personas de todas las edades y categorías profesionales, mediante programas y otras políticas, instrumentos y acciones comunitarias, en particular los incluidos en el Fondo Social Europeo. En el apartado específico de la Formación Profesional se ha puesto en marcha el programa de acción denominado Leonardo da Vinci.

Este programa, vigente en su configuración actual hasta 2006, contribuirá a la promoción de una Europa del conocimiento mediante la creación de un espacio europeo de cooperación en materia de educación y Formación Profesional que apoyará y completará las acciones realizadas por y en los Estados miembros, respetando plenamente las competencias de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de este sistema educativo, así como su diversidad cultural y lingüística. Sus objetivos son:

- Mejorar las aptitudes y competencias individuales de los jóvenes, fundamentalmente a través del aprendizaje en alternancia con el trabajo, con vistas a aumentar las posibilidades de empleo y a facilitar la inserción y la reinserción profesional.

- Incrementar la calidad y el acceso a la Formación Profesional Continua y a la adquisición de aptitudes y competencias, con el fin de desarrollar la capacidad de adaptación y el fortalecimiento del intercambio tecnológico y en materia de organización.
- Promover y reforzar la contribución de la Formación Profesional al proceso de innovación para mejorar la competitividad y el espíritu empresarial, con vistas al acceso a nuevos empleos, fomentando la cooperación entre centros de Formación Profesional, universidades y empresas, especialmente de las pequeñas y medianas empresas.

Las medidas adoptadas para cumplir estos objetivos son: apoyo a la movilidad transnacional de las personas, especialmente de los jóvenes que estudien Formación Profesional, así como de las personas responsables de la formación; y fomento de proyectos piloto basados en asociaciones transnacionales, concebidos para potenciar la innovación y la calidad en la Formación Profesional.

Para el reconocimiento de estas prácticas se ha diseñado un documento comunitario –aprobado en la Decisión 1999/5/CE del Consejo de la Comunidad Europea y denominado Europass-Formación– relativo a la promoción de itinerarios europeos de formación en alternancia, cuyo objeto es certificar a nivel comunitario el período de formación realizado por el alumno en un país distinto a aquel en el que ha recibido la formación. En este cuaderno-documento, a modo de pasaporte, se indican, para que conste como un currículum del alumno participante, válido para todos los países comunitarios, la firma y sello del centro de procedencia, organismo responsable de la organización y de la acogida, duración y datos pertinentes sobre la experiencia laboral o de formación seguida, sistema de evaluación y competencias adquiridas en cada uno de sus itinerarios.

Todos estos programas están teniendo cada vez más eco en los centros de Formación Profesional. Entre los años 2000 y 2003 se presentaron 1.339 proyectos, de los cuales resultaron seleccionados 612. Un total de 17.394 alumnos se beneficiaron del programa en esos cuatro años. Los países de acogida preferidos fueron, por este orden: Reino Unido, Alemania, Italia, Francia, Irlanda, Finlandia, Bélgica, Austria y Portugal. Las dificultades que presentan se derivan fundamentalmente del escaso conocimiento de los idiomas que tienen nuestros alumnos, a pesar de que el programa facilita cursos de la lengua del país que les va a recibir. Hasta ahora, la impresión de los que han participado es buena, e incluso varios alumnos se han colocado en las empresas en las que realizaron las prácticas.

El programa se utilizaría más si no tuviera una tramitación burocrática tan prolija y complicada y si se redujera el tiempo que hay que emplear para su organización y para la búsqueda de centros extranjeros,

con sus respectivas empresas, que quieran colaborar, aun contando con el asesoramiento, apoyo y facilidades que proporciona la agencia española del programa Leonardo da Vinci. Además, al profesor tutor responsable de este programa en un centro no se le rebaja tiempo de su horario de clases –utilizan sus horas libres– y en algunos sectores de su entorno profesional no está bien considerado, ya que se piensa que son días de vacaciones y que los alumnos pierden horas de clase, cuando en realidad son horas de Formación en Centros de Trabajo, pues hay que adaptarse al calendario escolar del país receptor. La solución sería que se liberara total o parcialmente del horario de clases a un profesor por centro y que además se le responsabilizara de otras gestiones, como la participación en premios y becas de investigación, concertación de visitas a empresas y ferias o ayuda y orientación a alumnos y profesores.

## Capítulo IV

---

# LOS DESAFÍOS DE LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LA VIDA LABORAL

## I. TESIS INTERPRETATIVAS

### 1. Una transformación social urgente e ineludible

La familia tradicional en la que las responsabilidades familiares están claramente diferenciadas en función del sexo ha pasado de ser el ideal dominante en la sociedad a ser un modelo con el que se identifica una parte minoritaria y decreciente de la población. Incluso aunque se suscriba un modelo de organización tradicional de la vida familiar, la inmensa mayoría de la gente considera que es imprescindible que ambos cónyuges trabajen para mantener a la familia. Detrás de este cambio se encuentra una profunda transformación de la sociedad en su conjunto, transformación en la que la incorporación de la mujer al mercado de trabajo es una de sus manifestaciones más evidentes; pero ésta no se produce en un vacío social, sino que está estrechamente relacionada con otros cambios sociales igual de profundos.

En las sociedades industrializadas, el trabajo extradoméstico de la mujer ha funcionado tradicionalmente como un colchón a las demandas cambiantes del mercado de trabajo, de forma que cuando faltaba mano de obra su incorporación se hacía necesaria y se facilitaba, para ser “devueltas” al hogar cuando sobraba.

Con la incorporación plena de las mujeres al sistema educativo y, lo que es más relevante, a la formación profesional (universitaria o no), esta dinámica es cada vez menos posible porque las inversiones en la formación responden a un profundo cambio de valores; en concreto, por un lado, a un legítimo deseo de autorrealización personal a través del trabajo profesional y, por otro, a una devaluación del trabajo doméstico como forma de realización personal. Esta devaluación del trabajo doméstico no sólo se refleja en el mundo de las representaciones y de las etiquetas sociales, sino que forma parte de la propia estructura de la sociedad al estar anclada en los mecanismos de distribución y redistribución de los medios de vida.

Como argumentamos en nuestro *Informe España 2000*, ni el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ni las prestaciones de la Seguridad Social, ni los mecanismos de fijación de los salarios, las tres vías a través de las cuales se obtienen los recursos necesarios para la supervivencia, acreditan reconocimiento alguno a la rentabilidad social del trabajo doméstico dedicado al cuidado de niños, de adultos o de mayores. Además de ello, el funcionamiento del mercado de trabajo penaliza gravemente a quienes interrumpen sus carreras laborales, por lo que “mantenerse en la brecha contra viento y marea” resulta imprescindible para toda aquella persona

que aspire a no verse desplazada del mismo, con todas las consecuencias que conlleva.

Por otro lado, los profundos cambios familiares registrados en el pasado reciente han alterado por completo el significado del matrimonio tal como es vivido por los propios protagonistas. Así, aunque quienes contraen matrimonio desean lograr su felicidad conjuntamente, la posibilidad de una ruptura por separación se encuentra en el horizonte de posibilidades. El matrimonio ha dejado de ser necesariamente una institución para toda la vida, un fin en sí mismo, para convertirse cada vez más en un medio para lograr la realización personal, de forma que dura mientras tiene sentido para sus protagonistas. El abandono del mercado de trabajo para dedicarse en exclusiva a la familia resulta así una estrategia muy arriesgada y, en cualquier caso, muy costosa, no sólo por la pérdida de ingresos que supone, sino también por la merma de protección social que conlleva.

La respuesta de las nuevas generaciones ha sido clara: las mujeres han dejado de ver en la dedicación en exclusiva a la familia el objetivo fundamental de su existencia para buscar la independencia económica y la realización profesional a través del mundo laboral y los matrimonios han optado por tener pocos o incluso ningún hijo, hasta el punto de que no está garantizado el reemplazo generacional y a medio plazo la población comenzará a descender, además de envejecer más rápidamente.

Por todo ello, y por más razones que se exploran en la Red de los Fenómenos, el problema de la conciliación de la vida familiar y la vida laboral está en el centro de los desafíos a los que tienen que hacer frente las sociedades desarrolladas en el futuro próximo, especialmente las europeas y, en particular, la española. Tienen que adaptarse a esta nueva realidad y posibilitar que las familias puedan conciliar su vida familiar y su vida laboral, no sólo para no discriminar a las mujeres o con la esperanza de que se recupere la natalidad, sino también para garantizar en el futuro mano de obra cualificada suficiente para asegurar el bienestar y la prosperidad. De hecho, ésta es una de las principales preocupaciones de la Unión Europea.

## **2. Necesidad de una estrategia global**

La estrategia para afrontar este nuevo desafío se ha centrado durante mucho tiempo en facilitar permisos que diesen tiempo a las madres para atender y cuidar a sus hijos pequeños. Estos permisos, sin embargo, no se han adaptado a las necesidades concretas de las familias; prueba de ello es que, salvo el permiso por maternidad, los demás (excedencia y reducción de jornada) apenas han tenido éxito y han sido utilizados por muy pocas mujeres. Estos permisos se han ido abriendo también a los hombres, pero éstos han hecho un uso casi testimonial de los mismos.

Las razones para este escaso éxito de los permisos por motivos familiares hay que buscarlas, además de en cuestiones de género, en su diseño y en el entorno socioeconómico en el que serían de aplicación. Así, inicialmente las excedencias no daban derecho a la reserva del puesto de trabajo y aunque en la actualidad se garantiza la reincorporación, no es un recurso ampliamente utilizado. Una de las razones es la precariedad del mercado de trabajo, pues el 29% de la población asalariada en el tramo de los 30 a los 39 años está contratada a término y las tasas de desempleo y la permanencia en el mismo son muy elevadas, particularmente entre las mujeres. A ello se une el temor a la discriminación y, sobre todo, a la pérdida de ingresos que representa. Dado que esta fase de la vida está marcada por un aumento sustancial de los costes de supervivencia (los primeros años del pago de la hipoteca y el aumento de gastos derivados de la tenencia de los hijos), la reducción de ingresos no es en la mayor parte de los casos fácilmente asumible, máxime si la situación en el mercado de trabajo de los cónyuges es insegura. La introducción en el año 2003 de una nueva deducción del impuesto sobre la renta por maternidad (100 euros mensuales) no es una solución, pues sólo se obtiene si se han pagado cotizaciones sociales en igual o mayor cuantía, esto es, si se continúa trabajando.

En estas circunstancias es fácilmente comprensible que sean pocas las mujeres que hagan uso de estos permisos, incluso en el sector público, que debería tener un carácter ejemplarizante, pero donde también abundan las condiciones precarias de empleo. Por ello, son muchas las voces, desde las familias hasta la Unión Europea, que reclaman una ampliación de la oferta de escuelas infantiles de calidad, pero a precios asequibles.

Además de una activa política de empleo, que con las subvenciones a las cotizaciones sociales –junto con otras medidas– ha reducido para los empresarios los costes de sustitución de las excedencias y ha facilitado el empleo de las madres, se hace necesaria una política familiar más activa que compense en mayor medida los costes derivados de la asunción de responsabilidades familiares. Tanto desde la OCDE como desde la Unión Europea se hacen referencias en tal sentido, aunque no se fijan objetivos al respecto.

Pero, además, sería importante introducir un permiso específico de paternidad, esto es, determinado número de días libres por motivos familiares sólo utilizables por los hombres y no susceptibles de sumarse a las vacaciones, con el fin de promover más activamente la incorporación de éstos al cuidado de sus hijos. Aunque la implicación de los hombres en el cuidado de sus hijos ha aumentado considerablemente, todavía queda mucho camino por recorrer, no sólo en el espacio privado e íntimo de la familia, sino también en el público y particularmente en el laboral. El de-

safo de la conciliación sigue percibiéndose principalmente como un problema de las mujeres trabajadoras. Pero, en la realidad vivida por las familias, en el día a día, no sólo es un problema de las madres; a los padres también incumbe (o debería incumbir) la necesidad de adoptar soluciones cuando hay hijos que tienen que ser atendidos: una fiesta o vacaciones escolares, una enfermedad o cualquier otra circunstancia que choca con las obligaciones laborales.

La adaptación al desafío que representa la conciliación no concierne sólo a los poderes públicos y a las familias; las empresas también tienen no sólo una obligación social, sino un interés objetivo en posibilitar la conciliación de la vida familiar y la vida laboral. Si los empleadores contratan a mujeres es porque desempeñan bien su trabajo y generan beneficios. Los efectos disfuncionales de los problemas derivados de la conciliación afectan negativamente a los empleadores, pues se pueden traducir –según las circunstancias– en problemas de salud (estrés, falta de concentración, etc.), desmotivación, absentismo o retrasos en el trabajo. Estas consecuencias negativas para los empleadores además afectan no sólo a las mujeres con problemas importantes de conciliación, sino también a los hombres, como se verá más adelante. Las empresas no pueden aislarse de los cambios que experimenta el medio social en el que operan. Por esto, deberían contar también con el problema de la conciliación en el diseño de sus políticas y planes de acción, a fin de facilitar recursos a sus trabajadores para que puedan hacer frente a sus obligaciones laborales y familiares. Hay empresas que ya lo han hecho y se ha traducido en un mayor cumplimiento con el horario, así como en un menor absentismo laboral. Estos ejemplos de buenas prácticas deberían extenderse y pasar a formar parte regular de la agenda de la negociación colectiva y de la realidad cotidiana del trabajo.

Por último, aunque no menos importante en la creación de un entorno social facilitador de la conciliación, se encuentra la mayor implicación de los hombres en las responsabilidades familiares. La masiva incorporación de las mujeres al trabajo extradoméstico, con una dedicación de tiempo no muy diferente a la de los hombres, no ha encontrado su equivalente en una incorporación similar de éstos al trabajo doméstico, lo que ha generado una doble carga para la mayoría de las mujeres. Aunque muchos hombres comparten el cuidado de los hijos con sus cónyuges, son más quienes no lo hacen sobre una base igualitaria y todavía muchos más quienes no asumen su cuota de responsabilidad en la realización de las “tareas domésticas”. Este desigual reparto de las responsabilidades familiares no sólo representa una discriminación contra la mujer, cuando no su explotación, y una injusticia, sino que tiene efectos negativos también a la hora de valorar la importancia y alcance del problema de la conciliación y la discriminación social contra la mujer. En la medida en la que los hombres asuman su cuota de responsabilidad en el espacio doméstico y “vivan en



sus propias carnes” la verdadera dimensión del problema serán no sólo más sensibles a esta problemática sino que tendrán también un interés personal mucho mayor en la creación de un entorno laboral y social más propicio a la asunción de responsabilidades familiares.

### **3. El cuidado de los adultos dependientes**

El envejecimiento de la población significa, entre otras cosas, un alargamiento de la vida, que no siempre se da en las mejores condiciones de salud y autonomía. Las familias siguen cuidando mayoritariamente de estas personas dependientes. Normalmente, el cuidado de los mayores coincide con la fase del ciclo familiar en la que los hijos son mayores, pero los padres todavía están laboralmente activos. Aunque la mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo se ha dado entre las generaciones más jóvenes, son muchas las mujeres en edad madura que tienen un trabajo extradoméstico, por lo que están emergiendo con una presencia social creciente los problemas de conciliación de vida familiar y vida laboral derivados de estas circunstancias. Se trata además de un fenómeno en expansión, porque las ganancias en esperanza de vida no parecen tener un límite claro y porque la proporción de mujeres que trabajan a esas edades aumenta de generación en generación. Dado que la rentabilidad social del cuidado familiar de los mayores es muy alta y, de una forma u otra, las familias quieren y desean cuidar de sus mayores necesitados de ayuda, se hace cada vez más necesaria la ampliación de los recursos para la conciliación también en estas circunstancias.

La Ley de conciliación de vida familiar y vida laboral de 1999 ha ampliado la posibilidad de solicitar excedencia o reducción de jornada por estos motivos; además, ha establecido el derecho a un permiso de dos días retribuidos por enfermedad grave, accidente, hospitalización y fallecimiento de parientes hasta el segundo grado. Se trata de un gran avance, si bien es preciso señalar que la introducción de estos derechos se ha hecho de forma más bien cicatera, pues en el caso de excedencia, y a diferencia de lo que sucede en el caso de cuidado de niños, no hay reconocimiento alguno de este período como cotizado y tampoco está prevista la exoneración de las cotizaciones sociales a los contratos de sustitución realizados para cubrir los puestos vacantes. Sería deseable un tratamiento más homogéneo de ambos tipos de circunstancias, no haciendo recaer sobre las personas afectadas una doble carga.

Dado que las modalidades y las necesidades de cuidado son muy variables y no siempre caben dentro de las categorías establecidas por esta ley (por ejemplo, acompañamiento a visitas médicas o diagnósticas) o no se pueden planificar adecuadamente, resulta imprescindible que en el pro-

ceso de negociación colectiva, al tiempo que se introduce la perspectiva de la conciliación de vida familiar y vida laboral para el cuidado de niños, también se tome en consideración para el cuidado de familiares adultos dependientes, de suerte que los mecanismos de flexibilización de los tiempos de trabajo o las ayudas también sean aplicables en estos casos.

## **II. RED DE LOS FENÓMENOS**

Para analizar cómo la problemática de la conciliación de la vida familiar y la vida laboral ha pasado a formar parte de la agenda de todos los actores sociales para constituir en la actualidad uno de los temas estrella de la política social, abordaremos, en primer lugar, los profundos cambios sociales que se encuentran detrás de este proceso. En este sentido, estudiaremos las características de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, las transformaciones familiares asociadas a ello y evidenciaremos cómo la asunción de responsabilidades familiares ha pasado a constituir un factor potencial de desigualdad social. A continuación expondremos las características básicas del desafío de adaptación que supone compatibilizar las obligaciones familiares y laborales. La atención se centrará en el análisis del alcance y limitaciones de los recursos disponibles para hacer frente a este desafío. Examinaremos las características de los servicios de guarda y cuidado de niños, la política de permisos laborales, así como las medidas introducidas por los empleadores y el papel de la familia y de los hombres.

Uno de los argumentos centrales que defenderemos –como se ha indicado en las Tesis Interpretativas– es el hecho de que la solución no está primordialmente en manos de los poderes públicos, sino que es necesario sobre todo un profundo cambio en la cultura y en las prácticas de las empresas y de los hombres. Aunque las modificaciones registradas en las pasadas décadas han sido de gran envergadura, las estructuras sociales están todavía lejos de haberse adaptado adecuadamente al profundo cambio experimentado en el papel de la mujer en nuestra sociedad, lo que redundará no sólo en discriminación por razón de género sino también en un menor bienestar para la sociedad en su conjunto.

### **1. El nuevo contexto agrava un viejo problema**

La conciliación de la vida familiar y la vida laboral es un problema social que arranca desde los inicios de la industrialización, con el paso de la producción doméstica a la producción industrial. Las primeras leyes fabriles tenían como objetivo fundamental garantizar, entre otras cosas, determinados derechos sociales y cierta protección social a las madres trabajadoras; de hecho, éstas se encuentran entre las primeras beneficiarias de los incipientes seguros sociales surgidos en los albores del siglo XX. Pero “el problema” de la maternidad no sólo fue objeto de atención por parte de los poderes públicos (que trataron de garantizar mediante leyes y seguros

sociales determinados derechos sociales, al tiempo que intentaban promover la permanencia de la madre en el hogar al cuidado de la familia), también las grandes empresas empezaron a incluir entre los beneficios sociales a sus trabajadores la construcción de guarderías para evitar que las mujeres abandonaran el trabajo tras la formación de una familia.

A pesar de esta larga tradición de intervención, las dificultades para conciliar las obligaciones derivadas de la vida familiar y de la vida laboral se han convertido en un problema de gran actualidad. Varios son los factores que contribuyen a que esta dimensión de la realidad social sea ampliamente discutida por los principales actores políticos.

Aunque parezca obvio, una de las principales razones es que todavía no se ha llegado a una solución satisfactoria para su tratamiento, pues la organización de nuestra sociedad sigue penalizando a las mujeres que deciden asumir responsabilidades familiares sin renunciar a una vida laboral y profesional propia. Las circunstancias sociales, que son las que definen la magnitud e importancia del problema, hacen que la tolerancia hacia los costes derivados de dicha cuestión sea hoy menor que en el pasado y se presione para tomar iniciativas que traten de crear un entorno social más propicio para la conciliación. La tarea, sin embargo, no es fácil, pues la conciliación de ambas esferas vitales requiere transformaciones muy profundas en la organización social y en la estructura motivacional de los hombres, en sus valores, actitudes y comportamientos.

A reserva de lo que se señalará más adelante sobre la transformación de la estructura social, en un plano más inmediato hay que indicar que la política social de la Unión Europea ha sido uno de los principales impulsores de la ubicación de este problema en la arena política de los Estados nacionales y de las medidas adoptadas al respecto. De la Unión Europea se ha criticado con frecuencia, si bien más en el pasado que en la actualidad, el ser más una unión de comerciantes que de ciudadanos, preocupada primordialmente por la libre circulación de mercancías y los temas relacionados con ello y poco por la política social.

Dentro de una estrategia de construcción de un espacio económico y social común, la política social de la UE, inicialmente centrada sobre todo en asegurar los derechos sociales de los trabajadores migrantes, fue ampliando su campo de acción hacia nuevos problemas sociales (siempre condicionado a que no colisionara con las competencias nacionales). Fue así como surgieron ámbitos de intervención específicos que, además de responder a grandes necesidades sociales, dotaran de dimensión social relevante a la política de la Unión. Dentro de éstos, uno de los que más claramente se han consolidado, hasta el punto de pasar a constituir uno de los pilares de la política social y una de las señas de identidad de la dimensión social de la UE, ha sido la política de promoción de la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres y de la no discriminación por razón de sexo.

Desde comienzos de los años ochenta, la Unión Europea ha diseñado e implementado programas cuatrienales de Igualdad de Oportunidades, plasmados a su vez en los programas nacionales de Igualdad de Oportunidades. En estos programas se enfocó el problema básicamente desde una doble perspectiva: desde lo que en la terminología comunitaria se denominan permisos parentales (baja o permiso por maternidad, excedencia y reducción de jornada para cuidado de hijos) y desde los servicios de cuidado de los niños preescolares. Así, la Comisión de la UE ha producido recomendaciones, por ejemplo, sobre el cuidado de niños preescolares (Recomendación 92/421) y directivas sobre la mejora de la seguridad y la salud de las trabajadoras embarazadas (Recomendación 92/85) y sobre los permisos parentales (Recomendación 96/34). Estas últimas, de obligada trasposición a la legislación nacional, son las que dieron lugar a la Ley de conciliación de vida familiar y vida laboral española de 1999. No obstante, la primera vez que aparece la conciliación de la vida familiar y la vida laboral como un objetivo específico de primer orden y su comprensión como una cuestión social global es en el IV Programa (1996-2000), si bien es en el V Programa (2001-2004) donde se ha establecido la conciliación como línea prioritaria de trabajo. Este cambio de enfoque ha tenido como consecuencia, entre otras, que se haya introducido el tema de la conciliación dentro de la política de empleo, favoreciendo así su tratamiento también dentro de la negociación colectiva.

Tras la decisión de la UE de colocar el asunto de la conciliación en el centro de la arena política se encuentran profundos cambios sociales acaecidos en el pasado reciente, que son los que realmente han hecho emerger este ámbito de la realidad como un problema social de carácter estructural de nuestra sociedad. Los tres próximos epígrafes se dedican a explicar los rasgos básicos de estos cambios. En primer lugar, se tratará la masiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo, ilustrando no sólo cómo va generalizándose el problema que estamos analizando, sino también poniendo de relieve cómo la asunción de responsabilidades familiares tiene importantes costes laborales y, por tanto, económicos, lo que se traduce en discriminación contra la mujer. Después se abordarán los cambios culturales y familiares que se encuentran tras este proceso; en tercer lugar, se centrará la atención en la emergencia de la asunción de responsabilidades familiares como una nueva causa de la desigualdad social.

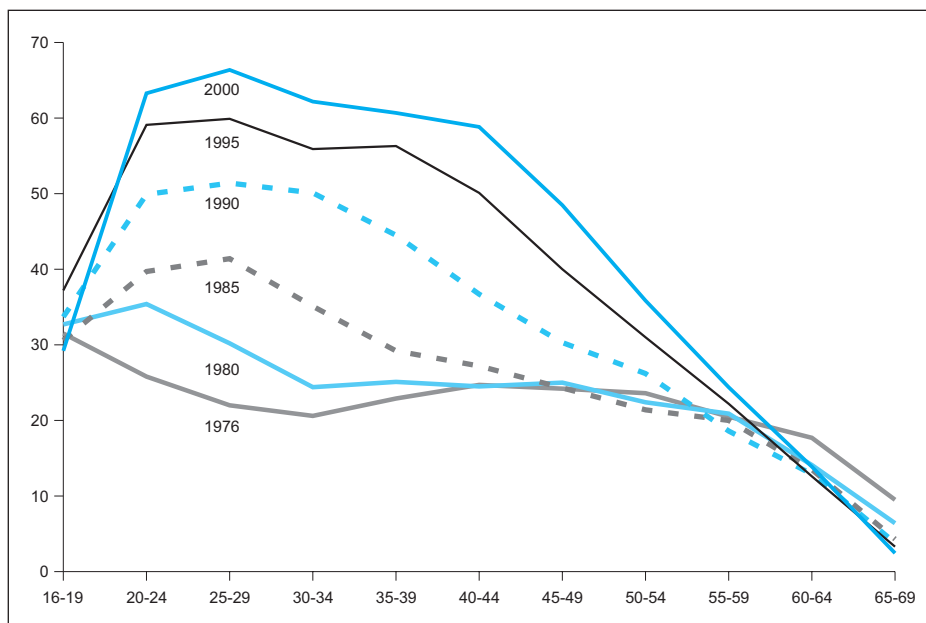
### *1.1 Creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo*

Si con el desarrollo económico y el consiguiente crecimiento del salario de los hombres se pudo materializar para gran parte de la sociedad el ideal de la familia burguesa tradicional, con una separación radical de los roles familiares y laborales en función del género, la extensión de la for-

mación académica y profesional a las mujeres y la emergencia del ideal igualitario y de realización personal a través del trabajo extradoméstico tuvo como consecuencia la erosión cada vez mayor de dicho modelo tradicional. A diferentes ritmos, todos los países occidentales han conocido una incorporación creciente al mercado de trabajo de las mujeres no solteras desde la década de los años sesenta, aunque siguiendo distintos modelos en lo que se refiere a la conciliación de las obligaciones familiares y laborales. Así, mientras en unos países se implantaba un modelo secuencial de conciliación de vida familiar y vida laboral, de forma que las mujeres tendían a abandonar temporalmente el mercado de trabajo durante la fase de crianza de los hijos para volver al mismo una vez que éstos se hacían mayores, en otros el modelo de conciliación predominante era de carácter simultáneo, de forma que la relación laboral de las mujeres no se interrumpía con la maternidad, facilitando el Estado o el mercado servicios para el cuidado de los niños. Este segundo modelo es el que de forma creciente ha ido imponiéndose por distintos motivos en todos los países en las últimas décadas.

En el caso español, la participación laboral de las mujeres no solteras ha crecido sobre todo en la última década y media. En el gráfico 1 se recoge la desagregación por edades de la tasa de actividad de las mujeres

**Gráfico 1 – Evolución de la tasa de actividad de las mujeres no solteras por grupos de edad. 1976-2000**



**Nota:** Desde 1990 sólo se contabilizan las mujeres casadas.

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

no solteras en España desde 1976 hasta 2000. Se observa que dicha incorporación se produce principalmente a partir del fuerte crecimiento del empleo registrado durante la segunda mitad de los años ochenta, sin que la crisis de los años noventa indujera una inversión de dicha tendencia. Son las mujeres más jóvenes y, sobre todo, las más formadas –como hemos analizado en otros Informes<sup>1</sup>– las que han sido y continúan siendo protagonistas de este proceso y las que de forma creciente no abandonan el mercado de trabajo por motivos familiares, como puede deducirse del desplazamiento de las curvas hacia arriba y hacia la derecha de un quinquenio al otro en los tramos más jóvenes de edad. Tramos de edad, por otro lado, en los que la mayoría de las mujeres forman una familia.

Con respecto a los demás miembros de la UE, España se caracteriza por una baja tasa de actividad femenina, aunque su ritmo de crecimiento durante la última década y media ha sido superior al de la mayoría de los países, pues no en vano partía de unas tasas muy inferiores. Esta menor implicación de las mujeres no solteras en el trabajo extradoméstico ha estado caracterizada y condicionada no tanto por los modelos de rol de género como, sobre todo, por las persistentes y elevadas tasas de desempleo del mercado de trabajo español, que han afectado a este colectivo (junto con el de los jóvenes) de forma especialmente negativa.

Si nos centramos en los hogares formados por dos personas adultas de 20 a 59 años, el porcentaje de hogares con dos perceptores de renta –según la última explotación realizada por Eurostat de la Encuesta de Fuerzas Laborales– alcanzaba el 43% en nuestro país en 2000, mientras que en el Reino Unido casi se duplicaba (75%) y muchos países del centro y norte de la Unión Europea se acercaban a este valor. Sin embargo, España se encuentra entre los países donde este porcentaje ha crecido en mayor medida durante la última década (12 puntos porcentuales). Este fuerte incremento se ha producido tanto entre familias sin niños pequeños que cuidar como en las que hay menores de 15 años y, de hecho, en mayor medida entre éstas que entre aquéllas. El problema de la conciliación ha ganado en presencia social en todos los países de la Unión Europea, afectando a la mayor parte de las familias.

Ahora bien, la empleabilidad de las mujeres no solteras está muy condicionada, además de por las características de la demanda de trabajo y el nivel de formación que se acredita, por el número de hijos y la edad de éstos, algo que no sucede en el caso de los hombres. Así, la tasa de empleo de las mujeres entre 20 y 49 años disminuye sistemáticamente con el número de hijos (tabla 1): mientras que algo más de la mitad de las mujeres españolas de dicha edad sin hijos realizaba un trabajo remunerado a comien-

---

<sup>1</sup> Véase Fundación Encuentro. CECS, “Inserción sociolaboral de la mujer”, *Informe España 1998*, Madrid, 1999, p. 137-210.

zos del año 2001, la proporción de mujeres con tres o más hijos ocupadas en el mercado de trabajo era del 39,6%. Si en lugar de tener en cuenta la tasa de empleo se considerara la tasa de actividad, que incluye también a las mujeres paradas y que buscan activamente empleo, es de esperar (pues ni Eurostat ni el INE proporcionan datos) que las diferencias serían aún más marcadas, pues entre las mujeres sin hijos se incluirían las jóvenes que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo y que padecen elevadas tasas de desempleo.

Esta pauta, sin embargo, no es específica de España –como puede observarse también en la tabla 1–, sino que aparece en todos los países de la Unión Europea, incluso en aquellos donde la pauta dominante de empleo de las mujeres madres es el trabajo a tiempo parcial, como es el caso paradigmático de Holanda. No obstante, y a pesar del profundo cambio registrado en el pasado reciente, la tasa de empleo de las madres españolas es de las más bajas de toda la UE. Además, mientras en la mayoría de los países la tasa de empleo entre las mujeres con un hijo es mayor o apenas disminuye frente a las que no tienen hijos, España se encuentra entre los países en los que el impacto negativo de la maternidad es más alto.

**Tabla 1 – Tasa de empleo de las mujeres de 20 a 49 años según el número de hijos menores de 15 años. Segundo trimestre de 2001**

	Sin hijos	1 hijo	2 hijos	3 o más hijos
Alemania (1)	72,6	74,6	63,4	45,8
Austria	76,9	78,3	67,9	58,8
Bélgica (2)	66,1	69,9	71,4	49,7
Dinamarca	79,0	–	–	–
<b>España (3)</b>	<b>55,7</b>	<b>49,5</b>	<b>46,0</b>	<b>39,6</b>
Finlandia	75,5	–	–	–
Francia (3)	69,4	73,1	65,7	40,7
Grecia (3)	52,3	53,0	50,8	40,4
Holanda	81,9	71,9	68,9	59,1
Irlanda	65,9	–	–	–
Italia	53,6	53,1	46,6	34,2
Luxemburgo	69,8	65,8	56,3	36,1
Portugal	69,4	79,6	71,7	63,5
Reino Unido	81,3	69,4	53,1	47,3
Suecia	79,4	–	–	–
<b>UE-15</b>	<b>66,9</b>	<b>68,2</b>	<b>62,2</b>	<b>45,1</b>

**Nota:** La tasa de empleo mide el porcentaje de mujeres ocupadas en relación con el total de mujeres que viven en hogares privados. (1) Sólo Alemania Occidental (ex RFA). (2) Último trimestre de 2000. (3) Primer trimestre de 2001.

**Fuente:** Eurostat, *Newcronos Database*, Luxemburgo, 2003.



Las dificultades para compatibilizar obligaciones familiares y laborales aparecen para las mujeres, aunque no así para los hombres, sobre todo en las primeras fases del ciclo familiar y especialmente cuando hay que cuidar y atender niños preescolares. Son muchas las madres que con su segundo hijo abandonan el mercado de trabajo, aunque sea temporalmente. Sorprende que cuando el hijo más pequeño se encuentra ya en edad escolar (3 o más años), las diferencias en función del número de hijos no son tan marcadas, aunque esto puede deberse a que las estimaciones realizadas sobrevaloren la proporción de mujeres de esas características ocupadas<sup>2</sup>. En cualquier caso, parece claro, a la luz de los datos recogidos en la tabla 2 (así como de los que Eurostat publica para distintos trimestres y no recogidos en la misma), que la tasa de empleo de las madres aumenta a medida que los hijos van haciéndose mayores.

**Tabla 2 – Tasa de empleo de las mujeres de 20 a 49 años según el número de hijos y la edad del hijo más pequeño. Segundo trimestre de 2001**

	0-2 años			3-5 años			6-14 años		
	1 hijo	2 hijos	3 y más hijos	1 hijo	2 hijos	3 y más hijos	1 hijo	2 hijos	3 y más hijos
Alemania (1)	64,0	52,2	37,0	72,0	62,5	42,8	78,6	70,6	62,9
Austria	81,0	70,6	59,9	71,7	62,2	55,7	79,1	69,5	60,8
Bélgica (2)	76,0	69,8	44,3	68,3	72,7	53,9	67,9	71,8	51,9
Dinamarca	–	–	–	–	–	–	–	–	–
España (3)	50,9	40,5	27,7	48,6	47,2	46,7	49,2	49,2	49,6
Finlandia	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Francia (3)	69,2	49,8	29,0	72,8	70,4	45,7	75,1	74,8	54,4
Grecia (3)	49,7	42,2	42,5	54,3	51,0	37,2	53,7	54,3	41,8
Holanda	75,4	67,3	48,6	67,0	66,4	56,1	70,9	71,4	72,4
Irlanda	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Italia	55,4	45,8	34,4	53,6	46,0	31,3	52,0	47,5	37,9
Luxemburgo	68,4	56,0	34,5	78,8	51,1	34,7	61,2	59,9	40,7
Portugal	79,2	71,0	72,2	82,7	72,1	52,3	78,7	72,1	–
Reino Unido	62,3	55,0	34,7	64,1	64,8	46,2	74,4	74,7	61,7
Suecia	–	–	–	–	–	–	–	–	–
<b>UE-15</b>	<b>65,1</b>	<b>56,5</b>	<b>35,7</b>	<b>66,0</b>	<b>61,9</b>	<b>45,2</b>	<b>70,1</b>	<b>68,3</b>	<b>58,6</b>

**Nota:** La tasa de empleo mide el porcentaje de mujeres ocupadas en relación con el total de mujeres que viven en hogares privados. (1) Sólo Alemania Occidental (ex RFA). (2) Último trimestre de 2000. (3) Primer trimestre de 2001.

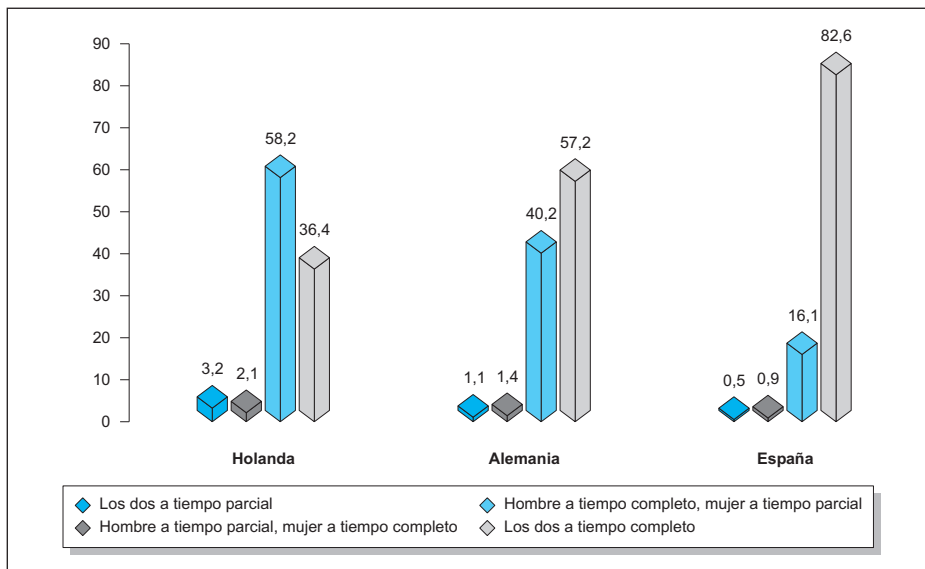
**Fuente:** Eurostat, *Newcronos Database*, Luxemburgo, 2003.

<sup>2</sup> De hecho, en el tercer y cuarto trimestre de 2000 la tasa de empleo entre mujeres con tres hijos, teniendo el menor entre 3 y 5 años, es muy inferior (38,9%) a la del primer trimestre de 2001 (46,7%).

Por otra parte, en la mayoría de los casos la participación de ambos miembros de la pareja en el mercado de trabajo es a tiempo completo, independientemente de la edad de los hijos. Esta práctica es dominante en los países del sur de Europa, pero en muchos de los países del centro y norte de Europa, caracterizados por un mayor grado de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, la proporción de hogares en los que la mujer trabaja a tiempo parcial y el hombre lo hace a tiempo completo está próxima, cuando no es superior, a la de hogares en los que ambos trabajan a tiempo completo (gráfico 2). Y esta pauta no parece que vaya a verse alterada sustancialmente en el futuro inmediato, pues en la mayor parte de los casos en los que la mujer trabaja a tiempo parcial, ésta no lo hace por motivaciones familiares, sino por las características específicas del trabajo, como lo pone sistemáticamente de relieve la *Encuesta de Población Activa* del INE (en 2003 sólo un 13% trabajaba a tiempo parcial por motivos familiares).

Otra dimensión que resulta especialmente relevante, en particular de cara a la posibilidad de recurrir a los permisos por motivos familiares, es el elevadísimo grado de temporalidad del trabajo, que afecta tanto a mujeres como a hombres, sobre todo cuando son jóvenes, esto es, en las primeras fases del ciclo familiar. Así, en 2003, el 43% de los asalariados de entre 25 y 29 años tenía un trabajo de duración determinada y la proporción era del 29% entre los que tenían 30 y 39 años. Dadas estas altas tasas de

**Gráfico 2 – Hogares encabezados por una pareja en la que ambos trabajan según el tipo de jornada de trabajo. En porcentaje. 2000**



**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques en bref. Population et conditions sociales*, 9/2002.

temporalidad y el elevado nivel de desempleo, que afecta especialmente a las mujeres, las posibilidades que proporcionan los permisos por motivos familiares para conciliar vida familiar y laboral son sólo un recurso real para una parte limitada de la población trabajadora. A pesar de todo, un hecho que parece favorecer la conciliación es que la mayor parte de las mujeres (59%) y buena parte de los hombres (43%) trabajan en jornada continua y no partida.

## *1.2 Privatización de las responsabilidades familiares*

Si la masiva incorporación de las mujeres no solteras o madres puede atribuirse a un deseo de realización personal a través del trabajo profesional, así como a una voluntad de obtener mayores ingresos para la propia familia con los que hacer frente a las demandas crecientes de consumo, detrás de este proceso también se encuentran profundos cambios en el significado del matrimonio y la familia en los proyectos vitales de las nuevas generaciones.

Como hemos argumentado en anteriores Informes, la vida familiar en España, al igual que sucede en términos generales en los demás países desarrollados y también en otros espacios de la vida social, se encuentra inmersa en un profundo proceso de cambio que afecta a todas las dimensiones de la realidad familiar, tanto en el plano de los modelos ideales, como en el de los comportamientos en la vida diaria.

Desde el punto de vista de los modelos ideales de organización de la vida familiar, se ha pasado del ideal de la familia tradicional, entendida como proyecto de convivencia para toda la vida y con segregación radical de los roles y de los ámbitos de decisión en función del sexo, a un modelo ideal menos claramente fijado que se distingue, sobre todo, por la pérdida de legitimidad del control social sobre este aspecto de la vida de los individuos y la creciente libertad de conformación individual de los proyectos de convivencia.

La pérdida del carácter institucional y la correspondiente flexibilización de los modos de organizar la vida familiar han dado lugar a la aparición de lo que el sociólogo francés L. Roussel denomina un “nuevo pacto conyugal”. Este nuevo pacto conyugal se caracterizaría por un mayor énfasis en la legitimidad de las aspiraciones de realización individual de cada uno de los cónyuges, de los yo individuales frente al nosotros pareja e incluso al nosotros familia, cuando existen hijos. Este mayor énfasis en el yo individual frente al nosotros pareja discurre paralelamente a la emergencia de una concepción de la pareja de carácter consensual y más hedonista, más centrada en la satisfacción afectiva y emocional de los dos cónyuges y también en el ocio conjunto y el consumo mercantil que en la pro-

ducción doméstica de bienes y servicios de uso común. Detrás de este nuevo modelo de comprensión de la vida en pareja se encuentra no sólo la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, sino ante todo el profundo cambio en los valores sociales dominantes hacia un mayor grado de individualización, de búsqueda de espacios de libertad y de realización personal, así como de voluntad de control de los propios proyectos de vida individual.

Corolario de esta nueva concepción de la vida en pareja es el afianzamiento del divorcio como un fin socialmente aceptado del matrimonio, y no sólo en el caso de culpa de uno de los cónyuges, sino por mutuo acuerdo cuando los lazos emocionales que fundamentaron la unión han desaparecido. El matrimonio ha dejado de ser una institución protectora de las bases materiales de las mujeres que dedican sus capacidades y su trabajo en exclusiva al proyecto familiar común. La posibilidad del divorcio en el horizonte de los proyectos vitales ha hecho que el abandono de una carrera profesional propia por parte de las mujeres para dedicarse a la familia o que las consecuencias negativas del problema de la conciliación en las carreras laborales y profesionales de éstas puedan tener un coste muy elevado en el futuro si realmente se frustra este proyecto de vida en común y se materializa una ruptura, máxime si, como se argumentará más adelante, el sistema de protección social no garantiza este tipo de riesgos. La creciente importancia de la pobreza femenina y especialmente la de las familias monoparentales es un hecho ampliamente documentado por la investigación social<sup>3</sup>.

En este contexto, el trabajo extradoméstico de la mujer en los mismos términos que el del hombre constituye la opción más segura para garantizar las bases materiales de la subsistencia en el futuro. Pero no sólo como una estrategia para garantizar la independencia económica de la mujer, sino también como parte de un profundo cambio en los modelos de rol de género dentro y fuera de la familia. Aunque la incorporación de la mujer al trabajo extradoméstico está lejos de haberse generalizado, en el plano de las representaciones sociales el modelo tradicional ha perdido aceptación social. Así, según una encuesta reciente, sólo un 16% de todos los entrevistados mayores de 18 años se identificaba con la idea de que “el deber de un hombre es ganar dinero y el de una mujer cuidar de su casa y de sus hijos” y un 92% consideraba que “tanto el hombre como la mujer deberían contribuir a los ingresos del hogar”<sup>4</sup>.

Paralelamente a este cambio en la concepción de la vida conyugal, el proceso de privatización se ha traducido también en la emergencia del prin-

---

<sup>3</sup> Véase Fundación Encuentro. CECS, “Aspectos económicos de la exclusión y políticas de integración”, *Informe España 2001*, Madrid, 2001, p. 67-73.

<sup>4</sup> CIS, *Estudio 2.448*, 2002, en [www.cis.es](http://www.cis.es).

cipio del control de la natalidad y la planificación familiar como normas sociales explícitas. Así, hoy es convicción generalizada que sólo se deben tener tantos hijos como se puedan cuidar, educar y atender adecuadamente, esto es, con arreglo a unos estándares cada vez más exigentes. Por otro lado, la renuncia explícita a tener hijos ha dejado de estar socialmente estigmatizada. Del mismo modo, todas las imágenes negativas asociadas con la tenencia de un único hijo han perdido buena parte de su fuerza condicionadora del comportamiento reproductivo. Las consecuencias de estos cambios, junto con los problemas derivados de la conciliación de la vida familiar y la vida laboral, entre otros factores, han comportado la caída de la natalidad hasta niveles tan bajos (alrededor de 1,2 hijos por mujer desde 1995) que desde 1981 no está garantizado el reemplazo generacional, lo que se traducirá en un descenso del volumen total de población y en una aceleración del proceso de envejecimiento de ésta.

Las normas y valores sociales ya no garantizan, como lo hicieron en el pasado, un nivel de fecundidad suficiente, porque ni se premia la familia numerosa ni se estigmatiza la renuncia a formar una familia. El cambio social que han conocido las sociedades industriales avanzadas ha convertido la decisión de tener hijos en un asunto estrictamente privado y la extremadamente baja fecundidad puede interpretarse como una respuesta a la ausencia de una compensación social de los costes derivados de la tenencia de hijos y a los problemas de conciliación de vida familiar y vida laboral, así como la respuesta de las mujeres a la discriminación que padecen como consecuencia de la maternidad.

### 1.3 Otro factor de desigualdad

La tenencia de hijos, además de la alegría y satisfacción que producen, comporta importantes costes para sus padres, que apenas son compensados por el sistema de redistribución de la renta, a pesar de los beneficios sociales que generan, tal como demostramos en nuestro *Informe España 1998*<sup>5</sup>. Pero los hijos no solamente tienen costes directos, sino también importantes costes indirectos. La organización de la protección social en lo que se refiere a la garantía de rentas está estrechamente asociada al pago de cotizaciones sociales y a la configuración de una biografía de aseguramiento que debe cumplir requisitos cada vez más exigentes en cuanto al período y a los importes cotizados. La asunción de responsabilidades familiares como la tenencia y educación de niños y el cuidado de los ancianos redundan –como estamos observando– en la dificultad de conciliar vida familiar y vida laboral, problema que aumenta cuanto mayores sean las res-

---

<sup>5</sup> Véase Fundación Encuentro. CECS, “Protección social a la familia”, *Informe España 1998*, Madrid, 1999, p. 387-420.

ponsabilidades familiares a las que hay que hacer frente, algo que en el modelo de protección basado en la familia tradicional no se producía.

Estos problemas en las biografías laborales y, por tanto, de aseguramiento afectan, dada la actual definición de los roles de género, casi exclusivamente a las mujeres y difieren sustancialmente de unos casos a otros, dependiendo no sólo de las “responsabilidades familiares” a las que hay que hacer frente, sino del momento en que éstas aparecen, de las circunstancias del mercado de trabajo, de las aspiraciones profesionales, de la situación económica de la familia, de la confianza del proyecto de vida en común, de las características de la división de tareas entre los cónyuges, así como de los recursos disponibles para hacer posible la conciliación, entre otros factores. Según sean las circunstancias, la asunción de responsabilidades familiares puede implicar para la mujer desde estrés hasta el abandono temporal o definitivo del mercado de trabajo.

En la medida en que los problemas de conciliación de vida familiar y vida laboral comportan distorsiones en la biografía laboral (ya sea por sus consecuencias en la promoción profesional, por la reducción de jornada, por la interrupción temporal o definitiva de la actividad laboral), estas alteraciones repercuten también negativamente en las biografías de aseguramiento, lo que redundará en una menor protección social. En este sentido, quienes menos responsabilidades familiares asumen, *ceteris paribus*, tienen menores costes en términos laborales y, por tanto, obtienen una mayor renta. Por tanto, dadas las características del sistema contributivo de garantía de rentas, también consiguen una mayor protección social en los casos en los que se materialicen los riesgos sociales garantizados por la Seguridad Social (pensiones más altas y mayor prestación por desempleo).

Puesto que las normas sociales ya no “obligan” a la asunción de responsabilidades familiares, la actual configuración de la protección social eleva los costes, al tiempo que reduce las ventajas de tener y educar a los hijos o cuidar de familiares dependientes, generando nuevas desigualdades derivadas de las opciones familiares que se toman.

La organización del sistema de distribución y redistribución de la renta (mercado de trabajo, sistema de protección social y sistema de imposición sobre la renta) produce, por tanto, una doble discriminación contra las mujeres/familias que no pueden conciliar vida familiar y vida laboral, generando desigualdades derivadas no sólo de la situación de clase y de género, sino también de las responsabilidades familiares que se asumen. Estas desigualdades se materializan en dos dimensiones distintas: por un lado, en biografías de aseguramiento más irregulares en aquellos casos en los que no se produce un abandono completo del mercado de trabajo; por otro, en la ausencia de protección social, así como de las correspondientes rentas del trabajo, en los casos en los que sí se deja definitivamente de trabajar.

Los casos extremos que ilustran esta situación serían una pareja sin hijos ni mayores que cuidar en la que ambos cónyuges trabajan a tiempo completo y una familia numerosa que además cuida de sus mayores dependientes, lo que hace imposible que ambos cónyuges trabajen. En el primer caso, la unidad conyugal, tras una vida laboral completa, podrá acumular capital para hacer frente a las necesidades de la tercera edad, además de obtener dos pensiones de jubilación o una de jubilación y otra de viudedad cuando uno de los dos fallezca (sujetas, no obstante, a un tope máximo), financiadas por las nuevas generaciones de cotizantes. En el segundo caso, la posibilidad de ahorro será en la mayoría de los casos imposible y los derechos a garantía de rentas en la tercera edad se limitarán a una pensión de jubilación y a una pensión de viudedad a la muerte del esposo. Todo ello suponiendo en ambos casos que el proyecto de vida en común se rompa sólo con la muerte, porque si éste termina mediante separación, las diferencias en las consecuencias económicas de ambas estrategias familiares serían aún mayores.

## **2. Qué políticas de conciliación**

### **2.1 ¿Para qué?**

Además de para facilitar la adaptación de la sociedad a las nuevas realidades sociales que acabamos de comentar, existen otras razones que justifican el desarrollo de una política de conciliación de vida familiar y vida laboral.

El trabajo extradoméstico de ambos cónyuges resulta cada vez más imprescindible, tanto si se considera desde el punto de vista de los legítimos intereses y aspiraciones individuales, como si se adopta una perspectiva social y se argumenta desde los intereses de la sociedad en su conjunto.

Desde una perspectiva individual, la devaluación social del trabajo doméstico, las aspiraciones de consumo socialmente construidas, la estructura de distribución y redistribución de la renta, los cambios familiares indicados, así como los demográficos (alargamiento de la vida y reducción del período de crianza de los hijos), hacen muy costoso y poco atractivo el modelo tradicional de familia, en contra de las supuestas ventajas derivadas de la especialización dentro del espacio doméstico fundamentadas teóricamente desde la economía por Gary Becker en los años sesenta y desde la sociología por Talcott Parsons en los cincuenta. Una familia en la que ambos trabajan dispone de más renta, imprescindible para garantizar los niveles de consumo que hoy se consideran necesarios; además es

un importante seguro de desempleo en un mercado de trabajo altamente flexible.

Desde el punto de vista macrosocial, es necesario garantizar la motivación para la maternidad y tratar de asegurar el reemplazo generacional. Si se repasa la literatura de la Unión Europea y de la OCDE puede observarse que una de las preocupaciones subyacentes respecto al futuro desarrollo económico de las economías industriales avanzadas y a las consecuencias del envejecimiento de la población y de la caída de la natalidad es la falta de mano de obra suficiente. En este marco, la política de conciliación se concibe no sólo como una fórmula para evitar la discriminación en razón del género, sino también como una vía para garantizar mano de obra suficiente en el futuro.

Los argumentos a favor de la promoción de la conciliación pueden fundamentarse también en los intereses y derechos de los niños. Éstos tienen derecho a su promoción social, así como a un mínimo vital, para lo cual necesitan que sus familias tengan unos niveles de renta suficientes. La pobreza infantil es un hecho en la UE y en España en particular. Según estimaciones de la UE, un 24% de los niños españoles (un 20% de media europea) vivía a mediados de los años noventa por debajo del umbral de la pobreza. Aunque el alcance de la pobreza infantil depende en buena medida del sistema de redistribución de la renta y de la protección social a la familia, en los países donde es mayor la proporción de empleo femenino, el nivel de pobreza infantil es menor. Por tanto, el trabajo de ambos padres es en la mayor parte de los casos necesario para mantener unos ingresos familiares adecuados. Por otro lado, los niños tienen no sólo el derecho sino también la necesidad de una dedicación suficiente en tiempo y atención por parte de sus padres. El cumplimiento de ambos sólo puede lograrse satisfactoriamente si los padres pueden conciliar sus obligaciones familiares y laborales y se acaba con la cultura de las jornadas laborales excesivamente prolongadas.

En cuanto a la rentabilidad del trabajador, los empleadores también se ven potencialmente perjudicados por los efectos negativos de las dificultades de la conciliación: no se cumplen los horarios al llegar tarde o salir antes de tiempo; se produce un mayor grado de absentismo laboral; aumenta la rotación del personal laboral, elevando los costes de selección y formación; afecta negativamente a la productividad de los trabajadores, pues el aumento del estrés asociado a esta situación redundaría en un incremento de errores y tiempo perdido, falta de concentración e incluso bajas por enfermedad. Y no sólo repercute negativamente en el trabajo de las mujeres, sino también en el de los hombres. Por el contrario, cuando la empresa facilita la conciliación, no sólo se incrementa la productividad, sino que también se produce una mayor motivación y lealtad de los trabajadores, además de mejorar la imagen social de la empresa.



## 2.2 Las características básicas del problema

Una vez analizados los factores que han propiciado la emergencia de este problema y la irreversibilidad de los procesos sociales que lo sustentan, procede considerar sus características básicas. En primer lugar, hay que señalar que más que de un problema se trata de un desafío de adaptación tanto para las familias como para la estructura social en la que éstas se insertan. Hablamos de familias y no de mujeres, pues aunque son éstas quienes asumen mayormente, cuando no en exclusiva, las responsabilidades familiares, la adaptación al desafío de la conciliación no compete sólo a las mujeres sino también a los hombres.

La capacidad de las familias de compatibilizar la vida familiar y la vida laboral depende del tiempo que deben invertir en el cuidado familiar, en el trabajo extradoméstico y de los recursos de tiempo que pueden movilizar para evitar los solapamientos en las demandas cruzadas (cuadro 1).

Por lo que se refiere al tiempo de cuidado, éste es muy diferente según se trate de un niño pequeño (que requiere un cuidado y supervisión continuado, que va disminuyendo de forma no uniforme a medida que el niño va ganando en autonomía con la edad) o de un adulto dependiente (en cuyo caso la dedicación requerida es muy variable en función del grado de dependencia y de su evolución). Hasta hace poco se consideraba que la conciliación era un problema que afectaba fundamentalmente cuando los niños eran pequeños y se daba implícitamente por supuesto que a partir de los tres años, cuando estaban escolarizados, ya no existían dificultades. La con-

**Cuadro 1 – Esquema de demandas y recursos de tiempo para la conciliación de la vida familiar y la vida laboral**



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

ciliación en el caso de cuidado de adultos dependientes por parte de las familias apenas si ha recibido atención, aunque, en un contexto como el actual, de envejecimiento de la población y de redefinición de las responsabilidades del Estado de Bienestar, ha empezado a reconocerse la necesidad de incluir medidas en tal sentido. No obstante, dado que hay muchas más familias que cuidan y atienden a niños que familias que se encargan de adultos dependientes, el primer caso goza de mayor prioridad política, aunque con los cambios arriba esbozados el segundo esté adquiriendo una creciente relevancia social.

Por otro lado, la capacidad de adaptación depende igualmente de las características de la demanda de tiempo de trabajo, que está condicionada, en primer término, por la duración de la jornada laboral, pero también decisivamente por su ordenación en el tiempo. La existencia de jornada continua, partida o irregular, la duración de la pausa para comer, la distancia entre el centro de trabajo, el centro escolar y el hogar, las alteraciones en el horario estándar (cada vez más frecuentes dada la flexibilización de los procesos productivos, bien sea alargando la jornada, incluyendo fines de semana o mediante rotaciones), etc., condicionan decisivamente los equilibrios logrados por las familias.

Dado el solapamiento de horarios, la capacidad de adaptación depende de los recursos de los que se dispone, bien para ganar tiempo propio (reducción de jornada, excedencias temporales del trabajo, organización de los tiempos entre los cónyuges), bien para disponer de tiempos de terceras personas (instituciones, servicios remunerados de terceras personas o ayudas de las redes de solidaridad –familiares, vecinos o amigos–). La ganancia de tiempo propio de cuidado se obtiene fundamentalmente reduciendo las demandas de tiempo de trabajo, lo que típicamente sucede gracias a los mecanismos introducidos por la legislación (política de permisos y excedencias) y/o introducidos o ampliados por las propias empresas (posibilidad de reducir temporalmente la duración de la jornada de trabajo o flexibilidad horaria). La búsqueda de un trabajo a tiempo parcial y/o la cooperación entre los cónyuges, asumiendo los hombres su responsabilidad, también permiten ganar tiempo propio.

Estas estrategias son, no obstante, por definición, insuficientes y las familias tienen que adquirir tiempo de cuidado ajeno. En el caso del cuidado de niños, éste se obtiene, en primer término, a través del sistema educativo, que ha ido adelantando cada vez más el período de escolarización desde los 6 hasta los 3 años de edad. Los horarios de la escuela, sin embargo, no coinciden con los laborales en muchas ocasiones, además de no resolver el período de 0 a 3 años. Para adquirir tiempo de cuidado en aquellos casos en los que la escuela no los cubre, las familias cuentan bien con la solidaridad propia del sistema de parentesco (fundamentalmente los abuelos), bien con los servicios que compran en el mercado (guarderías, asis-

tentas, actividades extraescolares, campamentos, etc.). Depende, por tanto, de la disponibilidad de la red de parentesco, de las preferencias de las familias y de la renta disponible.

No se intenta en este epígrafe abordar cómo resuelven las familias las demandas contradictorias de tiempos, sino evidenciar que todos estos condicionamientos hacen que las situaciones y estrategias de conciliación sean extremadamente variables, tanto entre distintos tipos de familias como dentro de una familia a lo largo del tiempo, lo que hace muy difícil sistematizar la definición del problema de la conciliación. Y aunque las familias tengan una determinada organización del tiempo y de los recursos, este equilibrio puede romperse fácilmente por la aparición de situaciones extraordinarias, previsibles (festividades escolares, viajes de trabajo programados, etc.) o imprevisibles (enfermedades, reuniones, horas extraordinarias, etc.), que plantean importantes desafíos que no siempre pueden ser resueltos satisfactoriamente, con los costes que generan tanto para los miembros de la familia como para las empresas.

Para hacer frente a los desafíos que representa la conciliación de la vida familiar y la vida laboral es necesario, por tanto, que las familias puedan contar con una panoplia amplia de recursos que puedan utilizar según las circunstancias, sin que ello se traduzca en costes excesivos (económicos, profesionales) ni genere demasiadas tensiones sobre la dinámica familiar o sobre las obligaciones laborales. Además de estos recursos, es preciso crear también un entorno social favorable a la conciliación. Es necesario que se reconozca de forma efectiva que la asunción de responsabilidades familiares no es sólo un asunto privado, sino que tiene una rentabilidad social incuestionable y que no puede ser causa de discriminación económica, social o laboral. En este sentido, es fundamental que los hombres hagan suyo el problema a través de una implicación igualitaria en la asunción de responsabilidades familiares. Es imprescindible que el cambio en los roles de género de los hombres se acompañe al cambio en los de las mujeres.

¿Cuál es el alcance del problema en España? Es obvio que no puede darse una respuesta sencilla a esta cuestión, ni para nuestro país ni para ningún otro. No obstante, se han desarrollado distintas estrategias para tratar de dar cuenta de la trascendencia y características del problema. La más habitual consiste en analizar los distintos recursos disponibles en el plano legal, así como los desarrollados por las propias empresas. La existencia de determinados recursos externos a la familia para la conciliación no prejuzga, sin embargo, que se haga amplio uso de los mismos; tampoco proporciona información sobre cómo logran las familias conciliar ambos tipos de obligaciones ni en qué casos ha tenido que abandonar la mujer el mercado de trabajo para hacer frente al cuidado de miembros de la familia.

En este sentido, el análisis de los recursos extrafamiliares sólo muestra una parte del problema. Para tener una visión completa del mismo hay que abordarlo desde otras aproximaciones complementarias. Una ha sido considerar la tasa de empleo de las mujeres que son madres, y particularmente de las que son madres de niños en edad preescolar, como indicador de las dificultades de la conciliación. Este recurso ha sido utilizado, por ejemplo, por la OCDE<sup>6</sup> y la UE en el marco de sus funciones de promoción del empleo y del bienestar de la población. Una baja tasa de empleo de las mujeres en estas circunstancias estaría asociada (además de con la persistencia de modelos tradicionales de familia) con las dificultades para conciliar trabajo y vida familiar. Este enfoque puede resultar satisfactorio en los países con bajas tasas y períodos cortos de desempleo, pero inadecuado en los que no se dan estas circunstancias: en casos como España, donde hay escasez histórica de puestos de trabajo y la tasa de desempleo femenino y juvenil no sólo es muy alta, sino que predomina el paro de larga duración, lo que se traduce en una extendida desincentivación a buscar trabajo, sobre todo entre las mujeres con menor cualificación profesional. Por tanto, la tasa de empleo femenino en los años de crianza de los hijos no proporciona en el caso español una imagen adecuada de las dificultades de conciliación.

Otra de las aproximaciones que se han utilizado son las encuestas a la población. Los propios afectados son quienes mejor pueden indicar cuáles son sus dificultades, qué uso hacen de los mecanismos disponibles y cuáles son sus preferencias, tanto sobre las condiciones laborales como sobre el tipo de recursos que necesitan. No obstante, las encuestas hay que interpretarlas con cautela, pues las respuestas no sólo dependen de la formulación de las preguntas, sino que las demandas de las familias no son siempre claras y coherentes. Así, por ejemplo, es habitual querer trabajar menos horas pero no desear un trabajo a tiempo parcial o considerar que hacen falta guarderías pero preferir el cuidado de los abuelos.

A continuación se exponen los resultados de dos encuestas sobre las dificultades y estrategias de conciliación publicadas en 2003: una por la Comunidad de Madrid<sup>7</sup> y otra por la Generalitat de Catalunya<sup>8</sup>. Aunque los datos se refieren a dos comunidades autónomas, y no son extrapolables al resto de comunidades ni a los municipios de menor tamaño, sirven para ilustrar que se trata de un problema ampliamente extendido que tiene efectos negativos no sólo sobre la dinámica familiar, sino también en la esfera del trabajo.

---

<sup>6</sup> OCDE, *Perspectivas de empleo 2001*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001.

<sup>7</sup> Meil, G. y Vara, M. J., *Necesidades y recursos para conciliar la vida familiar y profesional en la Comunidad de Madrid*, Dirección General de la Mujer, Consejería de Trabajo, Comunidad de Madrid, Madrid, 2003 (distribuido gratuitamente).

<sup>8</sup> Chinchilla, N. y Poelmans, S., *Dues professions i una família*, Departament de Benestar i Família, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2003.

Según los resultados de la encuesta madrileña, la mitad de los entrevistados (55%) consideraba que tenía muchos o bastantes problemas para conciliar ambas obligaciones, proporción no muy diferente de la obtenida en la encuesta catalana (un 41% está muy o bastante de acuerdo y un 19% no está ni de acuerdo ni en desacuerdo en que tienen un conflicto entre ambas obligaciones). Las diferencias por sexo son significativas, pero los hombres también se ven afectados. Así, en la encuesta madrileña, aunque el porcentaje de mujeres entrevistadas que afirman tener muchos problemas (21%) prácticamente duplica al de los hombres (11%), no hay diferencias si se considera junto con quienes dicen sufrir algunos problemas. Por tanto, aunque las mujeres son quienes recurren a los permisos por motivos familiares, trabajan eventualmente a tiempo parcial y se ocupan en mucha mayor medida del cuidado y atención de los hijos, el problema de la conciliación no es exclusivo de ellas, ni en el plano normativo ni en la realidad vivida por los entrevistados.

Las dificultades para la conciliación se traducen en conflictos conyugales y en una disminución de la calidad de vida de todos los miembros implicados e incluso de la propia salud de la mujer (estrés, dolor de cabeza, depresiones, etc.), pero sus efectos negativos se extienden también a la esfera del trabajo. Según la encuesta catalana, entre un 11% y un 25% de los entrevistados reconoce que las tensiones y ansiedades familiares debilitan con frecuencia su capacidad para trabajar y entre el 8% y el 17% afirma que tiene dificultades para concentrarse como consecuencia de los problemas de conciliación. Por otra parte, y según la encuesta madrileña, al menos una de cada cuatro mujeres y uno de cada cinco hombres declara haber llegado tarde durante el último trimestre, haber tenido que salir antes o faltar al trabajo por motivos familiares (tabla 3). Estas situaciones no son excepcionales, sino que, al responder a un problema estructural de fondo, tienden a repetirse. De hecho, según un estudio realizado para el Instituto de la Mujer entre empresarios de la Comunidad Valenciana<sup>9</sup>, tras la enfermedad común, la maternidad y las responsabilidades familiares aparecen como las principales causas de absentismo laboral entre las mujeres.

Hay que destacar que los problemas de conciliación dependen, sobre todo, de la edad del más pequeño de los hijos (gráfico 3) más que de su número<sup>10</sup>. Además, estos problemas no acaban cuando el benjamín de la familia entra en el colegio, por lo que la política de conciliación no puede

---

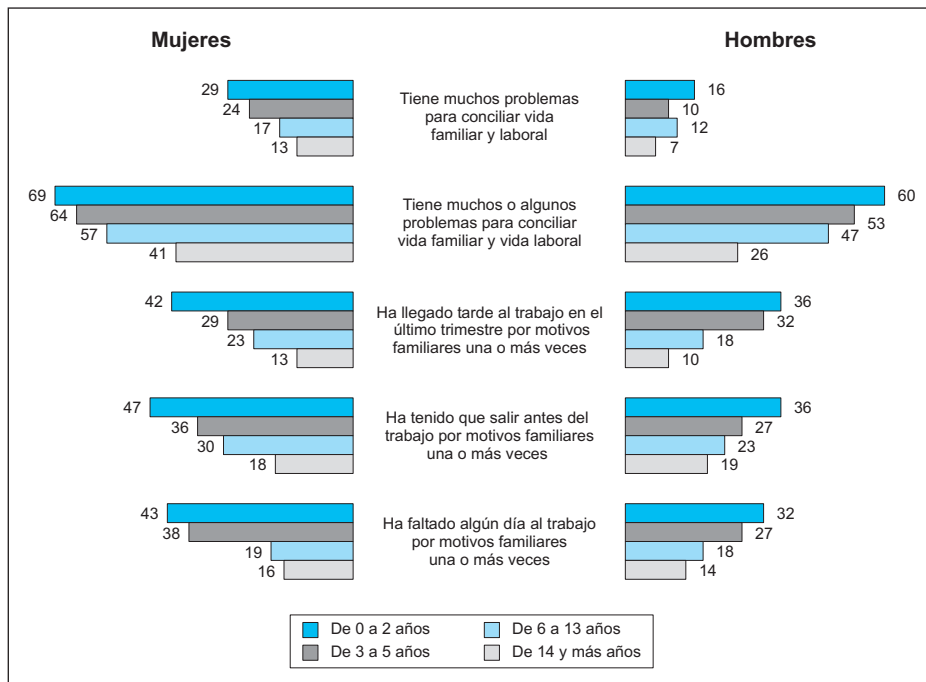
<sup>9</sup> Price Waterhouse, *Estudio sociológico: planteamiento general y estudio para la Comunidad Valenciana*, Instituto de la Mujer, 1997, mimeografiado.

<sup>10</sup> Como se ha expuesto ya, las mujeres con un mayor número de hijos tienden con más frecuencia a abandonar el trabajo extradoméstico, por lo que solamente siguen ocupadas quienes pueden conciliar vida familiar y vida laboral.

**Tabla 3 – Efectos de los problemas de la conciliación de la vida familiar y la vida laboral sobre el cumplimiento de las obligaciones laborales. En porcentaje. 2003**

	Mujeres				Hombres			
	No	Una vez	Más veces	Total	No	Una vez	Más veces	Total
Ha llegado tarde al trabajo en el último trimestre por motivos familiares	72	7	20	99	77	8	14	99
Ha tenido que salir antes del trabajo por motivos familiares	66	9	24	99	73	9	18	100
Ha faltado algún día al trabajo por motivos familiares	71	9	20	100	76	10	13	99

**Fuente:** Meil, G. y Vara, M. J., "Encuesta de conciliación de vida familiar y vida laboral en la Comunidad de Madrid, marzo 2003", en Dirección General de la Mujer, Consejería de Trabajo, Comunidad de Madrid, *Necesidades y recursos para conciliar la vida familiar y profesional en la Comunidad de Madrid*, Madrid, 2003.

**Gráfico 3 – Problemas de conciliación según el sexo del entrevistado y la edad del hijo menor. En porcentaje. 2003**

**Nota:** La diferencia hasta 100 de cada uno de los valores es la proporción de los que señalan la situación contraria a la que se describe.

**Fuente:** Meil, G. y Vara, M. J., "Encuesta de conciliación de vida familiar y vida laboral en la Comunidad de Madrid, marzo 2003", en Dirección General de la Mujer, Consejería de Trabajo, Comunidad de Madrid, *Necesidades y recursos para conciliar la vida familiar y profesional en la Comunidad de Madrid*, Madrid, 2003.

centrarse sólo en facilitar tiempo de cuidado para el tramo de edad de 0 a 3 años. Los horarios laborales también inciden de forma directa en la gravedad del problema. Cuando ambos cónyuges trabajan a tiempo completo y, además, con jornada partida, el problema de la conciliación es especialmente grave, disminuyendo cuanto más tarde tengan que salir los padres a trabajar y cuanto antes vuelvan al hogar.

### **3. Actores y recursos**

#### *3.1 El Estado*

Los recursos para la conciliación pueden clasificarse en tres grandes grupos: recursos facilitados por el Estado, recursos ofrecidos por las empresas y recursos familiares. Los primeros, a su vez, pueden clasificarse en: servicios relacionados con el cuidado de las personas dependientes y política de regulación de los tiempos de trabajo, en particular los permisos laborales por motivos familiares.

#### **Servicios relacionados con el cuidado de los niños**

Aunque los problemas de conciliación no se plantean sólo para el cuidado de los niños, centraremos la atención en este caso y no desde un punto de vista educativo<sup>11</sup>, sino en relación con el tema que nos ocupa. Si bien se ha producido un adelanto generalizado en la escolarización de los niños, de forma que más de un 90% de los que tienen entre 3 y 5 años (aunque con apreciables diferencias regionales) y el 100% de los niños de 6 a 16 años están escolarizados, y la discusión se centra en si se debe prolongar la Educación Infantil al tramo de 0 a 2 años, hay que señalar nuevamente que los problemas de conciliación no se terminan con la escolarización de los niños. Los horarios de los colegios plantean muchos problemas de conciliación, pues en la inmensa mayoría de los casos no están armonizados con los horarios laborales; además, el calendario escolar es diferente al laboral. A pesar de que en muchos centros existen servicios de acogida antes y después del horario escolar y se han generalizado los comedores escolares, lo que facilita enormemente la compatibilidad de responsabilidades a los padres, en muchos casos los horarios laborales son difícilmente armonizables con los escolares.

Así, en la encuesta de conciliación de la Comunidad de Madrid, un 11% de los encuestados señalaba que el horario del colegio le planteaba

---

<sup>11</sup> Véase Fundación Encuentro. CECS, "Descentralización de la educación en el Estado autonómico" y "Descentralización y servicios de bienestar", *Informe España 2002*, Madrid, 2002.

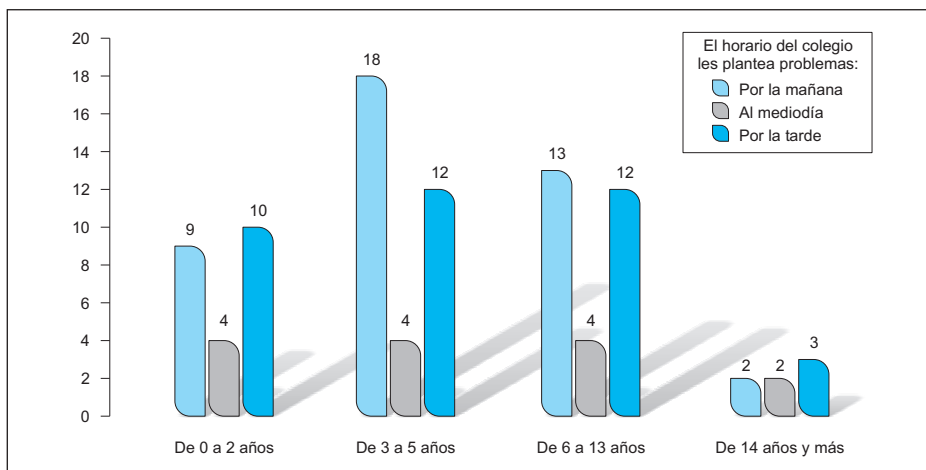
problemas por la mañana y un 10% afirmaba que tenía dificultades por la tarde; la proporción de los que tenían problemas al mediodía era pequeña (3%), pero no insignificante, en buena medida porque los niños comen en el colegio (77% cuando el menor tiene entre 3 y 5 años y 58% cuando tiene entre 6 y 13 años).

Como puede verse en el gráfico 4, en el que se encuentran desagregadas las respuestas en función de la edad del hijo mayor (quien puede sustituir a los padres en las tareas de acompañamiento y recogida del colegio), las dificultades que tienen los padres con el horario del colegio son más frecuentes cuando los niños están escolarizados que cuando van a una guardería, disminuyendo a medida que van haciéndose mayores y ganan en autonomía. Así, uno de cada tres padres con un hijo entre 3 y 5 años y algo más de uno de cada cuatro con hijos entre 6 y 13 años tiene dificultades con el horario escolar.

En la encuesta catalana también aparece la incompatibilidad de horarios escolares y laborales como uno de los principales motivos para el conflicto entre las obligaciones familiares y laborales, ya que un 57% de los entrevistados la consideraba la causa principal del problema de la conciliación.

Durante los últimos años se ha cuestionado la duración y estructura temporal de la jornada escolar. Se ha abogado por una reducción del tiempo que los niños pasan en el colegio, concentrándolo por las mañanas, como se hace ya en los meses de junio y septiembre. Esta opción agravaría el pro-

**Gráfico 4 – Dificultades que plantea el horario del colegio o guardería según la edad del hijo mayor. Multirrespuesta. En porcentaje. 2003**



**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Meil, G. y Vara, M. J., "Encuesta de conciliación de vida familiar y vida laboral en la Comunidad de Madrid, marzo 2003", en Dirección General de la Mujer, Consejería de Trabajo, Comunidad de Madrid, *Necesidades y recursos para conciliar la vida familiar y profesional en la Comunidad de Madrid*, Madrid, 2003.



blema, salvo que los horarios laborales siguieran la misma pauta. Dado que éste no es el modelo dominante, los centros escolares no pueden pasar por alto las transformaciones sociales que estamos analizando y que ponen claramente de relieve que cada vez una mayor proporción de padres y madres trabajan a jornada completa al tiempo que crían y educan a sus hijos.

En el segundo ciclo de la Educación Infantil (3 a 5 años) se han producido importantes avances en los últimos años, pues ha aumentado la tasa bruta de escolarización del 66,1% en el curso 1984/85 al 96,5% en el curso 2000/01 y los poderes públicos han asumido su financiación. Sin embargo, no cabe afirmar lo mismo respecto al primer ciclo (0 a 2 años). En este caso, la tasa bruta de escolarización es baja (9,9% en el curso 2000/01) y, además, presenta múltiples problemas, como argumentamos en nuestro *Informe España 2002*. Así, el objetivo de convertir las antiguas “guarderías” en centros de educación y de iniciación del aprendizaje, esto es, en escuelas infantiles, establecido en 1990 por la LOGSE y reforzado por la Recomendación 92/421 del Consejo de Ministros de la UE sobre el cuidado de niños, continúa siendo más una expresión de buenos deseos que una realidad.

Esta valoración no es exclusivamente nuestra ni se refiere únicamente a España. El Informe anual correspondiente a 2002 sobre la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al de las Regiones reconoce: “Aunque cada vez son más los Estados miembros que aplican nuevas medidas, como las consistentes en objetivos cuantitativos y plazos para mejorar las instalaciones de guardería, todavía no existen suficientes servicios de calidad y asequibles, que puedan satisfacer la demanda o alcanzar los objetivos fijados en Barcelona”.

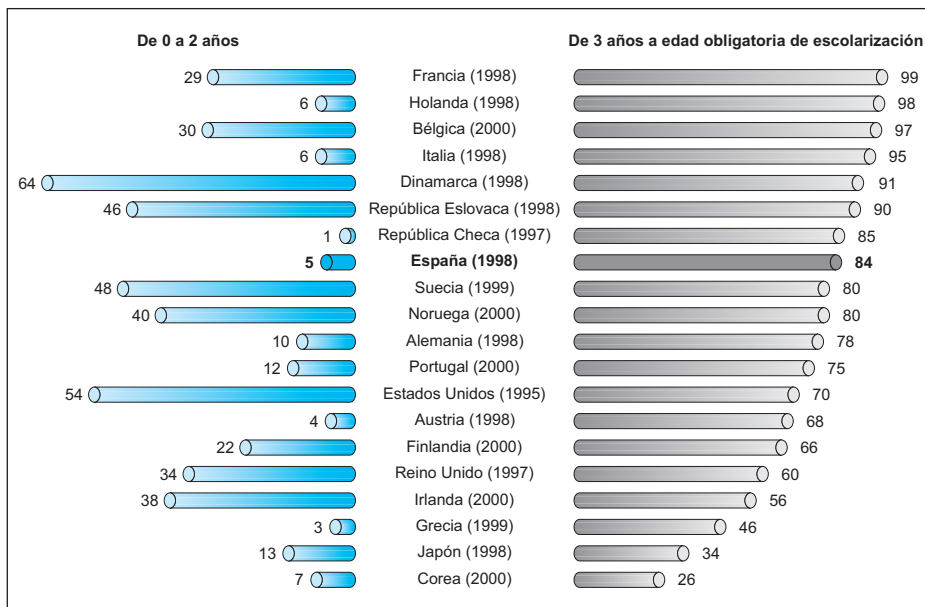
Volviendo al caso español, aunque la oferta pública ha pasado de ser alrededor de un tercio a comienzos de los años noventa a casi la mitad en la actualidad, la oferta de plazas sigue estando dominada por el sector privado, con importantes problemas en la calidad del servicio prestado. Uno de ellos es el elevado coste de este tipo de centros, que a diferencia de los colegios, sólo puede admitir a un número pequeño de niños. Además de los problemas de calidad, la oferta está muy desigualmente distribuida, ya que se concentra en determinadas regiones y núcleos poblacionales. Así, la tasa bruta de escolarización oscila entre el 1% en Andalucía y Extremadura y el 28% en Cataluña.

Con respecto a otros países desarrollados, mientras que la tasa de escolarización del segundo ciclo de la Educación Infantil está entre las más altas de la OCDE y de la UE, con pocas diferencias de unos países a otros, muy distinta es la situación en el primer ciclo. En este tramo, la tasa de escolarización española está entre las más bajas. Aunque puedan existir dudas sobre la forma en la que se han obtenido los datos y lo que reflejan (las cifras españolas no coinciden plenamente y, según se especifica en las

fuentes, se incluyen en el cómputo, además de las “guarderías”, otras modalidades como madres que cuidan hijos de otras personas a cambio de un salario y están registradas en los ayuntamientos, entre otras, pero no “chicas”, mayoritariamente en la economía sumergida, que cumplen el mismo cometido pero en casa del propio niño), hay marcadas diferencias entre unos países y otros. Las tasas de escolarización son muy altas en Dinamarca, Estados Unidos y Suecia, situándose cerca o por encima del 50% (gráfico 5). En España, Austria, Grecia, Italia y Holanda la cobertura es muy baja. Estas tasas no se refieren, además, sólo a servicios de cuidado públicamente financiados, sino también a los pagados por las propias familias, siendo el modelo de financiación elegido muy heterogéneo: en los países escandinavos es mayoritariamente público y lo contrario sucede en Estados Unidos, Reino Unido, Irlanda y Holanda. Esta baja tasa de escolarización no se corresponde, sin embargo, con las demandas sociales que en tal sentido se formulan.

Así, a raíz de la aprobación de la Ley de conciliación de vida familiar y vida laboral en 1999, el preceptivo informe previo del Consejo Eco-

**Gráfico 5 – Proporción de niños que se encuentran en centros "institucionalizados"(\*) de atención y cuidado según la edad**



(\*) Servicios colectivos en centros concebidos para cuidar a los niños (guarderías, jardines de infancia), organizados a veces dentro del sistema educativo; los centros de educación especial, incluidos los que prestan servicios especializados como el cuidado de niños incapacitados; los servicios que suministran personas que cuidan en su propio hogar a uno o más niños; y los servicios que proporcionan personas que no son miembros de la familia, pero que suelen vivir con ella.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Perspectivas del empleo 2001*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001.

nómico y Social del borrador de la ley sostenía la necesidad de desarrollar el sistema de Educación Infantil: "Debe señalarse que actuar sólo desde las reformas legales que afecten a la relación laboral es insuficiente y que, incluso en determinados casos, un exceso de protección pudiera tener efectos indeseados sobre la efectiva Igualdad de Oportunidades de hombres y mujeres [...]. Complemento necesario para que la conciliación de la vida laboral y familiar pueda efectivamente producirse es promover la creación de servicios de atención a las personas"<sup>12</sup>. En la misma dirección se manifestaron los sindicatos. En la pasada campaña electoral también se escucharon múltiples demandas en tal sentido por parte de los partidos políticos en la oposición. Pero no sólo los agentes sociales consideran necesaria una ampliación de la oferta educativa a estos grupos de edad, también entre la población en su conjunto y entre los padres implicados existe una demanda generalizada en tal sentido, sobre todo tras la agri dulce experiencia con el servicio doméstico destinado al cuidado de niños de estas edades en el hogar por parte de muchas familias.

En la encuesta de la Comunidad de Madrid, cuando se preguntó a los entrevistados por las tres medidas que consideraban más importantes para promover la conciliación, la respuesta más frecuente fue la de ampliar los servicios de cuidado de niños (casi la mitad la señaló como la más importante de todas y tres de cada cuatro la situaron entre las tres más importantes). Aunque, como quedó patente en el *Informe España 2002*, la familia cumple un papel muy importante en el cuidado de los niños, las preferencias por el cuidado institucionalizado en centros educativos están creciendo. Así, según una encuesta reciente del CIS<sup>13</sup>, un 48% de los entrevistados mayores de 18 años consideraba que "es mejor que los niños vayan a una guardería o los cuide una chica en casa, antes que recurrir a los abuelos u otros familiares"; este porcentaje se eleva al 53% de los entrevistados de ambos sexos entre 30 y 39 años, que son los potencialmente más afectados.

La Unión Europea, por su parte, también se ha manifestado en el mismo sentido. Así, como continuación del objetivo fijado en la Cumbre de Lisboa de 2000 de lograr una tasa de empleo femenino global del 70% en el año 2010, en la Cumbre de Barcelona se acordó que en idéntica fecha todos los Estados miembros deberían ofrecer como mínimo una cobertura del 90% en el tramo de edad entre los tres años y la edad de escolarización y al menos un 33% para los menores de dicha edad. Esta oferta, además, de acuerdo con recomendaciones anteriores, debía reunir unos requisitos mínimos en cuanto a objetivos y principios. Concretamente, los servicios de cuidado de niños han de ser asequibles, flexibles, diversos y

---

<sup>12</sup> Véase *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Asuntos Sociales*, n. 19, número extraordinario sobre conciliación de la vida familiar y laboral, 1999, p. 193.

<sup>13</sup> CIS, *Estudio 2.481*, 2003, en [www.cis.es](http://www.cis.es).

coherentes, además de combinar el aspecto pedagógico con el del cuidado; deben estar disponibles tanto en el ámbito urbano como en el rural para todos los niños, incluidos aquellos con necesidades especiales; deben responder a las necesidades de los padres; y debe garantizarse una formación básica y continuada del personal dedicado al cuidado profesional de los niños.

Como puede observarse, entre estas recomendaciones no figura la forma de financiación de los servicios, aspecto éste que se deja a libre determinación de los Estados, ni se especifica la cualificación profesional exigida a los trabajadores (mayormente mujeres) que asumen estas funciones (algo muy relevante en el modelo de servicios de la madre que cuida de otros niños que no son sus hijos, ampliamente extendido en los países centroeuropeos). En este sentido, los poderes públicos tienen que tomar medidas con el fin de garantizar el cumplimiento de estos objetivos mínimos. La cuestión de mayor trascendencia que se plantea es la de a quién corresponde su financiación, garantizando la oferta de servicios con arreglo a los criterios de calidad y accesibilidad arriba indicados.

El Gobierno, dentro de la estrategia de promoción de la conciliación de vida familiar y vida laboral, se ha comprometido en el Plan Integral de Apoyo a la Familia (2001) a “incrementar los servicios de atención a la primera infancia en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, con el fin de ampliar las redes de servicios que faciliten la conciliación y extender gradualmente la oferta de plazas públicas para niños y niñas menores de 3 años hasta cubrir la demanda existente”. Esta formulación no implica la gratuidad de este ciclo; así ocurrió también con el adelanto voluntario de la escolarización desde los 6 hasta los 3 años con la LOGSE, hasta que recientemente los poderes públicos han asumido la gratuidad de este nivel. Este objetivo tampoco compromete al Gobierno a que la demanda tenga que ser cubierta íntegramente por servicios de titularidad pública. No obstante, como hemos indicado, la importancia de la oferta pública ha ido creciendo a lo largo de los últimos años, con lo que ha aumentado la calidad de los servicios prestados. Sin embargo, el que los servicios de atención a la primera infancia se oferten desde un centro de titularidad pública no implica necesariamente su gratuidad, sino que es habitual que haya una contribución por parte de las familias en función de su renta.

Admitiendo que en una economía mixta debe dejarse espacio para la iniciativa privada y ésta no necesariamente tiene por qué prestar servicios de mala calidad en este ámbito, esto no debe significar que todos los costes tengan que ser asumidos íntegramente por los padres. Como argumentamos en el *Informe España 1998*, los costes de crianza de los hijos recaen casi por completo sobre las familias. A diferencia de lo que sucede en la mayor parte de los países de UE, las prestaciones sociales (tanto las de

la Seguridad Social como las deducciones fiscales) que se reciben por este motivo en España son extremadamente bajas. La introducción de una deducción por maternidad con un máximo de 1.200 euros hasta los tres años en 2003 para las madres que estén cotizando a la Seguridad Social palia en parte estas deficiencias. Sin embargo, resulta incomprensible e inadmisibles que en el IRPF no se consideren los gastos de “guardería” como deducibles de los ingresos por trabajo (asalariado o profesional) cuando es evidente que sin esos gastos no hay ingresos. Es extremadamente irónico, y muy ilustrativo, que las empresas puedan computar como gastos las “comidas de empresa” y una familia (madre y/o padre) no pueda deducirse íntegramente lo que paga por guardería, cuando es un gasto de producción evidente.

### **Política de permisos por motivos familiares**

□ *De la protección a la maternidad a la conciliación de vida familiar y vida laboral.* La regulación legal de los tiempos de trabajo y la introducción de permisos relacionados con la maternidad tienen una larga tradición. Así, el denominado seguro de maternidad, aprobado durante la Dictadura del General Primo de Rivera, forma parte de los antecedentes más remotos de nuestro sistema de Seguridad Social. Su introducción no estuvo directamente marcada por la voluntad de conciliar vida familiar y vida laboral, pero sí estaba destinado a proteger y garantizar socialmente determinados derechos a las madres trabajadoras y a sus hijos. El desarrollo de instrumentos que van más allá del permiso de maternidad y sientan así las primeras bases (muy insuficientes todavía) de una política de conciliación aparecen con la aprobación del Estatuto de los Trabajadores y la Ley 8/1980. Varias han sido las modificaciones y ampliaciones posteriores de esta legislación, destacando las leyes 3/1989, 4/1995 y, sobre todo, 39/1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras (cuadro 2). Esta última ley ha introducido importantes modificaciones, pues amplía, por un lado, la protección y los permisos en los casos de presencia de hijos menores a cargo y, por otro, la aplicación de algunos de estos permisos a los casos de cuidado y atención de parientes hasta segundo grado. Las principales medidas en relación con el cuidado de los hijos son las siguientes:

- Se ha ampliado la posibilidad de obtener dos días de permiso retribuido (ampliables a cuatro si requiere desplazamiento) no sólo en los casos de nacimiento, enfermedad grave y fallecimiento de parientes hasta segundo grado, sino (y en esto consiste la novedad) también en los de accidente y hospitalización. Además, se ha establecido el derecho a un permiso retribuido para exámenes prenatales y preparación al parto, por el tiempo indispensable para ello cuando tengan que ser realizados dentro de la jornada de trabajo.

**Cuadro 2 – Reformas de los permisos para el cuidado de niños desde 1980 a 1999**

<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ampliación de la cobertura, al incluir en 1989 los hijos adoptados y en 1999 el cuidado de familiares dependientes y extender el permiso de maternidad hasta 16 semanas y el de excedencia hasta los tres años.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Introducción de la posibilidad de que los hombres disfruten también de hasta cuatro semanas del permiso de maternidad, así como al derecho a pedir la excedencia por maternidad, aunque no se ha llegado a configurar un derecho de paternidad específico para los hombres.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aumento de las garantías de mantenimiento de la relación laboral al establecer el derecho a reserva del puesto de trabajo durante el primer año de excedencia y del vínculo laboral hasta los tres años y más recientemente al prohibir el despido a causa de la maternidad.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Reducción parcial de los costes derivados de los permisos, tanto para el trabajador como para el empresario:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Al configurar en 1995 el seguro de maternidad como una contingencia específica con derecho a un salario de sustitución del 100% en lugar del 75% de la Incapacidad Laboral Transitoria.</li> <li>• Al computar la excedencia del primer año como antigüedad a todos los efectos y como cotizado a efectos de la carrera de aseguramiento a la hora de calcular periodos de carencia o de cotización para el acceso a las prestaciones de la Seguridad Social.</li> <li>• Al exonerar a las empresas de las cotizaciones sociales de los contratos de sustitución (en régimen de interinidad) de las trabajadoras o trabajadores que hayan pedido excedencia por maternidad.</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La pérdida del sueldo por la utilización de la excedencia no encuentra compensación alguna, ni de forma directa a través de la Seguridad Social ni indirecta a través de los impuestos (salvo la lógica reducción del tipo impositivo aplicable por menor renta); esto sí sucede, sin embargo, aunque con restricciones, en otros países como Dinamarca o Alemania. En el caso de la reducción de jornada, puede considerarse que hay una compensación parcial de la reducción del salario con la introducción de la deducción por maternidad del IRPF en 2003.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

- Se introduce la suspensión del contrato con reserva de puesto de trabajo en los casos de asalariadas con riesgo durante el embarazo, dando derecho a un salario de sustitución del 75% de la base reguladora y sin que compute como permiso de maternidad antes del parto. Al mismo tiempo, se permite hacer contratos de interinidad con una bonificación del 100% de la cuota empresarial cuando se celebren con desempleados.

- Con relación al permiso de maternidad, se amplía en dos semanas por cada hijo adicional en los casos de parto múltiple y se flexibiliza la utilización por parte del padre del tiempo del permiso (se adelante hasta la sexta semana y puede utilizarse simultáneamente con la mujer). En los casos de adopción o acogimiento se amplía el límite temporal del permiso hasta 16 semanas, siempre que sea menor de 6 años.

- Se refuerza la protección frente a la rescisión del contrato de trabajo, introduciendo como nuevos supuestos en los que las ausencias no son computables como faltas que pueden dar lugar a despido por causas obje-

tivas la maternidad, el riesgo durante el embarazo y las enfermedades causadas por embarazo, parto o lactancia.

Junto a estas mejoras, una de las principales novedades introducidas por esta ley es la extensión de estos permisos al cuidado de familiares de hasta segundo grado que por razones de edad, accidente o enfermedad no puedan valerse por sí mismos y no desempeñen actividad retribuida. Los permisos que para el cuidado de familiares se han introducido son los siguientes:

- Dos días retribuidos por enfermedad grave, accidente, hospitalización y fallecimiento de parientes hasta segundo grado.
- Posibilidad de acogerse a la reducción de entre un tercio o media jornada laboral, con disminución proporcional del salario y de los derechos sociales que de ello se derivan.
- Excedencia en los mismos términos que por cuidado de niños, pero por un máximo de un año y no siendo de aplicación ni la bonificación del 100% de la cuota empresarial a los contratos de interinidad que se celebren con desempleados ni el cómputo a efectos de carrera de aseguramiento del tiempo que dure el permiso.

Con posterioridad a la Ley de conciliación se estableció en 2001 la posibilidad de disfrutar el permiso de maternidad a tiempo parcial a partir de la sexta semana de descanso tras el parto (o desde el inicio en el caso de adopción). La última medida de relevancia es la introducción (RD 23/2003) de una deducción por maternidad de hasta 1.200 euros anuales durante los tres primeros años del hijo (o tres años desde el momento de la adopción) de la cuota del IRPF para todas aquellas madres que coticen a la Seguridad Social, teniendo como límite para cada hijo el importe íntegro sin bonificaciones de las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad Social y Mutualidades devengadas en cada período impositivo con posterioridad al nacimiento o adopción del hijo. Dado que esta deducción puede obtenerse por adelantado, se conoce más popularmente como los 100 euros mensuales por maternidad.

Esta medida no tiene relación conceptual alguna con la conciliación y, de hecho, en la exposición de motivos de la ley no se hace referencia alguna a esta circunstancia, sino que su finalidad se concibe como “compensación de los costes sociales y laborales derivados de la maternidad”. A pesar de ello, guarda relación con los mecanismos de conciliación, pues puede considerarse una mejora de la prestación por maternidad y una compensación parcial por la disminución del salario cuando se pide la reducción de jornada (hasta el límite de las cotizaciones a la Seguridad Social). Pero también puede juzgarse que es una medida que va contra determinados mecanismos de la conciliación, como son las excedencias por motivos

familiares, dado que si no se cotiza a la Seguridad Social no se tiene derecho a la deducción por maternidad, por lo que la nueva legislación desincentiva las excedencias y fomenta la continuación del trabajo, sobre todo, a tiempo completo. Más aún, no puede interpretarse como una medida de fomento de la natalidad, sino como una medida de fomento del trabajo de las madres de hijos pequeños y como una penalización de la maternidad de aquellas madres que están en paro, de las que abandonan el trabajo remunerado ante la imposibilidad de compatibilizar vida familiar y vida laboral o sencillamente porque desean dedicarse en exclusiva al cuidado y atención de su familia.

En este sentido, quienes más lo pueden necesitar por tener menores ingresos son quienes por no “trabajar” (no cotizar a la Seguridad Social) no tienen derecho a este tipo de protección a la maternidad (ni a ningún otro equivalente porque no lo hay). Sólo si se paga previamente se tiene derecho a ello, como lo demuestra el hecho de que quienes tienen trabajos irregulares en el tiempo no pueden solicitar el pago adelantado (los 100 euros mensuales) y deben esperar a la liquidación del impuesto, esto es, a demostrar que han pagado antes. Por todo ello, esta medida no puede considerarse como una política de reducción de los costes para las familias derivados de los permisos para la conciliación. De hecho, los hombres que pudieran hacer uso de estos permisos no tendrían derecho a la deducción, salvo que tuvieran la tutela exclusiva del hijo.

Respecto a los países de nuestro entorno, las medidas existentes en España son relativamente amplias, pero no muy generosas (cuadro 3). Así, por lo que se refiere al permiso de maternidad, su duración es algo mayor que el mínimo que establece la directiva europea al respecto y el salario de sustitución también es mayor. Ahora bien, no es del todo infrecuente que otros países amplíen mucho más el permiso de maternidad, aunque también la remuneración tiende a disminuir cuando son muy largos. En relación con la excedencia por motivos familiares, no en todos los países se extiende más allá del primer año y tampoco en todos los casos hay salario de sustitución. Cuando hay prevista una compensación económica por este motivo, ésta disminuye con la duración o con el nivel de renta y no suele abarcar un período muy prolongado.

En términos generales, y atendiendo a la filosofía subyacente al conjunto de mecanismos destinados a facilitar la conciliación de la vida laboral y la vida familiar, pueden distinguirse cuatro orientaciones básicas<sup>14</sup>:

1. Las políticas destinadas a facilitar la libre elección entre la interrupción temporal de la biografía laboral y la voluntad de simultanear las obligaciones laborales y familiares, lo que supone el desarrollo tanto de los

---

<sup>14</sup> Véase Meil, G. e Iglesias de Ussel, J., *La política familiar en España*, Ariel, Barcelona, 2001.



Cuadro 3 – Permisos parentales en algunos países de la OCDE. 1999-2001

	Duración de la baja por maternidad (semanas)	Prestaciones por maternidad (% del sueldo o del salario medio)	Duración total de la baja por maternidad más la excedencia por cuidado de niños (semanas)
Alemania	14	100	162
Austria	16	100	112
Bélgica	15	77	67
Corea	8,5	100	60,5
Dinamarca	30	100	82
<b>España</b>	<b>16</b>	<b>100</b>	<b>164</b>
Estados Unidos	0	0	12
Finlandia	52	70	164
Francia	16	100	68
Grecia	16	50	42
Holanda	16	100	68
Irlanda	14	70	42
Italia	21,5	80	65,5
Japón	14	60	58
Noruega	42	100	116
Portugal	24,3	100	128,3
Reino Unido	18	44	44
República Checa	28	69	28
República Eslovaca	28	90	184
Suecia	64	63	85

Fuente: OCDE, *Perspectivas del empleo 2001*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001.

permisos parentales como de los servicios de guarda, al tiempo que se trata de reducir los costes para los implicados derivados de ambas opciones. Ésta sería la filosofía de la política practicada en Suecia o Finlandia, así como con matices en Francia, debido a la fuerte impronta natalista de la política familiar practicada en este país. Aunque con un permiso parental mucho más corto y, por tanto, obligando en mayor medida a la utilización de los servicios tempranos de cuidado preescolar, la política practicada en Dinamarca también podría ser adscrita dentro de esta filosofía.

2. Las políticas que intentan promover el cuidado de los niños en el hogar compensando parcialmente los costes derivados de esta opción y actuando en el ámbito de los servicios a partir de los 3 años. Éste es el caso de Alemania, donde no existen servicios públicamente financiados para niños de 0 a 3 años y donde la reducción de ingresos derivada del permi-

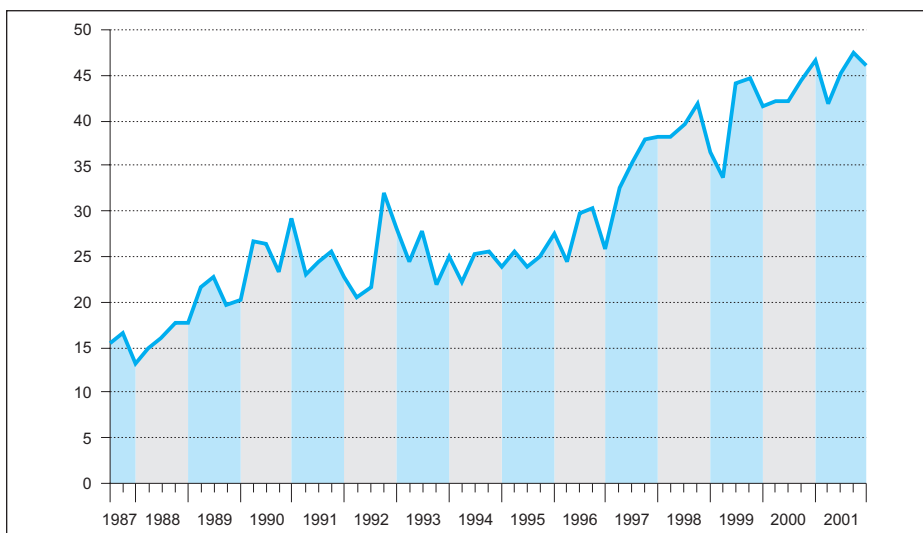
so parental puede compensarse parcialmente con las “prestaciones para la educación de los hijos”. También Austria estaría incluida en esta opción, aunque con matices.

3. Las políticas liberales no contemplan permisos parentales ni servicios públicamente financiados de guarda y cada cual debe asumir los costes derivados de las respectivas opciones. Así ocurre en Irlanda y Reino Unido, aunque las motivaciones subyacentes puedan ser diferentes en uno y otro caso.

4. Las políticas destinadas a facilitar el cuidado de los niños en casa en virtud de una política de permisos amplia, que tiende a garantizar el retorno al trabajo, pero privatizando los costes derivados del recurso a esta opción (no hay salarios de sustitución ni prestaciones familiares significativas) y con una escasa oferta de servicios de guarda públicamente financiados en el tramo de 0 a 3 años. En este modelo hay que encuadrar las medidas que se han ido desarrollando en España, si bien Portugal, Grecia y Holanda comparten este tipo de orientación hacia el problema de la conciliación.

□ *Permisos laborales en las estrategias de conciliación de vida familiar y vida laboral.* ¿Hasta qué punto utilizan las familias y, dada la división sexual del trabajo, en especial las mujeres estos recursos? Hasta que no se materialice el compromiso adquirido durante la presidencia francesa de la Unión Europea de publicar una serie de indicadores que midan el alcance de la utilización de los mecanismos introducidos por las políticas de conciliación, la información de la que se dispone para analizar el uso que se hace de los permisos es muy limitada y fragmentaria. La principal fuente de información que poseemos es la *Encuesta de Población Activa*, que sólo recoge el número de hombres y mujeres que disfrutaron de un permiso de maternidad en el momento de realizar la encuesta, así como los ocupados que trabajan a tiempo parcial y los motivos por lo que lo hacen, pero se carece de datos sobre quienes se han acogido específicamente a una reducción de jornada o a una excedencia por motivos familiares. Cabe encontrar mayor información, sin embargo, en la encuesta de conciliación de la Comunidad de Madrid, aunque el ámbito geográfico de aplicación se limita a este territorio. A partir de estas fuentes analizaremos las limitaciones de los permisos como mecanismos para la conciliación y estudiaremos cada uno de ellos por separado.

Comenzando por el permiso de maternidad (16 semanas en la actualidad), el número de mujeres que ha hecho uso de él se ha triplicado durante la última década y media al hilo de la incorporación creciente de la mujer al mercado de trabajo, pues en 1987 eran alrededor de 15.000 mujeres por trimestre y en 2001 ascendían a más de 45.000 (gráfico 6). Si tenemos en cuenta que, según el INE, durante el año 2000 nacieron 200.880 niños de

**Gráfico 6 – Evolución del número de mujeres ocupadas con permiso de maternidad. En miles. 1987-2001**

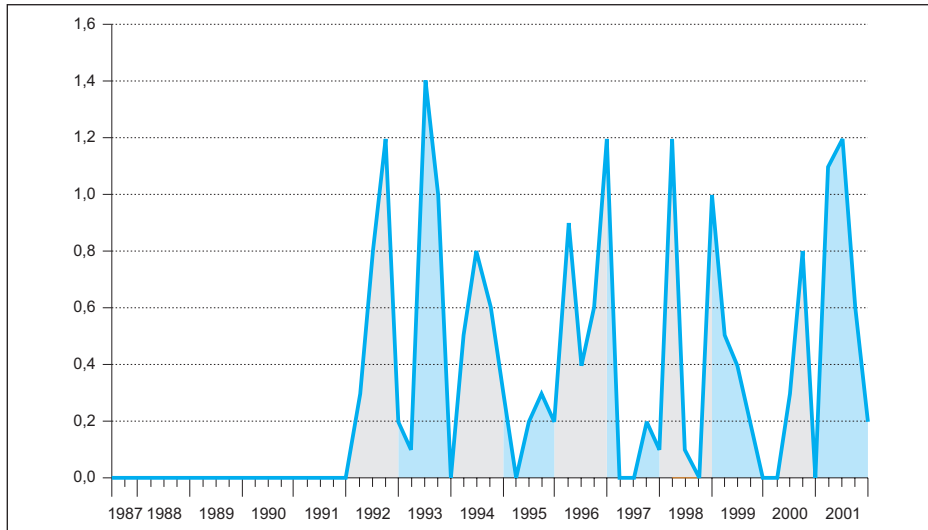
**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

madres económicamente activas (mujeres asalariadas, autoempleadas y paradas que buscan empleo), la tasa de cobertura sería muy elevada, cercana al 100% entre las mujeres asalariadas.

De la encuesta de la Comunidad de Madrid también se puede deducir una cobertura generalizada: un 79% de las asalariadas en el sector público y un 62% del privado en el momento de la entrevista (no cuando tuvieron a su hijo/a) disfrutaron del permiso de maternidad. Estos datos no pueden interpretarse, sin embargo, como una trasgresión extendida de la ley, pues al preguntar por los motivos para no haberlo utilizado señalaron que “no lo necesitaba” (24%) y “otras razones (no trabajaba, tipo de contrato, etc.)” (77%); en ningún caso se indicó el temor a poder ser discriminada por ello. La generalizada extensión de los contratos de duración determinada, sobre todo entre los trabajadores más jóvenes y entre las mujeres (un 34% de las mujeres asalariadas en 2003 tenía un contrato de estas características, siendo este porcentaje en el sector público del 29%), induce a pensar que la tasa de cobertura “real” no puede ser tan elevada y que hay una proporción de mujeres que no pueden o no han podido acogerse a este permiso porque su contrato de trabajo ha caducado o no se lo han renovado a causa de la maternidad.

Como se ha señalado, desde la modificación de la ley en 1989, los hombres también pueden beneficiarse de una parte del permiso de maternidad, pero muy pocos han hecho uso del mismo. Más aún, como puede observarse en el gráfico 7, no existe una tendencia creciente en su disfru-

**Gráfico 7 – Evolución del número de hombres ocupados con permiso de paternidad. En miles. 1987-2001**



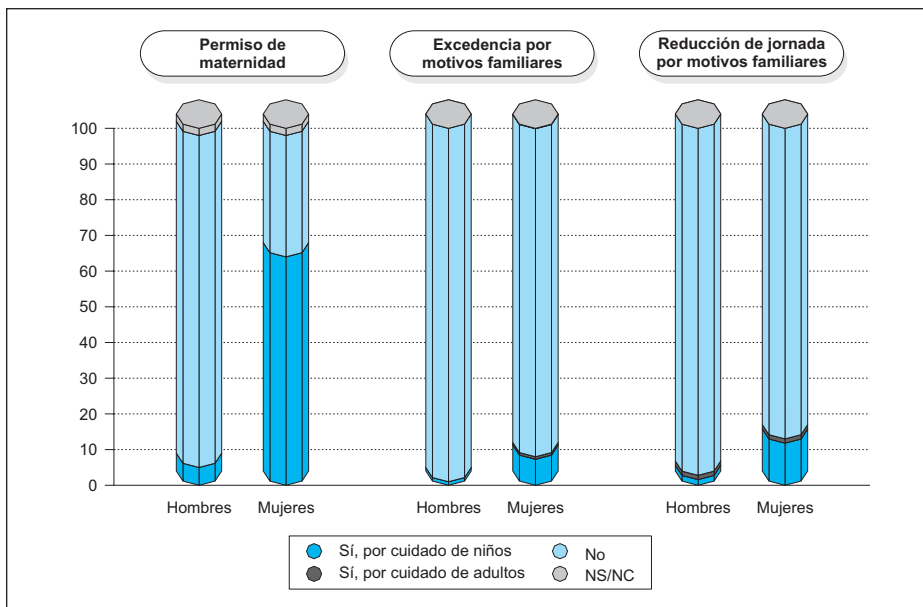
**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

te, pues los valores estimados a partir de la EPA oscilan mucho de un trimestre a otro y anualmente puede fijarse en alrededor de 1.200. La encuesta sobre conciliación en la Comunidad de Madrid también evidencia un alcance muy bajo: sólo un 5% de los hombres entrevistados cuya mujer trabajaba en el momento de la entrevista señaló haber hecho uso del permiso de maternidad y un 7% de las mujeres entrevistadas afirmó que su marido lo había disfrutado. Se trata, por tanto, de un fenómeno minoritario, pero claramente interclasista (no se da más entre los hombres con estudios universitarios que en aquellos con estudios primarios), más propio de trabajadores del sector público que del sector privado y vinculado a un modelo más igualitario de distribución de las responsabilidades familiares y domésticas (mayor participación en la realización de las tareas del hogar y en el cuidado de los niños).

Por lo que se refiere a la excedencia por cuidados familiares, según la encuesta realizada por Price Waterhouse para el Instituto de la Mujer a una muestra de empresas de la Comunidad Valenciana, este recurso de conciliación estaría ampliamente extendido, pues un 40% de los responsables de las empresas señalaron que concedían excedencias por este motivo. Sin embargo, esta proporción no indica mucho acerca del uso de este recurso de conciliación, pues se refiere a empresas y no a trabajadores.

Según la encuesta de conciliación de la Comunidad de Madrid se trata, por el contrario, de una medida muy poco utilizada. Así, el 7,3% de las mujeres recurrió a la excedencia para el cuidado de niños y el 0,7% la

**Gráfico 8 – Utilización de los permisos por maternidad, excedencia y reducción de jornada para el cuidado de menores o de adultos necesitados de ayuda. En porcentaje. 2003**



**Nota:** Los porcentajes están calculados sobre el total de los entrevistados, independientemente de que sean asalariados o autoempleados en el momento de la entrevista.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Meil, G. y Vara, M. J., "Encuesta de conciliación de vida familiar y vida laboral en la Comunidad de Madrid, marzo 2003", en Dirección General de la Mujer, Consejería de Trabajo, Comunidad de Madrid, *Necesidades y recursos para conciliar la vida familiar y profesional en la Comunidad de Madrid*, Madrid, 2003.

pidió para ocuparse de adultos dependientes. La proporción de hombres que ha hecho uso de esta posibilidad fue sólo del 0,9%, algo que hay que interpretar más como resultado testimonial que como indicador del grado de uso de este tipo de recurso (gráfico 8). Las mujeres que más lo utilizan son las asalariadas del sector público (12,5%), siendo poco frecuente entre las trabajadoras del sector privado (5,4%) y menos aún entre las no asalariadas (4,4%); además, lo piden más las que tienen un mayor nivel de cualificación (y, por tanto, un mayor nivel de renta). Al preguntar por las razones para no recurrir a las excedencias temporales, las motivaciones económicas o el temor a la discriminación no son citadas en los dos primeros lugares, a pesar de que hasta comienzos de este año no había prevista compensación económica alguna. La razón más frecuentemente aducida, por el contrario, fue "no lo necesitaba", seguida por "otras razones" (tabla 4).

Una interpretación literal de estos resultados significaría que las familias no necesitan estos recursos para la conciliación, pero en realidad creemos que para muchas familias se trata simplemente de una opción que no es real, por no ser posible tomarla en consideración. Y es que el recur-

**Tabla 4 – Razones aducidas por los entrevistados/as para no pedir permiso por maternidad, excedencia y reducción de jornada para el cuidado de menores o de adultos necesitados de ayuda. Máximo 2 respuestas. En porcentaje. 2003**

	Permiso de maternidad		Excedencia por motivos familiares		Reducción de jornada por motivos familiares	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Quería seguir trabajando igual que antes	6	8	6	10	7	8
Por motivos económicos	6	6	14	19	13	20
Por temor a ser discriminado/a en el trabajo	1	–	1	3	1	3
Por lo que pensarán los compañeros de trabajo	–	–	–	–	–	–
Porque no lo necesitaba	34	24	68	53	68	54
Es cosa de mujeres	9	3	3	1	2	3
Otras razones (no trabaja, tipo de trabajo, etc.)	55	77	25	34	24	34
NS/NC	5	2	1	1	1	0
<b>Total</b>	<b>116</b>	<b>120</b>	<b>118</b>	<b>121</b>	<b>116</b>	<b>122</b>

**Nota:** "–" indica que el número de casos disponibles es menor de cinco.

**Fuente:** Meil, G. y Vara, M. J., "Encuesta de conciliación de vida familiar y vida laboral en la Comunidad de Madrid, marzo 2003", en Dirección General de la Mujer, Consejería de Trabajo, Comunidad de Madrid, *Necesidades y recursos para conciliar la vida familiar y profesional en la Comunidad de Madrid*, Madrid, 2003.

so a la excedencia, a pesar de los esfuerzos legislativos que se han hecho en este sentido, es una opción con riesgos. Una de cada cinco mujeres que han pedido la excedencia indicaron que han sido discriminadas por ello y la percepción generalizada entre la población es que se penaliza este tipo de opciones de conciliación; por ello, en muchos casos ni se plantea. En consecuencia, tampoco se toman en consideración los grandes costes económicos que comporta, por lo que los entrevistados/as no citan estas motivaciones como factores determinantes de sus decisiones.

La experiencia de otros países, en los que el paro no es un problema social tan persistente y tan grave, demuestra que cuando se compensa la falta de salarios con prestaciones sociales, la proporción de mujeres que recurren a las excedencias temporales para el cuidado de niños crece, aunque no así la de hombres.

Por el contrario, el recurso a la reducción de jornada, según la encuesta de conciliación de la Comunidad de Madrid, está más extendido, aunque también casi exclusivamente entre las mujeres. Así, la proporción de mujeres que ha utilizado este recurso para el cuidado de niños asciende al 12% frente a un 1,6% de hombres; el porcentaje de quienes lo han utilizado para el cuidado de adultos (introducido como permiso legal a partir de 2000, pero recogido con anterioridad en determinados convenios colectivos) se eleva al 1,2%. El recurso a la reducción de jornada se da en mayor medida entre las asalariadas del sector privado que en las del sector público (13,6% frente a 12,4%), donde es más frecuente pedir una excedencia temporal. Aunque teóricamente podrían combinarse ambos tipos de per-

misos (por ejemplo, un año de excedencia y dos de reducción de jornada), en la práctica es una opción poco extendida: en el 89% de los casos se hace uso bien de una posibilidad, bien de la otra. Al igual que en las excedencias, el recurso a este permiso se da con más frecuencia entre las mujeres con mayor nivel educativo y, por tanto, con más renta y más oportunidades de empleo que en las mujeres con menor cualificación, algo coherente con los resultados obtenidos también en estudios internacionales promovidos por la OCDE y por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.

Las mujeres que no redujeron su jornada aducen como principal razón que “no lo necesitaba”, seguida de “otras razones” y, en tercer lugar, “por motivos económicos”. Dado que en muchos países del centro de Europa y en algunos de los países escandinavos el trabajo a tiempo parcial es una opción ampliamente utilizada y deseada para combinar temporalmente vida familiar y vida laboral, creemos que, como en el caso de las excedencias, el temor al paro y las grandes dificultades para hacer frente a todos los gastos en las primeras fases del ciclo de vida familiar (hipoteca o compra de la vivienda, mayores gastos derivados de la crianza de los hijos, etc.) son las verdaderas razones para no solicitar con mayor frecuencia la reducción de la jornada.

Aunque individualmente considerados estos recursos para la conciliación no parecen ofrecer muchas soluciones ni a los hombres ni a las mujeres, pues “prefieren” o se ven “forzadas” a seguir trabajando una vez terminado el permiso de maternidad (lo que a su vez pone de relieve la importancia de una oferta suficiente de servicios de atención a la primera infancia), si se consideran en conjunto, sí representan una solución para una proporción apreciable de mujeres. Así, y según la encuesta realizada en la Comunidad de Madrid, aproximadamente una de cada cinco mujeres ha hecho uso (o estaba haciéndolo en el momento de la entrevista) de los permisos para el cuidado de niños (19%) y para el cuidado de adultos dependientes (1,9%). Por otro lado, el recurso a la reducción de jornada, aunque no así a la excedencia, parece que está extendiéndose tendencialmente entre las nuevas generaciones, pues los resultados de la encuesta señalan que se da con mayor frecuencia entre las mujeres más jóvenes que entre las de más edad.

No obstante, estos recursos todavía están estrechamente asociados al trabajo y a las carreras profesionales de las mujeres, pues son ellas quienes piden eventualmente los permisos y tienen que hacer frente a las posibles discriminaciones laborales que de ello se deriven. Aunque la percepción mayoritaria es que estos permisos no producen discriminación y no es una de las razones aducidas para no hacer uso de los mismos, no puede pasarse por alto que una de cada tres mujeres que han pedido reducción de jornada y una de cada cinco de las que han pedido excedencia perciben

**Tabla 5 – Percepción subjetiva de haber sido discriminada/o por haber hecho uso del derecho al permiso de maternidad. Porcentaje respecto al total de entrevistadas/os que han hecho uso del mismo. 2003**

	Permiso de maternidad		Excedencia por motivos familiares	Reducción de jornada por motivos familiares
	Hombres	Mujeres	Mujeres	Mujeres
Mucha o bastante discriminación	–	7	8	16
Alguna discriminación	9	8	12	16
Poca o ninguna discriminación	79	82	80	67
NS/NC	6	3	1	1
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>100</b>	<b>101</b>	<b>100</b>

**Nota:** "–" indica que el número de casos disponibles es menor de cinco.

**Fuente:** Meil, G. y Vara, M. J., "Encuesta de conciliación de vida familiar y vida laboral en la Comunidad de Madrid, marzo 2003", en Dirección General de la Mujer, Consejería de Trabajo, Comunidad de Madrid, *Necesidades y recursos para conciliar la vida familiar y profesional en la Comunidad de Madrid*, Madrid, 2003.

que sí han sido discriminadas por ello (tabla 5). Por otro lado, como se ha indicado, el temor a la discriminación puede adoptar distintas formas y entre ellas está el miedo al desempleo y a un desempleo muy prolongado, una experiencia por la que han pasado y están pasando muchas mujeres y hombres jóvenes y que, como suele decirse, "imprime carácter".

□ *Permisos de paternidad como instrumento de conciliación.* Dentro de una estrategia de reducción de la discriminación no sólo por razón de sexo, sino también por asumir responsabilidades familiares, resulta imprescindible un cambio en los modelos de rol de género en relación con la asunción de responsabilidades familiares, que no se puede circunscribir sólo al espacio privado de la organización de la vida familiar, sino también al público. Los hombres deben plantear también el problema de la conciliación en su trabajo, reclamando recursos para la conciliación y, sobre todo, haciendo uso de los mismos.

En este sentido, hay una tendencia en los países de la UE, inspirada sobre todo en el modelo sueco de conciliación, de promoción de la introducción de un permiso de paternidad exclusivo para los hombres. Si inicialmente los permisos por motivos familiares estaban concebidos únicamente para las madres, al hilo de la política de promoción de igualdad de oportunidades se han ido configurando como permisos familiares, esto es, pueden ser utilizados tanto por las mujeres como por los hombres, salvo el permiso de maternidad, que tiene limitaciones. Ahora bien, dado el escaso uso que hacen los hombres de ellos, tanto en España como en los demás países ha ido cobrando fuerza la propuesta de introducir permisos de paternidad que sólo puedan pedir los hombres, por lo que se pierden si no los utilizan. Los avances que se han producido en este ámbito son muy limitados, salvo en los países nórdicos.



Pionera en este aspecto ha sido Suecia, donde el padre dispone de 10 días parcialmente remunerados tras el parto (normalmente el 80% de las ganancias habituales) y de 30 días adicionales (no transferibles a la mujer) que puede utilizar hasta que el hijo cumple 12 años en las condiciones que se estime más convenientes. En Dinamarca y Noruega, el padre puede disfrutar a raíz del nacimiento de su hijo de dos semanas de permiso remuneradas (con derecho a un 65%-75% del salario, 100% en el sector público); en Finlandia este permiso se ha ampliado hasta los 18 días y no siempre está remunerado. En España, el “permiso por paternidad” dura únicamente dos días, ampliable dos días más si requiere desplazamiento, y está plenamente remunerado; condiciones muy similares existen en Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo, Holanda y Portugal, si bien en estos dos últimos países este permiso no está remunerado por ley (aunque puede ser acordado después en determinados convenios colectivos). En los demás países de la UE no existe permiso alguno de estas características. Más allá de estos días libres, no existen derechos específicos y exclusivos para los padres.

La experiencia de los países nórdicos resulta alentadora. La proporción de hombres que ha utilizado el permiso por paternidad ha sido, según datos recopilados por la OCDE<sup>15</sup>, del 58% en Dinamarca, del 64% en Suecia y del 80% en Noruega. Para los permisos distintos al de paternidad, el porcentaje de hombres que ha hecho uso de los mismos es de un 10% en Dinamarca, de un 80% en Noruega y de un 36% en Suecia, aunque se desconoce la duración real del permiso y la proporción de tiempo que dedican estos padres a cuidar de sus hijos.

En la encuesta de conciliación de la Comunidad de Madrid se preguntó a los entrevistados sobre este tipo de permisos y las respuestas obtenidas evidencian un generalizado respaldo hacia los mismos. Así, a la pregunta de en qué medida estaban de acuerdo o no con que “los hombres tengan también derecho a un permiso propio de paternidad por el nacimiento de un hijo/a”, la inmensa mayoría de los entrevistados, tanto hombres como mujeres, estaba muy de acuerdo o de acuerdo con dicha posibilidad, mientras que sólo un 13% de las mujeres y un 9% de los hombres se mostraban en desacuerdo. Además, tres de cada cuatro hombres (76%) y dos de cada tres mujeres (67%) consideraban que su introducción tendría éxito y sería utilizado por los hombres. Más aún, preguntados los hombres si ellos mismos harían uso de esta posibilidad, casi tres de cada cuatro contestaron afirmativamente (76%) y dos de cada tres mujeres (66%) consideraban que sus cónyuges o parejas también harían uso de dicha posibilidad.

---

<sup>15</sup> OCDE, *Perspectivas de empleo 2001*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001.

## Una política de permisos

Las posibilidades de mejora de los permisos son múltiples y las demandas en abstracto que en este sentido pueden formularse son “infinitas” y eventualmente inasumibles financieramente (por ejemplo, prolongar el permiso de maternidad con el 100% del salario de sustitución hasta la escolarización de los niños) o inaplicables en la práctica por los empleadores. No obstante, las prácticas que existen en otros países pueden servir de orientación para hacer que los permisos sean más sensibles a las necesidades de las familias.

Como puede observarse en el cuadro 3, hay varios países que garantizan un permiso de maternidad remunerado más allá de las 16 semanas. Una línea de mejora en este sentido podría orientarse hacia la ampliación gradual de la duración de estos permisos con un salario de sustitución algo menor y/o bajo la forma de un permiso de paternidad. Esta segunda medida resultaría especialmente pertinente desde el punto de vista de la contribución a la creación de un entorno social más favorable a la asunción de responsabilidades familiares, así como para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Otra línea de mejora de los permisos está relacionada con la compensación de los costes para las familias de la excedencia o de la reducción de jornada. Dado el persistente desempleo y la discriminación existente en el mercado de trabajo, se ha puesto en marcha con acierto una política tendente a reducir los costes para los empresarios del uso de estos recursos de conciliación, al tiempo que se promueve la reincorporación de las madres al trabajo. No obstante, sería deseable que la pérdida de salario vinculada a estos permisos pudiera ser compensada al menos parcialmente o durante un período determinado. El hecho de que la reducción de la jornada por motivos familiares no se traduzca en una disminución paralela de los derechos sociales es un ejemplo de buena práctica que debería extenderse también a la excedencia más allá del año considerado como cotizado que establece la legislación vigente. En este sentido, todo el período de excedencia debería considerarse como cotizado para no penalizar doblemente a quienes recurren a este tipo de permiso. Así mismo, estos beneficios sociales, que son aplicables únicamente en los casos de cuidado de niños, deberían extenderse también al cuidado de familiares adultos.

La introducción de la deducción por maternidad de la cuota del IRPF no debería estar sujeta y limitada a la cuantía de las cotizaciones sociales pagadas, sino que tendría que ser universal o, al menos, aplicable precisamente a las mujeres que no trabajen (por excedencia, por desempleo o porque quieran dedicarse al cuidado familiar) o que hayan reducido su jornada. Así mismo, el pago por servicios de guardería (o cuidado de mayores) es un coste imprescindible para poder trabajar, por lo que se debería poder

deducir plenamente de las fuentes de renta. Respecto al pago al personal de servicio para el mismo fin, puede argumentarse en el mismo sentido, siempre que haya el correspondiente aseguramiento social del trabajador/a.

Esta línea de argumentación enlaza con la necesidad de una mayor compensación de los costes derivados de la asunción de responsabilidades familiares, tal como afirmábamos en nuestro *Informe España 1998*. No sólo porque España tiene las prestaciones familiares más bajas de toda la Unión Europea, también porque la asunción de responsabilidades familiares tiene una rentabilidad social indiscutible y porque es un factor de desigualdad.

También sería necesaria la introducción de una baja por motivos familiares (para madres, padres o indistintamente) de unos cuantos días al año no sumables a las vacaciones y regulada bien como parte del permiso de maternidad, bien como incapacidad laboral transitoria y destinada a posibilitar el ejercicio de las responsabilidades familiares en casos como el cuidado de enfermedades leves u otras circunstancias. Esta posibilidad está recogida en múltiples convenios colectivos, por lo que se trataría de extender su uso a toda la población asalariada.

Dada la importancia de promover una mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y eliminar la discriminación derivada de la asunción de responsabilidades familiares, sería necesario aumentar la motivación de los hombres no sólo para asumir dichas responsabilidades, sino para hacer uso de los permisos disponibles. Dado que el abrir la posibilidad de su uso a los hombres no se ha traducido en un mayor recurso a los mismos, sería necesario introducir permisos específicos para los hombres que no pudieran ser sumados a las vacaciones y vinculados al cuidado de familiares (niños o adultos) dependientes.

Pero los permisos, como se ha visto, no son la medida más ampliamente utilizada por las familias para resolver los problemas de la conciliación; por ello es necesario incrementar los recursos procedentes de otras fuentes, como son los generados en el ámbito del trabajo y los derivados de un reparto más justo de las responsabilidades familiares entre los cónyuges.

### **3.2 *Los empleadores***

El lugar de trabajo y la ordenación temporal de las obligaciones laborales son, como es obvio, claves en las mayores o menores dificultades para la conciliación de la vida familiar y laboral. Los empleadores están obligados por ley a aplicar la legislación laboral y, por tanto, todas las medidas referidas anteriormente, aunque la forma de aplicarla puede ser muy dife-

**Cuadro 4 – Condiciones laborales que pueden fomentar la conciliación de la vida familiar y la vida laboral**

PERMISOS POR MOTIVOS FAMILIARES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permisos de emergencia (por enfermedad de los niños, cuando hay problemas con la guardería o situaciones imprevistas), bajo la forma de permiso especial remunerado, no remunerado, permiso por enfermedad o a recuperar.</li> <li>• Ampliación del permiso de maternidad más allá de lo legalmente establecido, remunerado o no.</li> <li>• Permiso de paternidad, remunerado o no.</li> <li>• Excedencia por maternidad más allá de lo legalmente establecido, remunerada o no.</li> <li>• Interrupciones en la carrera profesional.</li> <li>• Permisos para el cuidado de mayores.</li> <li>• Otras ampliaciones de los permisos por motivos familiares.</li> </ul>
CAMBIOS EN LAS CONDICIONES DE TRABAJO INTRODUCIDAS POR MOTIVOS FAMILIARES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de la duración de la semana laboral a 4,5 días o menos.</li> <li>• Flexibilidad horaria semanal.</li> <li>• Contratos a tiempo fijo.</li> <li>• Cambio de jornada de tiempo completo a tiempo parcial, de forma permanente o temporal, a iniciativa del trabajador/a.</li> <li>• Puesto de trabajo compartido.</li> <li>• Trabajo a domicilio por motivos familiares.</li> </ul>
AYUDA PRÁCTICA CON GUARDERÍAS Y SERVICIOS DE CUIDADO DE MAYORES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guarderías en el lugar de trabajo o dependientes de la empresa.</li> <li>• Ayuda financiera o subsidios a los padres con hijos en guarderías (bonos o prestaciones en dinero).</li> <li>• Servicios de cuidado infantil durante las vacaciones escolares.</li> <li>• Facilidades para el amamantamiento.</li> <li>• Grupos de autoayuda en la empresa.</li> <li>• Ayudas para compensar los costes del cuidado de los mayores.</li> <li>• Disponibilidad de un teléfono para uso familiar.</li> </ul>
INFORMACIÓN RELEVANTE Y FORMACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paquetes informativos sobre maternidad (prestaciones y permisos).</li> <li>• Política sistemática de difusión sobre los recursos disponibles y promoción de su uso.</li> <li>• Información adicional de interés sobre, por ejemplo, guarderías disponibles en el municipio.</li> <li>• Mantenimiento del contacto durante el permiso de maternidad y otros permisos.</li> <li>• Cursos de actualización profesional, recualificación, seminarios de trabajo o preparatorios para la reincorporación al puesto de trabajo.</li> </ul>

**Fuente:** Evans, J. M., "Firms' contribution to the reconciliation between work and family life", en OCDE, *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n. 48, 2001.

rente, facilitando en unos casos la conciliación y en otros dificultándola. Además de las medidas legalmente establecidas, los trabajadores y los empleadores pueden acordar mejoras en estos permisos u otras formas de organización del tiempo de trabajo que faciliten la conciliación. En el cuadro 4 se han recogido las posibles medidas que pueden desarrollarse en el marco de una relación laboral agrupadas en cuatro grandes categorías:

medidas de mejora de los permisos, mejora de las condiciones de trabajo, facilitación del acceso a guarderías y centros de atención de adultos dependientes y política informativa y de cualificación profesional.

Al respecto, hay que señalar que la identificación a priori de las medidas que son realmente facilitadoras de la conciliación no siempre es sencilla, pues, como en el caso de la flexibilidad horaria u otras medidas relacionadas con la ordenación temporal del trabajo, depende de si son introducidas por las empresas para facilitar la conciliación y de libre uso por el trabajador o, por el contrario, se enmarcan en una política de flexibilización de los tiempos de trabajo para incrementar la productividad y condicionada por los ritmos de producción. De hecho, una de las grandes tendencias en la evolución de la estructura temporal del trabajo desde los años ochenta es, además del estancamiento en el secular proceso de reducción de la jornada, la desaparición creciente de la estructura horaria tradicional a favor de una creciente flexibilidad de los horarios de trabajo para adaptarlos a los vaivenes de la demanda. Esto se ha traducido en la extensión del trabajo a tiempo parcial, en la anualización de los cómputos de los tiempos de trabajo y en el trabajo a “horas atípicas” (aumento de las horas trabajadas los fines de semana, en turnos de noche y la rotación horaria). Por ello, las condiciones laborales que promueven la conciliación sólo pueden establecerse preguntando a los propios trabajadores.

A partir de los resultados obtenidos de las encuestas *Second European Survey on Working Conditions* realizada en 1995-1996 y *Employment Options of the Future* elaborada en 1998 por encargo de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, analizados por la OCDE<sup>16</sup>, puede observarse que es frecuente que los empleadores mejoren los mecanismos de conciliación establecidos por la legislación laboral. En la tabla 6 se recogen los resultados de estas encuestas, obtenidos a partir de las respuestas dadas por los propios trabajadores. Hay que señalar que los trabajadores no siempre saben a qué recursos tienen derecho, si bien es más probable que los conozcan cuando tienen cargas familiares que cuando no las tienen.

Como puede observarse, la mayoría de las trabajadoras madres señala que tiene mejoras en la política de permisos, tanto de maternidad como en las excedencias, pudiendo además coger algún día libre por enfermedad de los hijos. Estas mejoras son relativamente frecuentes en los países de la Unión Europea, incluido España, aunque hay que destacar que en los países nórdicos, con una legislación ya de por sí muy avanzada, es algo menos habitual.

---

<sup>16</sup> Evans, J. M., “Firms’ contribution to the reconciliation between work and family life”, en OCDE, *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n. 48, 2001.

**Tabla 6 – Indicadores de condiciones laborales facilitadoras de la conciliación en la Unión Europea. 1995-1996**

	% de madres que indicaron que en su empresa existían mejoras respecto a lo legalmente estipulado en los permisos de:			% de madres que indicaron que la empresa facilitaba servicios de guardería	% de asalariados con horarios flexibles	% de asalariadas voluntariamente en trabajo a tiempo parcial (1998)
	Cuidado de niños enfermos	Maternidad	Excedencias			
<b>E. nórdica:</b>						
Dinamarca	38,0	40,1	37,7	7,3	24,9	17,9
Finlandia	36,9	35,8	33,8	7,9	22,3	5,5
Suecia	6,2	6,6	7,1	0,7	32,3	20,3
<b>E. del sur:</b>						
Grecia	64,8	81,1	68,7	18,1	22,7	1,9
Italia	72,2	81,4	68,7	5,4	19,2	11,0
Portugal	47,6	48,9	43,0	21,9	19,1	4,7
España	62,5	68,9	54,7	7,5	20,4	7,6
<b>E. insular:</b>						
Irlanda	23,8	67,5	22,3	7,1	19,4	16,8
Reino Unido	40,6	61,4	27,8	10,4	31,8	30,1
<b>E. central:</b>						
Austria	73,5	84,7	86,5	19,1	22,3	21,1
Alemania (*)	65,0	92,3	86,6	15,7	33,2	27,2
Holanda	39,6	75,0	53,4	25,2	35,8	44,8
<b>Otros:</b>						
Bélgica	62,3	65,1	43,1	14,1	26,2	21,0
Francia	47,1	57,9	50,5	11,6	25,6	15,4
Luxemburgo	35,4	82,4	41,3	10,6	18,0	25,1

**Nota:** Se utiliza el término "madres" para referirse a aquellas mujeres asalariadas con al menos un hijo menor de 15 años. Se entiende por trabajo a tiempo parcial aquellos casos en los que se indica que no es por motivos de educación, enfermedad o discapacidad, porque no se ha podido encontrar un trabajo a tiempo completo o porque no se desea un trabajo a tiempo completo. Datos basados en las encuestas *Second European Survey on Working Conditions and Employment Options of the Future* de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. (\*) Sólo se incluye Alemania Occidental.

**Fuente:** Evans, J. M., "Firms' contribution to the reconciliation between work and family life", en OCDE, *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n. 48, 2001.

La proporción de trabajadoras que declara que la empresa para la que trabaja tiene servicios de guardería es, por el contrario, muy baja, aunque con grandes diferencias de unos países a otros. España se encuentra entre los Estados en los que menor porcentaje de empresas proporciona este tipo de recursos.

La flexibilidad horaria, entendiendo por tal la referida a la hora de entrada y salida diaria, es limitada en los países de la Unión Europea, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos y Australia, donde alrededor de la mitad de los trabajadores tiene flexibilidad horaria. En el caso español, sólo uno de cada cinco trabajadores declaró tener dicha posibili-

dad, una proporción similar a la que existe en los demás países de la Unión Europea.

El trabajo a tiempo parcial no necesariamente constituye una medida de conciliación facilitada por la empresa, incluso cuando la trabajadora tiene un empleo de estas características por voluntad propia, pues la oferta por parte de los empleadores de este tipo de trabajos puede ser estrictamente fiscal (como es frecuente en Alemania, donde abundan los contratos de 300 euros no sujetos a cotizaciones sociales) o formar parte de una estrategia de flexibilización de la producción, lo que de hecho, no obstante, sirve para que muchas familias puedan conciliar mejor vida familiar y vida laboral. Como se ha señalado, el recurso a los trabajos a tiempo parcial es muy diferente de un país a otro. España, junto con los demás países del sur de Europa, se caracteriza por un escaso uso de la posibilidad del trabajo a tiempo parcial, y cuando se da es producto de otras motivaciones no relacionadas con la conciliación. Y no sólo no está extendido su uso, sino que la preferencia por el trabajo a tiempo parcial como fórmula de conciliación no es una opción ampliamente deseada, a diferencia nuevamente de lo que sucede, sobre todo, en los países del centro de Europa.

En todos los países, el sector público facilita más las medidas de conciliación que el sector privado, aunque el sector público español no pueda

**Tabla 7 – Condiciones de trabajo en relación con las posibilidades de conciliación de vida familiar y de vida laboral de los entrevistados según el tipo de relación laboral. En porcentaje. 2003**

	Asalariado del sector público	Asalariado del sector privado	No asalariado
<b>Flexibilidad laboral</b>			
Tiene flexibilidad horaria para comenzar el trabajo	36	39	74
Tiene flexibilidad horaria para terminar el trabajo	35	40	72
Puede hacer parte del trabajo en casa en lugar de en el centro de trabajo	9	11	38
Puede compensar la duración de la jornada laboral de unos días con otros	27	29	58
<b>Permisos</b>			
Puede disponer de algún día u horas libres para atender necesidades familiares urgentes (por enfermedad, etc.)	84	75	86
<b>Servicios de guardería</b>			
El centro en el que trabaja facilita el acceso a una guardería, canguro, etc.	10	4	8
<b>Información</b>			
Recibe información sobre posibilidades para facilitar la conciliación	10	15	9
<b>Valoración general</b>			
Diría que el centro en el que trabaja trata de facilitar la conciliación	26	28	42

**Nota:** La diferencia hasta 100 de cada uno de los valores incluidos en la tabla es el porcentaje de entrevistados/as que no dispone de los recursos de conciliación que se indican.

**Fuente:** Meil, G. y Vara, M. J., "Encuesta de conciliación de vida familiar y vida laboral en la Comunidad de Madrid, marzo 2003", en Dirección General de la Mujer, Consejería de Trabajo, Comunidad de Madrid, *Necesidades y recursos para conciliar la vida familiar y profesional en la Comunidad de Madrid*, Madrid, 2003.

considerarse ejemplar en este sentido. Por otro lado, en las empresas grandes hay más probabilidades de que se amplíen los permisos o se faciliten servicios de cuidado de niños que en las más pequeñas, aunque no así en los demás aspectos considerados. Por otra parte, las trabajadoras cualificadas y las que tienen una mayor antigüedad suelen tener mejores condiciones laborales y mayores posibilidades de utilizar los recursos de conciliación de las empresas que quienes tienen un menor grado de cualificación o antigüedad.

En la encuesta de conciliación de la Comunidad de Madrid también se indagó sobre esta cuestión. Los resultados obtenidos (tabla 7) evidencian un alcance algo mayor de los recursos de conciliación facilitados por las empresas, a excepción de los servicios de guardería. Estos resultados, distantes siete años en el tiempo, aunque no son estrictamente comparables, pues los indicadores que se han utilizado son diferentes, podrían sugerir una mayor sensibilidad y una lenta extensión entre las empresas de mecanismos a favor de la conciliación. Los resultados que se obtienen en la encuesta catalana de conciliación (tabla 8) también abundan en la misma dirección. En la Comunidad de Madrid los recursos más extendidos son los permisos, seguidos de los mecanismos de flexibilización de los tiempos de trabajo; por el contrario, la facilitación de servicios de guarda es muy rara. Además, pocas son las empresas que tienen una política explícita en el sentido de facilitar información a los potenciales usuarios de los recursos de conciliación disponibles, ya sean legales, de la empresa o del entorno. La gran mayoría de los empleados puede disponer de algún día u horas libres

**Tabla 8 – Condiciones de trabajo en relación con las posibilidades de conciliación de vida familiar y de vida laboral de los entrevistados en Cataluña. En porcentaje. 2003**

	Sólo lo hay para algunos	Lo hay para todos
<b>Flexibilidad laboral</b>		
Horario laboral flexible	31	18
Semana laboral reducida	13	15
Jornada laboral reducida o media jornada	26	30
<b>Permisos</b>		
De maternidad o paternidad más allá de lo legalmente establecido	12	34
Excedencia para cuidado de progenitores o hijos enfermos o discapacitados	10	43
<b>Otras medidas</b>		
Vacaciones no pagadas	8	19
Ayuda económica para la educación de los hijos	5	21
Ayuda para los seguros médicos	6	16
Oficina virtual	11	2
Formación en la gestión del estrés y del tiempo	11	6

**Fuente:** Chinchilla, N. y Poelmans, S., *Dues professions i una família*, Departament de Benestar i Família, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2003.



por motivos familiares urgentes y de la flexibilidad horaria se benefician alrededor de uno de cada tres asalariados, siendo los no asalariados los que tienen mayores márgenes para organizar y modificar su horario de trabajo. La posibilidad de compensar a lo largo de la semana la duración de la jornada por motivos familiares también está relativamente extendida, pero el teletrabajo es muy poco frecuente, salvo entre los no asalariados.

En conjunto, la percepción de los empleados madrileños sobre la facilitación de la conciliación por parte de sus empleadores es negativa, aunque uno de cada cuatro entrevistados respondió afirmativamente en tal sentido. Esto reforzaría la tesis sostenida anteriormente sobre una creciente sensibilización hacia esta problemática. Por otra parte, conviene subrayar que la gran mayoría de los asalariados del sector público no percibe una actitud especialmente ejemplar por parte de sus empleadores en este ámbito, aunque sea más frecuente el recurso a los permisos legales en este sector que en el privado. A igualdad de circunstancias, la facilitación de medidas que promueven la conciliación por parte de los empleadores contribuye a reducir la percepción de dificultades para la conciliación (controlados los efectos de la edad de los hijos y la presencia de adultos necesitados de cuidado) y tiene efectos positivos sobre el cumplimiento de las obligaciones formales del trabajo, según la opinión de los propios trabajadores. En la encuesta catalana, también la gran mayoría de los entrevistados afirma que la ausencia de una política de personal que facilite la conciliación tiene un fuerte impacto negativo en el equilibrio entre ambas obligaciones. En consecuencia, interesa tanto a las familias como a los empleadores crear un entorno de trabajo más propicio para la conciliación.

### **Algunos ejemplos de buenas prácticas**

Como ya hemos señalado, la conciliación y la necesidad de facilitar recursos han ido pasando al primer plano de las políticas de empleo gracias, sobre todo, a que los planes de la UE sobre igualdad de oportunidades de hombres y mujeres han adoptado un enfoque transversal, buscando una mayor integración de las políticas de empleo, las de género y la política familiar (allí donde existen), de suerte que los planes nacionales de empleo han incorporado como una perspectiva adicional la de la conciliación. Paralelamente a este proceso, y en el marco de la negociación sobre las nuevas formas de organización del trabajo, la consideración de los problemas de conciliación ha ido pasando también a formar parte de los procesos de negociación de los convenios colectivos.

Así, una reciente revisión de los contenidos de los convenios colectivos realizada por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo concluía: "Aspectos tales como las nuevas formas de organización del trabajo, permisos especiales, interrupciones en la carrera profesional y apoyo con los servicios de cuidado de niños forman parte en

mayor o menor medida de la agenda negociadora en la mayoría de los países de la UE. Las negociaciones tienen lugar tanto a nivel nacional como intersectorial, sectorial y de empresa y están condicionadas por los sistemas de relaciones laborales y la legislación de cada país. [...] El objetivo de la conciliación de la vida familiar y laboral ha ido ganando importancia en la mayor parte de los Estados miembros de la UE y en Noruega y la influencia de las directivas europeas y de las orientaciones de empleo son evidentes tanto en los convenios colectivos como en la legislación nacional. Parece que la globalización y el cambio tecnológico han contribuido significativamente en determinados casos al desarrollo de mecanismos que propician la conciliación de la vida familiar y laboral<sup>17</sup>.

Dentro de este contexto se han desarrollado distintas iniciativas de las que pasamos a proporcionar algunos ejemplos. Comenzando desde lo más general a lo más particular, haremos referencia en primer término a las auditorías sociales para pasar a continuación a los “concursos de la empresa más amiga de la familia”. También aludiremos a distintas medidas que se han tomado por parte de algunos empleadores en concreto y que van más allá de lo legalmente establecido.

Las auditorías sociales, desarrolladas en Alemania y en Austria, consisten en la adopción de una política de personal tendente a promover activamente la conciliación y la posterior certificación de la efectividad de dicha política por parte de una auditora de empresas acreditada. El proceso que normalmente se sigue es el siguiente: tomada la decisión de desarrollar un entorno laboral más propicio a la conciliación por parte de una empresa, ésta diseña un plan con unos objetivos concretos junto con una auditora de empresas acreditada por el ministerio competente, que se desarrolla normalmente en tres años. Al cabo del plazo establecido, se analiza el grado de implementación y eficacia del plan y se certifica, en su caso, que la empresa facilita la conciliación o que es “familiarmente responsable” o “una empresa amiga de la familia” (*familyfriendly* o *familienfreundlich*). Esta acreditación, que tiene un carácter temporal, puede ser utilizada posteriormente en la publicidad de los productos de la empresa y en su autopresentación al exterior, al igual que sucede con la certificación de calidad. El interés de las empresas no sólo deriva de su rentabilidad publicitaria y de la mejora de la imagen corporativa que representa, sino que reporta beneficios más amplios: se mejora la motivación y la productividad de los trabajadores; se reduce el estrés de los empleados y disminuye el absentismo; aumenta, al mismo tiempo, su atractivo como lugar de trabajo y, por tanto, la empresa adquiere una mayor capacidad de selección de personal.

---

<sup>17</sup> Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, *Reconciliation of work and family life and collective bargaining. An analysis of EIRO articles*, en [www.eurofound.eu.int](http://www.eurofound.eu.int), 2002.

Las medidas que suelen incluirse se refieren a las horas de trabajo, posibilidad de trabajar a tiempo parcial, salarios, prestaciones familiares (guarderías o subvenciones con fines familiares), políticas de información y comunicación, entre otras.

Junto con las auditorías sociales, y también sobre todo en los países de habla alemana, se han desarrollado concursos para seleccionar a la empresa del año que más facilita la conciliación y, eventualmente, no discrimina en razón del sexo. Estos concursos suelen tener una escala federal, pero también los hay nacionales. Su fin es galardonar a las empresas que más facilitan la conciliación y, sobre todo, difundir el conocimiento sobre los distintos tipos de políticas o medidas que pueden tomarse, las dificultades para su aplicación y la forma de solventarlas.

En un plano más concreto, puede citarse a título de ejemplo de buena práctica la decisión de la Generalitat de Cataluña de mejorar las prestaciones ligadas a los permisos legales por motivos familiares. Así, ha establecido para los funcionarios/as una reducción del salario de un 20% (en lugar del 33%) en los casos de reducción de jornada en un tercio por motivos familiares y del 40% (en lugar del 50%) para los que disminuyan su horario a la mitad. Por otro lado, los funcionarios/as con hijos menores de 12 años tienen la posibilidad de llegar hasta media hora más tarde de la hora establecida de entrada al trabajo, debiendo, no obstante, compensarlo.

Otra buena práctica que se ha puesto en marcha en numerosas empresas, dentro del marco de la flexibilización de la duración de la jornada de trabajo, es la compensación de horas extraordinarias con tiempo libre, disponer de días libres para resolver asuntos personales con la recuperación de las horas correspondientes, así como la posibilidad de comprimir la duración de la jornada en cuatro días y medio (típicamente la tarde del viernes libre). Una idea del alcance de estos esquemas de flexibilización puede verse en las tablas 7 y 8. Sería deseable su institucionalización como un derecho laboral más que su concesión sobre bases discrecionales y más adecuado resulta aún su encuadramiento dentro de una política de recursos humanos diseñada tomando en consideración también los problemas de la conciliación.

Dentro de esta línea, las empresas integradas dentro del programa OPTIMA proporcionan un claro ejemplo de buena práctica. El programa OPTIMA es un proyecto promovido conjuntamente por el Instituto de la Mujer y la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, inspirado en el modelo de auditorías sociales y que va más allá de lo que estrictamente es conciliación de vida familiar y vida laboral para luchar contra la discriminación en razón del sexo. El objetivo es la detección de prácticas discriminantes (la mayor parte de las veces encubiertas) en las empresas adscritas al programa, para diseñar a partir de su identificación un plan de acción específico que resulte viable con objeto de eliminar tales prácticas.

Las medidas que incluyen estos planes tienen como fin facilitar la incorporación, permanencia y promoción de las mujeres y cubren las áreas de acceso al empleo, formación en el trabajo, promoción, acoso sexual, representación sindical y conciliación de vida familiar y laboral. Por lo que a esta última se refiere, las medidas que suelen implantarse, dependiendo de los casos, son: flexibilidad horaria (a la hora de entrada o salida, comprimir la duración de la semana de trabajo, ampliación o reducción de la pausa para la comida, etc.), reducción de jornada, posibilidad de compartir la jornada de trabajo (entre dos trabajadoras a media jornada cada una), facilitar escuelas infantiles y centros para personas dependientes, desarrollo del teletrabajo, posibilidad de realizar el mismo horario que los centros escolares, programas de sensibilización en el reparto de responsabilidades familiares entre los cónyuges, facilitar el acceso a campamentos de verano, etc. El plan tiene un seguimiento anual, estableciéndose para ello una serie de indicadores de cumplimiento. Al igual que en las auditorías sociales, se concede un distintivo de calidad, que lleva por nombre "Entidad colaboradora en Igualdad de Oportunidades".

### 3.3 La familia

La red de parentesco es el principal recurso del que disponen las familias para conciliar vida familiar y vida laboral. Según una encuesta de ámbito nacional a mujeres ocupadas y con cargas familiares publicada recientemente<sup>18</sup>, algo más de un tercio de las mujeres menores de 30 años que tenían familiares en la misma localidad en la que residían consideraban que sin su ayuda no podrían trabajar e igual porcentaje pensaba que esta ayuda era muy importante (tabla 9). A mayor edad de las mujeres, y, por tanto, cuanto más avanzado está el ciclo familiar, la importancia de la ayuda de la familia decrece al ser los hijos más autónomos, además de poder con-

**Tabla 9 – Opinión acerca de la importancia de la ayuda familiar para la conciliación de la vida familiar y de la vida laboral por edad de la mujer entrevistada. En porcentaje. 1998**

	Menor de 30 años	De 30 a 39 años	De 40 o más años	Total
Sin su ayuda no podría trabajar	37,3	18,5	4,9	16,8
Muy importante	31,7	30,8	17,5	26,5
Importante o bastante importante	17,5	24,8	13,6	20,4
Poco o nada importante	13,5	26,0	64,0	36,2
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Tobío, C., "Conciliación o contradicción: cómo hacen las madres trabajadoras", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 97, 2002.

<sup>18</sup> Tobío, C., "Conciliación o contradicción: cómo hacen las madres trabajadoras", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 97, 2002.

tar con la colaboración del hijo mayor. No obstante, la importancia de la ayuda de la familia depende también del estatus socioeconómico de ésta, de forma que a mayor estatus menor importancia se le concede: si entre las mujeres de estatus alto sólo un 11% consideraba que la ayuda de los parientes era imprescindible para poder trabajar; entre las mujeres de estatus bajo dicho porcentaje se elevaba al 24%. Mientras que las familias de estatus medio o medio-alto pueden pagar por determinados servicios (una guardería, el autobús del colegio, una asistenta o una canguro, etc.) o eventualmente solicitar una reducción de jornada (que como se ha visto es más frecuente entre las mujeres con mayor nivel de cualificación), entre las familias de estatus más bajo no es posible pagar por este tipo de servicios o renunciar a los ingresos derivados del trabajo.

Como es sobradamente conocido y tuvimos ocasión de documentar en nuestro *Informe España 2002*, la principal fuente de ayuda son los abuelos, especialmente los maternos y en particular la abuela. Los demás miembros de la red de parentesco, especialmente las hermanas, también pueden desempeñar ocasionalmente un apreciable papel en este sentido. No obstante, mientras los abuelos tienden a asumir con mayor frecuencia, más regularidad y durante más tiempo el cuidado de los niños, el resto de los miembros de la familia suele ayudar en casos de emergencia o en situaciones especiales, muchas veces para proporcionar tiempo de ocio a los padres. La ayuda que prestan los abuelos adquiere múltiples formas: para el cuidado cotidiano antes de que los niños sean escolarizados, para llevarlos al colegio o recogerlos, para su cuidado y atención cuando están enfermos, durante las festividades escolares o durante las vacaciones. En la tabla 10 se recoge el papel de la familia en todas esas circunstancias

**Tabla 10 – Estrategias de conciliación de vida familiar y de vida laboral en relación con el cuidado y atención de los niños. Respuesta múltiple de las mujeres entrevistadas. En porcentaje. 2003**

	No procede	Solo/con hermanos	Mujer	Hombre	Fami- liares	Paga por ello	Otros
¿Quién lleva normalmente a los niños/as al colegio/guardería?	20	12	40	23	6	3	2
¿Y quién los recoge?	19	13	45	15	9	4	2
¿Quién se queda con ellos/as cuando?:							
Han salido del colegio y usted todavía no ha llegado a casa	29	14	16	11	22	8	3
Usted tiene que quedarse más tiempo en el trabajo	22	19	7	18	33	8	14
Hay fiesta escolar, pero no laboral	17	19	15	13	38	9	14
En vacaciones de Semana Santa o Navidad	17	18	21	15	36	7	12
En vacaciones de verano	14	14	28	13	39	7	11
Está enfermo y no puede ir al colegio	17	17	21	15	36	8	12

**Fuente:** Meil, G. y Vara, M. J., "Encuesta de conciliación de vida familiar y vida laboral en la Comunidad de Madrid, marzo 2003", en Dirección General de la Mujer, Consejería de Trabajo, Comunidad de Madrid, *Necesidades y recursos para conciliar la vida familiar y profesional en la Comunidad de Madrid*, Madrid, 2003.

según la encuesta de conciliación de la Comunidad de Madrid. Se puede observar que ésta adquiere importancia, sobre todo, en las circunstancias que podríamos denominar extraordinarias, previsibles o no.

No todas las familias disponen, sin embargo, de abuelos en el entorno más próximo, y no en todos los casos están en condiciones de prestar ayuda más o menos recurrente en el cuidado y atención de los niños. De hecho, a medida que el proceso de incorporación al mercado de trabajo de las mujeres alcanza también a las abuelas, circunstancia que en el caso español todavía es la excepción más que la regla, pero que no tardará en generalizarse, la disponibilidad de los abuelos para el cuidado de sus nietos irá limitándose a situaciones "extraordinarias". Los cambios en los valores y actitudes también apuntan en la misma dirección, tal como argumentamos en el *Informe España 2002*. Por todo ello, el modelo de conciliación basado en el cuidado ordinario de los nietos por parte de los abuelos para posibilitar el trabajo extradoméstico de las hijas (o, con menor frecuencia, de las nueras) está dejando de ser válido y resulta imprescindible la creación de un entorno social y laboral más propicio a la conciliación, desarrollando y perfeccionando, entre otros, los recursos antes señalados.

Pero para promover la conciliación de la vida laboral y familiar es imprescindible también un reparto justo de las responsabilidades familiares entre los cónyuges. El trabajo doméstico y el cuidado de los niños está todavía muy desigualmente distribuido y aunque es perceptible un cambio hacia una mayor participación de los hombres, las diferencias continúan siendo muy grandes. Según la *Encuesta de calidad de vida en el trabajo* del año 2000 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales no llegan a una de cada cinco las familias en las que, trabajando la mujer, se reparte la realización de las tareas domésticas entre los cónyuges. Aunque la implicación en el cuidado de los niños está mucho más extendida, pues en la mitad de los casos se comparten las obligaciones, todavía son muchos los padres que no asumen su cuota de responsabilidad, a pesar de que la diferencia en los tiempos de trabajo de hombres y mujeres es de sólo alrededor de una hora. La importancia de una participación activa y justa de los hombres en el espacio doméstico es grande, no sólo para acabar con la doble jornada de las mujeres trabajadoras y la discriminación en el espacio doméstico, sino también para terminar con la discriminación en el mundo laboral. Como se ha argumentado, en la medida en que los hombres asuman su cuota de responsabilidad en el espacio doméstico y "vivan en sus propias carnes" la verdadera dimensión del problema, no sólo serán más sensibles sino que tendrán también un interés personal mucho mayor en la creación de un entorno laboral y social más propicio a la asunción de responsabilidades familiares. Un reparto más igualitario de las responsabilidades familiares es así un instrumento más en la lucha contra la discriminación en razón del sexo y en la promoción de la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres.

Aunque la implicación de los hombres en el cuidado de los niños ha aumentado sustancialmente, y es visible en las calles, en los supermercados, a la puerta de los colegios y en los parques, todavía queda mucho camino por recorrer. En la encuesta de conciliación de la Comunidad de Madrid sólo un 65% de las mujeres entrevistadas señaló que la tarea de atender y cuidar a los hijos se ejercía conjuntamente, y ello a pesar de que ambos padres trabajaban. En la tabla 10 también puede observarse un mayor grado de implicación de las madres que de los padres a la hora de llevar a los niños al colegio, recogerlos o quedarse con ellos cuando están enfermos o hay fiesta escolar. Otras fuentes apuntan en la misma dirección e incluso evidencian una menor implicación de los hombres.

#### **4. Hacia la creación de un entorno social más favorable**

Las líneas argumentales que se han desarrollado en los epígrafes anteriores se han centrado en la necesidad de un aumento de la oferta de servicios de guarda de los familiares dependientes a precios accesibles y de calidad, en una mejora de los permisos (sobre todo reduciendo los costes para las familias del recurso a los mismos), en una flexibilización de los horarios de trabajo para facilitar la conciliación, en un mayor compromiso de los empleadores con los problemas que en este ámbito tienen sus trabajadores y en una implicación mayor de los hombres en la asunción de su cuota de responsabilidades familiares. En este último punto sólo queremos llamar la atención sobre la necesidad de una organización más racional de los tiempos, tanto de trabajo como de atención a los usuarios de los servicios. Los establecimientos comerciales han ampliado enormemente el horario de apertura al público, pero no ha sucedido lo mismo con los servicios públicos, que en la mayoría de los casos presentan una estructura horaria muy rígida y limitada. Aunque el desarrollo de la Administración electrónica puede facilitar muchos servicios, independientemente de los horarios de atención al público, siendo deseable su desarrollo, éstos deberían ampliarse al menos un día a la semana hasta bien entrada la tarde para facilitar las gestiones.

Por lo que se refiere a la ordenación de los tiempos de trabajo, las jornadas en España son muy prolongadas, tanto porque se trabajan más horas que en la mayor parte de los países de la Unión Europea, como porque las pausas para comer son más prolongadas; este problema se agrava en el caso de los cuadros directivos y mandos intermedios por las innumerables comidas de trabajo y reuniones a horas extemporáneas. De hecho, no es infrecuente considerar la prolongación voluntaria y no remunerada de la jornada laboral como un indicador de identificación con la empresa y como méritos para la promoción interna, no solamente en los casos de exceso de trabajo, sino como parte de la "cultura de la empresa". En Espa-

ña hay un escaso respeto por el tiempo privado (y, por tanto, del dedicado a la familia) y una tendencia a que lo laboral pueda invadir fácilmente lo privado, bajo el supuesto implícito de que las obligaciones laborales lo justifican todo. La productividad de los trabajadores y trabajadoras españoles, sin embargo, no es por ello superior a la de otros países desarrollados, por el contrario, es menor que en la mayor parte de estos países. Una ordenación más racional del tiempo y un mayor aprendizaje en la gestión del tiempo de trabajo que redundara en la continuación de la tendencia secular a la reducción del tiempo total dedicado al trabajo contribuirían no sólo a facilitar la conciliación, sino a mejorar también la calidad de vida y las condiciones de trabajo.



**Parte Quinta**



**TERRITORIO**

## LAS GRANDES CIUDADES

---

## NOTA SOBRE EL URBANISMO ACTUAL

En estos tiempos de protagonismo creciente de las ciudades son cada vez más los ciudadanos que de forma directa o indirecta empiezan a manifestar su “malestar urbano”, derivado en gran medida de un crecimiento acelerado que no ha venido acompañado de una mejor calidad de vida y que ha modificado de manera muy notable la relación cotidiana de las personas con sus conciudadanos y con la ciudad misma. La ciudad que estamos creando, ¿nos ayuda a vivir y a crecer como personas y ciudadanos?, ¿ayuda al desarrollo humano y social?

Estas preguntas y preocupaciones están en el origen de esta breve nota sobre el urbanismo actual, sobre la configuración espacial de las ciudades. Creemos que se trata de una aproximación oportuna y necesaria para complementar el análisis de las estrategias urbanas recogido en el capítulo siguiente y dar una visión global de la situación de las grandes urbes españolas hoy.

### 1. Los modelos de ciudad

#### 1.1 *Evolución histórica*

A comienzos del siglo XX, en Letchworth (Inglaterra) se hace realidad un nuevo modelo de ciudad: la ciudad-jardín, que rompe el antagonismo entre el campo y la ciudad con una propuesta alternativa a los problemas urbanos surgidos de la revolución industrial. Las ciudades-jardín son un modelo de urbanismo autosuficiente que mediante cinturones verdes o zonas agrícolas hacen frente a la saturación urbana. Hasta los años veinte se implantan sucesivamente en Dresde (Alemania), Essonne (Francia) y en algunas ciudades de Bélgica. En España, Arturo Soria propone en 1894 un proyecto de ciudad lineal próximo al modelo urbano de ciudad-jardín, que se lleva a cabo en Madrid. También se ensayan modelos de ciudad distintos, como las ciudades industriales de Tony Garnier o las *Siedlungen* alemanas.

Mientras la Alemania nazi reconstruía sus ciudades con un estilo clásico y monumental, el movimiento moderno se iba inclinando hacia una nueva planificación urbana, adecuada a los condicionamientos de la vida moderna. Durante el período de entreguerras, Le Corbusier llevó a cabo una serie de anteproyectos para la ciudad moderna ideal, dividida en diversas zonas dedicadas a diferentes actividades sociales. La idea era liberar el territorio, construyendo una ciudad en bloques de cierta altura ubicados

en amplios espacios libres y conectados por grandes vías. Según esta ordenación, las personas vivirían en rascacielos residenciales separados entre sí por extensas zonas verdes. Estos diseños culminaron en 1933 con la Carta de Atenas. En ella se estableció definitivamente el concepto de zonificación, basado en la diferenciación y separación de los sectores urbanos según las distintas funciones básicas del hombre: habitar, trabajar, descansar y circular. Las propuestas más radicales de Le Corbusier se recogen en la llamada *Ville Radieuse*, una especie de ciudad teórica que se fue concretando en numerosas propuestas posteriores como el plan *Voisin* para París, el plan *Obus* para Argel o Chandigarh.

Después de la II Guerra Mundial se abandona el modelo de ciudad-jardín en favor de los principios funcionales expuestos en la Carta de Atenas. El urbanismo cobra una especial importancia y se llevan a cabo importantes reconstrucciones urbanas en ciudades como Rotterdam o Hamburgo. En 1947, en el Reino Unido se aprueba la Ley de Planificación Urbana, con la que se ponen las bases de la necesaria ordenación de las ciudades, muchas de ellas destrozadas por la guerra. Finalmente, es Le Corbusier quien revoluciona el concepto de ciudad con la construcción de la *unité d'habitation* en Marsella (1947-1952). Se trataba de un edificio de viviendas de enormes proporciones, coronado por una terraza ajardinada y habitable, que dio lugar al bloque de viviendas actual. Este edificio proponía un nuevo modelo de ciudad en vertical en contraposición al de ciudad expandida que propugnaba la ciudad-jardín de principios de siglo.

Esta tipología edificatoria concentrada sirvió de inspiración a muchos arquitectos posteriores, preocupados también por el espacio y la alta densidad de ocupación de las viviendas. En Europa, entre 1950 y 1960, van apareciendo nuevos modelos de ciudad en la periferia o en las afueras de las grandes urbes, que fomentan la construcción de nuevas ciudades en otros lugares del mundo como Brasilia (Brasil) o Ashdod (Israel).

## 1.2 Dimensión y crecimiento

Las ciudades inician un proceso de expansión, aparecen los ensanches y los planes de crecimiento urbano. En torno a la ciudad se produce el progreso económico, la industria y los negocios, se sitúan los hospitales, las instituciones políticas, sociales y culturales. El influjo de la universidad en la ciudad es de gran importancia. Los nudos de comunicaciones tienen como centro las ciudades. Aparecen entonces nuevos modelos basados en variantes entre la ciudad-jardín y los bloques en altura.

En España, el Plan Cerdá, desarrollado en Barcelona desde 1859, se caracteriza por favorecer el movimiento y la comunicación por medio de un trazado en cuadrícula con calles de 20 metros de anchura con amplios

chaflanes en las intersecciones. Esta tipología suprime la calle interior, la *rue corridor*, defendida por Le Corbusier y otros urbanistas contemporáneos. Las manzanas se estructuran como núcleos vecinales aglutinados alrededor de un pequeño centro cívico y con zonas ajardinadas en el interior. Igualmente, Secundino Zuazo estudió nuevas tipologías edificatorias para afrontar el crecimiento urbano en Madrid. Mostró un gran interés por la vivienda colectiva, en busca de condiciones más higiénicas en las edificaciones de manzana cerrada.

A partir de 1968 aparece el urbanismo moderno con una concepción más amplia que incluye aspectos sociales, económicos y políticos en la planificación de las ciudades. Las ciudades son un entramado complejo que articulan no sólo zonas residenciales sino servicios públicos, equipamientos, industrias, oficinas, comercios y espacios verdes. Además, es necesario dotarlas de infraestructuras para que sean competitivas y se produzca el desarrollo económico. El urbanismo debe ir incorporando cada vez más una densa carga de necesidades que afectan a las poblaciones de las ciudades: ordenación del tráfico, servicios sociales, espacios de ocio, etc. Todo esto requiere la elaboración de programas de desarrollo económico y de vivienda con la adopción de medidas financieras y la participación ciudadana. Se habla entonces de una figura más amplia que es la ordenación del territorio.

Los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) son el instrumento primordial del urbanismo actual. Son el resultado de complejos análisis de las características sociales, económicas y físicas que tienen en cuenta el crecimiento de la población, la industria y los negocios, la necesidad de esparcimiento y los equipamientos imprescindibles para la expansión de la urbe. A la vez, examina coyunturas y problemas especiales que presenta la ciudad y establece los objetivos del desarrollo en coordinación con las infraestructuras, el tiempo y la financiación pública.

Posteriormente, las ciudades han seguido un proceso de concentración y compactación en torno a sus periferias, hasta que en los años noventa se ha visto la necesidad de descentralizar a partir de urbanizar a las afueras o construir "ciudades-dormitorio".

Las discusiones en torno a las excelencias o desventajas de los dos modelos de ciudad –el de ciudad-jardín (extensión) y el propuesto por Le Corbusier en altura (concentrado)– se mantienen vivas, pues nadie duda que los modelos históricos no sirven para solucionar los problemas extremadamente complejos de las ciudades actuales.

### *1.3 La expansión y la globalización*

En los modelos de ciudad no siempre se ha tenido en cuenta el tamaño que podían alcanzar. Hay ciudades como Madrid que a partir de 1986

empiezan un proceso lento, pero continuo, de descenso de su población. El modelo de ciudad no resiste a veces esa escala de población, y se acaba produciendo la dispersión o la segregación hacia zonas cercanas a las vías principales de comunicación. Posteriormente, a través de actuaciones urbanísticas promovidas por las Administraciones Públicas o la iniciativa privada, se van colmatando los espacios urbanos intersticiales entre los ejes principales de comunicación, se ensayan nuevas tipologías de viviendas, pero no existe ninguna propuesta o modelo que asuma una población en crecimiento. Por lo tanto, se sigue haciendo el mismo urbanismo con actuaciones zonales, aisladas y sin enmarcar dentro de una actuación a gran escala.

El efecto globalizador va estandarizando el modelo de ciudad y las tipologías edificatorias. Se repite el modelo alentado por la emulación de las grandes ciudades con independencia del lugar, el contexto histórico y social. El modo de crecer de la ciudad y de los edificios parece sacado de una gran fábrica con producción en cadena. Se empobrece la identidad y la singularidad de las ciudades, especialmente en aquellas donde no existe un núcleo histórico fuerte o unas condiciones topográficas especiales.

#### *1.4 Los límites de la ciudad*

La ciudad se extiende como un gran tejido urbano urdido por los ejes de comunicación. El viario provoca una gran trama continua que ordena y extiende la urbanización, con manzanas edificadas en su interior, fagocitando pueblos o núcleos residenciales originariamente en la periferia. A su paso homogeneizador todo se viste del mismo tejido racionalista. La ciudad se convierte en un gran *continuum* donde los discontinuos urbanos tarde o temprano acaban cediendo a la presión urbanizadora. Los límites de la ciudad se diluyen, se confunden y se producen resistencias.

Es muy significativo el caso de Vallecas en Madrid, que se resiste a perder su identidad de pueblo para pasar a ser un barrio más de la ciudad sin ninguna personalidad. La gente quiere mantener sus costumbres, quiere sacar las sillas a las puertas de sus casas terreras y convertir la calle en una prolongación de su sala de estar.

Los ciudadanos saben que pierden esa comunicación vecinal, ese apoderamiento de la calle: los coches y la urbanización tinterán todo del mismo color. La homogeneización avanza justificada por razones económicas y los "anillos verdes" o los elementos que darían una mayor singularidad a la ciudad son desechados como utopías irrealizables desde el punto de vista de la rentabilidad económica. La zonificación se radicaliza y encasilla los distintos usos, separando la industria y las oficinas de las zonas residenciales, lo que ocasiona multitud de movimientos en la cuadrícula viaria.

La ordenación de la ciudad por esa senda febril urbanizadora, junto con la especulación del suelo sin edificar, acaba conformando urbes concentradas, homogéneas y colmatadas. De ahí que aparecieran las llamadas *new towns* o “ciudades-dormitorio”, ciudades satélite que han adoptado la función de lugar de residencia para las personas que trabajan en la metrópoli y que se desplazan de forma regular a ella desde éstas. Han proliferado en el mundo desarrollado y en los países en vías de desarrollo, sobre todo a medida que el precio del suelo residencial edificable se disparaba en las grandes urbes. Es la reproducción del mismo modelo de ciudad a pequeña escala en busca de la descentralización y la desconcentración. Muchas de estas ciudades con el tiempo han acabado siendo barrios de la gran ciudad.

### 1.5 Las grandes urbes españolas

El proceso de crecimiento de las grandes ciudades ha sido muy parecido, dependiendo del factor espacio-tiempo, de las condiciones geográficas singulares del lugar de asentamiento y del desarrollo económico. A partir de los años noventa, gracias a acontecimientos especiales de repercusión internacional, operaciones importantes de infraestructuras o planes estratégicos de reconversión de zonas deterioradas, los núcleos urbanos de mayor población en España experimentaron cambios muy significativos.

Madrid, donde a principios del siglo XX surgieron los primeros barrios relativamente alejados del centro (Moncloa, Ciudad Lineal y Tetuán), ahora es un conglomerado de barrios que han superado extensamente la construcción del tercer cinturón: la M-30. Los Nuevos Ministerios de Zuazo potenciaron el Paseo de la Castellana, que ha continuado siendo el gran eje de expansión hacia el norte. La Operación Chamartín responde a ese mismo desplazamiento del centro hacia el norte y consiste en soterrar las vías del tren y prolongar el Paseo de la Castellana hasta el nuevo cinturón de la M-40.

Actualmente, la ciudad sigue creciendo, sobre todo hacia el norte, aunque también progresa el oeste y el sur, lo que ha hecho necesaria la construcción de dos nuevos cinturones, la M-45 y la M-50, aún inconclusos, que suponen la delimitación de un nuevo perímetro urbano. La estructura de crecimiento a partir de anillos concentra y comprime más lo urbanizado, pues tiende a ir colmatando los espacios residuales entre anillos. Esto produce una mayor presión sobre el centro de la ciudad y, por lo tanto, un mayor colapso de entrada al núcleo central. El efecto de crecimiento es expansivo y en los últimos 30 años Madrid ha duplicado su superficie urbanizada.

En Barcelona, desde el Plan Cerdá, con un trazado *hipodámico* (en cuadrícula) a partir de 1859, fecha en la que se derriban las murallas, se produce una de las grandes expansiones de la ciudad, rematada a finales del XIX con la anexión de los municipios periféricos como parte de su ensanche. Otra expansión de la ciudad coincide con la última explosión demográfica y se sitúa en la década de 1950. Finalmente, las remodelaciones y la construcción de la Villa Olímpica a finales de los años ochenta y principios de los noventa marcaron la forma actual de la ciudad. Los Juegos Olímpicos de 1992 propiciaron una reflexión sobre el modelo de ciudad. A partir de este hecho, la ciudad se abrió al mar; con la prolongación de la Avenida Diagonal y la reconversión de las zonas portuarias, que cambiaron su imagen.

En Sevilla, a lo largo del siglo XX, se produjo algo parecido gracias a dos eventos internacionales: la Exposición Iberoamericana de 1929, que favoreció un primer ensanche urbanístico; y la Exposición Universal de 1992. Esta última, además de integrar en la ciudad la isla de La Cartuja, conllevó una mejora urbanística y, fundamentalmente, el estudio y la mejora de la red de accesos a la ciudad, tanto por carretera como por ferrocarril, que hizo posible la inauguración del funcionamiento del AVE en España. La reutilización posterior de los edificios construidos está siendo un proceso lento y con menores resultados de los esperados, quizá debido a una gestión y planeamiento deficiente.

Valencia, que inició su transformación en las primeras décadas del siglo XX con la construcción del Paseo del Mar o la Avenida Blasco Ibáñez y una nueva zona residencial y universitaria a partir de la década de los años sesenta, se planteó desviar el cauce del Turia –tras la riada de 1957– por fuera de la ciudad. El Plan Sur de desviación de la trayectoria del río, muy discutible en algunos aspectos, consiguió que el viejo cauce se convirtiera, a partir de 1981, en un ambicioso proyecto medioambiental, deportivo y cultural, que culminó con la Ciudad de las Ciencias y de las Artes, hoy uno de los grandes “pulmones” de la ciudad. La reciente noticia de su elección como sede de la Copa América 2007 dará, sin duda, a la ciudad la posibilidad de dotarse de una mejora sustancial en su apertura al mar.

También en Bilbao, con la construcción del Museo Guggenheim a orillas de la ría del Nervión, se inicia un amplio proyecto de remodelación urbana (Bilbao 2000), para proporcionar una nueva imagen de ciudad moderna a la capital vizcaína con la construcción del denominado Superpuerto de Bilbao y la reconversión de la zona industrial de la ría. Este tipo de actuaciones urbanísticas hace necesario la construcción de edificios-símbolo que abanderan la nueva cara de la transformación urbana.

Actualmente, algunas grandes ciudades han llegado a tener unas dimensiones que prácticamente serían incontrolables si no fuera por los medios de comunicación actuales. Son ciudades formadas por fragmentos,



donde es difícil tener una visión integral de su totalidad. De esta forma, el crecimiento se hace ilimitado y consiste en ir añadiendo más fragmentos de ciudad a la ciudad. Las personas están unidas a la ciudad por una serie de referencias psicológicas o afectivas al lugar donde han vivido, que dan una cierta estabilidad, pero eso no implica calidad vital ni que la ciudad actual sea el mejor modo de vida.

Este proceso de expansión, que radica en añadir barrios o urbanizaciones a la ciudad, constituye una auténtica fabricación en cadena, una ciudad a partir de piezas seriadas. Necesariamente, todos los agentes que intervienen en el desarrollo de la ciudad (urbanistas, arquitectos, constructores, etc.) forman parte de ese engranaje de producción, del que se obtiene un producto preparado para el consumo y con los ingredientes exactos para asegurar los resultados económicos. El factor económico y el planeamiento urbanístico producen una especie de alfombra urbana continua y homogénea. Sólo con operaciones estratégicas o empresariales especiales o con un artista fulgurante de la arquitectura se puede sobresalir al fondo gris de la maquinaria de fabricación de ciudades.

## **2. Planificación urbanística: rigidez o flexibilidad**

### *2.1 Lugar, contexto e identidad propia*

El origen primigenio de los asentamientos urbanos se debe principalmente a algunos condicionamientos de tipo funcional relacionados con el hábitat, como la necesidad de abastecimiento de agua, las condiciones defensivas, las rutas comerciales, la comunicación marítima o terrestre, el clima, etc. Posteriormente se tuvieron en cuenta otros factores como la estrategia política, el paisaje, el aprovechamiento económico, el turismo, etc.

Pero todos ellos están ligados al territorio, al “genio” del lugar. Este conjunto de factores proporciona una identidad singular a cada ciudad, que se refuerza con la tipología edificatoria, ligada a su vez a los oficios constructivos de la zona, a las condiciones socioeconómicas de sus habitantes, al clima, etc. En innumerables casos deviene en ciudades o pueblos con personalidad propia y con enorme belleza, pues no son inmunes al contexto, más bien están fundidos o en contraste perfecto con lo que les rodea. El crecimiento de esas urbes en su inicio era natural y obedecía a acuerdos tácitos entre vecinos, a la topografía, al entorno; se respetaban servidumbres de paso, de vistas, de soleamiento, etc. La colectividad ejercía un control social sobre las nuevas edificaciones.

La planificación del desarrollo de las ciudades es algo que irrumpió con el aumento poblacional desmesurado que trajo la revolución industrial

y, substancialmente, con la inclusión del tráfico rodado dentro de las urbes. Desde entonces se ha ido ganando en previsión, infraestructuras, accesibilidad, posibilidad de comunicación, etc. Nadie duda de los beneficios de la planificación urbanística, pero actualmente el debate se centra en los efectos colaterales que ha traído el abuso de planificación en algunos casos, el intervencionismo excesivo del Estado en los planes de ordenación urbana o la especulación centrada en las expectativas del valor del suelo. En el seno de ese debate se reivindican principalmente las siguientes cuestiones:

- El coste excesivo de la vivienda debido al valor del suelo.
- La falta de transparencia en la gestión de las Administraciones locales.
- La ausencia de participación ciudadana en la planificación urbana.
- La pérdida de identidad de las ciudades.
- La baja calidad de vida en las grandes urbes.

## 2.2 *Incidencia de las Administraciones Públicas*

Actualmente, la influencia de las Administraciones Públicas en la planificación y desarrollo de las ciudades es muy notoria, especialmente de la Administración local, debido a que constituye la fuente principal de ingresos de los ayuntamientos. Tal y como está concebido el urbanismo en España, deja en manos de políticos y funcionarios el poder de decidir, no sólo sobre el valor del suelo, que de la noche a la mañana un terreno agrícola pase a convertirse en suelo urbano –lo que significa multiplicar su valor astronómicamente–, sino directamente sobre el modelo de ciudad y el modo de vida que deben adoptar los ciudadanos.

En Madrid, es conocido el caso del edificio de viviendas sociales de la M-30 del arquitecto, ya fallecido, Francisco Javier Sáenz de Oíza. Ese bloque de viviendas, que finalmente acabó acogiendo a gitanos y a población marginal de la periferia de la ciudad, levantó una gran polémica social y se le llamó de un modo castizo: la cárcel de la M-30. Todas las críticas fueron para el edificio, por otra parte, de gran calidad espacial, pero casi nadie cayó en la cuenta de que esa construcción plasmaba los parámetros edificatorios contenidos en el Plan General: el uso, la tipología edificatoria, el número de plantas, la edificabilidad, etc. No parece, ahora que han pasado los años, que fuera muy acertada esa edificación concentrada prevista en el plan, con el ruido de la M-30 y con la intención de facilitar la vivienda a un colectivo marginal con problemas sociales.

La normativa existente y el intervencionismo del Estado pueden ser tan beneficiosos como dañinos. El exceso legislativo ahoga el pulso vital de crecimiento y las necesidades de la población. Al ser una “maquinaria pesada”, posee una gran inercia con respecto a modelos, tipologías y formas de

vida, que en su día se previeron como los más convenientes. Así, podemos comprobar como se repite incansablemente el mismo urbanismo con independencia de que la actuación sea en Jaén o en Madrid. Los ayuntamientos parecen actualmente más preocupados por las actuaciones estelares a gran escala, que evidentemente lucen más, que por investigar en nuevas tipologías de viviendas para proporcionar una mayor calidad de vida o en nuevas soluciones al tráfico rodado que aporten claves para el crecimiento de la ciudad.

### *2.3 Escasa participación ciudadana en la planificación*

En el germen de la planificación urbanística es donde habría que dejar intervenir a equipos pluridisciplinarios que proporcionen una visión más integral de los problemas actuales. El urbanismo no es sólo un problema técnico, económico o político; también es un problema social, cultural, estético, medioambiental, histórico y, sobre todo, antropológico, pues afecta directamente al vivir humano. Un diagnóstico real del “estado de salud” de una ciudad no se hace sólo con encuestas o estadísticas o midiendo la contaminación atmosférica que producen los coches; puede y debe ser el resultado conjunto del análisis y el trabajo de campo de un equipo multidisciplinar que examine la ciudad en toda su complejidad. Y la participación ciudadana es muy valiosa si se sabe encauzar a través de los distintos colectivos sociales y profesionales. El interés por la propia ciudad es un síntoma positivo de madurez ciudadana. La comprensión de la ciudad donde uno vive, máxime de las grandes urbes, ayuda a los ciudadanos a sentirse psicológicamente mejor, evitando la fragmentación mental que supone vivir en un entramado urbano de gran complejidad que no se es capaz de entender.

El ciudadano de hoy se enfrenta no sólo a la dificultad que supone entender la complejidad de las ciudades, sino a una cierta desorientación o pérdida de la escala humana. Por ejemplo, cuando va a la compra a esos “mega-espacios” comerciales situados a las afueras (una especie de “aeropuertos” de productos) y debe descifrar mentalmente la estructura de ese entramado comercial para la compra de los alimentos diarios. A esos espacios se llega en coche. Los niños, ante el peligro de extravío, son alojados momentáneamente en lugares ex profeso; los demás recorren cientos de metros con un carro, a fin de ir recolectando los distintos productos. No es necesario cruzar la palabra, ni la mirada con nadie, pues está todo escrito, perfectamente marcado... El final de ese recorrido tiene el mismo carácter secuencial y mecanicista: no hay apenas relación humana.

Lamentablemente, las nuevas urbanizaciones han borrado el concepto tradicional de calle. La calle como prolongación de la casa, como lugar de tránsito y, a la vez, de encuentro social donde se producía una rela-

ción humana directa. La plaza, el mercado, eran espacios propios, lugares que mantenían esa proporción que da la escala humana. Algunas nuevas urbanizaciones dispuestas en manzana cerrada poseen espacios interiores que acogen zonas deportivas o de recreo para los niños. Sin embargo, son zonas exclusivas; ahí no cabe el forastero, no existe apenas el tránsito que tensa la relación dentro-fuera de las calles.

Este tipo de urbanizaciones, herencia del modelo anglosajón de ciudad-jardín, inciden directamente en la *privacy* y ha fomentado una importante separación entre lo público y lo privado. Es un modo de combatir el vandalismo callejero, la inseguridad, la carencia de cultura de muchos ciudadanos que no ven en lo público también algo suyo que hay que conservar. Separan con vallas el espacio privado impidiendo el paso al público. Las vías rodadas en esas urbanizaciones se convierten en recorridos exclusivos para el tránsito de vehículos. Se han creado así comunidades cerradas que inciden en una mayor fragmentación espacial y ahondan en una mayor separación entre los distintos barrios de la ciudad, quedando unidas a la metrópoli exclusivamente mediante las grandes arterias de comunicación.

En definitiva, ¿qué criterios son los predominantes a la hora de planificar el crecimiento urbano? ¿Quiénes componen los equipos redactores de los planes de ordenación urbanística? ¿Qué presupuesto se destina a la investigación urbanística o a estudios previos a la redacción de los planes? ¿Cómo se fomenta por parte de las Administraciones Públicas de las grandes urbes la comprensión de la ciudad? ¿Cómo se evita la pérdida de la escala humana en la planificación urbanística?

## 2.4 Mantener e inventar la ciudad

Los gestores de las ciudades deben encarar dos vertientes fundamentales para el desarrollo integral de las urbes: mantener e inventar la ciudad cada día. El mantenimiento de las ciudades es una tarea ingente que implica a un buen número de personas dedicadas a que la vida y el dinamismo de la ciudad no se detenga. La conservación abarca desde cuestiones tan prosaicas como la limpieza de las calles, el riego y cuidado de parques y zonas verdes, la recogida de basuras, el ordenamiento del tráfico, el alumbrado, etc., hasta fomentar la vida cultural, deportiva y social, evitar el deterioro ambiental de los centros históricos, controlar la prostitución y la inseguridad ciudadana, mantener y ampliar la red de transportes urbanos y, por supuesto, reforzar los motivos de celebración, organización de fiestas o eventos de relieve.

Conseguir que la ciudad funcione es importante, pero no lo es todo, porque inventar la ciudad cada día implica que todas esas tareas de man-

tenimiento no se conviertan en algo rutinario y sin sentido. Precisamente, al ser la ciudad algo vivo y dinámico, debe estar inventándose continuamente, buscando nuevas soluciones para los problemas, tanto para los más materiales (el tratamiento de la basura) como para solventar cuestiones más sociales que inciden en la vida cotidiana (por ejemplo, actualmente la alternativa a “la litrona” o el vandalismo callejero).

Inventar la ciudad es principalmente: investigar en los criterios que deben tenerse en cuenta en la planificación urbana; prever y adelantarse al crecimiento urbano; conocer el modelo de ciudad al que se dirige la planificación; precisar las estrategias de crecimiento; diagnosticar los males de la ciudad para aplicar la terapia adecuada; proyectar los sueños de la ciudadanía, etc.; y, principalmente, favorecer sin un exceso de normativa la diversidad, la variedad de tipos de vivienda, la mezcla de usos del suelo, la descentralización de equipamientos y servicios, la posibilidad de vincular trabajo y vivienda. En cualquier caso, no se puede imponer un modo de vida al ciudadano por medio de la planificación urbanística. No es misión del Estado decir cómo hay que vivir, cuántos hijos hay que tener, etc.

Las operaciones económicas de gran escala como estrategias de transformación de las urbes han tenido resultados diversos. En algunos casos, han sido muy positivas, cuando han servido para la revitalización o reutilización de espacios abandonados, deteriorados socialmente o con un fuerte impacto medioambiental. En otros, la repercusión ha sido negativa, pues han provocado nuevas centralidades con puntos de fuerte atracción ciudadana, y por lo tanto una mayor movilidad y colapso del tráfico rodado.

Los centros históricos de muchas de nuestras ciudades se han visto inmersos en un proceso de deterioro ambiental y de exclusión social, ocasionado en parte por la dificultad de acceso debido a la congestión del tráfico, la falta de medios de transporte eficaces, la escasez de aparcamiento, pero, sobre todo, por la concentración de colectivos marginales desfavorecidos o de inmigrantes. La revitalización de esos barrios requiere por parte de las Administraciones locales una fuerte dosis de imaginación, incentivos económicos, favorecer la rehabilitación de los inmuebles, facilitar la integración de los inmigrantes y resolver la comunicación con el resto de barrios para evitar que se conviertan en espacios-refugio o espacios-burbuja de la ciudad. La promoción de viviendas en alquiler podría significar un avance para solventar el problema de residencia de la población inmigrante, que no cabe duda de que ha supuesto una valiosa aportación al mundo laboral, económico y demográfico de nuestro país, y que ya forman parte de la realidad social que define nuestras ciudades.

## 2.5 Ciudades sostenibles: utopía o determinación

El sueño del hombre se ha visto siempre empañado por la dificultad que entraña compaginar las cualidades del espacio natural con la organización social y económica de las ciudades. Nuevas utopías se entrecruzan en el tiempo con otras ya abandonadas. En todas bulle ese deseo por compensar las deficiencias de lo construido por el hombre con la creación brillante de la naturaleza. Los dos modelos de ciudad de los que partíamos han querido ser integrantes de ese modo de vida. Hoy convergemos hacia las ciudades sostenibles, un nuevo camino en favor del hombre como verdadero protagonista de las urbes, en oposición al predominio de la competitividad y la amenaza de una vida degradada por un mal entendido progreso, que nos hace confundir el bienestar con la tenencia de medios materiales. El desarrollo y el despliegue de la propia personalidad es lo que puede proporcionar al ciudadano una auténtica calidad de vida. Las ciudades actuales activan en el hombre, junto a unas mayores posibilidades y mejoras incuestionables, una serie de condicionamientos indeseables que le empequeñecen, atemorizan y desorientan. La preocupación principal de los que planifican la ciudad debe centrarse en buscar remedios para orientar y ennoblecer siempre al ciudadano.

La sensibilidad medioambiental y la utilización de energías renovables (solar, hidroeléctrica, eólica, biomasa...) pueden ayudar al objetivo de humanizar la urbe. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que tuvo lugar en Río de Janeiro (Brasil) en 1992 propuso como meta de largo alcance un desarrollo sostenible del territorio. A través de la elaboración de la Agenda Local 21 se abre un nuevo panorama para conseguir que nuestras urbes lleguen a ser realmente sostenibles. Tanto la planificación de las ciudades como la sostenibilidad reclaman una amplia colaboración entre todos los agentes, públicos y privados, con incidencia en el territorio y en las urbes. Sólo con la implicación y el acuerdo de todos los que intervienen en el desarrollo del territorio y en la planificación del suelo se pueden obtener resultados satisfactorios para que los ciudadanos sean los verdaderos protagonistas de nuestras ciudades.

Capítulo V

---

UN NUEVO DISCURSO ESTRATÉGICO  
EN LAS CIUDADES

## **I. TESIS INTERPRETATIVAS**

### **1. Nuevo equilibrio ciudad-Estado en la capacidad competitiva**

Las naciones están evolucionando hacia nuevas formas de relaciones políticas y administrativas. No es ajeno a este proceso la aparición del fenómeno de apertura de los mercados mundiales y de generalización de los viajes y las comunicaciones, más conocido como “globalización”. La terciarización de la actividad económica es también un factor de “aperturismo”: los servicios son más fácilmente transportables que las materias primas o los productos industriales y de consumo.

Asimismo, es una realidad positiva la progresiva –aunque siempre lenta– implantación de sistemas democráticos de gobierno en las naciones, con el reconocimiento institucional aparejado de las realidades regionales y locales. Por otra parte, la necesidad imperiosa de mantener el posicionamiento internacional de la nación sin merma del crecimiento económico y, consecuentemente, con una permanente mejora de la calidad de los servicios públicos, lleva a los gobiernos a adoptar medidas de participación en bloques internacionales. La Unión Europea o la OTAN son buena muestra de ello: moneda y ejército son puestos bajo la responsabilidad de instancias supranacionales con el fin de que resulten más eficaces para los ciudadanos.

Todo lo anterior contribuye en gran medida a la pérdida de capacidad competitiva de las naciones, en particular en lo relativo a asuntos de índole económica, reservándose los gobiernos en la mayoría de los casos los aspectos puramente políticos, como territorialidad y leyes fundamentales, que carecen de influencia decisiva sobre la capacidad competitiva.

A la hora de pensar en opciones para implantar proyectos se piensa fundamentalmente en ciudades. Como consecuencia de ello, son las ciudades las que compiten para atraer actividades creadoras de riqueza, personas, sedes de organizaciones de cualquier tipo y aspectos similares. Además, las ciudades pueden determinar en gran medida el atractivo de su oferta, la creación del contexto adecuado para el desarrollo de actividades empresariales, artísticas y culturales o de cualquier clase; por ejemplo, la seguridad, las infraestructuras, ciertos servicios, la actitud ciudadana, determinadas normas de convivencia, etc., se gestionan, en buena medida, localmente.

Al mismo tiempo, hay que reconocer que otros aspectos muy importantes se deciden a niveles superiores, variando el grado de reparto entre la ciudad y el Estado, según las causas. Por ejemplo, las infraestructuras



interurbanas, los programas de I+D, los planes educativos, la normativa fiscal y laboral, aspectos todos ellos sumamente importantes, se deciden en buena medida a nivel nacional o supranacional (como en el caso de la Comisión Europea). Otras materias también fundamentales tienen un rango supranacional o supraestatal (como puede ser la pertenencia a áreas económicas como la UE, la EFTA u otros similares), pero son los Estados, no las ciudades, los que deciden incorporarse o no a ellas.

El contexto proporcionado por los Estados o por las organizaciones de rango superior al que pertenecen los Estados es determinante para la competitividad de las ciudades. En consecuencia, las ciudades tienen un alto grado de autonomía para decidir sus estrategias de desarrollo, pero al elaborarlas no pueden dejar de tener en cuenta el contexto del Estado al que pertenecen.

## **2. La competitividad de las ciudades: de las infraestructuras a los valores**

Al inicio del siglo actual se comienza a apreciar un ligero cambio tendencial en la forma de interpretar el desarrollo urbano en clave estratégica, en la búsqueda por parte de las ciudades de su propia competitividad. Más de diez años de experiencia ofrecen una buena base para analizar los resultados obtenidos y, al mismo tiempo, tratar de acomodar las técnicas y metodologías empleadas a los nuevos tiempos. Los fenómenos emergentes de hace tan sólo un puñado de años, tales como los movimientos migratorios, la globalización de la economía o la generalización de las telecomunicaciones, son ahora si cabe más intensos. La revitalización urbana, la construcción de infraestructuras y la regeneración de las partes antiguas de las ciudades, operaciones estratégicas típicas de los años noventa, han resultado necesarias pero no suficientes para alcanzar los objetivos de competitividad internacional y calidad de vida propuestos en su día. Ciudades de dimensiones y características físicas similares presentan comportamientos radicalmente distintos en sus capacidades competitivas. Los grados de éxito de los casos de Barcelona y Sevilla (con los Juegos Olímpicos y la Exposición Universal de 1992) son percibidos de manera muy distinta por la ciudadanía sin, aparentemente, grandes diferencias estructurales. A Madrid le cuesta situarse entre las grandes capitales mundiales a pesar de las numerosas infraestructuras y cuantiosas inversiones empresariales recibidas en los últimos años.

La respuesta, evidentemente, no está en las infraestructuras. Del análisis de lo ya hecho en muchas ciudades sólo cabe deducir que todas ellas deberían ocupar lugares preferenciales en la clasificación mundial. Sin embargo, no es así. Debe buscarse la respuesta en otra área, en la vincula-

da a la esencia de la urbe y muchas veces arrinconada por obvia: las personas y sus valores. De manera similar a las empresas, que priman los valores de conocimiento, liderazgo y compromiso de sus empleados, las instituciones locales comienzan a entender que sus ciudadanos poseen la clave del éxito en sus actitudes ante los cambios realizados en sus ciudades. Se abre aquí un universo de oportunidades que va mucho más allá del diseño de ciudades competitivas. Objetivos de elevadas aspiraciones como el equilibrio social, la convivencia y la solidaridad están en la raíz del aprovechamiento eficiente de las inversiones empresariales y de las infraestructuras públicas.

La aportación relativa del valor proporcionado por las infraestructuras o los servicios depende de la situación. Ciertas infraestructuras son imprescindibles y sin ellas el desarrollo de la ciudad es imposible (suministro de agua y energía, infraestructuras suficientes de transporte, hospitales, infraestructuras docentes, etc.), pero cuando se alcanza un determinado nivel son las personas lo determinante en la creación de valor. Esto no quiere decir que las infraestructuras no sean necesarias. Pero, el desarrollo depende fundamentalmente de la actividad de las personas, de sus capacidades y actitudes como ciudadanos, como emprendedores, como trabajadores, como miembros de las distintas organizaciones de la sociedad civil o de las Administraciones Públicas o de las instituciones dependientes de éstas.

## II. RED DE LOS FENÓMENOS

### 1. Hacia dónde van las ciudades

La ciudad actual es la evolución de la polis griega. Su función primordial sigue siendo la misma: proporcionar un entorno que facilite la vida de las personas como forma de organización social y estructurar el territorio y las actividades económicas en torno a su centro urbano o de negocios.

Las primeras civilizaciones urbanas aparecen hace unos 5.000 años con un denominador común: se sitúan en una llanura aluvial con buenas posibilidades para la agricultura. Durante la Edad Media, las ciudades se constituían alrededor de castillos feudales y la actividad económica se concentraba en el comercio. Este último hecho hizo posible también su crecimiento económico y cultural. Los adelantos técnicos, la creciente necesidad de mano de obra en la industria, el progreso de la medicina y la sanidad y la evolución del transporte público determinaron que en los últimos 300 años, y en especial a partir del siglo XIX, comenzara un desarrollo vertiginoso de los conglomerados urbanos.

Las ciudades de la Antigüedad, e incluso del Medievo, tenían una dimensión muy inferior a la de hoy en día. En 1800 vivían en ellas 50 millones de personas y sólo Londres alcanzaba el millón de habitantes, siendo Inglaterra el país más urbanizado del mundo. En 1900 había diez ciudades que superaban esa cifra, encabezadas por Londres (4,5), Nueva York (3,4) y París (2,7). En 1950, su número ascendía a 83, la mayoría de éstas en países desarrollados. Finalmente, en 2000 eran ya 348 las ciudades con más de un millón de habitantes, muchas de ellas en países en vías de desarrollo.

En las últimas décadas hemos asistido a un proceso de urbanización que se puede calificar de global y acelerado. Según Naciones Unidas, en 1950 el 29% de los habitantes del planeta vivía en ciudades, unos 750 millones de personas; en 1999, el porcentaje representaba un 47% y afectaba a 2.850 millones de personas; por último, se prevé superar el 60% en el año 2030, con unos 5.000 millones de habitantes.

Alrededor de 1.400 millones de habitantes, algo menos de la mitad de la población urbana mundial, residía en el año 2000 en ciudades mayores de medio millón de habitantes.

En conjunto, la población de las pocas aglomeraciones urbanas de la UE que sobrepasan los dos millones de habitantes ha aumentado, aunque

**Tabla 1 – Evolución de la población en las áreas metropolitanas de Barcelona y Madrid. 1991-2003**

	1991	2003	% variación
Municipio de Barcelona	1.643.542	1.582.738	-3,7
Resto área metropolitana	2.293.632	2.562.736	11,7
<b>Total área metropolitana de Barcelona</b>	<b>3.937.174</b>	<b>4.145.474</b>	<b>5,3</b>
Municipio de Madrid	3.010.492	3.092.759	2,7
Resto área metropolitana	1.720.389	2.259.427	31,3
<b>Total área metropolitana de Madrid</b>	<b>4.730.881</b>	<b>5.352.186</b>	<b>13,1</b>

**Nota:** Se considera área metropolitana al municipio central y los municipios situados a 35 kilómetros de éste.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Población de los municipios españoles. Revisión del Padrón municipal*, varios años; e INE, *Nomenclátor 96*, publicación electrónica, 1998.

la progresión ha sido normalmente más lenta en el centro. Este fenómeno se aprecia en Madrid y Barcelona, las dos áreas metropolitanas más pobladas de España (puestos 55 y 78, respectivamente, en el *ranking* de las aglomeraciones más populosas del mundo en 2003): la ciudad ejerce de polo de atracción, pero crece de manera desigual, pues la población en el centro de la ciudad disminuye o se estanca y son los municipios del área metropolitana los que se benefician en gran medida de las ventajas de ésta (tabla 1).

Otro factor que hay que tener en cuenta son los movimientos migratorios. España, un país de emigrantes hasta hace poco, se ha convertido en receptor de población extranjera. Según datos del Padrón Municipal de Habitantes, el número de extranjeros residentes en España se incrementó

**Tabla 2 – Extranjeros residentes en las diez mayores ciudades españolas. 2002**

	Extranjeros	% de extranjeros respecto a la población	% de extranjeros respecto al total	% de extracomunitarios
Madrid	275.152	9,12	13,91	92,12
Barcelona	112.773	7,38	5,70	85,71
Valencia	39.818	5,23	2,01	89,04
Sevilla	10.390	1,48	0,53	80,45
Zaragoza	20.234	3,26	1,02	91,03
Málaga	11.722	2,19	0,59	75,42
Murcia	19.302	5,11	0,98	94,30
Las Palmas de Gran Canaria	18.648	5,03	0,94	81,77
Palma de Mallorca	31.737	8,85	1,60	70,43
Bilbao	8.820	2,49	0,45	87,69
<b>Total</b>	<b>548.596</b>	<b>6,36</b>	<b>27,74</b>	<b>88,36</b>
<b>Total España</b>	<b>1.977.946</b>	<b>4,73</b>		<b>75,24</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Población de los municipios españoles. Revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2002*, en [www.ine.es](http://www.ine.es).

en 2002 un 265% respecto a 1996 y la tendencia es al alza. La distribución de la inmigración en el territorio español pone de relieve su concentración en siete comunidades autónomas: Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia. Las ciudades con mayores índices de extranjeros residentes son Madrid, Palma de Mallorca y Barcelona (tabla 2). La concentración de capital y actividad económica contribuye sin duda a que el colectivo de extranjeros en Madrid y Barcelona sea el más importante: entre ambas suman el 19,6% del total de los extranjeros residentes en España.

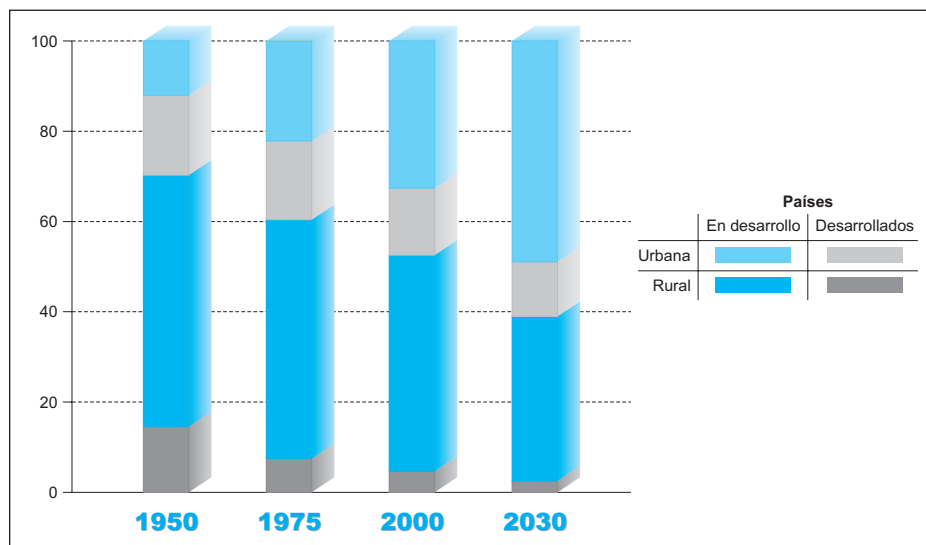
### *1.1 Oportunidades y retos*

El entorno urbano actúa como un foco de atracción porque proporciona a las personas una serie de elementos considerados importantes para mejorar sus condiciones de vida. La ciudad concentra los servicios que el ciudadano requiere para llevar lo que estima una vida normal, facilita oportunidades de encuentro y desarrollo de relaciones sociales con otras personas, ofrece una serie de opciones para el ocio, constituye un entorno que se supone seguro y, además, acoge una diversidad de oportunidades para llevar a cabo una actividad que asegure una fuente de ingresos. Este conjunto de circunstancias trae como consecuencia un progresivo desplazamiento de la población hacia las ciudades. La población urbana constituye una parte cada vez mayor de la población total, como puede contemplarse en el gráfico 1.

La actividad de los ciudadanos contribuye al crecimiento de la ciudad y a que ésta ofrezca más y mejores posibilidades de desarrollo y bienestar a los residentes y a los visitantes. Por lo general, el crecimiento ha ido asociado a mayores oportunidades y a unas condiciones de vida más atractivas, aunque no siempre haya sido así.

El balance de ventajas y desventajas de la vida en la ciudad parece inclinarse hacia las primeras, como lo prueba la propia subsistencia de la ciudad como asentamiento social. Sin embargo, es sobradamente conocido que la ciudad, como resultado de sus propias características, tiende a generar problemas que, en ocasiones, no solamente son una pesada carga para quienes los sufren directamente, sino que además pueden constituir una seria amenaza para otros colectivos que habitan en ella.

Problemas típicos de las grandes ciudades son las bolsas de pobreza, la exclusión, la marginación, la inseguridad ciudadana, la degradación de la salud de ciertos colectivos drogodependientes, los comportamientos antisociales de determinados grupos, etc. No son exclusivos de los entornos urbanos, porque pueden encontrarse también en las zonas rurales, pero la dimensión que adquieren en las grandes ciudades supone un salto cualita-

**Gráfico 1 – Evolución de la población mundial según el tipo de entorno y el grado de desarrollo. En porcentaje. 1950-2030**

**Nota:** Las regiones desarrolladas incluyen Norteamérica, Japón, Europa, Australia y Nueva Zelanda. Las regiones en desarrollo son África, Asia (excluido Japón), Sudamérica, Centroamérica y Oceanía (excluidas Australia y Nueva Zelanda). Los Estados europeos surgidos de la disolución de la antigua Unión Soviética están clasificados como regiones desarrolladas, mientras que los de la zona asiática son considerados regiones en desarrollo. Los datos de 2000 y 2030 son estimaciones.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de ONU, *World Urbanization Prospects (The 1996 Revision)*, Nueva York, 1998.

tivo en la gravedad del problema y en la dificultad para abordarlo y solucionarlo. De hecho, la convivencia permanente con estos problemas puede suponer un serio inconveniente para mantener las condiciones que el conjunto de los ciudadanos desearía. Por ejemplo, la seguridad ciudadana aparece en las encuestas como una cuestión cada vez más valorada a la hora de elegir el emplazamiento para la implantación de una actividad empresarial. Así, el clima de inseguridad puede dañar el desarrollo del empleo, como consecuencia del descenso de los nuevos asentamientos empresariales. En ocasiones, estos problemas llegan a producir un serio deterioro de la ciudad y una degradación de una parte significativa de ella, como se aprecia en las zonas centrales –en otro tiempo las partes nobles– de ciudades norteamericanas como Detroit, sede de empresas como Ford o General Motors.

Al igual que las ventajas que antes comentábamos, estos problemas derivan en gran medida del fenómeno de la concentración inherente a la gran ciudad. Ésta acoge a un gran número de personas y cuando sus problemas se concentran en un ámbito territorial concreto dan lugar a la aparición de barrios o zonas donde se asientan los grupos sociales más desfa-

vorecidos, con menos posibilidades y recursos para afrontarlos y que terminan siendo focos de marginalidad.

Abordar este tipo de cuestiones no es, por lo general, una tarea sencilla. Con frecuencia, lo que se considera un problema no es sino la manifestación de unas circunstancias más profundas. Por ello, a la hora de enfrentarse a ellas es importante diferenciar bien los síntomas del problema. El reconocimiento de la magnitud y la complejidad de todas y cada una de estas situaciones es el primer paso en la necesaria búsqueda de soluciones que protejan la sostenibilidad de la ciudad.

Pero la ciudad, para su sostenibilidad, no sólo tiene que hacer frente a los retos que le plantean estos problemas de naturaleza endógena, sino también a los que se derivan de su relación con el contexto externo en el que está inserta. La ciudad en sí está interrelacionada con el resto de las ciudades de su entorno, no es un sistema autosuficiente. Como resultado de la globalización, el entorno es actualmente todo el mundo. Con él –con las ciudades que lo componen– se establecen relaciones de cooperación, pero también, y cada vez más, de competencia por los recursos y las personas.

## *1.2 Su protagonismo actual*

Entender la ciudad en su contexto actual supone tener en cuenta aspectos destacados como la globalización y el creciente peso de las ciudades frente a los Estados como núcleos de desarrollo.

En el mundo desarrollado y, en particular, en Europa occidental, donde los sistemas democráticos de gobierno ofrecen solidez y garantía de estabilidad ante los grandes cambios económicos y sociales de nuestro tiempo, las ciudades han ido avanzando, si bien tímidamente, en la búsqueda de su propia competitividad. Las urgentes necesidades de creación de riqueza y empleo, mejora de los servicios públicos o potenciación del atractivo local han llevado a muchas autoridades locales a diseñar complejos programas de desarrollo a corto y medio plazo, superando con mucho sus propias capacidades competenciales y, sobre todo, financieras. Se han utilizado para ello técnicas y métodos de las grandes corporaciones empresariales, contrastados por muchos años de éxito en el difícil entorno de los negocios internacionales. Y, con más o menos apoyo de sus respectivos gobiernos nacionales, las ciudades se han lanzado a planificar todo tipo de infraestructuras y equipamientos de carácter estratégico, en la confianza de acertar con la fórmula que les permitirá sobresalir en el cada vez más denso sistema de capitales mundiales en dura competencia.

La ciudad gana protagonismo con relación a los Estados, aunque éstos siguen representando un contexto importante para las ciudades. “El

peligro más claro para la viabilidad de las comunidades no es la globalización, sino la retirada hacia una situación de aislamiento. Las ciudades deben trabajar conjuntamente con las regiones en las que se encuentran y las entidades regionales mirar más allá de sus propias jurisdicciones para conseguir mayores beneficios para el conjunto [...]. El éxito de los locales en la economía global dependerá de su capacidad para llegar a ser más cosmopolitas, para forjar vínculos con el resto del mundo. Y las comunidades locales deben ejercer el liderazgo necesario para desarrollar estos vínculos con o sin la ayuda de los gobiernos nacionales. En la economía global las oportunidades nacionales son para los centros metropolitanos de las naciones de clase mundial. Los problemas sociales nacionales se resolverán en el mismo lugar en el que surjan. Los gobiernos nacionales determinarán los estándares, apoyarán el desarrollo local, proporcionarán los recursos y facilitarán la actividad política y económica a través de las fronteras, pero los países sólo tendrán fuerza en la medida que sus localidades la tengan”<sup>1</sup>.

El protagonismo creciente de la ciudad se traduce en que cada vez es más responsable de su propia gestión. Las Administraciones Públicas locales y las organizaciones de la sociedad civil asumen la obligación de contribuir a la gestión de la ciudad, de modo que ésta reúna las condiciones para proporcionar una buena calidad de vida a los ciudadanos.

### 1.3 Principales aspectos del sistema urbano

Dentro del marco de la globalización, las ciudades compiten entre ellas para captar iniciativas con capacidad de creación de riqueza y de ofrecer oportunidades a las personas. Por esto, la ciudad debe acondicionarse para que resulte atractiva y adecuada, tanto a las actividades empresariales como a las personas que las llevan a cabo (cuadro 1). Para ello se dotan de infraestructuras y servicios.

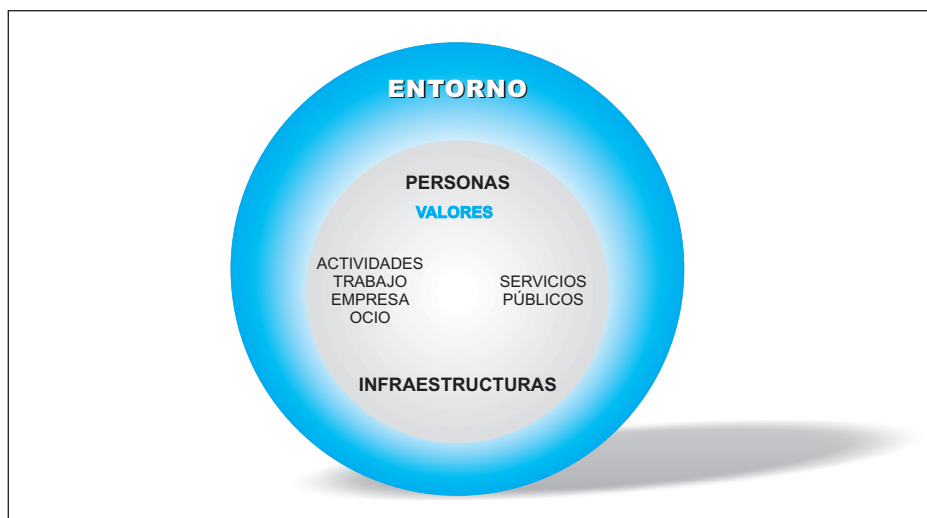
Las actividades empresariales, culturales, de tipo social, etc., constituyen una oportunidad a la hora de dar valor a la ciudad. Las empresas creadoras de riqueza eligen su ubicación en función de la disponibilidad de talento y del atractivo de la ciudad. En éste se incluye tanto su valor estético como su funcionalidad y comodidad. Para la prestación de servicios de calidad es necesario contar con las infraestructuras adecuadas. A su vez, las personas, con sus capacidades y comportamientos, son fundamentales para la promoción y correcto desarrollo de las actividades que tienen lugar en la ciudad. Son ellas las que con su creatividad e iniciativa pue-

---

<sup>1</sup> Moss Kanter, R., *La nueva clase directiva mundial (World Class). Progreso local en una economía global*, Paidós, Barcelona, 2000.



Cuadro 1 – La ciudad como sistema



den poner en marcha proyectos que mejoren la dotación de infraestructuras y los servicios al ciudadano.

Efectivamente, el capital humano es determinante en este escenario. Para que una estrategia se lleve a la práctica se precisan personas preparadas y bien dispuestas. Preparadas significa que cuenten con las capacidades requeridas para el desarrollo de sus funciones. Ahora bien, las capacidades no son suficientes si no se ejercitan de la forma adecuada; para ello deben ir acompañadas de las actitudes y comportamientos apropiados. Las actitudes y comportamientos vienen determinados por los valores de las personas. Los principios y los valores están en el origen de las actitudes de las personas frente a las circunstancias de un determinado entorno. De ahí la importancia que los valores tienen en el futuro de un colectivo social como es el conjunto de las personas que viven en un entorno urbano: los valores pueden emplearse como elemento dinamizador de las capacidades de las personas y a través de éstas incidir en la transformación de todo el sistema.

## 2. Abocadas a competir

La capacidad de competir de las ciudades depende de la idoneidad y mejora constante del sistema descrito. La competitividad se basa en el atractivo de la ciudad, en la existencia de servicios de alta calidad, tanto a las empresas como a las personas, en la disponibilidad de un excelente capital humano o de cualquier otro tipo de factores que proporcionen una diferenciación positiva o ventaja comparativa.

La competencia que existe entre las ciudades y países de todo el mundo para atraer inversiones, turistas y empresas es cada vez mayor. Para que una ciudad sea capaz de captar y fijar personas e iniciativas es preciso que sea atractiva en su conjunto, construyendo una imagen propicia para la estrategia de desarrollo adecuada. Si no es capaz de atraer y retener a sus ciudadanos, se produce una pérdida de capacidad humana, su principal activo. La falta de interés por parte de potenciales visitantes da lugar a un deterioro de sus relaciones con el resto del mundo. Asimismo, si las empresas no la consideran una opción preferente decae la capacidad de creación de riqueza.

Las ciudades compiten entre sí para captar aquellas iniciativas que pueden dar lugar a una alta generación de valor añadido o inducir otras actividades igualmente interesantes. Difícilmente se puede mantener la prosperidad de una metrópoli y de los ciudadanos que viven en ella sin crecimiento económico. El estancamiento, y más aún el declive, da lugar a falta de oportunidades, desempleo y todo aquello que trae consigo. Las ciudades compiten por los proyectos que generan desarrollo y por todo tipo de recursos necesarios para el funcionamiento de dichos proyectos; en particular, compiten, y cada vez en mayor medida, por las personas: por los profesionales cualificados y por los líderes, capaces de promover e impulsar las iniciativas que sustenten el progreso de la ciudad.

En este juego de competencias, unos entornos tienen más capacidad de atracción que otros; unas áreas urbanas tienden a hacerse con recursos de otras o salir ganadoras en la captación de nuevas iniciativas y proyectos de interés. Esta pugna por el éxito se basa en muchos factores, pero en cualquier caso debe contarse con un entorno que reúna las condiciones adecuadas. Las áreas que han sufrido severos procesos de degradación o un nivel de desarrollo escaso tienen muy difícil captar iniciativas de gran impacto y con capacidad para generar un desarrollo importante.

Son diversas las estrategias de las que hacen uso las ciudades para competir. Un aspecto muy importante es la visión global y el impacto futuro de las distintas iniciativas. Se trata de una cuestión compleja, cuya dificultad radica principalmente en el hecho de que la ciudad constituye un sistema en el que intervienen múltiples variables y que forma parte de otro más complejo aún, que es el conjunto de ciudades que interactúan entre ellas. El resultado de las diversas actuaciones no es una simple cuestión de causa-efecto: existen una serie de efectos inducidos intermedios y un desfase en el tiempo entre los resultados finales y las causas que los indujeron. Además, el resultado de una estrategia de desarrollo urbano depende también de las estrategias de las demás ciudades que compiten y de la forma en que evolucionarán las diversas circunstancias del entorno, lo cual supone una dificultad añadida, si se tiene en cuenta que muchas de las actuaciones de desarrollo urbano son de gran inercia y no es posible cambiar el

rumbo a corto plazo. Por ello, la visión sistémica y el conocimiento del contexto general, de las macro tendencias y de los mecanismos que inciden en el comportamiento de los distintos colectivos sociales que configuran la población metropolitana, son cuestiones necesarias a la hora de plantear con acierto las estrategias competitivas de la ciudad.

Por todo esto, una estrategia bien concebida debe partir de las circunstancias que configuran la realidad del área urbana que pretende implantarla, así como de sus relaciones con aquellas otras urbes con las que habrá de competir. El diseño de la estrategia debe hacerse a medida de cada ciudad y considerando los objetivos que se pretenden lograr. Por estas razones, no es posible confeccionar un catálogo de estrategias de desarrollo urbano, pero sí identificar determinados ingredientes que se utilizan frecuentemente en la configuración de las estrategias. Aun así, hay que tener en cuenta que el análisis de las propias circunstancias es siempre necesario, ya que a veces existen oportunidades que son casi exclusivas de una determinada localización, por lo que es muy importante detectarlas y tratar de crear una ventaja competitiva diferencial a partir de ellas.

#### VALENCIA LA COPA AMÉRICA TRANSMITIRÁ AL MUNDO EL NOMBRE DE ESTA CIUDAD

Elegida sede de la Copa América 2007 (tras meses de dura competencia con las 65 candidaturas europeas oficiales de Italia, Portugal, Francia y España), Valencia tendrá el honor de ser la primera ciudad de Europa que acoge este certamen desde 1851, después de más de un siglo en manos de estadounidenses, australianos y neozelandeses.

**Esta designación generará un impacto económico de unos 1.500 millones de euros, creará unos 10.000 puestos de trabajo y supondrá un empuje a las inversiones en la Comunidad Valenciana.** Las inversiones en infraestructuras se cifran en 500 millones de euros, sin incluir el AVE. Su puerto se convertirá en uno de los mejores del mundo; el Instituto Valenciano de Arte Moderno (IVAM) prepara la mayor exposición jamás vista de vela y la ciudad va a recuperar un espacio litoral para ver de cerca las regatas que será una gran zona verde de la que va a disfrutar toda la ciudad.

La Administración central ha mostrado su apoyo absoluto a Valencia 2007 y ha anunciado que su inversión será similar a la realizada para los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla de 1992.

- Las Administraciones se han planteado la opción de adelantar la **conclusión de la línea de alta velocidad** Madrid-Valencia antes de la fecha límite, prevista para 2010.
- La repercusión que significa albergar la Copa América hace necesario invertir en el aeropuerto y permitirá relanzar el proyecto de **construcción de una segunda pista en el aeropuerto** de Manises.
- La **ampliación de las líneas del metro** se ha acelerado.
- Asimismo, la magnitud del proyecto obliga a la construcción de un **canal de acceso directo al mar** de unos 800 metros de largo y 80 de ancho, que permitirá a los participantes llegar a la zona de competición en apenas 15 minutos.
- Integrado en el diseño del puerto, el **proyecto del "balcón del mar"** supondrá la construcción de una nueva zona de ocio y entretenimiento en la dársena interior del puerto, con restaurantes, tiendas y museos, que conformarán una amplia oferta cultural y lúdica para disfrute de los participantes y visitantes.
- La **oferta hotelera** ha crecido considerablemente en los últimos años y **se espera que en 2007 ofrezca más de 10.000 plazas.**

El entorno físico constituye un factor que no es posible reproducir. Por consiguiente, cuando las condiciones del entorno proporcionan una ventaja hay que encontrar la forma de aprovecharla.

Un ejemplo de carácter singular es el Observatorio de Astrofísica de Canarias, un importante complejo internacional de instalaciones para la observación del universo situado en las islas de La Palma y Tenerife, que aprovecha que su cielo reúne unas condiciones excepcionales para este tipo de observaciones en el hemisferio norte. En este caso, el entorno físico constituye un activo de carácter excepcional, irrepetible en otros lugares del Planeta, y cuya identificación ha dado lugar a un proyecto de singular interés.

Otro ejemplo reciente es la elección de Valencia para albergar en 2007 la 32ª edición de la Copa América. Las excelentes condiciones climatológicas, el constante crecimiento urbanístico y de infraestructuras, la amplia y variada oferta de ocio, el interés turístico y la vanguardia tecnológica (La Ciudad de las Artes y de las Ciencias, uno de los mayores recintos culturales y de ocio de Europa) de Valencia fueron algunas de las condiciones que convencieron a la *American Cup Management* para elegir a la candidatura española. Pero lo que realmente ha marcado la diferencia con respecto a otras candidaturas son las condiciones climatológicas que ofrece el litoral valenciano: el viento y el mar. Las condiciones de viento son prácticamente perfectas para navegar durante todo el año. Además, la cercanía del campo de regatas a la costa permite ver la competición desde tierra, una ventaja casi única en Europa.

## 2.1 Estrategias de desarrollo y revitalización metropolitana

Dejando de lado las grandes actuaciones para la atracción de proyectos singulares, los principales elementos que forman parte habitualmente de las estrategias de desarrollo y revitalización metropolitana son los siguientes:

### □ **Proyectos orientados a la habilitación de espacios agradables para el ciudadano y a la eliminación de zonas degradadas**

Para llevar a cabo este tipo de medidas se aprovechan con frecuencia áreas urbanas que han resultado degradadas como consecuencia del declive de su uso inicial (por ejemplo, antiguas áreas industriales o portuarias). Podrían incluirse actuaciones como:

- ◆ La rehabilitación integral del centro histórico, combinando renovación y mantenimiento de habitantes y actividades.
- ◆ La recuperación y puesta en valor del patrimonio artístico y cultural de la ciudad.
- ◆ La recuperación de las zonas de ribera (los *waterfronts*).

CLEVELAND	
Años setenta	Crisis industrial y declive económico.
1979	Elaboración de un estudio de la situación por iniciativa de los líderes empresariales.
1981	Cleveland Tomorrow: Comité de líderes comunitarios que procuran dar respuesta a los problemas de la región y orientan su liderazgo y los medios disponibles hacia el desarrollo de infraestructuras, la creación de empresas, la investigación y la cooperación en la gestión laboral.
2000	Una de las principales áreas metropolitanas de América, modelo de lo que se puede conseguir en la América urbana.

#### TRANSFORMACIÓN DEL SKYLINE, INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS

El *skyline* de Cleveland se transformó con una inversión de 3,5 billones de dólares, que incluía entre otros los siguientes proyectos de infraestructuras:

- **Gateway Sports and Entertainment Complex** (435 millones), uno de los mejores centros deportivos y de ocio del país.
- **Playhouse Square Center**, tercer mayor centro artístico de la nación.
- **Society Tower** (3,5 millones), el edificio más alto entre Nueva York y Chicago.
- **Rock and Roll Hall of Fame and Museum** (92 millones), inaugurado en 1995, recibe la visita de un millón de visitantes al año.

- ◆ La corrección de la contaminación ambiental por humos, ruidos, etc., y la dotación de espacios verdes de calidad.
- ◆ La habilitación de zonas comerciales, de ocio o simple expansión, como puede ser la utilización de espacios naturales.
- ◆ La recuperación y rehabilitación de edificios emblemáticos en desuso.
- ◆ La creación de infraestructuras para la difusión del arte y la cultura (museos, teatros, salas de exposiciones, etc.).
- ◆ La creación o renovación de infraestructuras para la celebración de eventos de cierta relevancia, como pueden ser los centros de congresos.
- ◆ La dotación de modernas infraestructuras para eventos deportivos (estadios, palacios de deportes...).

Todos estos proyectos contribuyen a la creación de un hábitat más agradable y a hacer más apetecible la estancia de las personas en la ciudad, pero no aportan un diferencial competitivo. Es casi más una necesidad primaria que una iniciativa estratégica; constituye mucho más una medida de acompañamiento que algo que forme parte del núcleo de la estrategia. Un gran número de ciudades ha llevado a cabo proyectos de esta naturaleza.

## □ Proyectos relacionados con la movilidad de la ciudad y con su conexión nacional e internacional

Se trata de iniciativas destinadas a potenciar el establecimiento de redes de relaciones, el *networking*, así como a facilitar la movilidad dentro de la ciudad. Están asociadas a la creación o al desarrollo de infraestructuras de transporte y telecomunicaciones. En este apartado se incluyen proyectos como los siguientes:

- ◆ Ampliación de puertos y aeropuertos, de los equipamientos y servicios asociados a ellos y de las infraestructuras para su acceso.
- ◆ Expansión de las infraestructuras de transporte terrestre (ferrocarriles y redes viarias).
- ◆ Infraestructuras para facilitar la movilidad dentro de la ciudad (metro, autobuses, tranvías, trenes de cercanías, etc.).
- ◆ Infraestructuras de telecomunicaciones. Habilitación de redes de gran ancho de banda, sistemas de acceso inalámbrico.
- ◆ Infraestructuras de alojamiento (hoteles, apartoteles, moteles...).
- ◆ Aparcamientos.

### SINGAPUR

Singapur representa una ciudad global con vínculos con los principales nodos mundiales. Para ello ha configurado una serie de políticas orientadas a establecer una estrecha cooperación público-privada, tanto a nivel local como internacional. La ciudad-Estado, integrada por una isla principal y 64 pequeñas islas, ha sabido superar con métodos innovadores los límites que el confinamiento de una isla de 647 km<sup>2</sup> puede suponer para una economía en crecimiento.

Su actividad económica depende mucho más de su posición en el mapa que de su propio país. La localización de Singapur como encrucijada de países asiáticos le convierte en sitio ideal para establecer los centros de operaciones de grandes compañías para la zona. Esto se ve favorecido por un amplio conjunto de servicios y una infraestructura altamente modernizados, destacando el puerto y el aeropuerto, considerados entre los mejores del mundo por su eficiencia y servicios, y la avanzada red de telecomunicaciones.

### VOCACIÓN DE ABRIRSE AL MUNDO Y BÚSQUEDA DE LA EXCELENCIA

- **Puerto de Singapur**, es el más eficiente del mundo y el que desarrolla mayor actividad. Dispone de una tecnología logística extraordinaria. Opera todos los días del año, 24 horas al día y está conectada con más de 600 puertos de todo el mundo a través de 366 líneas navieras.
- **Aeropuerto internacional de Changi**, está considerado como el mejor aeropuerto del mundo por revistas especializadas como *Business Traveller*.
- **Singapore Telecom** posee una de las infraestructuras en telecomunicaciones más avanzadas del mundo, mantiene unos precios muy competitivos y cubre servicios tanto para empresas como para particulares.
- **Metro y sistema de autobuses extraordinario**. Cuenta con un sistema público de transporte muy eficiente combinado con un moderno sistema de peaje y restricción del uso del vehículo privado. Se utiliza una tecnología muy sofisticada (tarjetas electrónicas en los coches) y sistemas electrónicos de control telemático del tráfico con peajes variables en función de las horas del día y penalización también automática por incumplimiento.

- ◆ Sistemas de enlace de la ciudad con las conexiones internacionales (aeropuertos, puertos).
- ◆ Medidas destinadas a agilizar el tráfico interno, como puede ser la reordenación del territorio o la adecuación del transporte público.

Todas estas medidas pueden resolver o mitigar problemas de comunicación de la ciudad, facilitando la actividad habitual de las personas y las organizaciones.

## 2.2 Disponibilidad de servicios

Los servicios a las personas constituyen un importante ingrediente de la calidad de vida. Entre los servicios que se espera que estén dispo-

NEWCASTLE	
1080	Construcción del castillo New Castle y desarrollo como ciudad comercial (mercado de la lana).
Siglo XII	Importancia del comercio del carbón.
Siglo XIX	Al frente de la innovación y el desarrollo industrial.
Finales del siglo XIX	El 25% de la construcción naval del mundo se hacía en el Tyne.
1970-1980	Crisis del sector naval y declive de las industrias tradicionales.
1987	Se constituye la Tyne and Wear Development Company para llevar a cabo la regeneración del área.
A partir de 1990	La ciudad puso en marcha un proceso de revitalización con el objetivo de convertir Newcastle en una ciudad competitiva y atractiva, tanto para las empresas como para las personas.

### GRAN VARIEDAD DE SERVICIOS DE CALIDAD

Hoy, para la mayoría de la población, Newcastle ofrece una alta calidad de vida como lugar para vivir y trabajar.

- La **oferta de vivienda** es amplia, variada y a precios muy asequibles.
- **Infraestructura de transporte de calidad:** el metro y los servicios de autobuses, la red de carreteras y las líneas ferroviarias enlazan directamente con el eurotunnel y el aeropuerto internacional (a sólo 10 kilómetros de la ciudad y objeto de una importante ampliación).
- **Capital cultural de la región.** Cuenta con una importante variedad de infraestructuras al servicio de una amplia oferta cultural: teatro, música, galerías de arte, museos, etc.
- Newcastle es **una de las ciudades universitarias más antiguas de Inglaterra** y es conocida su buena reputación, especialmente en las disciplinas de medicina, ingeniería e informática. "Ciudad de estudiantes" en la que un porcentaje importante de los mismos es extranjero.
- La región Tyne and Wear ha emergido como **polo de atracción de empresas** locales, nacionales e internacionales en sectores como electrónica, tecnologías de la información, ingeniería de valor añadido, biotecnologías, productos farmacéuticos y telecomunicaciones, entre otros.
- En Newcastle, **las empresas de servicios absorben más del 80% del empleo**, un mayor peso que en la media de los países de la OCDE (tres cuartas partes de la población ocupada en cada país).

nibles en la ciudad figuran: educación (desde la básica hasta la universitaria), servicios sanitarios, servicios religiosos, transporte público suficiente, comercio, oferta hotelera, instalaciones deportivas y otras relacionadas con el ocio y el tiempo libre, *commodities* de distintos tipos (agua, gas, electricidad...), servicios de la Administración para atención al ciudadano, etc.

La disponibilidad de este tipo de servicios, con un grado de calidad suficiente, requiere una adecuada combinación de infraestructuras y de profesionales preparados. Una buena parte de estos servicios, según los casos, puede depender más de la iniciativa pública o de organismos políticos de rango superior al municipio que de la propia ciudad.

En cualquier caso, tanto las personas como las empresas entienden que una oferta completa de servicios de calidad es un requisito indispensable para una ciudad. Además, se espera que una ciudad competitiva internacionalmente tenga una oferta de alcance multinacional y multicultural (por ejemplo, en los campos de la educación, de los servicios religiosos o de los relacionados con la gastronomía).

Vinculado con los servicios, conviene hacer referencia al conocimiento de idiomas, pues facilitan la comunicación. En concreto, se espera que en una ciudad que pretenda tener una proyección internacional exista la posibilidad de comunicarse en inglés y que toda la información de carácter local esté disponible en este idioma. Las deficiencias en este terreno pueden constituir un factor disuasorio importante para quienes buscan una ubicación para una iniciativa empresarial o para determinados proyectos de organizaciones plurinacionales (por ejemplo, la OCDE, la ONU, la UE, etc.).

#### **Servicios relacionados con el desarrollo de la sociedad del conocimiento**

Cada vez es más frecuente la deslocalización en las empresas multinacionales, que tienden a desplazar sus centros de producción hacia países y ciudades que les ofrecen posibilidades de incrementar los beneficios por disponer de mano de obra mucho más barata. Es por ello que se divisa, para los países de nuestro entorno, un horizonte de progresiva pérdida de puestos de trabajo en el sector industrial, que será necesario compensar aplicando mucho talento para lograr el crecimiento de otros sectores, principalmente el de la invención, la innovación y el conocimiento.

En los momentos actuales se asume de forma general que el conocimiento es el recurso que más valor aporta, tanto a las actividades empresariales como a todo tipo de servicios que se facilitan a los ciudadanos. Una economía moderna debe ser una economía avanzada en conocimiento, capaz de acceder a él y de aplicarlo eficientemente. La propia Unión Euro-



## KUALA LUMPUR

Malasia es un nación cuyo crecimiento se ha desarrollado a partir de una serie de proyectos de futuro. El último es Visión 2020, un ambicioso plan que pretende convertir Malasia en líder de la sociedad del conocimiento, factor clave de la nueva economía en un entorno internacional cada vez más globalizado. Parte de la estrategia ha sido la construcción del MSC en la ciudad malaya de Kuala Lumpur.

## ISLA DE LA EXCELENCIA MSC (MULTIMEDIA SUPER CORRIDOR)

El MSC es un pasillo verde de 15 kilómetros de ancho y 50 de largo, que comienza en el centro de la ciudad y termina en el aeropuerto internacional de Kuala Lumpur, dotado de modernas infraestructuras:

- **Putrajaya.** Ciudad jardín de 250.000 personas y nueva sede del Gobierno y la Administración, diseñada para el desarrollo del gobierno electrónico sin papeles.
- **Cyberjaya.** La primera ciudad multimedia. Ciudad jardín de 240.000 personas y núcleo del MSC; se constituye como sede de empresas innovadoras en el sector multimedia.
- **Universidad Multimedia** al servicio de las necesidades de las compañías situadas en el MSC. Pretende convertirse en un líder mundial en la promoción, generación y aplicación del conocimiento en las áreas relacionadas con el sector multimedia.
- **El sistema de transportes**, además de las principales autopistas, **incorpora un tren rápido** que conecta las ciberciudades con Kuala Lumpur.
- **La conexión marítima del MSC** se realiza **a través del Klang, el mayor puerto de Malasia**, a 40 kilómetros de Kuala Lumpur; cuenta con cerca de 100 líneas marítimas que conectan Malasia con todo el mundo.

El gobierno malayo creó el Multimedia Development Corporation (MDC) para liderar y gestionar el desarrollo del corredor. Se trata de una compañía privada de capital público impulsada por el gobierno que ofrece información a las empresas interesadas en participar en el MSC, asiste a la concesión de las licencias y permisos de implantación necesarios y busca socios locales.

pea ha manifestado en varias ocasiones que aspira a convertirse en la economía más avanzada del conocimiento dentro de la presente década (Cumbres de Lisboa, de Estocolmo y de Barcelona). Sin embargo, esta aspiración sólo puede ser transformada en realidad a través de un esfuerzo intenso, amplio e inteligente. Las Administraciones Públicas y ciertos organismos dependientes de ellas acometen con frecuencia, y con mayor o menor grado de acierto, programas cuya finalidad es:

- Facilitar el desarrollo de nuevos conocimientos.
- Propiciar el acceso a conocimientos existentes en otros lugares, favoreciendo el desarrollo de relaciones interinstitucionales e internacionales.
- Apoyar la aplicación de conocimientos avanzados a las actividades de las empresas.

- Favorecer las relaciones entre los distintos agentes del sistema de ciencia y tecnología (empresas, universidades, centros de investigación, centros tecnológicos, organismos de la Administración).
- Posibilitar la formación de expertos en disciplinas concretas, generalmente relacionadas con el desarrollo tecnológico de aplicación empresarial más inmediata. Actualmente son las TIC y sus aplicaciones en el campo de las diversas facetas de la empresa electrónica (*e-business*), la biotecnología, las aplicaciones de los descubrimientos relacionados con el genoma humano, la optimización del consumo energético y el descubrimiento y desarrollo de nuevas energías.

Las empresas con alta capacidad de generación de riqueza, con actividades intensivas en conocimiento, valoran aquellos entornos en los que abunda el talento y los conocimientos, en los que se puede contar con este tipo de recursos y con el apoyo para la adquisición e incorporación de conocimiento a su negocio.

Sin embargo, se trata de un campo en el que no siempre se acierta con el enfoque del uso de los recursos y donde los mecanismos fundamentales de transformación del conocimiento en riqueza no son aún suficientemente conocidos.

#### □ Empresas de servicios a empresas; tejido empresarial en el entorno

Uno de los aspectos más determinantes de la captación de profesionales cualificados es, lógicamente, la oportunidad de encontrar un trabajo interesante y con buenas perspectivas de desarrollo profesional. De forma análoga, una condición necesaria para el establecimiento de empresas intensivas en conocimiento es la disponibilidad de personal cualificado, así como la presencia de otras empresas de las que puedan recabar servicios o adquirir suministros.

Así pues, contar con empresas en el entorno que empleen personal cualificado favorece la futura implantación de otras empresas y la presencia en la zona de más personas preparadas.

La carencia de determinadas empresas o de profesionales con el perfil requerido constituye frecuentemente un freno al desarrollo, al tiempo que un problema cuya solución no es fácil. Los resultados de diversos intentos de las Administraciones Públicas para resolver este tipo de situaciones no arrojan un balance muy halagüeño. Probablemente, estas cuestiones deberían ser abordadas conjuntamente por la iniciativa pública y la privada.

## DUBAI

Dubai, en el noreste de los Emiratos Árabes Unidos, es la capital del Estado del mismo nombre y se localiza en la parte oeste de la Bahía Dubai. Ampliamente reconocida como el enclave de comercio regional líder en Oriente Medio, recientemente se ha transformado en un centro de negocios internacional de carácter global.

La ciudad ofrece a las compañías internacionales una puerta de entrada ideal para el desarrollo de sus negocios en Oriente Medio, el este de África y del Mediterráneo y Asia Central.

Las importantes inversiones para construir y mejorar las infraestructuras han sido constantes. Otro de los factores de éxito ha sido la extensa dotación de infraestructuras en el enclave de Dubai Internet City.

## DUBAI INTERNET CITY

Dubai Internet City nació en 1999 como un proyecto cuyo objetivo era ofrecer una localización física ideal para que las denominadas empresas de la nueva economía operaran a nivel local, regional y global, con significativas ventajas competitivas. El valor más importante de la industria de internet es el *brain-power* y para lograr la excelencia en el mismo es preciso contar con una infraestructura eficiente.

El presupuesto para el desarrollo de este proyecto se estimó en 200 millones de dólares durante los dos primeros años. Incluía, entre otras, las siguientes infraestructuras:

- **Infraestructura técnica *world-class*.** Dubai Internet City ofrecerá un moderno espacio de oficinas equipadas con tecnología punta y servicios de redes a precios competitivos, disponibles las 24 horas del día y los siete días de la semana.
- **Universidad de Internet**, que cubrirá todas las áreas relevantes para los negocios de Internet y estará afiliada a prestigiosas instituciones de investigación a nivel mundial; intentará atraer talentos.
- **Centro de I+D** para iniciativas relacionadas con las nuevas tecnologías y un **Parque Tecnológico y Científico** que apoyará a todas las empresas que se instalen. Por otro lado, los servicios de **exhibición permanente** asegurarán que Dubai Internet City se convierta en destino visitado por todas las compañías líderes en este campo.

Hoy, Dubai Internet City constituye el primer centro completo de tecnología de la información y de las telecomunicaciones del mundo que ha sido creado dentro de una zona de libre comercio. Cuenta con más de 300 compañías funcionando en sus locales, con nuevos *partners* y nuevas formas de expansión.

### □ Ayudas al desarrollo de nuevas iniciativas empresariales

Los responsables de promover el desarrollo de la ciudad, conscientes de la importancia que tiene la actividad económica, se plantean frecuentemente la implantación de programas de ayuda a las iniciativas empresariales. Éstos adoptan distintas formas, dependiendo de los resultados que se quieren favorecer. Destacan:

▶ *Programas selectivos de apoyo a iniciativas en campos de alto valor añadido.* Se trata fundamentalmente de hacer evolucionar el tejido empresarial, de modo que se incremente su capacidad de creación de riqueza.

▶ *Programas enfocados a la creación de pymes.* Buscan ampliar el tejido empresarial actual a partir de la promoción de iniciativas de más fácil

## IRLANDA

Durante los primeros años ochenta del siglo pasado, la economía irlandesa tuvo un comportamiento muy negativo. Actualmente, Irlanda ha experimentado un crecimiento económico sin precedentes. Dublín se ha convertido en la ciudad europea de crecimiento económico más rápido de los últimos años gracias a la implantación de numerosas empresas en su área metropolitana.

### LA VENTAJA COMPETITIVA: UNA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA EFICIENTE

Junto a factores de éxito de la estrategia irlandesa representados por un sistema impositivo favorable, recursos humanos cualificados, el inglés como herramienta de valor, la disposición de sistemas logísticos y de telecomunicaciones avanzados y bajos costos operativos, la existencia de una estructura administrativa eficiente ha tenido un peso considerable. Se ha constituido un importante número de organizaciones al servicio de la promoción económica y el empleo, entre las que cabe mencionar las siguientes:

- **National Economic and Social Council.** Órgano asesor del Gobierno en materias sociales y de economía. Funciona como un foro de discusión en el que están representados los agentes sociales y los miembros de los distintos departamentos gubernamentales.
- **Enterprise Ireland.** Ayuda a las empresas de capital irlandés a aumentar su competitividad. Los servicios que presta a la industria irlandesa son: apoyo a la gestión, financiación, prestación de servicios de carácter tecnológico o el establecimiento de contactos entre la industria irlandesa y las compañías internacionales, entre otros.
- **Industrial Development Agency (IDA).** Agencia estatal encargada de atraer inversiones extranjeras. Su papel consiste en dar a conocer Irlanda como localización atractiva para las inversiones.
- **Instituto Irlandés para el empleo y formación (FAS).** Sus actividades abarcan numerosos ámbitos en materia de formación, empleo, promoción empresarial y desarrollo de las capacidades locales.

lanzamiento y más al alcance de la mano. A veces se persigue la creación de empleo, bajo la fórmula del autoempleo.

► *Programas destinados a apoyar iniciativas de jóvenes emprendedores.*

El objetivo suele ser promocionar el espíritu emprendedor y contar con un colectivo de personas que se inicien en la actividad empresarial, con el fin de que se familiaricen con ella y desarrollen la capacidad de acometer en el futuro otras iniciativas que puedan ser de mayor envergadura.

## □ Ambiente y entorno social

El ambiente social influye de forma importante en la evolución de la ciudad. La actitud frente al emprendedor, la seriedad, la responsabilidad, el sentido cívico, etc., son aspectos que se toman cada vez más en consideración a la hora de decidir acerca de posibles inversiones. Por poner un ejemplo concreto, la seguridad ciudadana es un factor cada vez más apreciado a la hora de elegir un emplazamiento. Pero el incremento de la seguridad no se logra solamente con el aumento de las dotaciones policiales, sino que los factores de carácter social son determinantes. La eliminación de la infravivienda, del desempleo y de las bolsas de marginación, la dotación de servicios sociales y asistenciales a marginados, inmigrantes, etc.,

## PITTSBURGH

Durante el siglo XIX, la ciudad de Pittsburgh pasó de ser un centro comercial a convertirse en el principal núcleo industrial del país. En el corto período entre 1840 y 1875, la economía de la zona pasó de estar basada en el comercio a estarlo preferentemente en la industria. El precio de convertirse en el centro mundial de producción de acero, aluminio, cristal, petróleo, productos eléctricos, etc., fue llegar a ser considerada la ciudad más fea del mundo. El crecimiento de las actividades productivas en toda el área degradaba la calidad de vida de la ciudad y de sus habitantes hasta límites intolerables.

### DE "LA CIUDAD DEL HUMO" A LA CIUDAD MÁS HABITABLE DE ESTADOS UNIDOS

En 1943 se constituye la Allegheny Conference on Community Development (ACCD), organización clave a la hora de planificar, apoyar y, en algunas ocasiones, implementar proyectos y programas cuyo objetivo fuera la mejora de la economía de la región de Pittsburgh y la calidad de vida de sus ciudadanos.

En la primera etapa del proceso de revitalización, las actuaciones se centraron casi exclusivamente en dos campos: la recuperación ambiental (el control de humos, que cambió la imagen de la ciudad en un breve período de tiempo) y la recuperación urbana (proyectos de regeneración, que incluían viviendas, zonas comerciales y espacios libres).

El segundo período se caracterizó por programas con un alto contenido social. A partir de 1968, en un intento de disminuir las tensiones raciales que dieron lugar a violentos disturbios, se impulsó la promoción de actividades económicas, viviendas y diversos programas para minorías.

En el momento actual, la selección de futuras iniciativas orientadas a la calidad de vida está teniendo en cuenta aspectos más intangibles, como el desarrollo del potencial humano, las políticas de cooperación o el liderazgo al servicio del aumento de la competitividad.

son tareas fundamentales si se quiere mejorar la seguridad de modo permanente. Pero además, el diseño y funcionamiento equilibrado de la propia ciudad, de modo que grandes áreas de la misma no se queden vacías a partir de ciertas horas del día, es un factor muy a tener en cuenta.

Este tipo de intangibles va adquiriendo peso entre los criterios para valorar el atractivo de una ciudad. Las infraestructuras pueden marcar el nivel mínimo de requisitos, pero el valor diferencial parece residir cada vez más en los intangibles.

En relación con la recuperación del entorno social y la eliminación de los problemas anteriormente mencionados, es frecuente encontrar programas destinados a paliar los efectos de la exclusión y la marginación, con la protección de los colectivos más desfavorecidos, la prevención de comportamientos antisociales, etc. Casi siempre estos programas se centran más en ayudar a quienes sufren los efectos de dichos problemas que en su eliminación.

### 2.3 *Rankings de ciudades*

Los *rankings* de ciudades aportan una primera idea acerca de la idoneidad de un lugar para la ubicación de personas y negocios, aunque los resultados son diferentes en función de los conceptos que se utilicen.

Según el análisis realizado en *Quality of Life Survey* por la consultora de recursos humanos Mercer –en el que se estudian individualmente más de 200 ciudades y se evalúan 39 factores, entre los que se incluyen condiciones políticas, sociales, culturales, económicas y medioambientales, los servicios públicos relacionados con salud, educación, transporte y seguridad ciudadana–, los niveles más altos de calidad de vida en 2003 siguen correspondiendo a las ciudades europeas, entre las que destacan Zurich, Viena, Ginebra, Francfort y Copenhague. Madrid y Barcelona ocupan los puestos 44 y 50, respectivamente.

En el continente americano destacan las buenas condiciones de vida de las ciudades canadienses. Vancouver, que en 2002 bajó del primero al segundo puesto mundial debido a los atascos, es la mejor ciudad de Canadá, seguida a corta distancia por Toronto, Ottawa y Montreal. Las últimas posiciones están ocupadas por ciudades africanas, que se caracterizan por las deficiencias médico-sanitarias, la inestabilidad política y la contaminación.

El *European Cities Monitor*, informe sobre las mejores ciudades europeas para hacer negocios, es elaborado anualmente por la consultora Cushman & Wakefield Healey & Baker. La metodología empleada consiste en entrevistas a más de 500 empresas de las 15.000 mayores de Europa acerca de una batería de indicadores que se consideran determinantes para mejorar la actividad empresarial, como la disponibilidad de mano de obra cualificada, la calidad de vida, el transporte y las conexiones nacionales e internacionales, el conocimiento de idiomas, la calidad de las telecomunicaciones, etc.

De acuerdo con este *ranking*, Londres ocupa el primer puesto, seguido por París y Francfort, en lo que se refiere a personal cualificado, accesibilidad a mercados, transportes (conexiones externas) y calidad de las telecomunicaciones. Asimismo, también lidera la clasificación en la variable de riqueza idiomática y es segunda en transporte interno (por detrás de París) y en disponibilidad de oficinas (el primer lugar corresponde a Berlín).

Barcelona consolida el sexto puesto como ciudad ideal para ubicar un negocio (tabla 3), seguida de Madrid. Además, es percibida, por sexto año consecutivo, como mejor ciudad por su calidad de vida para trabajar, seguida de París y Ginebra; el cuarto lugar lo ocupa Madrid.

Los datos del Observatori de Barcelona corroboran la posición competitiva de esta ciudad. Barcelona se ha convertido en uno de los principales centros europeos de atracción de proyectos de inversión extranjera. El informe sobre *Inversiones en Europa* de la consultora Ernst & Young (2001) situaba a Barcelona en tercer lugar en 2000 entre las principales ciudades receptoras de inversión extranjera (tabla 4).

Tabla 3 – Mejores ciudades europeas para los negocios y en calidad de vida para trabajar. 2001-2003

	Negocios			Calidad de vida para trabajar	
	2003	2001		2003	2001
Londres	1	1	Barcelona	1	1
París	2	2	París	2	2
Francfort	3	3	Ginebra	3	5
Bruselas	4	4	Madrid	4	6
Amsterdam	5	5	Munich	5	3
Barcelona	6	6	Zurich	6	7
Madrid	7	8	Oslo	7	12
Berlín	8	9	Roma	8	13
Milán	9	11	Amsterdam	8	15
Munich	10	10	Estocolmo	10	4
Zurich	11	7	Dublín	10	20
Dublín	12	13	Lisboa	12	10
Manchester	13	14	Viena	12	13
Ginebra	14	12	Lyón	14	9
Lisboa	15	16	Copenhague	15	20
Düsseldorf	16	17	Londres	16	11
Praga	17	21	Manchester	16	17
Estocolmo	18	15	Glasgow	18	8
Lyón	19	20	Bruselas	19	19
Hamburgo	20	18	Milán	20	20
Glasgow	21	19	Berlín	21	23
Varsovia	22	27	Hamburgo	21	16
Budapest	23	22	Düsseldorf	23	25
Viena	24	23	Helsinki	24	17
Copenhague	25	24	Francfort	25	24
Roma	26	25	Praga	26	26
Oslo	27	28	Budapest	26	28
Moscú	28	30	Atenas	26	27
Helsinki	29	26	Varsovia	29	–
Atenas	30	29	Moscú	30	29

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Cushman & Wakefield Healey & Baker, *European Cities Monitor*, Londres, varios años.

Además, Barcelona es uno de los destinos turísticos más atractivos de Europa, según datos del *Tourism Marketing Information System (Tour-MIS)*. En el año 2001, se situó como la segunda ciudad europea, por detrás de Edimburgo que, sin ser capital, tuvo más pernoctaciones, superando incluso a Viena. Entre las ciudades europeas líderes en turismo es la

Tabla 4 – Principales ciudades europeas receptoras de inversión extranjera. 2000

<i>Ranking 1999</i>	<i>Ciudad</i>	<i>Ranking 2000</i>	<i>Proyectos en el año 2000</i>
1	Londres	1	181
2	París	2	88
5	Barcelona	3	58
11	Amsterdam	4	44
3	Dublín	5	43
13	Munich	6	33
6	Viena	7	31
8	Budapest	8	26
3	Estocolmo	9	24
15	Francfort	9	24
11	Copenhague	11	23
13	Milán	11	23
8	Berlín	13	22
10	Bruselas	14	21
7	Madrid	14	21
28	Varsovia	16	18
40	Hamburgo	17	17
11	Reading	17	17
17	Moscú	19	15
25	Amberes	20	14

Fuente: Ernst & Young, *European Investment Monitor Online*, 2001.

ciudad con mayor crecimiento, ya que en 11 años ha pasado del decimo-sexto lugar a ostentar la décima posición en el *ranking* europeo.

La vocación internacional de Barcelona se pone de manifiesto a la hora de atraer congresos y convenciones. En el año 2001 se consolidó entre las diez primeras ciudades europeas organizadoras de reuniones internacionales y en la duodécima posición en la clasificación mundial. Según la Asociación de Congresos y Convenciones Internacionales (ICCA), en el año 2000 Barcelona lideraba el grupo de ciudades con más reuniones programadas para años futuros.

A todos estos factores que miden la competitividad de Barcelona, puede añadirse el premio especial de la Unión Europea al Plan Estratégico Barcelona 2000 a la mejor planificación estratégica urbana. Los premios europeos de planificación del territorio fueron instituidos en 1990 por la Comisión Europea en colaboración con el Consejo Europeo de Urbanistas con un triple objetivo: estimular, impulsar y dar a conocer las mejores técnicas de planificación en la UE.



### **3. De las infraestructuras a las personas**

#### *3.1 Forma de organización social*

Las ciudades –como se ha indicado– compiten por todo aquello que puede contribuir a su desarrollo en la medida en que repercute en la calidad de vida de los ciudadanos. A tal fin, los responsables de la gestión de la ciudad tratan de hacer que ésta resulte lo más atractiva y competitiva posible, buscando su mejora permanente y configurándola para que ofrezca las mejores condiciones de vida a sus habitantes.

Una característica de la ciudad es que implica una forma de organización sujeta a unas ciertas reglas de funcionamiento. La ciudad no se construye sobre el caos, sino que se basa en unas normas que son el resultado de siglos de aprendizaje y de ciclos de ensayo y error, que dan como resultado formas de organización que regulan los derechos y obligaciones de cada uno de los habitantes, así como las reglas de convivencia que hacen la vida más agradable a quienes se ubican en los asentamientos urbanos. Se puede decir que la ciudad ha aprendido a regularse y organizarse de manera que se tienda a mantener la convivencia, al menos mientras no surjan situaciones que supongan un impacto capaz de perturbarla. No obstante, la sociedad cambia, y cada vez de forma más rápida, por lo que la ciudad necesita reconfigurar su esquema organizativo.

La naturaleza de la ciudad es esencialmente dinámica. Esto lleva consigo que exista la posibilidad de evolucionar a mejor o a peor, en lo que respecta a su cometido de contribuir a la calidad de vida de los ciudadanos. Puede pasar a ser más atractiva o, por el contrario, puede dejar de ser el lugar apetecible que en otros momentos fue. Además, no evoluciona de forma espontánea a mejor; no se configura de forma automática como el lugar ideal para fijar la residencia y pasar en ella la vida. Casi lo único que está vinculado al territorio en una ciudad son sus infraestructuras. Las personas y las instituciones pueden desplazarse, así como los recursos con los que cuenta la ciudad. Probablemente, de todo el contenido de la ciudad lo que tiene mayor volatilidad son los recursos económicos, seguido de las personas y, en último lugar, las instituciones, que tienen una cierta inercia a la hora de reubicarse.

Como consecuencia de todo ello, los gestores de la ciudad y de su desarrollo deben velar porque ésta evolucione de acuerdo con lo que requieren las circunstancias cambiantes del entorno. Del mayor o menor acierto a la hora de decidir dependerá el futuro de los ciudadanos como tales y del colectivo que constituye la sociedad. Ahora bien, ¿a quiénes corresponde esta misión? Lógicamente, a las partes interesadas, a quienes se verán afectados por los aciertos o los errores de la gestión de la ciudad; es decir, a los

propios ciudadanos. Será preciso identificar los principales agentes implicados en el desarrollo y entender el papel que desempeñan.

La participación de la sociedad civil y de los agentes sociales en la elaboración de ideas y en la elección de soluciones supone una reorientación de la gestión de la ciudad desde un planteamiento tradicional, en el que las decisiones dependían de unos pocos, a otro más abierto y participativo, que se considera más apropiado y moderno.

Tradicionalmente la ciudad ha sido gestionada por los poderes públicos, quienes han puesto especial énfasis en un desarrollo basado en la construcción de infraestructuras, utilizando para ello fundamentalmente sus recursos económicos. Un enfoque también tradicional, pero más evolucionado, pone el acento en las infraestructuras y los servicios públicos, junto con la explotación del entorno y del patrimonio artístico y cultural como activos complementarios. La gestión, por parte de los poderes públicos, cuenta con cierta participación de las organizaciones de la sociedad civil.

El enfoque emergente en estos momentos es aquel que considera a las personas como motores de la transformación. Trata de aprovechar al máximo sus capacidades para gestionar los restantes recursos y sacar el mejor partido posible de ellos. La gestión de la sociedad está más distribuida entre los poderes públicos y los distintos colectivos de la sociedad civil. Las infraestructuras dejan de ser el factor prioritario. Invertir en las personas, en su formación técnica y ciudadana, adquiere la máxima prioridad. Desde esta perspectiva, el desarrollo depende fundamentalmente de las personas: como ciudadanos, como emprendedores, como trabajadores, como miembros de las distintas organizaciones de la sociedad civil o como integrantes de las Administraciones Públicas o de las instituciones dependientes de éstas.

Los ciudadanos, en último término, deben asumir el protagonismo y el control de la ciudad, interviniendo en ocasiones directamente o, en la mayoría de los casos, a través de quienes les representan. En ciertas materias, los representantes serán los poderes públicos, a quienes en su día se otorgó la confianza para ciertas funciones de gobierno. Para otros muchos tipos de cuestiones, de hecho para todas aquellas que no son específicas de los gobernantes, el cauce natural de representación de los intereses ciudadanos son los organismos de la sociedad civil. Una sociedad madura y desarrollada debe albergar una sociedad civil capaz de intervenir en el diseño de su propio destino. Si no se cuenta con unas instituciones de la sociedad civil que sirvan para canalizar las inquietudes y los deseos de la ciudadanía, queda mucho camino por recorrer en la construcción de los esquemas de organización social.

### 3.2 De infraestructuras a valores

El plan estratégico es uno de los instrumentos principales en el proceso de adaptación de la ciudad a la realidad del entorno en que se integra. Cada vez son más comunes los procesos de reflexión estratégica en la búsqueda y potenciación de ventajas competitivas en la ciudad. Reflexionando en clave estratégica, las ciudades tratan de encontrar su propio nicho de competitividad a partir de la identificación de sus ventajas competitivas, actuales o potenciales.

Las estrategias se traducen en la puesta en práctica de distintos tipos de actuaciones concretas. Muchas de ellas tienen como finalidad directa la mejora de los aspectos físicos de la ciudad, por medio de la inversión. Otras buscan el desarrollo de distintos servicios a los ciudadanos o a las empresas, lo que se consigue mediante inversiones que se dedican en gran medida a la creación de las infraestructuras y a la adquisición de los equipamientos necesarios para la prestación de esos servicios. Otras actuaciones van más orientadas a mejorar ciertos aspectos inmateriales, como puede ser el desarrollo de los conocimientos y capacidades de los ciudadanos o la promoción del espíritu emprendedor.

Las estrategias de las distintas ciudades ponen el énfasis en aspectos diferentes, a veces muy específicos e irrepetibles, como sería el caso del ejemplo expuesto sobre el Observatorio de Astrofísica de Canarias. Otros

#### BILBAO 2010, LA ESTRATEGIA

El proceso de revitalización del Bilbao metropolitano se planteó a finales de los años ochenta como respuesta a la situación de crisis económica en que se veía inmerso el País Vasco. En 1989 se publicó el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano. Con objeto de contar con un instrumento para promover el proceso de revitalización se crea Bilbao Metròpoli-30 en 1990.

Tras la transformación experimentada por la ciudad una década después de que se acometiera el plan estratégico, se planteó un ejercicio de reflexión para analizar dónde y cómo estaban las cosas y hacia dónde convenía continuar. Las principales carencias de infraestructuras se habían superado en buena medida, pero empezaba a ponerse de manifiesto que no era suficiente para colmar las aspiraciones que se habían reflejado en el plan estratégico. De ahí que en 1999 se llevase a cabo la "Reflexión Estratégica, Bilbao 2010".

Durante dicho proceso de reflexión se identificaron cinco claves estratégicas que constituyen la base de la continuación del proceso de revitalización: **liderazgo activo y comprometido, las personas y sus valores, conocimiento e innovación, networking y calidad de vida.**

Esta reflexión constituyó la base sobre la que se continuó trabajando para llegar finalmente a la concreción de "Bilbao 2010, La Estrategia". A la hora de pensar en iniciativas concretas que dieran forma a la estrategia, se tuvo muy presente que hay tres aspectos de la ciudad estrechamente relacionados entre sí, que se influyen mutuamente de forma tan importante que deficiencias o carencias en uno de ellos pueden provocar el colapso de los otros. Estos tres aspectos que se tomaron como elementos básicos para el diseño de la estrategia son: **las personas, las actividades de la metrópoli y el atractivo de ésta;** de éstos, las personas y los valores son considerados los más importantes, al tiempo que se pone de manifiesto la relevancia del conocimiento, como principal activo para seguir llevando a cabo el proceso de revitalización.

ejemplos que podemos mencionar en el ámbito español son la ciudad de Barcelona, con su espectacular desarrollo al amparo de los Juegos Olímpicos de 1992, al igual que Sevilla y su Exposición Universal del mismo año. En otra escala, la transformación de Bilbao con el portaestandarte de su Museo Guggenheim o el impresionante avance de Madrid como urbe de dimensiones globales.

Hasta ahora, la mayoría de los planes estratégicos de ciudades, a la hora de plantear su desarrollo o su regeneración, han puesto el énfasis en las ventajas competitivas asociadas a la creación de infraestructuras, acompañadas, frecuentemente, de inversiones en otros activos materiales. Pero las infraestructuras, siendo absolutamente necesarias para el proceso de revitalización, no deben hacer perder de vista que son las personas las que actúan como motores de dicho proceso.

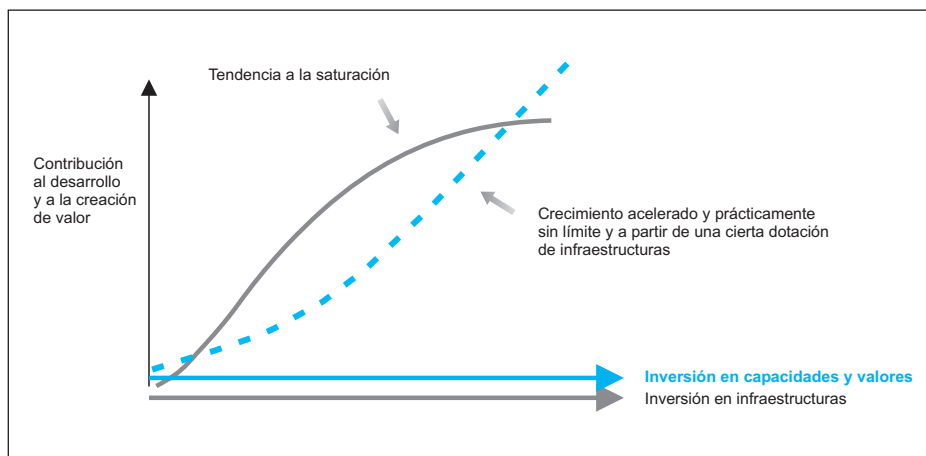
Al inicio del siglo actual se comienza a apreciar un ligero cambio de tendencia en la forma de interpretar el desarrollo urbano en clave estratégica. La ciudad como nuevo marco de referencia a nivel mundial, la imparable globalización de la economía, la capacidad de crecimiento y el desarrollo económico dependen cada vez más de los factores intangibles, como el liderazgo, la imagen, la marca, las ideas, el conocimiento, la innovación, la presencia de emprendedores o los valores. Se está produciendo un cambio de paradigma: los proyectos centrados en infraestructuras dejan paso a los proyectos centrados en las personas.

En la elaboración de los nuevos planes y en la actualización de los ya existentes empieza a plantearse gestionar eficientemente los intangibles, con objeto de que constituyan el motor de desarrollo urbano y el elemento que aporta una diferenciación, como soporte de la competitividad de la ciudad.

Actualmente, un gran número de responsables de la promoción de áreas metropolitanas opina que los intangibles, es decir, todo aquello que no son infraestructuras o bienes físicos, sino lo que tiene que ver con las capacidades y actitudes de las personas y las relaciones entre éstas (dentro y fuera de la ciudad, el *networking*) o los resultados de las mismas, deberían ser objeto de una mayor atención, dedicando a ellos una parte de los presupuestos que actualmente se invierten en la construcción de infraestructuras.

La aportación relativa de valor proporcionada por las infraestructuras o los servicios depende de la situación. Ciertas infraestructuras son imprescindibles y sin ellas el desarrollo de la ciudad es imposible (suministro de agua y energía, infraestructuras suficientes de transporte, hospitales, infraestructuras docentes, etc.). Pero cuando se alcanza un determinado nivel, la creación de valor es el resultado de la actividad de las personas. Las capacidades y actitudes de éstas son determinantes, pues es lo que realmente puede aportar un valor diferencial añadido (cuadro 2). De

Cuadro 2 – De infraestructuras a valores



esta manera, los valores van adquiriendo paulatinamente mayor importancia en la estrategia de la ciudad y pasan a constituir el factor determinante para fijar los objetivos de desarrollo social.

El desarrollo de la implantación de valores en una sociedad requiere una estrategia progresiva. Su mantenimiento será posible si se plantea como un proceso de mejora continua, que tenga como finalidad que los valores clave sean identificados, entendidos y asumidos, cada vez en mayor medida, por un porcentaje creciente de la población.

### 3.3 Los valores movilizan las capacidades de las personas

Se ha identificado el potencial de los valores como elemento tractor del desarrollo de la ciudad. Los valores constituyen el fundamento para el progreso de la sociedad civil, porque son la principal directriz de la vida de las personas. Son disposiciones, orientaciones o motivaciones tan enraizadas que determinan su comportamiento, aunque, dado su carácter intangible, frecuentemente no son apreciadas.

Los valores pueden ser de muy diversa naturaleza: pueden ayudar a ser uno mismo, a ser persona en relación con otras personas o a ser persona que forma parte de una sociedad.

➤ *Valores que ayudan a ser uno mismo y a mejorar la calidad humana de la persona:* las motivaciones profundas del individuo, el sentido de responsabilidad, la capacidad de compromiso con las propias obligaciones, el ser digno de confianza, la capacidad de liderazgo, el espíritu emprendedor, el desarrollo de capacidades personales, la disponibilidad de tiempo libre o el bienestar personal.

➤ *Valores que ayudan a ser persona en relación con otros:* aquellos que favorecen el diálogo, la comunicación y la convivencia entre las personas, el sentido de la justicia, la igualdad, la tolerancia, la aceptación del diferente, la solidaridad o la honestidad, los buenos modales y la urbanidad y, sobre todo, el respeto y aprecio de la familia. Esta última, además, es el lugar fundamental donde las personas asimilan los valores que en el futuro actúan como pautas y determinan el comportamiento de las personas dentro de la sociedad.

➤ *Valores que ayudan al individuo a formar parte de una sociedad:* la solidaridad, la compasión, la ética, la democracia o el orgullo de pertenencia.

Dentro de esta triple clasificación, un determinado valor puede estar en distintas agrupaciones y algunos valores se solapan. Además, los valores son algo tan personal que cada individuo puede llegar a sus propias conclusiones acerca de cuáles son realmente importantes y merecen ser asumidos con carácter preferente.

Habrà de tenerse en cuenta, asimismo, que unos valores son más fácilmente asumibles que otros y que la asimilación de alguno de ellos facilita la posterior asimilación de otros, dado que el impacto de los valores será particularmente efectivo cuando sean asumidos por una parte importante de la población. Y será básico evaluar el grado de asunción de dichos valores por la ciudadanía, porque la calidad de los valores de una sociedad servirá para determinar la calidad del conjunto de sus actividades y porque permitirá identificar el potencial de mejora de dichos valores.

Si, como venimos insistiendo, los valores han pasado a constituir el factor determinante para fijar los objetivos de desarrollo social y el entorno donde se origina y sustenta dicho desarrollo social es la ciudad, actuar sobre los valores servirá para dinamizar la sociedad en su conjunto. El reto que se plantea ahora es cómo proceder a la promoción de valores.

Por supuesto, surgen nuevas cuestiones a las que es preciso dar respuesta: cómo se reparte la aplicación de los presupuestos y qué parte de éstos se destina a la promoción de los valores; a qué servicios se da prioridad; qué tipo de actividades se favorecen; quién y cómo decide cuáles son los valores que la sociedad debe asumir; si la promoción de valores requiere un claro y amplio liderazgo, qué participación han de tener los líderes en los distintos ámbitos de la ciudad...

### 3.4 *¿Mejoran los valores la ciudad y su calidad de vida?*

Con objeto de comprobar hasta qué punto los gestores de la promoción del desarrollo metropolitano piensan que los recursos se deben seguir aplicando prioritariamente a la construcción de infraestructuras o, por el

contrario, consideran más adecuado destinarlos a otro tipo de actuaciones, enviamos un cuestionario a distintos municipios, ciudades o áreas metropolitanas españolas. Con las respuestas remitidas desde Alcobendas, Barcelona, Bilbao, Burgos, Cádiz, Córdoba, Écija, Elche, El Ferrol, Gijón, Girona, Jaén, Málaga, Osona, Rubí, San Sebastián, Sevilla, Valencia, Vigo, Vitoria y Zaragoza hemos elaborado un conjunto de tablas que consideramos muy ilustrativas y significativas en el tema que estamos analizando.

Hay un primer dato general que llama la atención: del conjunto de información recogida se deduce claramente la importancia que atribuyen los gestores del desarrollo de las ciudades a los valores como elemento de interés real para inducir su mejora y progreso y para lograr un aumento de la calidad de vida y del bienestar de los ciudadanos. Esta importancia y el cambio que supone respecto a planteamientos previos en la visión estratégica de las ciudades quedan nítidamente reflejados en la tabla 5.

Como se puede apreciar en la primera columna de la tabla, los entrevistados consideran que, de cara al futuro, los dos conceptos a los que se deberían aplicar fundamentalmente los recursos de la ciudad serían la construcción de infraestructuras (25,4%) y la mejora del capital humano (24,1%). Ambos deberían recibir una atención prioritaria, prácticamente equivalente, que en conjunto requeriría casi el 50% de los recursos disponibles.

Estas cifras y esta distribución de recursos adquieren su verdadero significado a la luz de los datos de las dos columnas restantes, en las que

**Tabla 5 – Medida en que se percibe el cambio de estrategia (de las infraestructuras a los valores). 2003**

Grupos de medidas para la promoción del desarrollo de la ciudad	% aproximado de los recursos totales que consideraría adecuado dedicar en el futuro (A)	Variación que supone con relación a la distribución de recursos en planes estratégicos recientes	
		Aumento (B)	Disminución (C)
Infraestructuras y otros elementos físicos	25,4		4
Promoción de actividades empresariales	18,2		1
Mejora de los servicios de la Administración Pública	11,3	1	
Mejora de los servicios al ciudadano	17,5	3	
Medidas orientadas a la mejora del capital humano	24,1	15	
Otras no incluidas en los conceptos anteriores	3,5		
<b>Total</b>	<b>100</b>		

**Nota:** La columna A es el resultado de la suma de todas las respuestas dividida entre el número total de cuestionarios recibidos. Para calcular los valores de las columnas B y C se pedía a los consultados que respondieran en qué medida los porcentajes de la columna A (correspondientes a los recursos que consideran adecuados destinar en el futuro a las distintas medidas propuestas para la promoción del desarrollo de la ciudad) supondrían un aumento (columna B) o una disminución (columna C) con relación a lo realizado en el pasado, y en atención a la escala de valoración: Muy grande=3, Notable=2, Sin variación significativa=1. Los resultados se obtienen a partir de la diferencia entre la suma total de respuestas de ambas columnas para cada una de las medidas.

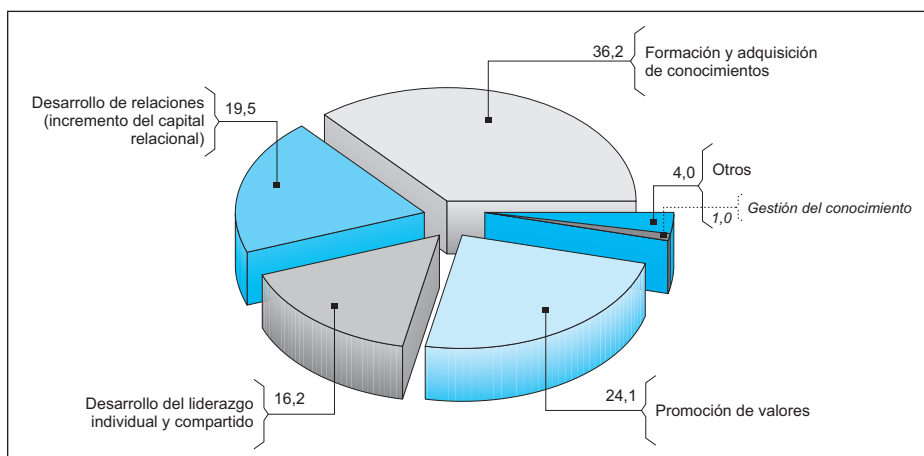
**Fuente:** Fundación Encuentro. CECS/Bilbao Metrópoli-30, *Encuesta a gestores de ciudades 2003*.

se recoge el indicador correspondiente a la variación de la distribución de los recursos en cada una de las partidas consideradas respecto a planes estratégicos recientes. Así, en el conjunto de la muestra, la distribución de la primera columna supondría rebajar la dedicación de recursos a las infraestructuras (4 puntos) y aumentar de forma notable los aplicados a las medidas de mejora del capital humano (15 puntos). Esto representa un importante cambio de tendencia en lo que han venido siendo las políticas de desarrollo metropolitano más comunes y pone de manifiesto el creciente interés por las actuaciones dirigidas a potenciar el capital humano.

Respecto al resto de las medidas consideradas, la posición relativa de la promoción de actividades empresariales y la mejora de los servicios de la Administración Pública no sufren variaciones significativas. De estos datos se podría concluir que los servicios de la Administración Pública se consideran bastante satisfactorios. Por otro lado, llama la atención que se plantee una ligera disminución en la aplicación de recursos a la promoción de actividades empresariales. Dada la relación de éstos con el empleo, podría interpretarse que el desempleo no se percibe como un problema grave en el momento actual. Por lo que se refiere a los servicios al ciudadano, se estima un moderado incremento de los recursos respecto a los dedicados en el pasado, hasta asignar a esta partida el 17,5% del total.

La mejora del capital humano es un concepto comprensivo que incluye medidas muy diversas entre las que se incluye la promoción de los valores. Para evaluar la importancia que de manera específica conceden los gestores de las ciudades a este aspecto, también pedíamos a los entrevistados

**Gráfico 2 – ¿Cómo distribuiría el esfuerzo dedicado a la promoción del potencial basado en los recursos humanos? Porcentaje de cada uno de los conceptos sobre el total. 2003**



**Nota:** El resultado viene de la media de la suma de todas las respuestas entre el número total de cuestionarios respondidos.

**Fuente:** Fundación Encuentro. CECS/Bilbao Metr poli-30, *Encuesta a gestores de ciudades 2003*.



su opinión respecto a cómo deberían distribuirse en el futuro los esfuerzos en la mejora de los recursos humanos. Como se puede apreciar en el gráfico 2, los dos conceptos que se consideran prioritarios para promover el desarrollo del capital humano son la formación y adquisición de conocimientos (a lo que se propone dedicar el 36,2% del esfuerzo total) y la promoción de valores (24,1%). Este protagonismo de los valores supone también un cambio importante en la actitud de la sociedad, ya que hace no muchos años la incidencia de los "valores" se consideraba poco relevante en el desarrollo de las ciudades.

### 3.5 *¿Qué valores son decisivos en la transformación positiva de la ciudad?*

Una vez constatada la importancia creciente que los responsables de gestión estratégica de algunas ciudades españolas conceden a los valores, nos interesaba concretar aún más su percepción acerca de la incidencia de éstos en los aspectos determinantes de la calidad de vida y del bienestar de los ciudadanos por medio de la evaluación del impacto de diferentes valores en cada uno de ellos.

Para identificar los factores o aspectos que determinan la calidad de vida tomamos como referencia los informes anuales sobre calidad de vida de ciudades de la consultora de recursos humanos Mercer y el estudio *Indicadores Socioeconómicos de Ciudades*, realizado por Bilbao Metròpoli-30<sup>2</sup>. A partir de estos estudios, elaboramos una lista agrupada por categorías:

- ◆ Infraestructuras: transporte (en el interior de la ciudad y con otras ciudades), mobiliario urbano, museos, hospitales, obras de saneamiento, dotación de edificios.

- ◆ Cultura y entretenimiento: dotación de bibliotecas, museos, artes visuales y de representación, teatros, salas de cine, restaurantes, deporte, ofertas de ocio, etc.

- ◆ Educación: educación pública y privada en sus distintos niveles, educación infantil, colegios, institutos, universidades, educación de adultos, formación continua, etc.

- ◆ Salud: servicios de hospitales, atención médica y sanitaria, competencia de los médicos, etc.

- ◆ Economía y empleo: nivel de vida de los ciudadanos que incluye estado de la economía individual y la salud económica de la comunidad,

---

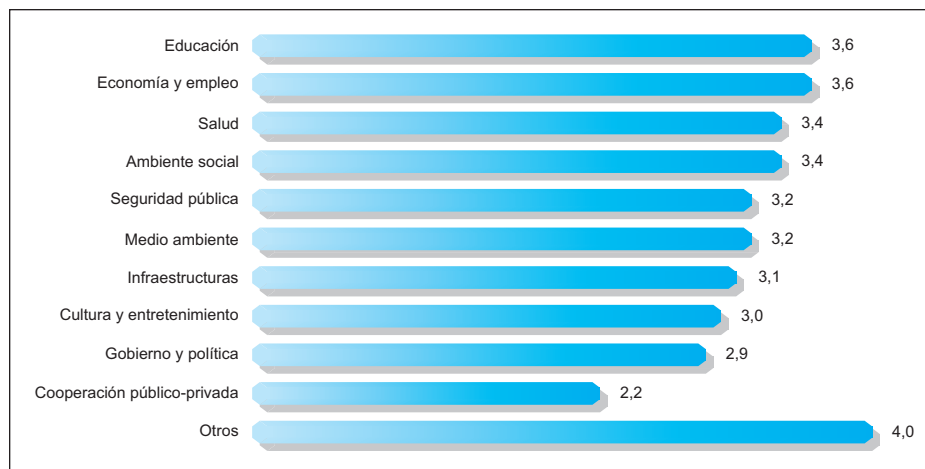
<sup>2</sup> Se trata de un conjunto de indicadores que pueden considerarse especialmente relevantes para caracterizar la situación socioeconómica de una determinada ciudad y que pueden servir como referencia para la elaboración de su plan estratégico.

inversión externa, servicios públicos, servicios avanzados, actividad industrial, turismo, etc.

- ♦ Seguridad pública: incluye la percepción de seguridad personal, la calidad de la percepción de la ley, incidencia de delitos y accidentes, la protección ante incendios, servicios de rescate, etc.
- ♦ Gobierno y política: participación en asuntos públicos, información a los ciudadanos, liderazgo y eficacia del gobierno local.
- ♦ Cooperación público-privada: grado de desarrollo de la sociedad civil.
- ♦ Medio ambiente natural: calidad del aire, activos naturales (montes, parques), contaminación acústica, calidad estética visual, clima, etc.
- ♦ Ambiente social: intereses colectivos o de grupo, igualdad de oportunidades, armonía racial, vida familiar, servicios humanos, filantropía, voluntariado, etc.

La valoración conjunta del peso de cada uno de estos aspectos en la calidad de vida de la ciudad se recoge en el gráfico 3. En orden de importancia de mayor a menor (la variación de las calificaciones oscila entre 3,6 y 2,2), nos encontramos en primer lugar los aspectos incluidos en las categorías de “Educación” y “Economía y empleo” (3,6); “Salud” y “Ambiente social” ocuparían el segundo lugar (3,4), seguidas de “Seguridad pública” y “Medio ambiente” (3,2) e “Infraestructuras”, en cuarto (3,1); el quinto puesto lo ocuparía la categoría de “Cultura y entretenimiento” (3); con una puntuación por debajo de tres, los últimos puestos los ocupan “Gobierno y política” (2,9) y “Cooperación público-privada” (2,2).

**Gráfico 3 – Valoración de los aspectos que determinan la calidad de vida en la ciudad. 2003**



**Nota:** Se pedía a los encuestados que indicaran el peso atribuido a cada uno de los aspectos que determinan la calidad de vida utilizando la siguiente escala: Poco=1, Algo=2, Bastante=3, Mucho=4.

**Fuente:** Fundación Encuentro. CECS/Bilbao Metròpoli-30, *Encuesta a gestores de ciudades 2003*.

En el apartado “Otros”, en el cual se pedía a los gestores de ciudades que hicieran referencia a aquellos que no se recogieran en la tabla y consideraran de interés. Hay que destacar que el único factor nuevo, incluido en varias de las respuestas a los cuestionarios, fue “Vivienda” y que todos ellos coincidieron en concederle la valoración máxima (4). Un dato más que refleja la gran preocupación que representa hoy la vivienda para los que habitan las ciudades, especialmente en las grandes urbes.

### **Impacto de los distintos valores en los aspectos determinantes de la calidad de vida**

Para evaluar el impacto de los distintos valores en cada uno de los aspectos determinantes de la calidad de vida hemos construido el indicador cuyos resultados se recogen en la tabla 6. Para interpretar los datos de esta tabla es preciso conocer brevemente el proceso de elaboración de este indicador.

En primer lugar, seleccionamos los valores que aparecen en la tabla mediante la consulta de otros estudios de valores como son el *European Values Survey* (EVS) y el *World Values Survey* (WVS), complementada con la opinión de sociólogos y expertos con conocimiento en esta materia. A continuación pedimos a los gestores de ciudades que indicaran en qué medida creen que los valores señalados suscitan el interés de los ciudadanos en cada uno de los aspectos determinantes de la calidad de vida según la siguiente escala de valoración: 0=nada relevante, 1=algo relevante, 2= bastante relevante, 3= muy relevante. La media de los puntos otorgados por los encuestados a la incidencia de los valores propuestos en cada uno de los aspectos determinantes de la calidad de vida la hemos multiplicado por el peso atribuido a los indicadores de calidad de vida que aparece en el gráfico 3. Así, por ejemplo, la influencia del valor “Diálogo, comunicación, convivencia” en “Economía y empleo” es el resultado de multiplicar la media de la incidencia de dicho valor en el factor “Economía y empleo” (1,1) por el peso de este factor (3,6); el producto de ambas cifras (4,3) es el que se recoge en la tabla. El total representa la estimación del impacto global en la calidad de vida de cada uno de los valores considerados.

Esta tabla proporciona una información interesante para determinar cuáles son los valores que se deberían promover para lograr un máximo impacto en la mejora de la calidad de vida. Los datos de la última fila –resultado de la suma de las cifras de cada una de las columnas– nos permiten una aproximación jerarquizada de esos valores en función de su impacto global. El máximo (63,2 puntos) corresponde a “Diálogo, comunicación, convivencia” y el mínimo (29,9) a “Orgullo de pertenencia”. Por encima de 50 puntos aparecen también “Bienestar personal” (58,3 puntos) y “Responsabilidad” (51,7 puntos).

Tabla 6 – Evaluación del impacto de los distintos valores en cada uno de los aspectos determinantes de la calidad de vida. 2003

Aspectos determinantes de la calidad de vida	Valores											
	Diálogo, comunicación, convivencia	Participación ciudadana, y sentido de comunidad (1)	Familia	Inclusión del diferente (2)	Orgullo de pertenencia	Ética	Responsabilidad (3)	Liderazgo	Espíritu emprendedor	Potenciación de las personas (4)	Disponibilidad de tiempo libre	Bienestar personal
Infraestructuras	3,1	3,1	0,6	2,1	3,4	1,5	2,1	5,2	6,2	2,4	3,4	4,9
Cultura y entretenimiento	7,2	6,3	3,9	4,8	3,3	3,9	3,0	2,7	3,6	5,1	6,9	6,9
Educación	9,3	9,0	9,3	9,3	3,3	7,5	9,0	4,6	5,7	9,3	3,6	6,8
Salud	3,4	2,7	5,7	3,7	0,6	2,0	4,0	2,0	2,7	4,0	2,7	7,4
Economía y empleo	4,3	4,3	5,4	5,0	2,1	3,9	7,2	9,3	10,0	7,5	4,6	7,5
Seguridad pública	7,3	4,3	2,9	4,6	1,8	3,4	3,4	2,5	1,9	3,5	1,2	6,0
Gobierno y política	8,1	6,7	1,1	4,9	4,9	6,0	6,0	6,9	4,0	4,0	2,0	2,9
Cooperación público-privada	7,3	6,4	0,6	3,2	1,6	4,4	5,4	6,7	5,7	3,8	0,9	2,8
Medio ambiente	4,1	4,4	1,6	0,6	3,2	5,1	4,8	1,9	2,8	3,5	4,4	6,0
Ambiente social	9,1	8,5	5,4	8,5	5,7	6,8	6,8	3,4	3,7	5,7	2,7	7,1
<b>Total</b>	<b>63,2</b>	<b>47,7</b>	<b>36,5</b>	<b>46,7</b>	<b>29,9</b>	<b>44,5</b>	<b>51,7</b>	<b>45,2</b>	<b>46,1</b>	<b>48,8</b>	<b>32,4</b>	<b>58,3</b>

(1) Estarían incluidos valores como tolerancia, solidaridad, honestidad, etc. (2) Aceptación del diferente, igualdad, etc. (3) Capacidad de compromiso con las propias obligaciones, ser digno de confianza, etc. (4) Desarrollo de capacidades personales, etc.

Fuente: Fundación Encuentro. CECS/Bilbao Metrópoli-30, Encuesta a gestores de ciudades 2003.

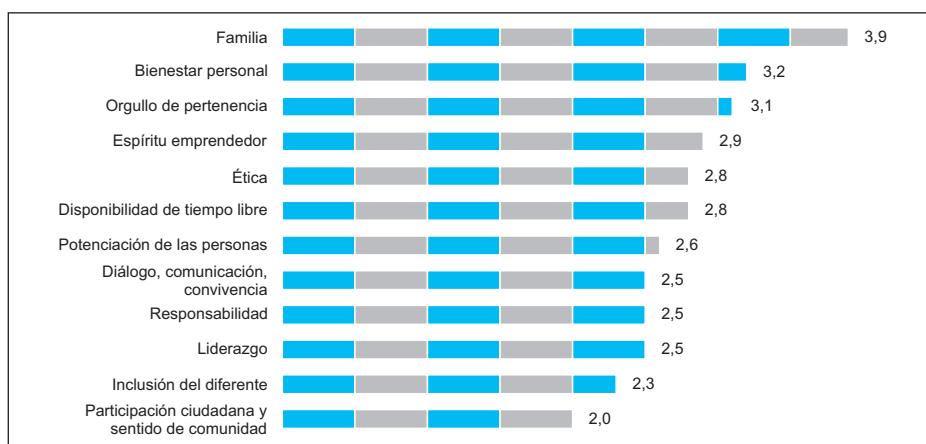
Si analizamos la incidencia que tiene cada uno de los valores en los aspectos de calidad de vida de forma individualizada, llama la atención que entre todos los resultados con valores superiores a 9, la mayoría (en concreto seis: “Diálogo, comunicación, convivencia”, “Participación ciudadana y sentido de comunidad”, “Familia”, “Inclusión del diferente”, “Responsabilidad” y “Potenciación de las personas”) corresponde al aspecto “Educación”. La educación se considera, de esta manera, factor clave del desarrollo urbano.

### Grado de asunción y potencial de mejora de los valores por parte de la ciudadanía

En la encuesta preguntamos a los gestores de las ciudades en qué grado creían ellos que la población tenía asumidos los distintos valores a los que nos venimos refiriendo. En el gráfico 4 se recogen los resultados de sus respuestas. En aquellos casos en que los valores están plenamente asumidos, o casi, poco podrá lograrse mediante su promoción. Donde más avances se pueden alcanzar es en los que es posible una sensibilización mayor sobre los valores actualmente poco asumidos. De los datos del gráfico se desprende que algún valor, como “Familia”, está asumido ya en un alto grado (3,9 frente al máximo posible de 4), mientras que en otros la mejora potencial es significativa (por ejemplo, todos aquellos en los que el grado de asunción está por debajo de 3).

A partir de estos datos y de los correspondientes al impacto en la calidad de vida de cada uno de los valores considerados (recogidos en el grá-

Gráfico 4 – Percepción del grado en que cada uno de los valores está asumido por la población. 2003



**Nota:** Se pedía a los encuestados que respondieran de acuerdo con la siguiente escala: Muy alto=4, Medio=3, Escaso=2, Nulo=0.

**Fuente:** Fundación Encuentro. CECS/Bilbao Metrópoli-30, *Encuesta a gestores de ciudades 2003*.

Tabla 7 – Potencial de mejora de los distintos valores. 2003

	Impacto (1)	Déficit de asunción (2)	Potencial de mejora
Participación ciudadana y sentido de comunidad	47,70	2,00	95,40
Diálogo, comunicación, convivencia	63,20	1,50	94,80
Inclusión del diferente	46,70	1,70	79,30
Responsabilidad	51,70	1,50	77,50
Potenciación de las personas	48,80	1,40	68,30
Liderazgo	45,20	1,50	67,80
Ética	44,50	1,20	53,40
Espíritu emprendedor	46,10	1,10	50,70
Bienestar personal	58,30	0,80	46,60
Disponibilidad de tiempo libre	32,40	1,20	38,80
Orgullo de pertenencia	29,90	0,90	26,90
Familia	36,50	0,10	3,65

(1) Las cantidades que figuran en esta columna son indicativas del impacto en cada uno de los valores de la calidad de vida. (2) Esta columna muestra la medida en que la asunción de cada valor puede ser mejorada.

Fuente: Fundación Encuentro. CECS/Bilbao Metrópoli-30, *Encuesta a gestores de ciudades 2003*.

fico 3) podemos construir un indicador del potencial de mejora mediante la promoción de un determinado valor. Por potencial de mejora se entiende el incremento de la calidad de vida que se produciría si aumentase el grado de asunción del valor correspondiente hasta el nivel máximo considerado. Este indicador nos proporciona una idea de cuáles son los valores cuya promoción podría repercutir en mayor medida en la mejora de la ciudad; ésa es su principal virtualidad.

Para calcularlo hemos multiplicado el citado impacto en la calidad de vida de cada uno de los valores por el déficit de asunción por parte de la población (la diferencia de 4, que representa el máximo grado en que un valor podría estar asumido por la población y el valor de asunción actual). Los resultados aparecen ordenados en la última columna de la tabla 7, que aporta una información muy interesante respecto a los valores con mayor impacto potencial en la mejora de la calidad de vida de las ciudades y los ciudadanos y sobre los cuales, en consecuencia, sería más interesante actuar.

Si la campaña de promoción de valores se dirigiera al conjunto de ciudadanos que han participado en este estudio, está claro que la actuación debería centrarse en los que ocupan las seis primeras posiciones, todos ellos por encima de los 60 puntos en potencial de mejora. Son, por este orden: “Participación ciudadana y sentido de comunidad”, “Diálogo, comunicación, convivencia”, “Inclusión del diferente”, “Responsabilidad”, “Potenciación de las personas” y “Liderazgo”. Lógicamente, esta visión de

conjunto ha de tener variaciones específicas en cada ciudad concreta, pero constituye una primera aproximación –tentativa e imperfecta, en consecuencia– a un fenómeno emergente y de gran impacto en la vida de los ciudadanos: la consideración de los valores como eje central en el discurso estratégico de las ciudades.

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

---

### LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 2004

Gráfico 1.	Evolución de la población de 80 y más años y de las mujeres de 45 a 60 años. 2002-2040	29
Tabla 1.	Consecuencias de los cuidados para los cuidadores. En porcentaje. 1994	30
Tabla 2.	Evolución de los extranjeros residentes en la Unión Europea. Valor absoluto en miles y porcentaje respecto a la población total. 1997-1999	32
Cuadro 1.	Relación entre crecimiento económico y desarrollo humano	53
Gráfico 2.	Evolución del empleo, del desempleo y de la población activa. En miles. 1990-2003	58
Tabla 3.	Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro femeninas en España y en la Unión Europea. 1993-2001	65
Gráfico 3.	Opinión de las mujeres sobre el trabajo remunerado. Porcentaje de mujeres que afirman estar muy de acuerdo o de acuerdo. 1997	68
Tabla 4.	Tiempo medio diario dedicado a distintas actividades por sexo. En horas y minutos. 2002-2003	68
Tabla 5.	Evolución de la población de 25 a 64 años que ha terminado estudios secundarios superiores en la Unión Europea. En porcentaje. 1993-2001	71
Tabla 6.	Evolución del gasto público dedicado a la política de empleo en España. En porcentaje respecto al PIB. 1993-2001	75
Gráfico 4.	Gasto público dedicado a medidas activas de la política de empleo en la Unión Europea. En porcentaje sobre el PIB. 2001	76
Tabla 7.	Financiación de la sanidad según el modelo 2002. En millones de euros. 2002	88
Tabla 8.	Evolución del gasto total en sanidad en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1985-2001	89
Tabla 9.	Evolución del gasto farmacéutico público. En millones de euros. 1986-2002	90
Tabla 10.	Evolución del número de altas hospitalarias y de la tasa de frecuentación hospitalaria por comunidades autónomas. 1993-2000	94
Tabla 11.	Listas de espera quirúrgica por comunidades autónomas. 2001	95
Tabla 12.	Evolución de las cotizaciones sociales, las prestaciones contributivas y no contributivas y LISMI, la aportación de cuotas para financiar el Insalud y del complemento de mínimos. En millones de euros. 1992-2003	101
Tabla 13.	Evolución de las altas y bajas y del importe medio de las pensiones de jubilación. 1990-2002	102
Tabla 14.	Evolución de la cuantía media de las pensiones por regímenes. En euros. 1993-2002	103
Tabla 15.	Evolución de las pensiones por comunidades autónomas. Valor absoluto y tasa por 1.000 habitantes. 1993-2002	105
Tabla 16.	Evolución de la cuantía de la pensión media mensual por comunidades autónomas. Valor absoluto y comparación respecto a la media nacional. Media nacional=100. 1993-2002	106
Tabla 17.	Distribución del importe total de las pensiones por regímenes en cada comunidad autónoma. En porcentaje. 2002	107
Tabla 18.	Evolución de la comparación de las cuantías medias de las pensiones en paridades de poder adquisitivo (PPA) con la media nacional. Media nacional=100. 1993-2000	108



Tabla 19.	Diferencia entre los ingresos de cuotas y los pagos de pensiones de la Seguridad Social por comunidades autónomas. En millones de euros y porcentaje respecto a los ingresos. 2002	109
Tabla 20.	Evolución del gasto por alumno y del gasto público en educación respecto al PIB en algunos países de la OCDE. 1993-2000	116
Gráfico 5.	Tasa bruta de escolaridad en Educación Secundaria postobligatoria por comunidades autónomas. Curso 2000/01	119
Tabla 21.	Tasa bruta de escolaridad en Educación Infantil y distribución del alumnado por tipo de centro y comunidad autónoma. Curso 2000/01	121
Gráfico 6.	Gasto público por alumno en educación de las consejerías de las comunidades autónomas. En euros. 2001	122
Gráfico 7.	Evolución del alumnado en Educación Infantil/Preescolar, Educación Primaria y Educación Secundaria en centros privados. En porcentaje. Cursos 1980/81-2003/04	123
Gráfico 8.	Evolución del alumnado inmigrante. Valor absoluto y porcentaje respecto al alumnado total. Cursos 1992/93-2002/03	127
Tabla 22.	Alumnado extranjero por comunidades autónomas. Valor absoluto, porcentaje respecto al total del alumnado extranjero y porcentaje respecto al total del alumnado de cada comunidad autónoma. Curso 2002/03	128
Gráfico 9.	Distribución del gasto público entre niveles de gobierno. En porcentaje. 1980-2002	137
Tabla 23.	Empleados públicos de las comunidades autónomas (incluidas universidades). Valor absoluto y ratio de habitantes por cada empleado público. 1 de enero de 2003	138
Gráfico 10.	Producción legislativa por comunidades autónomas. 1980-2000	139
Gráfico 11.	Volumen de producción legislativa autonómica por materias y trienios. 1980-2000	141
Tabla 24.	Evolución de las opiniones sobre la estructura organizativa del Estado. En porcentaje. 1984-2003	142
Tabla 25.	Evolución del Valor Añadido Bruto per cápita y de la renta familiar bruta disponible per cápita por comunidades autónomas. Comparación media nacional=100. 1981-1998	143
Tabla 26.	Evolución de las asociaciones y federaciones en activo. 1975-2001	148

## NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA EMPRESA ESPAÑOLA

Tabla 1.	Evolución de los criterios de convergencia en España. 1993-2003	176
Gráfico 1.	Evolución del PIB en euros constantes de 1995. En números índice. Base 1993=100. 1993-2003	177
Tabla 2.	Evolución de las importaciones y exportaciones de bienes y de la tasa de cobertura. En millones de euros corrientes. 1993-2003	181
Tabla 3.	Evolución de las exportaciones por tipo de producto. En porcentaje. 1993-2003	182
Tabla 4.	Evolución de las exportaciones por tipo de producto. En millones de euros. 1993-2003	183
Tabla 5.	Evolución de las exportaciones por áreas de destino. En millones de euros. 1993-2003	184
Gráfico 2.	Evolución de la proporción de empresas exportadoras por tamaño. 1990-2001	184
Tabla 6.	Evolución de las inversiones de España en el exterior. En miles de euros. 1993-2002	185

**EN EL LARGO CAMINO HACIA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN**

Tabla 1.	Evolución de los accesos físicos por grupos de operadores. 2001-2002	222
Tabla 2.	Evolución del número y de los ingresos por mensajes cortos. 2000-2002	232
Gráfico 1.	Motivos por los que no se dispone de conexión a internet en el hogar. En porcentaje. 2003	234
Gráfico 2.	Hogares conectados a internet en la Unión Europea. En porcentaje. 2002	239
Tabla 3.	Acceso de la población a internet en la Unión Europea. En porcentaje. 2002	239
Gráfico 3.	Personas que nunca han utilizado el comercio electrónico en la Unión Europea. En porcentaje de los usuarios de internet. 2002	240
Gráfico 4.	Lugares de acceso a internet en la Unión Europea. En porcentaje. 2002	241
Tabla 4.	Equipamiento tecnológico de las empresas españolas. En porcentaje. 2002	246
Tabla 5.	Evolución de las transacciones de comercio electrónico mediante tarjeta de crédito y débito. En euros. 2000-2003	247
Tabla 6.	Equipamiento tecnológico de los centros educativos en la Unión Europea. 2002	255
Tabla 7.	Grado de desarrollo de algunos servicios públicos en la Unión Europea en internet. 2002	257

**CAMBIOS EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL REGLADA**

Tabla 1.	Evolución de los alumnos, centros y profesores de Formación Profesional Industrial. Cursos 1960/61-1969/70	279
Tabla 2.	Alumnos matriculados en primer curso por grados y ramas en la Formación Profesional Industrial. En porcentaje. Curso 1971/72	280
Tabla 3.	Evolución de los alumnos, centros y profesores de la Formación Profesional de la LGE. Cursos 1974/75-1989/90	282
Tabla 4.	Evolución de los alumnos matriculados por grados y ramas en Formación Profesional. En porcentaje. Cursos 1975/76-1989/90	283
Tabla 5.	Evolución de la participación en Programas de Formación en Alternancia y/o Formación en Centros de Trabajo. Territorio MEC. Cursos 1983/84-1989/90	284
Cuadro 1.	Organigrama de las enseñanzas de régimen general en la LOGSE	286
Cuadro 2.	Familias profesionales	289
Cuadro 3.	Organigrama de la LOCE	292
Cuadro 4.	Objetivos del Consejo de Barcelona 2002	297
Gráfico 1.	Evolución del alumnado de Formación Profesional Reglada. Cursos 1989/90-2003/04	300
Tabla 6.	Evolución del alumnado de Bachillerato y de Ciclos de Grado Medio. Cursos 2001/02-2003/04	301
Gráfico 2.	Alumnado en Ciclos de Grado Medio por comunidades autónomas. En porcentaje respecto al alumnado total en Bachillerato y Ciclos de Grado Medio. Curso 2002/03	301
Tabla 7.	Evolución del alumnado matriculado en Ciclos de Grado Medio y Ciclos de Grado Superior por comunidades autónomas. Valor absoluto y porcentaje. Cursos 2000/01-2002/03	302
Gráfico 3.	Alumnos de Formación Profesional en la Unión Europea. En porcentaje sobre el total de alumnos de Educación Secundaria. Curso 1999/00	303
Tabla 8.	Evolución de la tasa de ocupación por nivel de estudios terminados. 1992-2002	304

Gráfico 4.	Tasa de paro de la población menor de 30 años por nivel de estudios terminados. 2001	305
Gráfico 5.	Tasa de ocupación por familia profesional de los titulados de FP a los nueve meses de haber finalizado sus estudios. Marzo de 2002	306
Tabla 9.	Evolución de los alumnos matriculados en FP por ramas y de los ocupados por sectores de actividad. Cursos 1992/93-2000/01	308
Tabla 10.	Evolución de las cifras estimadas de la Formación en Centros de Trabajo. Cursos 2000/01-2001/02	313
Gráfico 6.	Situación laboral de los alumnos que han acabado su Formación en Centros de Trabajo entre 1998 y 2001, según grados. En porcentaje. 2001	313

### LOS DESAFÍOS DE LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LA VIDA LABORAL

Gráfico 1.	Evolución de la tasa de actividad de las mujeres no solteras por grupos de edad. 1976-2000	328
Tabla 1.	Tasa de empleo de las mujeres de 20 a 49 años según el número de hijos menores de 15 años. Segundo trimestre de 2001	330
Tabla 2.	Tasa de empleo de las mujeres de 20 a 49 años según el número de hijos y la edad del hijo más pequeño. Segundo trimestre de 2001	331
Gráfico 2.	Hogares encabezados por una pareja en la que ambos trabajan según el tipo de jornada de trabajo. En porcentaje. 2000	332
Cuadro 1.	Esquema de demandas y recursos de tiempo para la conciliación de la vida familiar y la vida laboral	339
Tabla 3.	Efectos de los problemas de la conciliación de la vida familiar y la vida laboral sobre el cumplimiento de las obligaciones laborales. En porcentaje. 2003	344
Gráfico 3.	Problemas de conciliación según el sexo del entrevistado y la edad del hijo menor. En porcentaje. 2003	344
Gráfico 4.	Dificultades que plantea el horario del colegio o guardería según la edad del hijo mayor. Multirrespuesta. En porcentaje. 2003	346
Gráfico 5.	Proporción de niños que se encuentran en centros "institucionalizados" de atención y cuidado según la edad	348
Cuadro 2.	Reformas de los permisos para el cuidado de niños desde 1980 a 1999	352
Cuadro 3.	Permisos parentales en algunos países de la OCDE. 1999-2001	355
Gráfico 6.	Evolución del número de mujeres ocupadas con permiso de maternidad. En miles. 1987-2001	357
Gráfico 7.	Evolución del número de hombres ocupados con permiso de paternidad. En miles. 1987-2001	358
Gráfico 8.	Utilización de los permisos por maternidad, excedencia y reducción de jornada para el cuidado de menores o de adultos necesitados de ayuda. En porcentaje. 2003	359
Tabla 4.	Razones aducidas por los entrevistados/as para no pedir permiso por maternidad, excedencia y reducción de jornada para el cuidado de menores o de adultos necesitados de ayuda. Máximo dos respuestas. En porcentaje. 2003	360
Tabla 5.	Percepción subjetiva de haber sido discriminada/o por haber hecho uso del derecho al permiso de maternidad. Porcentaje respecto al total de entrevistadas/os que han hecho uso del mismo. 2003	362

Cuadro 4.	Condiciones laborales que pueden fomentar la conciliación de la vida familiar y la vida laboral	366
Tabla 6.	Indicadores de condiciones laborales facilitadoras de la conciliación en la Unión Europea. 1995-1996	368
Tabla 7.	Condiciones de trabajo en relación con las posibilidades de conciliación de vida familiar y de vida laboral de los entrevistados según el tipo de relación laboral. En porcentaje. 2003	369
Tabla 8.	Condiciones de trabajo en relación con las posibilidades de conciliación de vida familiar y de vida laboral de los entrevistados en Cataluña. En porcentaje. 2003	370
Tabla 9.	Opinión acerca de la importancia de la ayuda familiar para la conciliación de la vida familiar y de la vida laboral por edad de la mujer entrevistada. En porcentaje. 1998	374
Tabla 10.	Estrategias de conciliación de vida familiar y de vida laboral en relación con el cuidado y atención de los niños. Respuesta múltiple de las mujeres entrevistadas. En porcentaje. 2003	375

## UN NUEVO DISCURSO ESTRATÉGICO EN LAS CIUDADES

Tabla 1.	Evolución de la población en las áreas metropolitanas de Barcelona y Madrid. 1991-2003	401
Tabla 2.	Extranjeros residentes en las diez mayores ciudades españolas. 2002	401
Gráfico 1.	Evolución de la población mundial según el tipo de entorno y el grado de desarrollo. En porcentaje. 1950-2030	403
Cuadro 1.	La ciudad como sistema	406
Tabla 3.	Mejores ciudades europeas para los negocios y en calidad de vida para trabajar. 2001-2003	420
Tabla 4.	Principales ciudades europeas receptoras de inversión extranjera. 2000	421
Cuadro 2.	De infraestructuras a valores	426
Tabla 5.	Medida en que se percibe el cambio de estrategia (de las infraestructuras a los valores). 2003	428
Gráfico 2.	¿Cómo distribuiría el esfuerzo dedicado a la promoción del potencial basado en los recursos humanos? Porcentaje de cada uno de los conceptos sobre el total. 2003	429
Gráfico 3.	Valoración de los aspectos que determinan la calidad de vida en la ciudad. 2003	431
Tabla 6.	Evaluación del impacto de los distintos valores en cada uno de los aspectos determinantes de la calidad de vida. 2003	433
Gráfico 4.	Percepción del grado en que cada uno de los valores está asumido por la población. 2003	434
Tabla 7.	Potencial de mejora de los distintos valores. 2003	435

# ÍNDICE DEL ANEXO ESTADÍSTICO

---

## 1. PRODUCCIÓN Y DESARROLLO

### 1.1 Producción

- 1.1.1 Evolución del PIB en la Unión Europea. 1991-2001
- 1.1.2 Evolución de la tasa de variación interanual del PIB en la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y la OCDE. 1991-2003
- 1.1.3 Evolución de la productividad en la Unión Europea. 1991-2001
- 1.1.4 Evolución de las importaciones y exportaciones en la Unión Europea y de la tasa de cobertura. 1991-2001
- 1.1.5 Evolución del PIB por ramas de actividad. 1990-2003
- 1.1.6 Evolución de la productividad por sectores. 1990-2003
- 1.1.7 Evolución de las importaciones y exportaciones españolas por destino y origen, tasa de cobertura y porcentaje respecto al PIB. 1990-2003
- 1.1.8 Evolución del comercio exterior español por tipo de producto. 1990-2003

### 1.2 Inversión y tipos de interés

- 1.2.1 Evolución de los tipos indicativos para préstamos hipotecarios en la Unión Europea. 1999-2003
- 1.2.2 Evolución de los tipos de interés oficial y de referencia en créditos hipotecarios y al consumo. 1993-2003
- 1.2.3 Evolución de los depósitos y de los créditos al sector privado por tipo de entidad. 1992-2003
- 1.2.4 Evolución del patrimonio y los partícipes de los fondos de inversión. 1990-2003
- 1.2.5 Evolución de las inversiones extranjeras en España y de las inversiones españolas en el exterior. Variación neta. 1992-2003

### 1.3 Financiación pública

- 1.3.1 Evolución del déficit público como porcentaje del PIB en la Unión Europea. 1990-2002
- 1.3.2 Evolución de la deuda pública como porcentaje del PIB en la Unión Europea. 1990-2002
- 1.3.3 Evolución de la presión fiscal en la Unión Europea. 1990-2001
- 1.3.4 Evolución de la distribución de los ingresos no financieros del Estado. Valores absolutos y porcentaje respecto al PIB. 1994-2002
- 1.3.5 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto del Estado, organismos autónomos, Seguridad Social y entes públicos. Clasificación por política de gastos. Valores absolutos y porcentaje respecto al PIB. 1994-2002
- 1.3.6 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de las comunidades autónomas. Clasificación funcional del gasto. Valores absolutos y porcentaje respecto al PIB. 1996-2002
- 1.3.7 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de los ayuntamientos y diputaciones. Clasificación funcional del gasto. Valores absolutos y porcentaje respecto al PIB. 1996-2001
- 1.3.8 Evolución de los ingresos de la Unión Europea y de los pagos a la Unión Europea. 1990-2003
- 1.3.9 Evolución del índice de dependencia del sector público. 1992-2003

#### 1.4 Precios y consumo

- 1.4.1 Evolución del índice de precios al consumo armonizado en la Unión Europea. Base 1996=100. 1996-2003
- 1.4.2 Evolución del índice de precios al consumo armonizado por rúbricas en la Unión Europea. Base 1996=100. 1996-2003
- 1.4.3 Evolución del índice de precios al consumo por rúbricas, de la inflación subyacente y del índice de precios industriales. Base 2001=100. 1996-2003
- 1.4.4 Evolución del gasto total, del gasto medio por hogar y por persona por grandes grupos de gasto. 1997-2002
- 1.4.5 Evolución de la distribución de la renta familiar disponible en ahorro y consumo. 1990-2002

#### 1.5 Mercado de trabajo

- 1.5.1 Evolución de la población por sexo y grupos de edad en la Unión Europea. 1993-2001
- 1.5.2 Evolución de la población activa por sexo y grupos de edad en la Unión Europea. 1993-2001
- 1.5.3 Evolución de la población ocupada por sexo y grupos de edad en la Unión Europea. 1993-2001
- 1.5.4 Evolución de la población parada por sexo y grupos de edad en la Unión Europea. 1993-2001
- 1.5.5 Evolución de la tasa de actividad por sexo y grupos de edad en la Unión Europea. 1993-2001
- 1.5.6 Evolución de la tasa de ocupación por sexo y grupos de edad en la Unión Europea. 1993-2001
- 1.5.7 Evolución de la tasa de paro por sexo y grupos de edad en la Unión Europea. 1993-2001
- 1.5.8 Evolución de los ocupados por sectores en la Unión Europea. 1991-2001
- 1.5.9 Evolución de la población ocupada por profesión en la Unión Europea. 1993-2001
- 1.5.10 Evolución de los asalariados y de la tasa de salarización en la Unión Europea. 1993-2001
- 1.5.11 Evolución de los ocupados temporales y a tiempo parcial y de las tasas de temporalidad y de empleo a tiempo parcial en la Unión Europea. 1993-2001
- 1.5.12 Evolución de los ocupados con empleo a tiempo parcial según motivos en la Unión Europea. 1993-2001
- 1.5.13 Evolución del porcentaje de ocupados con empleo a tiempo parcial según motivos en la Unión Europea. 1993-2001
- 1.5.14 Evolución de los parados por tiempo de permanencia en el paro en la Unión Europea. En porcentaje sobre la población parada. 1993-2001
- 1.5.15 Evolución de la población de 16 y más años por sexo y edad. 1994-2003
- 1.5.16 Evolución de los activos por sexo y edad. 1994-2003
- 1.5.17 Evolución de los ocupados por sexo y edad. 1994-2003
- 1.5.18 Evolución de los parados por sexo y edad. 1994-2003
- 1.5.19 Evolución de la tasa de actividad por sexo y edad. 1994-2003
- 1.5.20 Evolución de la tasa de ocupación por sexo y edad. 1994-2003
- 1.5.21 Evolución de la tasa de paro por sexo y edad. 1994-2003
- 1.5.22 Evolución de la población de 16 y más años por nivel de estudios. 1994-2003
- 1.5.23 Evolución de los activos por nivel de estudios. 1994-2003
- 1.5.24 Evolución de los ocupados por nivel de estudios. 1994-2003
- 1.5.25 Evolución de los parados por nivel de estudios. 1994-2003

- 1.5.26 Evolución de la tasa de actividad por nivel de estudios. 1994-2003
- 1.5.27 Evolución de la tasa de ocupación por nivel de estudios. 1994-2003
- 1.5.28 Evolución de la tasa de paro por nivel de estudios. 1994-2003
- 1.5.29 Evolución de los ocupados por nivel de cualificación. 1994-2003
- 1.5.30 Evolución de los ocupados según tipo de jornada. 1990-2003
- 1.5.31 Evolución de los ocupados según los motivos por los que trabaja a tiempo parcial por sexo. 1994-2003
- 1.5.32 Evolución de los asalariados por tipo de contrato y sectores. 1994-2003
- 1.5.33 Evolución de los activos por sectores. 1994-2003
- 1.5.34 Evolución de los ocupados por sectores. 1990-2003
- 1.5.35 Evolución de los parados por sectores. 1994-2003
- 1.5.36 Evolución de la tasa de paro por sectores. 1994-2003
- 1.5.37 Evolución de los parados por tiempo de búsqueda de empleo, según hayan trabajado o no anteriormente. 1994-2003
- 1.5.38 Evolución de los activos según su relación con la persona de referencia. 1994-2003
- 1.5.39 Evolución de los parados según su relación con la persona de referencia. 1994-2003
- 1.5.40 Evolución de la tasa de paro según la relación con la persona de referencia. 1994-2003
- 1.5.41 Evolución de los parados por circunstancias en las que aceptaría o no un empleo. 1994-2003
- 1.5.42 Evolución del número de contratos registrados por tipos. 1990-2003
- 1.5.43 Evolución del número de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales por tipo y tasa por 100.000 trabajadores. 1994-2003
- 1.5.44 Evolución de los convenios colectivos, el aumento salarial pactado y la jornada media. 1992-2003
- 1.5.45 Evolución del número de huelgas y horas perdidas por huelga. 1994-2003
- 1.5.46 Evolución de los expedientes de regulación de empleo. 1994-2003
- 1.5.47 Evolución del coste salarial según el tipo de jornada y los sectores de actividad por trabajador y mes. 1996-2003

## 1.6 Empresa

- 1.6.1 Empresas según sectores y número de asalariados en la Unión Europea. 1997
- 1.6.2 Evolución del número de empresas según el número de trabajadores, por sectores de actividad. 1995-2003
- 1.6.3 Evolución del número de empresas creadas y disueltas y saldo de empresas. Declaraciones de quiebra y suspensión de pagos. 1992-2003

## 1.7 Investigación y Desarrollo (I+D)

- 1.7.1 Evolución del gasto en I+D en la Unión Europea. 1991-2001
- 1.7.2 Evolución del gasto en I+D por sectores en la Unión Europea. 1993-2001
- 1.7.3 Evolución del personal ocupado en I+D en la Unión Europea. 1993-2001
- 1.7.4 Evolución del personal empleado en I+D por sectores en la Unión Europea. 1993-2001
- 1.7.5 Evolución de la solicitud de patentes a la Organización Europea de Patentes en la Unión Europea. 1993-2001

## 1.8 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

- 1.8.1 Evolución de las emisiones de dióxido de carbono en la Unión Europea. 1990-2000
- 1.8.2 Evolución de las emisiones de dióxido de azufre y de dióxido de nitrógeno en la Unión Europea. 1990-1998

- 1.8.3 Evolución de los residuos sólidos urbanos en la Unión Europea. 1990-2000
- 1.8.4 Evolución de la tasa de recuperación de papel y cartón y vidrio en la Unión Europea. 1990-1999
- 1.8.5 Evolución del destino y tratamiento de los residuos sólidos urbanos. 1991-2000
- 1.8.6 Evolución del número de incendios forestales y de la superficie afectada. 1990-2003

## 2. BIENESTAR

### 2.1 Procesos demográficos

- 2.1.1 Evolución de la población en la Unión Europea. En miles. 1990-2002
- 2.1.2 Evolución de la población en la Unión Europea por grupos de edad. En miles. Datos a 1 de enero. 1990-2001
- 2.1.3 Evolución del número de nacimientos, de la tasa de natalidad y del número medio de hijos por mujer en la Unión Europea. 1993-2001
- 2.1.4 Evolución del número de fallecidos, de la tasa de mortalidad y de la tasa de mortalidad infantil en la Unión Europea. 1993-2001
- 2.1.5 Evolución del índice de envejecimiento y de dependencia en la Unión Europea. Datos a 1 de enero. 1990-2001
- 2.1.6 Evolución del número de matrimonios y de la tasa de nupcialidad en la Unión Europea. 1993-2001
- 2.1.7 Evolución del número de divorcios y de divorcios por cada 100 matrimonios en la Unión Europea. 1993-2001
- 2.1.8 Evolución de los extranjeros residentes y de los extranjeros residentes por cada 100 habitantes en la Unión Europea. 1991-2000
- 2.1.9 Evolución de la población por sexo y grupos de edad. 1990-2003
- 2.1.10 Movimiento natural de la población. Valores absolutos y tasas. 1992-2002
- 2.1.11 Evolución del índice de dependencia y del índice de envejecimiento por sexo. 1990-2003
- 2.1.12 Evolución del número de hogares según el número de personas que viven en el hogar. 1991-2003
- 2.1.13 Evolución de las migraciones interiores y exteriores. 1991-2002
- 2.1.14 Evolución del número de municipios según el tamaño del municipio. 1991-2002
- 2.1.15 Evolución de la población por tamaño del municipio. 1991-2002

### 2.2 Procesos formativos

- 2.2.1 Evolución del gasto en educación en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1991-2000
- 2.2.2 Evolución del gasto público en educación en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1991-2000
- 2.2.3 Evolución del porcentaje de la población de 25 a 64 años que ha alcanzado al menos el segundo ciclo de Educación Secundaria en la Unión Europea. 1995-2001
- 2.2.4 Evolución del porcentaje de la población de 25 a 64 años que ha alcanzado al menos el nivel de formación universitaria en la Unión Europea. 1996-2001
- 2.2.5 Evolución de la tasa de escolarización por grupos de edad en la Unión Europea. 1994-2001
- 2.2.6 Evolución del número de alumnos que estudian Bachillerato y Formación Profesional en la Unión Europea. En porcentaje. 1991-2001
- 2.2.7 Evolución de la ratio alumnos por profesor en la Educación Primaria y Secundaria en la Unión Europea. 1991-2001



- 2.2.8 Evolución del alumnado matriculado por nivel educativo. Cursos 1992/93-2002/03
- 2.2.9 Evolución de las tasas de escolarización de los jóvenes de 14 a 18 años. Cursos 1990/91-2000/01
- 2.2.10 Evolución del número, del importe total y de la cuantía media de las becas. Cursos 1996/97-2000/01

### 2.3 Salud

- 2.3.1 Evolución del gasto sanitario en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1990-2000
- 2.3.2 Evolución del gasto sanitario per cápita en la Unión Europea. En poder paritario de compra. 1990-2000
- 2.3.3 Evolución del número de médicos por cada 100.000 habitantes en la Unión Europea. 1990-2000
- 2.3.4 Evolución del número de camas hospitalarias por cada 100.000 habitantes en la Unión Europea. 1990-2000
- 2.3.5 Evolución del número de hospitales, de las camas hospitalarias instaladas y del personal sanitario. En valor absoluto y tasa por 10.000 habitantes. 1990-2002
- 2.3.6 Evolución de los equipos de alta tecnología en los hospitales. En valor absoluto y tasa por millón de habitantes. 1993-2002
- 2.3.7 Evolución del gasto farmacéutico público. 1990-2002
- 2.3.8 Evolución del número de oficinas y de colegiados en farmacia. 1990-2002
- 2.3.9 Evolución de la estancia media en los hospitales, del índice de rotación y del porcentaje de ocupación. 1990-2000
- 2.3.10 Evolución de los índices de técnicas de diagnóstico realizadas en los hospitales. Tasa por 1.000 habitantes. 1995-2000
- 2.3.11 Evolución del número de fallecimientos según causa de muerte. 1990-2001

### 2.4 Vivienda

- 2.4.1 Evolución del precio del metro cuadrado de la vivienda, del IPC general, del IPC de la vivienda y de la accesibilidad a la vivienda en España. 1992-2002
- 2.4.2 Evolución de las viviendas iniciadas y terminadas por tipo. 1992-2002
- 2.4.3 Evolución del número de viviendas hipotecadas y del importe de las hipotecas. 1990-2003
- 2.4.4 Evolución del número de viviendas hipotecadas y del importe hipotecado por capital prestado. 1998-2002
- 2.4.5 Evolución del número de viviendas hipotecadas y del importe hipotecado por extensión de la vivienda. 1998-2002
- 2.4.6 Evolución de la rehabilitación de viviendas respecto a la vivienda construida. 1997-2002

### 2.5 Protección social

- 2.5.1 Evolución del gasto total en protección social en la Unión Europea. En porcentaje respecto al PIB. 1991-2000
- 2.5.2 Evolución del gasto total en protección social por habitante en la Unión Europea. En euros. 1991-2000
- 2.5.3 Evolución de las prestaciones de protección social por tipos en la Unión Europea. En porcentaje respecto al total. 1990-2000
- 2.5.4 Evolución del número de pensiones según clase y del número de cotizantes por pensionista. 1990-2003
- 2.5.5 Evolución del importe medio de las pensiones según clase. 1990-2003

- 2.5.6 Evolución de los beneficiarios de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social. 1992-2003
- 2.5.7 Evolución del importe medio mensual de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social. En euros al mes. 1995-2002
- 2.5.8 Evolución del número de beneficiarios de las prestaciones por hijo a cargo, del gasto y del importe medio mensual de la prestación según modalidad. 1992-2002
- 2.5.9 Evolución de las medidas y de las tasas de incidencia de protección a la infancia. 1996-2001
- 2.5.10 Evolución del número de beneficiarios de las prestaciones por desempleo por clase de prestación. 1990-2002
- 2.5.11 Evolución del número de beneficiarios de las prestaciones por desempleo por sexo y edad. 1994-2002
- 2.5.12 Evolución del número de beneficiarios de las prestaciones por desempleo por causa del derecho. 1997-2002
- 2.5.13 Evolución del número de beneficiarios de nivel contributivo de las prestaciones por desempleo según período del derecho reconocido. 1995-2002
- 2.5.14 Evolución del importe medio diario de las prestaciones por desempleo. 1990-2002
- 2.5.15 Evolución de la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo. 1990-2002

## 2.6 Derechos y seguridad ciudadana

- 2.6.1 Evolución de los delitos y faltas conocidos y esclarecidos según tipo. 1999-2002
- 2.6.2 Evolución de los detenidos según los motivos, de los detenidos extranjeros, de los detenidos menores de edad y de la población reclusa. 1997-2002
- 2.6.3 Evolución de las víctimas de malos tratos en el ámbito familiar según sexo. 1997-2002
- 2.6.4 Evolución de los detenidos por tráfico de drogas y de los decomisos de algunos tipos de drogas. 1991-2002
- 2.6.5 Evolución del número de empresas autorizadas y del personal habilitado en las empresas de seguridad privadas. 1997-2002
- 2.6.6 Evolución de las manifestaciones y de los participantes. 1994-2001
- 2.6.7 Evolución de las asociaciones en activo por tipo. 1990-2002
- 2.6.8 Evolución de los partidos políticos. 1990-2002
- 2.6.9 Evolución de las solicitudes y de las resoluciones de asilo por tipo. 1990-2002
- 2.6.10 Evolución de las expulsiones, devoluciones, denegación de entrada y retorno en fronteras de los extranjeros. 1994-2002
- 2.6.11 Evolución de las quejas ante el Defensor del Pueblo. 1990-2002
- 2.6.12 Evolución de las solicitudes de arbitraje presentadas en las Juntas Arbitrales por forma de presentación. 1990-2002
- 2.6.13 Evolución de las consultas y reclamaciones atendidas en las asociaciones de consumidores de ámbito nacional. 1990-2002

## 2.7 Ocio

- 2.7.1 Evolución del número de títulos publicados, del número de ejemplares y de la tirada media de la producción editorial de libros. 1993-2002
- 2.7.2 Evolución del número de títulos de libros y folletos editados, del número de ejemplares y de la tirada media por idioma de publicación. 1993-2002
- 2.7.3 Evolución de la facturación del comercio interior del libro por tamaño de la empresa. 1993-2002
- 2.7.4 Evolución de los hábitos de lectura y de compra de libros. En porcentaje. 2000-2003
- 2.7.5 Evolución del número de bibliotecas, puntos de servicio y fondos. 1992-2000
- 2.7.6 Evolución de los espectadores y de la recaudación de cine. 1992-2003

- 2.7.7 Evolución de la cuota de pantalla del cine español. 1992-2003
- 2.7.8 Evolución de los indicadores de actividad de las artes escénicas (teatro, lírica y danza) y de la música clásica y popular. 1997-2002
- 2.7.9 Evolución de los indicadores de actividad de la música grabada. 1991-2002
- 2.7.10 Evolución de las licencias federativas. 1990-2002
- 2.7.11 Evolución del gasto de los hogares en esparcimiento, enseñanza y cultura. 1990-2002
- 2.7.12 Indicadores del turismo en España. 1990-2003
- 2.7.13 Indicadores hoteleros. 1990-2001
- 2.7.14 Evolución del número de viajeros, de las pernoctaciones causadas y de la estancia media. 1990-2003
- 2.7.15 Evolución del importe de las cantidades jugadas a nivel nacional. En millones de euros. 1990-2002

### 3. TERRITORIO

#### 3.1 Transporte

- 3.1.1 Evolución del transporte terrestre de viajeros por modos en la Unión Europea. En miles de millones de viajeros-kilómetro. 1990-2001
- 3.1.2 Evolución del transporte terrestre de viajeros por modos en la Unión Europea. En porcentaje. 1990-2001
- 3.1.3 Evolución del transporte de mercancías por modos en la Unión Europea. En miles de millones de toneladas-kilómetro. 1990-2001
- 3.1.4 Evolución del transporte de mercancías por modos en la Unión Europea. En porcentaje. 1990-2001
- 3.1.5 Evolución del parque automovilístico en la Unión Europea. En valor absoluto y tasa por 1.000 habitantes. 1990-2000
- 3.1.6 Evolución del número de accidentes de carretera en la Unión Europea. En valor absoluto y tasa por 1.000 habitantes. 1990-2001
- 3.1.7 Evolución del número de víctimas de accidentes de carretera en la Unión Europea. En valor absoluto y tasas. 1990-2001
- 3.1.8 Evolución de los kilómetros de carreteras, de vías férreas y de oleoductos y gasoductos. 1990-2002
- 3.1.9 Evolución del transporte interior de viajeros por tipo. 1990-2002
- 3.1.10 Evolución del transporte interior de mercancías por tipo. 1990-2002
- 3.1.11 Evolución de la explotación de carreteras de la Red de Interés General del Estado. 1991-2002
- 3.1.12 Indicadores de tráfico. 1990-2002
- 3.1.13 Evolución de la inversión en infraestructuras en millones de euros y como porcentaje del PIB, licitación oficial en edificación e ingeniería civil. 1990-2003
- 3.1.14 Evolución de la probabilidad de que un vehículo tenga un accidente con víctimas por cada millón de kilómetros recorridos según el tipo de carretera en la red a cargo del Estado. 1990-2002

#### 3.2 Comunicaciones

- 3.2.1 Evolución del número de líneas telefónicas en la Unión Europea. 1990-2001
- 3.2.2 Evolución del número de abonados a la telefonía móvil en la Unión Europea. 1990-2001
- 3.2.3 Evolución del número de ordenadores personales en la Unión Europea. 1991-2001
- 3.2.4 Evolución del número de servidores de internet en la Unión Europea. 1995-2002

- 3.2.5 Evolución del acceso y uso de internet. En porcentaje de la población de 14 años y más. 1996-2003
- 3.2.6 Evolución del lugar de acceso a internet y de los servicios utilizados. En porcentaje. 1996-2003
- 3.2.7 Evolución de los usuarios de internet según sexo, edad y clase social. En porcentaje. 1996-2003
- 3.2.8 Evolución de la audiencia de los medios de comunicación. 1990-2003

### **3.3 Recursos hidrológicos**

- 3.3.1 Evolución del agua embalsada, de la capacidad de los embalses y del porcentaje de agua embalsada respecto a la capacidad total por cuencas hidrográficas. 1994-2003
- 3.3.2 Evolución de la precipitación anual por cuencas hidrográficas. 1991-2003
- 3.3.3 Evolución de los indicadores de consumo de agua. 1996-2001

### **3.4 Urbanismo**

- 3.4.1 Evolución del número de municipios con planeamiento urbanístico, de la superficie afectada y del suelo urbano. 1992-2002
- 3.4.2 Evolución de la población afectada por el planeamiento urbanístico. 1992-2002
- 3.4.3 Evolución del número de edificios construidos por número de viviendas. 1992-1999
- 3.4.4 Evolución del número de viajeros en transportes urbanos por tipo de transporte. Valores absolutos en millones y porcentaje. 1991-2002

## **A. INDICADORES AUTONÓMICOS**

### **A.1 Producción y desarrollo**

#### **A.1.1 Producción**

- A.1.1.1 Evolución del Valor Añadido Bruto, del Valor Añadido Bruto per cápita y de la comparación del Valor Añadido Bruto per cápita con la media nacional. 1990-2002
- A.1.1.2 Evolución del Valor Añadido Bruto. En millones de euros constantes de 2001 y porcentaje de variación anual. 1993-2002
- A.1.1.3 Evolución del Valor Añadido Bruto por sectores. En millones de euros corrientes. 1990-2002
- A.1.1.4 Evolución del Valor Añadido Bruto por sectores. En porcentaje. 1990-2002
- A.1.1.5 Evolución de la productividad. 1990-2002

#### **A.1.2 Inversión**

- A.1.2.1 Evolución del número de oficinas bancarias. Valor absoluto y tasa por 10.000 habitantes. 1990-2003
- A.1.2.2 Evolución de los depósitos del sector privado en el sistema bancario, de los depósitos per cápita y de la comparación de los depósitos per cápita con la media nacional. 1990-2003

#### **A.1.3 Financiación pública**

- A.1.3.1 Endeudamiento acumulado. 2003

#### **A.1.4 Precios y consumo**

- A.1.4.1 Evolución del IPC en base 2001. 1993-2003
- A.1.4.2 Evolución del gasto medio del hogar por persona y de la comparación del gasto medio del hogar por persona con la media nacional. 1990-2003

**A.1.5 Mercado de trabajo**

- A.1.5.1 Evolución de la población de 16 y más años. En miles. 1990-2003
- A.1.5.2 Evolución de la población activa. En miles. 1990-2003
- A.1.5.3 Evolución de la población ocupada. En miles. 1990-2003
- A.1.5.4 Evolución de la población parada. En miles. 1990-2003
- A.1.5.5 Evolución de la tasa de actividad. En miles. 1990-2003
- A.1.5.6 Evolución de la tasa de ocupación. 1990-2003
- A.1.5.7 Evolución de la tasa de paro. 1990-2003
- A.1.5.8 Evolución de los ocupados por sectores. En miles. 1990-2003
- A.1.5.9 Evolución de las tasas representativas de la incidencia del paro en las viviendas familiares con al menos un activo. 1994-2003
- A.1.5.10 Evolución de las colocaciones registradas. En miles. 1990-2003
- A.1.5.11 Evolución de los parados registrados. En miles. 1990-2003
- A.1.5.12 Evolución del índice de rotación del empleo. 1990-2003
- A.1.5.13 Evolución del número de accidentes de trabajo. Valor absoluto y tasa por cada 100 ocupados. 1990-2003
- A.1.5.14 Evolución de los costes salariales totales por trabajador y mes en la industria y los servicios y comparación con la media nacional. 1996-2003

**A.1.6 Empresa**

- A.1.6.1 Evolución del número de empresas por sectores. 1995-2003
- A.1.6.2 Evolución del número de empresas por sectores. En porcentaje. 1995-2003
- A.1.6.3 Evolución de la creación, disolución y del saldo de sociedades mercantiles. 1990-2003

**A.1.7 Investigación y Desarrollo (I+D)**

- A.1.7.1 Evolución del gasto en Investigación y Desarrollo. En millones de euros y porcentaje respecto al Valor Añadido Bruto. 1990-2002
- A.1.7.2 Evolución del gasto en Investigación y Desarrollo por sectores. En millones de euros. 1990-2001
- A.1.7.3 Evolución del gasto en Investigación y Desarrollo por sectores. En porcentaje. 1990-2001
- A.1.7.4 Evolución del personal en Investigación y Desarrollo. Valor absoluto y porcentaje sobre los ocupados. 1990-2002
- A.1.7.5 Evolución del personal en Investigación y Desarrollo por sectores. 1990-2001
- A.1.7.6 Evolución del personal en Investigación y Desarrollo por sectores. En porcentaje. 1990-2001

**A.1.8 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)**

- A.1.8.1 Evolución de los residuos sólidos urbanos. En toneladas/año, en kilogramos por habitante y año y comparación con la media nacional. 1991-2000
- A.1.8.2 Evolución de la distribución del tratamiento de los residuos sólidos urbanos. 1991-2000
- A.1.8.3 Evolución de la distribución del tratamiento de los residuos sólidos urbanos. En porcentaje. 1991-2000
- A.1.8.4 Evolución del reciclado de vidrio. En kilogramos recuperados, en kilogramos recuperados por habitante y comparación con la media nacional. 1995-2000
- A.1.8.5 Evolución del número de contenedores de vidrio, de la tasa por cada 10.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 10.000 habitantes con la media nacional. 1995-2000
- A.1.8.6 Evolución del reciclado de papel. En toneladas recuperadas, kilogramos recuperados por habitante y año y comparación de los kilogramos por habitante y año con la media nacional. 1996-2000

## **A.2 Bienestar**

### **A.2.1 Procesos demográficos**

- A.2.1.1 Evolución de la población. 1990-2003
- A.2.1.2 Evolución de los nacimientos y de la tasa de natalidad. 1990-2002
- A.2.1.3 Evolución de las defunciones y de la tasa de mortalidad. 1990-2002
- A.2.1.4 Evolución de las defunciones de menores de un año y de la tasa de mortalidad infantil. 1990-2002
- A.2.1.5 Evolución del número de matrimonios y de la tasa de nupcialidad. 1990-2002
- A.2.1.6 Evolución del número anual de divorcios y de los divorcios por cada 100 matrimonios. 1990-2001
- A.2.1.7 Evolución de la población por grupos de edad. 1990-2003
- A.2.1.8 Evolución del índice de envejecimiento. 1990-2003
- A.2.1.9 Evolución del índice de dependencia. 1990-2003
- A.2.1.10 Evolución de la densidad de población. 1990-2003
- A.2.1.11 Evolución de la población que reside en las capitales de provincia. En valor absoluto y en porcentaje. 1990-2003
- A.2.1.12 Evolución del número de municipios por tamaño. 1991-2003
- A.2.1.13 Evolución de la distribución de los municipios por tamaño. En porcentaje. 1991-2003
- A.2.1.14 Evolución de la población por tamaño del municipio. 1991-2003
- A.2.1.15 Evolución de la población por tamaño del municipio. En porcentaje. 1991-2003
- A.2.1.16 Evolución de los extranjeros con residencia legal en España. En valor absoluto y tasa por 1.000 habitantes. 1990-2002

### **A.2.2 Procesos formativos**

- A.2.2.1 Evolución del alumnado matriculado en enseñanzas no universitarias y tasa por 1.000 habitantes. Cursos 1990/91-2002/03
- A.2.2.2 Evolución del número de alumnos matriculados en Bachillerato, de la tasa por 1.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 1.000 habitantes con la media nacional. Cursos 1990/91-2002/03
- A.2.2.3 Evolución del número de alumnos matriculados en Formación Profesional, de la tasa por 1.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 1.000 habitantes con la media nacional. Cursos 1990/91-2002/03
- A.2.2.4 Evolución del número de alumnos matriculados en enseñanza universitaria y de la tasa por 1.000 habitantes. Cursos 1990/91-2002/03
- A.2.2.5 Evolución del número de becas por tipo de enseñanza. Cursos 1999/00-2000/01
- A.2.2.6 Evolución del número de becarios por tipo de enseñanza. Cursos 1996/97-2000/01
- A.2.2.7 Evolución del porcentaje de becarios sobre los alumnos matriculados por tipo de enseñanza. Cursos 1996/97-2000/01
- A.2.2.8 Evolución del importe de las becas por tipo de enseñanza. En miles de euros. Cursos 1996/97-2000/01

### **A.2.3 Salud**

- A.2.3.1 Evolución del número de médicos colegiados, de la tasa por cada 10.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 10.000 habitantes con la media nacional. 1990-2002
- A.2.3.2 Evolución del número de ayudantes técnicos sanitarios y diplomados universitarios en enfermería colegiados, de la tasa por cada 10.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 10.000 habitantes con la media nacional. 1990-2002
- A.2.3.3 Evolución del número de odontólogos y estomatólogos, de la tasa por cada 10.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 10.000 habitantes con la media nacional. 1990-2002

- A.2.3.4 Evolución del número de farmacéuticos, de la tasa por cada 10.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 10.000 habitantes con la media nacional. 1990-2002
- A.2.3.5 Evolución del número de veterinarios colegiados, de la tasa por cada 10.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 10.000 habitantes con la media nacional. 1990-2002
- A.2.3.6 Evolución del número de camas hospitalarias en funcionamiento, de la tasa por cada 10.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 10.000 habitantes con la media nacional. 1990-1998
- A.2.3.7 Evolución del número de equipos de alta tecnología por tipo. 1995-2003
- A.2.3.8 Evolución del número de equipos de alta tecnología por cada millón de habitantes según tipo. 1995-2003
- A.2.3.9 Evolución de la estancia media en hospitales. 1990-2000
- A.2.3.10 Evolución del índice de rotación de los hospitales. 1990-2000
- A.2.3.11 Evolución del porcentaje de ocupación de los hospitales. 1990-2000
- A.2.3.12 Evolución de los índices de las técnicas de diagnóstico. Tasa por 1.000 habitantes. Estudios de Rx. 1995-2000
- A.2.3.13 Evolución del número de estancias causadas en los hospitales, de la tasa por 1.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 1.000 habitantes con la media nacional. 1990-2000
- A.2.3.14 Oficinas de farmacia y tasa por 10.000 habitantes. 2001
- A.2.3.15 Evolución del consumo farmacéutico por habitante. En euros. 2001-2002
- A.2.3.16 Evolución de las defunciones según causa de muerte. 1990-2001
- A.2.3.17 Evolución de las defunciones según causa de muerte. Tasa por 100.000 habitantes. 1990-2001

#### **A.2.4 Vivienda**

- A.2.4.1 Evolución de los precios medios de la vivienda nueva en las capitales de provincia. Valor absoluto y comparación con la media nacional. 1990-2003
- A.2.4.2 Evolución de las viviendas iniciadas por tipo. 1990-2002
- A.2.4.3 Evolución de las viviendas terminadas por tipo. 1990-2002
- A.2.4.4 Evolución de las viviendas hipotecadas. En valor absoluto y porcentaje de variación anual. 1992-2003
- A.2.4.5 Evolución del importe las hipotecas de las viviendas. En millones de euros y porcentaje de variación anual. 1992-2003
- A.2.4.6 Evolución del importe medio de las hipotecas de las viviendas. En euros. 1992-2003
- A.2.4.7 Evolución de la superficie de viviendas rehabilitadas, construidas, relación entre rehabilitación y construcción. 1997-2002

#### **A.2.5 Protección social**

- A.2.5.1 Evolución del número de pensionistas, de la tasa por 1.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 1.000 habitantes con la media nacional. 1990-2003
- A.2.5.2 Evolución del importe medio mensual de las pensiones y de la comparación con la media nacional. 1990-2003
- A.2.5.3 Evolución del número de beneficiarios de las pensiones no contributivas, de la tasa por 1.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 1.000 habitantes con la media nacional. 1992-2003
- A.2.5.4 Evolución del número de beneficiarios de las pensiones asistenciales, de la tasa por 1.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 1.000 habitantes con la media nacional. 1990-2003
- A.2.5.5 Evolución del número de beneficiarios de las prestaciones sociales y económicas de la LISMI, de la tasa por 1.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 1.000 habitantes con la media nacional. 1990-2003

- A.2.5.6 Evolución del importe medio de las pensiones no contributivas y de la comparación con la media nacional. 1995-2002
- A.2.5.7 Evolución del importe medio de las prestaciones sociales y económicas de la LISMI y de la comparación con la media nacional. 1994-2002
- A.2.5.8 Evolución del número de beneficiarios de las prestaciones familiares por hijo a cargo, de la tasa por 1.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 1.000 habitantes con la media nacional. 1992-2002
- A.2.5.9 Evolución del importe total de las prestaciones familiares por hijo a cargo, del importe medio y de la comparación del importe medio con la media nacional. 1992-2002
- A.2.5.10 Evolución de las medidas de protección a la infancia por tipo. 1996-2001
- A.2.5.11 Evolución de la tasa de incidencia de las medidas de protección a la infancia por tipo. 1996-2001
- A.2.5.12 Evolución del número de beneficiarios de las prestaciones por desempleo por tipo. 1990-2002
- A.2.5.13 Evolución del número de beneficiarios de las prestaciones por desempleo por cada 1.000 habitantes por tipo. 1990-2002
- A.2.5.14 Evolución de la tasa bruta y de la tasa neta de cobertura de los beneficiarios de prestaciones por desempleo. 1990-2002

#### **A.2.6 Derechos y seguridad ciudadana**

- A.2.6.1 Evolución de los delitos conocidos, de la tasa por cada 100.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 100.000 habitantes con la media nacional. 1994-2002
- A.2.6.2 Evolución del número de personas detenidas, de la tasa por cada 100.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 100.000 habitantes con la media nacional. 1994-2002
- A.2.6.3 Evolución del número de víctimas de violencia doméstica, de la tasa por cada 100.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 100.000 habitantes con la media nacional. 1997-2002
- A.2.6.4 Evolución del número de asociaciones y tasa por 1.000 habitantes. 1990-2002
- A.2.6.5 Evolución de las quejas realizadas al Defensor del Pueblo y de la tasa por 100.000 habitantes. 1990-2002

#### **A.2.7 Ocio**

- A.2.7.1 Evolución del número de bibliotecas, de la tasa por cada 100.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 100.000 habitantes con la media nacional. 1990-2000
- A.2.7.2 Evolución de los puntos de servicio de las bibliotecas, de la tasa por cada 100.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 100.000 habitantes con la media nacional. 1990-2000
- A.2.7.3 Evolución de los fondos de libros existentes en las bibliotecas, de los fondos por habitante y de la comparación con la media nacional de los fondos por habitante. 1992-2000
- A.2.7.4 Evolución del número de salas de cine, de la tasa por cada 100.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 100.000 habitantes con la media nacional. 1990-2002
- A.2.7.5 Evolución del número de espectadores de cine, de la tasa por cada 100.000 habitantes y de la comparación de la tasa por 100.000 habitantes con la media nacional. 1990-2002
- A.2.7.6 Evolución del número de viajeros españoles. 1990-2002
- A.2.7.7 Evolución del número de pernoctaciones de los viajeros españoles en establecimientos turísticos. En días. 1990-2002
- A.2.7.8 Evolución del número medio de pernoctaciones por viajero español. En días. 1990-2002



- A.2.7.9 Evolución de las cantidades jugadas, de las cantidades jugadas por habitante y de la comparación de las cantidades jugadas por habitante con la media nacional. 1994-2002

**A.3 Territorio**

- A.3.1 Evolución de la licitación oficial en construcción. Valor absoluto y porcentaje respecto al Valor Añadido Bruto. 1990-2002
- A.3.2 Evolución de los kilómetros de autopistas y autovías, del total de la red de carreteras y del porcentaje de kilómetros de autopistas y autovías respecto al total de la red. 1990-2002
- A.3.3 Evolución del número de vehículos y del número de vehículos por cada 1.000 habitantes. 1992-2002
- A.3.4 Evolución de las líneas telefónicas en servicio, de la tasa por cada 100 habitantes y de la comparación de la tasa por 100 habitantes con la media nacional. 1990-1999

El momento es de incertidumbre y de cambio. La inseguridad también adquiere una dimensión global. Las crecientes desigualdades a nivel mundial golpean nuestras conciencias y siembran de incertidumbre nuestro propio futuro. La opinión pública se ve sobrecogida por esa otra inseguridad más cercana que provoca la violencia en la ciudad. La inmigración constituye un elemento básico del proceso de transformación que están viviendo las sociedades occidentales, y en particular la española. La diversidad es ya un dato de nuestra realidad social, pero aún no es un valor asumido. Ése es el verdadero reto de la integración de los inmigrantes. La naturaleza nos revela cada día de forma más clara los límites ambientales de nuestro modelo de desarrollo.

Este décimo Informe de la Fundación Encuentro completa el análisis del proceso de descentralización vivido por nuestro país en las dos últimas décadas. En sanidad se ha cerrado el proceso de transferencias; ¿se podrá seguir hablando de un sistema a nivel nacional? Respecto a las pensiones, ¿qué riesgos y qué ventajas aportaría una hipotética descentralización?

La evaluación educativa ha vuelto al primer plano de la actualidad. Es difícil llegar a un consenso respecto a lo que significa la calidad en la educación. Por ello, parece más razonable explorar los principales factores e instrumentos de la calidad. La evaluación es, sin duda, uno de ellos.

El éxito de las grandes ciudades viene acompañado de un creciente malestar urbano y territorial. La huella ecológica de estas aglomeraciones no cesa de aumentar. Los nuevos modelos urbanístico/inmobiliarios dibujan una ciudad ineficiente e insolidaria. El suelo "sin rostro" convierte a la vivienda en uno de nuestros problemas sociales más acuciantes.

ISBN 84-89019-16-9



9 788489 019164