17

INFORME ESPAÑA 2010

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro

INFORME
ESPAÑA 2010

17

INFORME ESPAÑA 2010

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro

© Fundación Encuentro CECS

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

ISBN: 978-84-89019-37-9
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-26551-2010

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

Gracias a las entidades que nos patrocinan –Fundación Ramón Areces, Fundación Mapfre y Securitas España– 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 • **Antonio Chueca**, Responsable del Departamento de Datos • **Giovanna Bombardieri**, Secretaria • **Teresa Herreros** • **Beatriz Manzanero**

Colaboran en este Informe: **Carlos Arrieta**, Director del IES Rosa Chacel, Colmenar Viejo • **Manuel de Castro**, Ex Secretario General de FERECECA • **José María Fidalgo**, Presidente del Foro Negocia, IE, Madrid • **Julián García Vargas**, Presidente de TEDAE, Madrid • **Elvira González Santamarta**, Socióloga, Coordinadora de Relaciones Internacionales de SPEE • **Pedro Linares**, Profesor Agregado del Departamento de Organización Industrial, UPCO • **Lourdes López Nieto**, Profesora Titular de Ciencia Política, UNED • **Gerardo Meil**, Catedrático de Sociología, UAM • **Ángel Miranda**, Secretario General de Don Bosco International • **Fabiola Mota**, Profesora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UAM • **José Antonio Puerta**, Miembro de la Junta Directiva de CEAPA • **Pablo del Río**, Científico Titular del Centro de Ciencias Humanas y Sociales, CSIC • **Pedro Rosés**, Consejería de Educación, CAM • **Joan Subirats**, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, UAB • **José Antonio Tagle**, Dirección de Innovación Tecnológica, Iberdrola • **Mariano Torcal**, Catedrático de Ciencia Política, Universidad Pompeu Fabra y Coordinador Nacional de la ESS • **Gema Torres**, Secretaría Confederal de Formación para el Empleo, CCOO • **Luis F. Vílchez**, Profesor de Psicología Evolutiva y de la Educación, UCM • **Julio Zarco**, **José Ignacio Cantero**, **Paloma Casado**, **Nuria Fernández de Cano**, **José Luis Garavís**, **Jesús Sáinz**, y **Ana de Santiago** de la Sociedad Española de Médicos de Atención Primaria, SEMERGEN

Y las siguientes Instituciones: Instituto Nacional de Estadística • SEMERGEN • Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona • Comisiones Obreras • Escuelas Católicas

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES

1. Un problema de fondo: la desconfianza democrática en España XIII
2. Un nuevo escenario: temas y espacios XV
   - 2.1 Los temas del cambio de época XVI
   - 2.2 Los espacios políticos del cambio de época XXV
3. La participación política: ¿alternativa o problema? XXXIV
   - 3.1 Democracia y transformación social XXXV
   - 3.2 Democracia e internet: ¿condenados a entenderse? XLI
4. ¿Sin conclusiones? L

PARTE SEGUNDA: LA OPINIÓN CIUDADANA SOBRE EL ESTADO AUTONÓMICO

1. Legitimidad y eficacia del Estado de las Autonomías 5
   - 1.1 Los niveles de legitimidad y su evolución 5
   - 1.2 Legitimidad y eficacia del modelo autonómico: ¿hay relación? 10
   - 1.3 Relación entre la legitimidad y los logros del modelo 15
   - 1.4 Las percepciones sobre la gestión del conflicto 22
2. El ciudadano autonómico frente a los diferentes niveles de gobierno y la provisión de políticas públicas 26
   - 2.1 Atribución de las responsabilidades de gobierno y de las decisiones políticas 27
   - 2.2 Valoración de las administraciones, de sus servicios y de sus políticas públicas 33
   - 2.3 El efecto de las identidades 38
3. Reforma constitucional del Estado autonómico y reformas estatutarias 40
   - 3.1 Reforma constitucional y estatutaria 40
   - 3.2 Claves de la reforma de los Estatutos 42
   - 3.3 Los motores de la reforma constitucional y los Estatutos 45
4. Conclusiones 52
5. Anexo 54

PARTE TERCERA: CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Capítulo I
LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA.
EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS 59

I. Tesis Interpretativas 61
   1. El reto de la cualificación en el empleo 61
   2. Nuevas demandas a la Formación Profesional 62

II. Red de los Fenómenos 63
   1. ¿De qué hablamos? 63

1.1 Cualificación y Formación Profesional 63
1.2 Organización y características de la oferta de Formación Profesional 67
1.3 Recapitulando 81
2. La Ley Orgánica de Cualificaciones y Formación Profesional 81
2.1 El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales 84
2.2 Adaptación de la Formación Profesional en el sistema educativo 85
2.3 Adaptación de la formación en el ámbito laboral 86
2.4 Títulos y Certificados de Profesionalidad 87
2.5 Centros Integrados de Formación Profesional 89
2.6 Centros de Referencia Nacional 90
2.7 Acreditación de la experiencia laboral 93
3. Los retos de la Formación Profesional 94
3.1 Recuperar el enfoque social 94
3.2 El actual marco legislativo, ¿responde a los nuevos retos? 99
3.3 El papel de la negociación colectiva en la Formación Profesional 102

PARTE CUARTA: EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo II
LOS ADOLESCENTES EN LA ESO 107

I. Tesis Interpretativas 109
1. Una adolescencia nueva y distinta 109
2. Una etapa educativa necesitada de análisis crítico y de replanteamiento 113
3. Necesidad de un nuevo paradigma pedagógico consensuado 115

II. Red de los Fenómenos 119
1. Discursos sobre los adolescentes 120
1.1 El discurso de las disciplinas psicológicas 120
1.2 El discurso de los tópicos sociales 121
1.3 Discursos más frecuentes entre el profesorado 123
2. Datos de fuentes secundarias 126
3. Nuestra investigación 130
3.1 Encuesta a alumnos de la ESO 130
3.2 Encuesta a tutores y orientadores 143
3.3 Panel Delphi con expertos en educación 150
4. Reflexión crítica sobre las leyes educativas 155
4.1 Apuntes prospectivos 159

Capítulo III
INCERTIDUMBRES EN TORNO A LAS PERSONAS MAYORES 161

I. Tesis Interpretativas 163
1. Una sociedad cada vez más envejecida 227
2. La situación económica de los mayores 229
3. Reformas ineludibles en las pensiones 232

II. Red de los Fenómenos 169
1. El desafío del envejecimiento de la población 170
2. La adaptación de los sistemas de pensiones en los países de la OCDE 174

2.1 Características generales de los sistemas de pensiones 174
2.2 Principales rasgos de las reformas acometidas 176
3. Las reformas del sistema de pensiones en España 179
3.1 Racionalización y mejora de las fuentes de financiación 180
3.2 Simplificación y armonización de los regímenes especiales 182
3.3 Reforzamiento de la equidad y del carácter contributivo 182
3.4 Incentivación del retraso de la edad de jubilación 183
3.5 Fortalecimiento del principio de solidaridad 185
3.6 Sistema complementario de previsión social 187
4. Crisis económica y perspectivas de futuro de las pensiones 189
4.1 Informe del Ministerio de Trabajo e Inmigración sobre la Estrategia Nacional de Pensiones 2008 190
4.2 Informe de la Unión Europea sobre envejecimiento y evolución del gasto en pensiones 191
4.3 Propuesta de reforma del Gobierno, 2010 197
4.4 La postura sindical 200
5. El nivel de vida de los mayores 200
5.1 La cuantía de las pensiones 201
5.2 La renta disponible de los hogares 203
5.3 La pobreza entre la población mayor 208
6. El debate sobre la reforma de las pensiones de viudedad y las condiciones de vida de las personas viudas 211
7. Sobre la urgencia y características de la reforma de las pensiones 216

Capítulo IV
LAS PROFESIONES SANITARIAS 221

I. Tesis Interpretativas 223
1. Los recursos humanos, clave del Sistema Nacional de Salud 223
2. Los retos de la planificación de los recursos médicos 224

II. Red de los Fenómenos 226
1. Panorámica de la profesión médica 226
1.1 Distribución por comunidades autónomas 227
1.2 Sanidad privada 228
1.3 Financiación 229
2. Perspectivas y retos de futuro: el déficit de médicos 230
2.1 Edad 231
2.2 Feminización 233
2.3 Formación de médicos y especialistas 234
3. Migraciones de los profesionales 240
3.1 Emigración de los médicos españoles 240
3.2 Inmigración de los médicos extranjeros 245
4. El desplazamiento en la demanda de formación de especialistas 247
4.1 Profesionales por especialidad 248
4.2 Dinámica de plazas de formación MIR convocadas 252
4.3 Causas de la evolución de las necesidades de especialistas 253
5. El papel de los profesionales de la enfermería 257
5.1 Funciones del profesional de enfermería 261
6. La reforma de la formación en enfermería 268

6.1 Evolución histórica de la titulación 268
6.2 Situación actual 270
6.3 Especialidades de enfermería 273

PARTE QUINTA: TERRITORIO

Capítulo V
SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA ELECTRICIDAD RENOVABLE 281

I. Tesis Interpretativas 283
1. Opiniones y consensos 283
2. Una opción razonada y razonable por las renovables 284

II. Red de los Fenómenos 287
1. Ámbito de análisis, objetivos y metodología 287
2. Breve descripción de las tecnologías de generación eléctrica renovable 288
3. Situación actual de la electricidad renovable 289
3.1 A nivel mundial 289
3.2 En la Unión Europea 292
3.3 En España 293
4. Ventajas e inconvenientes de las tecnologías renovables 298
4.1 Valoración multicriterio 298
4.2 Emisiones de gases de efecto invernadero 304
4.3 Otros impactos ambientales 306
4.4 Diversificación y fiabilidad del suministro 309
4.5 Los costes de las tecnologías y de su promoción pública 311
4.6 Beneficios de eficiencia dinámica 318
4.7 Creación de oportunidades de desarrollo de una industria local 319
4.8 Efectos sobre el empleo 320
4.9 Efectos sobre el precio de la electricidad 323
5. Determinantes y barreras al desarrollo y difusión de tecnologías de electricidad renovable 324
5.1 Discusión general 324
5.2 Evaluación desde una perspectiva europea y española 333
6. El futuro de la electricidad renovable 345
6.1 En el mundo 345
6.2 En la Unión Europea 347
6.3 En España 348

Índice de tablas y gráficos 351

Índice del Anexo Estadístico 359

Parte Primera

CONSIDERACIONES GENERALES

1. Un problema de fondo: la desconfianza democrática en España

En las páginas que siguen se defiende la necesidad de cambiar la política y las políticas en España. Y se quiere hacer desde la defensa de la política como el mejor mecanismo que se ha encontrado para tratar de resolver de forma pacífica y consensuada los conflictos de intereses y las dificultades crecientes para poder decidir sobre los problemas que la convivencia genera. La forma de decidir de la política en democracia no se ha basado nunca en estrictos criterios de excelencia técnica o de racionalidad científica, sino en encontrar espacios de acuerdo y de viabilidad social que permitieran, si no resolver definitivamente los conflictos planteados, al menos acomodar intereses y trazar vías de consenso y avance.

En los últimos años han cambiado muchos de los escenarios y parámetros en los que se había basado la política para poder tomar decisiones. Esos cambios han provocado mucha más complejidad, tanto para definir los problemas con los que colectivamente nos enfrentamos, como, lógicamente, para poder tratar de resolverlos o mitigarlos. Los factores que contribuyen a ello son variados y su combinación ha ido aumentando la sensación de bloqueo o de laberinto cada vez que se abordan temas públicos de especial relevancia. Y éste es un problema global que afecta a España igual que a otras democracias. Pero también es cierto que existen ciertas particularidades que son específicas de nuestro país.

Trataremos de desgranar los elementos fundamentales del análisis y de sugerir, asimismo, algunas vías de respuesta. La hipótesis con la que se aborda este trabajo es que el gran cambio productivo, social y familiar que se ha producido en estos últimos años en España, y fuera de ella, a caballo de la revolución tecnológica y de la globalización, ha sido lo que ha descolocado al entramado político-institucional, haciendo que entren en crisis –entendemos que de manera definitiva– las formas tradicionales e institucionales de hacer política y de tomar decisiones.

Por tanto, estamos en un escenario de transición. Sin demasiadas certidumbres sobre el lugar en el que nos encontramos ni mucho menos sobre el sitio al que nos dirigimos.

Se abordarán, primero, los temas de fondo, con especial atención a la desafección o desconfianza democrática, para después adentrarnos en los instrumentos y las vías para avanzar. Es decir, una vez establecidos los factores de cambio económico, social y familiar que han modificado los entornos en los que operaba la democracia española hay que ver hasta qué punto resultan adecuados los instrumentos con los que ha contado hasta ahora la política institucional para abordarlo. Se examinarán posteriormente algunos de los cambios que deberían afrontarse en las formas de hacer política, tomar decisiones e implicar a la ciudadanía.

Es necesario replantearse el papel de la sociedad civil en las responsabilidades públicas, entendiendo que ha pasado definitivamente la época en la que los poderes públicos podían reclamar el monopolio en la fijación de los intereses generales y en el protagonismo absoluto en las vías de respuesta. Es necesario relacionar capital social y capacidad de gobierno de una comunidad. De la misma forma, hay que abordar de manera positiva el redimensionamiento del Estado y el creciente papel de las formas de gobierno y de gobernanza que relacionan las distintas esferas de gobierno (supraestatal, regional o local).

No somos partidarios ni de las soluciones autoritarias ni de las visiones que confían exclusivamente en la expertise tecnocientífica para afrontar los problemas colectivos de la humanidad. Seguimos confiando en la política, en su capacidad para encontrar vías de salida que combinen racionalidad y aceptación social. Esto nos empuja a defender una visión de la democracia más participativa, con mayor implicación social. Y creemos que esto no es sólo políticamente o normativamente deseable, sino que incluso es más eficiente para afrontar los bloqueos y laberintos en los que estamos metidos.

Presentamos, pues, unas notas que tratan de combinar una visión particular (partir de los problemas para llegar después a repensar la forma de operar de las instituciones colectivas), con una perspectiva propositiva significativa que quiere contribuir al necesario debate de cómo afrontar los cada día más complejos temas y aspectos de la vida en común.

No habrá nueva política sin nuevos diagnósticos sobre los complejos problemas que nos afectan diariamente. Vivir, moverse, reproducirnos, cuidar, mejorar…, son necesidades y querencias que cada uno tiene y que colectivamente plantean dilemas sobre la mejor manera de combinar todo ello de manera positiva. Pero los intereses son diversos. La concepción sobre qué entender respecto a cada una de esas necesidades no es unitaria ni pacífica. Ése es el reto de vivir en un mundo cada vez más parecido y al mismo tiempo más diversificado.

Hay que repensar la política y la forma de llevarla a cabo para conseguir que lo que nos una sea superior a lo que nos separa. Un gran reto.

2. Un nuevo escenario: temas y espacios

Un solo mundo. Una única especie humana, que comparte los mismos problemas, las mismas incertidumbres y que nunca en su larga historia ha tenido tanta información y tantos elementos de juicio para compartir diagnósticos y buscar alternativas de salida frente a los laberintos que cada decisión colectiva plantea. Un planeta crecientemente explotado y repleto de amenazas para su propia supervivencia. A caballo de la revolución tecnológica, la mundialización económica ha arrastrado tras de sí muchas certezas anteriores, mientras la amenaza del cambio climático y la progresiva asunción de los riesgos ambientales nos ha enfrentado a la necesidad de replantear unas pautas de desarrollo que parecían inmutables. La globalización económica ha deslocalizado el mercado, mientras los viejos Estados-nación siguen anclados territorialmente, lo que genera una clara asimetría entre problemas globales e instituciones de respuesta "locales".

Están en juego buena parte de los paradigmas que han acompañado el desarrollo de la civilización occidental desde la época de la Ilustración y la Revolución Francesa. Se empiezan a ver los límites de la idea de que la razón podía superar siempre los retos con los que fuera enfrentándose la humanidad. O, su corolario, es decir, la vieja certeza de que se podía seguir creciendo indefinidamente. Y se empieza también a tener conciencia de lo limitada que era la visión que establecía la superioridad natural del pensamiento occidental frente a otras alternativas consideradas inferiores. Todos ellos son hoy aspectos en revisión, cuestionados día a día, sea por la propia evolución de los hechos (límites ambientales), sea por la evidente aparición de paradigmas alternativos que siguen permaneciendo y funcionando en escenarios distintos. En definitiva, está en cuestión la posibilidad de articular una imagen lineal y progresiva del tiempo histórico, fundamentada estrictamente en clave europea. Esa perspectiva postcolonial está hoy plenamente inserta en el debate contemporáneo, y nos acerca a una nueva visión de lo que algunos llaman el "sistema mundo". Un escenario en el que predomina el valor de la autonomía personal, pero en el que siguen estando muy presentes los problemas de la desigualdad y en el que hemos de enfrentarnos a la gran cuestión contemporánea: la riqueza y complejidad de la diversidad como valor universal. Un mundo más complejo, un mundo más diverso, un mundo en el que las personas piden ser más protagonistas desde una perspectiva de autonomía crítica.

En esta aportación, se pretende ofrecer una mirada propia a ese rápido y denso panorama de cambios, haciendo una especial referencia a sus efectos en España. No queremos situarnos en una perspectiva simplemente crítica o nostálgica en relación con un pasado que no creemos esencialmente mejor. Lo que pretendemos es contribuir a elaborar un cierto diagnóstico sobre lo que entendemos son los principales problemas y las prin-

cipales coordenadas que generan la sensación de incertidumbre y de falta de claridad sobre los caminos a seguir. Inmediatamente después nos centraremos en lo que es nuestro principal objetivo: explicitar los problemas de la política institucional y de las políticas que derivan de esas instituciones para afrontar, con sus mimbres actuales, el escenario de cambio de época que atravesamos.

Pero no quisiéramos quedarnos en el diagnóstico ni tampoco en un análisis, por pormenorizado que pudiera ser, sobre los déficits de gobernabilidad y las asimetrías entre una economía globalizada y una política anclada territorialmente. Nuestra pretensión es avanzar algunas líneas de salida, algunas vías que permitan orientarnos en los laberintos que se han ido trazando en ese escenario de transformación y de cambio, apuntando perspectivas de avance que partan de una mayor implicación ciudadana en los actuales "laberintos" decisionales.

La complejidad del escenario en el que pretendemos adentrarnos nos obliga a tratar de establecer un cierto esquema de análisis. De manera intuitiva, proponemos diferenciar entre **temas** y **espacios**, entendiendo que la nueva modernidad lo que cuestiona precisamente sobre todo es la atribución espacial de los problemas colectivos. Tenemos problemas globales que tratan de responderse desde espacios subglobales. Existe una interdependencia creciente de problemas, y tratamos de darlos respuesta desde los mimbres westfalianos del moderno Estado nacional soberano. Esta asimetría entre la dimensión y alcance de los problemas y la rigidez y limitación de las capacidades (nacionales) de respuesta es probablemente una de las características esenciales del problemático escenario en el que nos encontramos.

2.1 Los temas del cambio de época

La enorme densidad y variedad de los cambios acaecidos en apenas tres décadas, y sus extraordinarios efectos sobre los momentos que vivimos, nos obligan a seleccionar algunos aspectos especialmente significativos que –desde nuestro punto de vista– expresan mejor las transformaciones que se han ido sucediendo, y sus efectos en la vida cotidiana. Como ya se ha dicho, nuestra hipótesis es que sin ponernos de acuerdo mínimamente sobre cuáles son los elementos de cambio, y cómo éstos afectan a nuestras vidas, a nuestras formas de relacionarnos, de afrontar las desigualdades, los cambios en la educación o la vida urbana, difícilmente podremos afrontar la renovación de la política y las transformaciones en las políticas públicas que entendemos como necesarias.

En este sentido, hemos optado por centrar nuestro análisis en los temas vinculados a la vida de las personas. Los temas que estuvieron preci-

samente en la base de las políticas de bienestar, y sus efectos en la lucha contra las desigualdades. Trabajo, comunidad, familia, lazos, vínculos…, son aspectos que siempre han estado presentes en las preocupaciones de las personas. Las luchas contra la desigualdad de los siglos XIX y XX marcaron los conflictos sociales y la agenda política durante muchos años. Y la solución encontrada, tras la tremenda y sangrienta conflagración que supuso la Segunda Guerra Mundial, en parte como continuidad a las recetas del *New Deal* de F. Roosevelt para salir de la crisis, marcaron la segunda mitad del siglo XX y supusieron para muchos el punto álgido en Europa occidental de una forma civilizada de convivir. A eso se le llamó "Estado de bienestar". Y son precisamente las dificultades y dudas que plantea mantener y reforzar esa lógica de bienestar colectivo, de redistribución como respuesta a las desigualdades, lo que ahora inquieta y preocupa.

No hay duda de que estamos viviendo cambios muy profundos en los aspectos fundamentales que asentaron las sociedades industriales avanzadas del siglo XX, tanto desde el punto de vista productivo y tecnológico como desde el punto de vista de estructura y composición social. Somos plenamente conscientes de que la mundialización económica, construida sobre la base de la revolución en los sistemas de información, ha permitido avanzar hacia un mercado mundial en el que las distancias cuentan menos y donde el aprovechamiento de los costes diferenciales a escala planetaria ha desarticulado empresas y plantas de producción. A la hora de buscar beneficios, en el mercado predomina la lógica financiera por encima de la directamente productiva. Palabras como flexibilización, adaptabilidad o movilidad han reemplazado a especialización, estabilidad o continuidad. La sociedad del conocimiento busca el valor diferencial, la fuente del beneficio y de la productividad en el capital intelectual, frente a las lógicas anteriores centradas en el capital físico y humano.

Al mismo tiempo, el trabajo como factor vital estructurante pierde peso. Ya nadie piensa seriamente en un trabajo como algo vinculado a una trayectoria vital. A la vez, y de manera contradictoria, sólo se considera trabajo a un conjunto de labores que van precarizándose y que tienden a reducirse cada día que pasa, mientras que otras muchas actividades socialmente útiles se siguen considerando como no trabajo.

En definitiva, el capital se ha hecho global y permanentemente movilizable y movilizado, mientras el trabajo es local y cada vez menos permanente, más condicionado por la volatilidad del espacio productivo.

Por otra parte, nos habíamos acostumbrado a estructuras sociales relativamente estables y previsibles. Hemos asistido a la rápida conversión de una sociedad estratificada en una realidad social en la que aparece una significativa multiplicidad de los ejes de desigualdad y de conflicto. Si antes las situaciones carenciales y problemáticas se concentraban en sectores sociales que disponían de mucha experiencia histórica acumulada al res-

pecto y que habían ido desarrollando respuestas más o menos institucionalizadas, ahora el riesgo se ha democratizado, castigando más severamente a los de siempre, pero golpeando también a nuevas capas y personas. No hay duda de que se dan nuevas posibilidades de ascenso y movilidad social que antes eran mucho más episódicas. Por otro lado, existen también nuevos e inéditos espacios de pobreza y de dificultad en el sobrevivir diario. Frente a la anterior estructura social de grandes agregados y de importantes continuidades, actualmente hay un mosaico cada vez más fragmentado de situaciones de pobreza, de riqueza, de fracaso y de éxito. Y esa mayor heterogeneidad, esa mayor individualización de los itinerarios vitales, genera sin duda una menor agregación de intereses, más fragmentación de proyectos y estrategias. Esto conduce a un mayor grado de complejidad a la hora de buscar soluciones que contenten, si no a todos, a una mayoría más o menos consistente.

Las familias se resienten también con estos cambios. El ámbito de convivencia primaria no presenta ya el mismo aspecto que tenía en la época industrial. Los hombres trabajaban fuera del hogar, mientras las mujeres asumían sus responsabilidades reproductoras, cuidando al marido, a los hijos y a los ancianos. Las mujeres no precisaban formación específica y eran dependientes económica y socialmente. El escenario es hoy muy distinto. La equiparación formativa entre hombres y mujeres es muy alta. La incorporación de las mujeres al mundo laboral aumenta sin cesar, a pesar de las evidentes discriminaciones que se mantienen. Pero, aunque estos cambios son muy positivos para devolver a las mujeres toda su dignidad personal, los roles en el seno del hogar apenas se han modificado. Crecen las tensiones por la doble jornada laboral de las mujeres, se incrementan las separaciones y aumentan también las familias monoparentales formadas por una mujer y sus hijos. Y, con todo ello, se provocan nuevas inestabilidades sociales, nuevos filones de exclusión, en los que la variable género resulta determinante.

No es ajeno a todo ello el muy positivo, pero al mismo tiempo problemático, alargamiento de la esperanza de vida. Una expectativa de vida crecientemente ampliada y que va dinamitando las pautas, servicios y políticas que fueron estableciéndose a partir de una edad considerada "mojón" vital, que separaba la edad útil de la superflua, la edad productiva de la improductiva, la autonomía de la dependencia. Hoy esas ideas preconcebidas, y tanto tiempo mantenidas, están saltando por los aires, lo que obliga a todos a reconsiderar concepciones, políticas y conductas.

En ese contexto institucional, las políticas públicas que fueron concretando la filosofía del Estado de bienestar se han vuelto poco operativas, poco capaces de incorporar las nuevas demandas, las nuevas sensibilidades, o tienen una posición débil ante los nuevos problemas. Las políticas de bienestar se construyeron para dar respuesta a unas demandas que se

presumían homogéneas y diferenciadas y se gestionaron de manera rígida y burocrática. Actualmente, estas demandas –por las razones apuntadas– son cada vez más heterogéneas, pero a la vez llenas de multiplicidad en su modo de presentarse, y sólo pueden ser abordadas desde formas de gestión flexibles y desburocratizadas.

Las fuentes de socialización y de seguridad para las personas más habitualmente consideradas como tales han sido, y son, la familia, la comunidad o el entorno social donde se vive, la escuela, el trabajo y los vínculos que en el mismo se despliegan, y la protección social que cada Estado ha desarrollado a lo largo del tiempo. Se han mencionado ya los factores de cambio que en los últimos tiempos han incidido en cada uno de estos espacios o esferas de socialización y de seguridad: desde las transformaciones en las estructuras y los roles familiares hasta la creciente complejidad y heterogeneidad de los entornos sociales o la vertiginosa y continuada precarización del mundo laboral. Las instituciones públicas han visto crecer su agenda de intervención y han aumentado y diversificado el alcance y los instrumentos de sus políticas públicas. Pero, aun así, el gran cambio de escenario ha dejado en entredicho las formas tradicionales, homogeneizadoras y segmentadas en que estas políticas operan.

En un escenario de creciente individualización[1], donde los espacios y esferas de socialización son más frágiles y discontinuos, las políticas tradicionales tienen más dificultades para ser efectivas, puesto que su especialización y segmentación (en políticas sectoriales como salud, educación, vivienda, trabajo, servicios sociales, etc.) antes era compensada por la capacidad de articulación que ofrecía el trabajo, el entorno social o la familia.

La combinación de este conjunto de cambios y de factores ha vuelto a poner de relieve la importancia de operar de manera simultánea en todos aquellos aspectos que puedan favorecer trayectorias vitales que aprovechen mejor las nuevas oportunidades y la autonomía conquistada. Y, al mismo tiempo, que tengan en cuenta las desigualdades de origen y de posibilidades de unas personas en relación con otras.

Al margen del debate ideológico, siempre presente en el tema de la familia, últimamente todo el mundo es consciente de que se necesitan políticas y proyectos que favorezcan y acompañen a las unidades familiares (sea cual sea su estructura y composición) a lo largo del ciclo vital. De hecho, se entiende que estos espacios de socialización, de vínculos y de relaciones son difícilmente sustituibles por otras clases de intervención que acostumbran a tener muchas más dificultades al "naturalizar" y mantener

---

[1] Beck, U. y Beck-Gernsheim, E. (2002): *Individualization*. Londres: Sage; Bauman, Z. (2003): *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI.

a lo largo de los tiempos vitales las potencialidades y los recursos que los espacios familiares otorgan, siempre que los elementos de autonomía personal estén salvaguardados.

Por otra parte, las trayectorias vitales de las personas se han diversificado notablemente. Los hitos vitales tradicionales separaban con nitidez la fase de niñez y juventud vinculada a la formación, la adulta ligada al trabajo (habitualmente un mismo tipo y un único trabajo durante toda la vida) y la de la vejez, corta y vinculada al deterioro físico y a una muerte próxima. Además, el sexo marcaba de manera clara una división del trabajo dentro y fuera del ámbito familiar. Hoy en día, la diversificación y mezcla de situaciones predomina por encima de las viejas certezas. Los trabajos se solapan con el estudio, los roles familiares se van mezclando –a pesar de la pervivencia de viejas inercias en los hogares–, la vejez difumina sus contornos y se hace mucho más larga, etc.

La Unión Europea, la OCDE, la OIT y otros organismos internacionales han debatido y desarrollado estrategias cuyo objetivo es situar las políticas sociales en una mejor posición para ayudar y acompañar a las personas en sus heterogéneas trayectorias vitales y en las hipotéticas fracturas que se puedan ir produciendo. Ya no se puede simplificar la actual complejidad vital con procesos vitales estandarizados y homogéneos, tal y como en buena parte asumían las políticas sociales que hasta ahora se han diseñado e implementado.

Las trayectorias vitales de personas con mayor autonomía individual son más imprevisibles, tanto en el sentido de poder aprovechar mejor las oportunidades que se presenten como también (y desde la perspectiva de las políticas sociales éste es el aspecto más significativo) en relación con la mayor asunción de riesgos que implica. Los problemas o conflictos que puedan ir surgiendo a lo largo de la vida encuentran a las personas menos acompañadas que antes, de tal manera que pueden caer fácilmente en situaciones de gran vulnerabilidad e incluso en riesgo de exclusión. Sobre todo cuando a los viejos riesgos (paro, enfermedad, vejez...) se añaden los nuevos, o no tan nuevos, derivados de la precariedad laboral, la fragilidad familiar, las dificultades de combinar trabajo y cuidado, las dificultades para estabilizarse laboralmente, o las incertidumbres respecto al final de la vida laboral y el tiempo que queda por vivir, etc.

En este contexto, las políticas públicas que quieran tener incidencia deberían asumir algunas claves esenciales. Por ejemplo, saber distinguir situaciones crónicas de riesgo de otras esporádicas derivadas de coyunturas y transiciones vitales específicas y concretas. No es lo mismo tratar de ayudar a una familia que desde hace tiempo vive en la pobreza, en una infravivienda, en un barrio degradado y con dificultades para mantener unos ingresos constantes que actuar en el caso de una familia en la que uno de sus miembros ha sufrido una repentina enfermedad que le ha provocado

una discapacidad que dispara la necesidad de atención y acompañamiento de los más próximos, con lo que implica en sus quehaceres y proyectos vitales. Se debería combinar la atención a grupos, personas y espacios en una situación continua de pobreza y exclusión y, al mismo tiempo, acompañar a las personas y colectivos que sufren una situación coyuntural (buscan un primer trabajo, en transición laboral, con desajustes familiares, personas discapacitadas, jubilaciones anticipadas o no...), distinguiendo así "vida de riesgo" de "riesgos vitales".

Todo apunta a que hará falta saber dar respuesta de manera diversificada y personalizada a situaciones que casi siempre se resisten a ser abordadas desde lógicas de estandarización (las más habituales en las Administraciones Públicas). De esta manera, conviene ir adaptando los dispositivos de intervención más en clave de acompañamiento vital que no a través de la multiplicación y diversificación de prestaciones o de las ayudas puntuales o continuadas.

Una lógica de este tipo nos conduce a pensar políticas de apoyo a las familias que combinen recursos diversificados (dinero, tiempo, apoyo personal...). Por lo tanto, haría falta superar las estrecheces de perspectiva y las rigideces organizativas que la actual estructuración administrativa genera. Es evidente que si se trabaja con una lógica de ciclo vital y de apoyo integral a las familias será necesario avanzar en la organización de las políticas en clave intersectorial, evitando que sea uno de los sectores (sanidad, servicios sociales...) el que acabe coordinando a los demás, generando un espacio de intersectorialidad que sea el más cercano posible a las personas y colectivos afectados. La esfera local parece, en este sentido, la más adecuada para facilitar atención personalizada y una mejor eficacia general. La perspectiva de ciclo vital implica pensar también en una lógica temporal más de acompañamiento que de intervención puntual. Así, hará falta establecer mecanismos de intervención que actuando en una fase vital determinada puedan tener un carácter acumulativo en etapas posteriores, favoreciendo la combinación de recursos y de apoyo, en una lógica que favorezca la autonomía y la seguridad.

Junto a los elementos que tradicionalmente han preocupado y siguen preocupando a las personas (como la salud, los peligros de no poder valerse por sí mismos y de manera autónoma, los riesgos de quedarse sin trabajo o los asociados a la vejez), los nuevos tiempos incorporan nuevas vulnerabilidades y riesgos. Estas vulnerabilidades y riesgos se asocian a las dificultades de combinar procesos de cuidado, atención y formación a las familias con los ritmos e incertidumbres del mundo del trabajo hoy en día. Considerando, además, los grandes cambios producidos en los roles del hombre y de la mujer, en el papel de la formación a lo largo de la vida y el significativo aumento de la esperanza de vida.

En conclusión, se ha de modificar el planteamiento de las políticas sociales, incorporando una perspectiva no sólo individual, sino también familiar y comunitaria. Al mismo tiempo, hay que buscar lógicas más de acompañamiento vital que no de intervención puntual, reorganizando los mecanismos de provisión de servicios para hacerlos más intersectoriales y más próximos a las personas. Por tanto, hay que pensar más en cómo abordar los diferentes aspectos y momentos de la vida de las personas que en la sectorialización y especialización que caracterizan las políticas sociales hoy en día.

Nos enfrentamos, pues, no sólo a una crisis económica, sino también a profundos cambios en los procesos productivos, en los espacios sociales y familiares. Aumenta la invidualización y la diversificación de intereses y perspectivas. Las políticas públicas han de saber responder a esos nuevos retos, incorporando a los procesos decisionales a los actores, colectivos y personas involucradas. Y se debe hacer desde la proximidad, buscando la atención a la diversidad y la capacidad de mantener la cohesión social. Necesitamos políticas más compartidas y más estratégicas, no para salir coyunturalmente de la "crisis", sino para mejorar nuestra capacidad de adaptación a una nueva época.

La inmigración, en este contexto, ha significado un importante factor de aceleración de la heterogeneidad social en España, modificando de manera drástica muchas de nuestras ciudades y pueblos. Aunque la movilidad social es un fenómeno que no se puede caracterizar como nuevo –de hecho España fue durante décadas un país de emigrantes–, la fuerza e intensidad de los flujos en estos últimos años ha sido espectacular en todo el mundo, y de manera muy especial en España. De hecho, en la última década sólo Estados Unidos supera a España en recepción de inmigrantes. Las dinámicas de regularización-irregularidad-regularización han ido sucediéndose. Ha faltado una verdadera política de inmigración, más allá de las regulaciones sobre el acceso y el intento de gobernar los flujos. La distribución por el territorio ha sido muy irregular, pero, en general, se podría decir que han sido más las comunidades autónomas y sobre todo los ayuntamientos, los que han tenido que asumir las medidas de integración y acomodación de las grandes cifras de inmigrantes, que han rejuvenecido las pirámides de edad, han cubierto tareas y trabajos que pocos españoles querían y, asimismo, han aumentado los problemas de precarización y exclusión ya mencionados. Lo más significativo, desde el punto de vista que aquí tratamos de exponer, es que la inmigración supone un incremento de la heterogeneidad y la diversidad social, con lo que implica de reto para unas políticas públicas que sufren problemas de adaptación a realidades cambiantes. Las tensiones entre incorporarlos a las prestaciones universales de servicios o focalizar su atención, o la competencia que suponen en los eslabones más frágiles en el acceso a los servicios, se han ido incrementando en estos últimos tiempos, a medida que la crisis económica ha

suscitado más y más inquietudes. Esto resulta preocupante por los efectos que puede tener en las dinámicas políticas y de convivencia social.

En estas notas finales del apartado hay que centrarse en aquellos aspectos esenciales de lo visto hasta ahora. Por un lado, el cambio social. La situación presenta, en los inicios del siglo XXI, algunos grandes vectores de transformación:

a) El paso de unas trayectorias individuales relativamente previsibles y seguras a un escenario en el que las perspectivas y recorridos vitales vienen dominados por las incertidumbres y la sensación de riesgo.

b) La transformación paulatina de una sociedad que podía ser explicada a partir de ejes de desigualdad esencialmente verticales (arriba-abajo) y materiales a una sociedad en la que se hacen más frágiles o se rompen los vínculos de integración social (dentro-fuera).

c) El cambio de una sociedad de clases a una sociedad atravesada por múltiples ejes de desigualdad y de diversificación social, que generan mucha mayor complejidad en el diagnóstico y en la búsqueda de soluciones.

Las políticas, en sus diversos componentes y a partir de los principios propios de los diversos Estados de bienestar, han tendido a configurarse de manera universalista. Se han caracterizado por "pensarse" y "producirse" de manera poco diversificada o personalizada, ya que se partía del supuesto de que era necesario responder a necesidades-demandas tendencialmente homogéneas. Por otra parte, el diseño de estas políticas se ha hecho de manera acumulativa: a cada nueva demanda, a cada nuevo derecho reconocido, le han ido correspondido nuevas responsabilidades políticas diferenciadas, nuevos servicios, nuevos "negociados" administrativos, nuevas especializaciones profesionales. Esto no generó excesivos problemas mientras se mantuvieron en pie los fuertes lazos sociales, las dinámicas sociales comunitarias o los grandes agregados sociales, ya que eran estos colectivos los que acababan integrando unas prestaciones y servicios fuertemente especializados. Hoy, a la desintegración social y a las renovadas dinámicas individualizadoras le siguen correspondiendo respuestas especializadas y segmentadas, compartimentos profesionales estancos y responsabilidades políticas no compartidas. Este sistema ya no funciona tan bien como antes. Se pierde eficacia y legitimidad.

El bienestar social se ve cada vez menos como una reivindicación global para convertirse paulatinamente en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad. De ser entendido el bienestar como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-homogeneidad-re-

distribución), cada vez más es interpretado como una nueva forma de entender las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-reconocimiento-participación).

El punto clave de las políticas sociales de nueva generación sigue siendo la lucha contra las desigualdades, pero reconociendo las diferencias, y con una fuerte defensa de la autonomía individual, entendida como situación en la que no se produce un dominio de unos sobre otros, sean quienes sean. Se aspira a una fuerte equidad, valorizando la diversidad y apostando porque cada uno pueda seguir su trayectoria vital y personal desde su autonomía. No se pueden seguir separando las políticas sociales de los derroteros por los cuales transita la economía y sus políticas. Si algo está claro tras el grave episodio de la crisis económica actual es que estamos obligados cada vez más a "desnaturalizar" la economía, evitando considerar el debate sobre "lo económico" como algo que está fuera del debate social y político. Un buen ejemplo de lo que se debe hacer es el intento de dos premios Nobel, Amartya Sen y Joseph Stiglitz, de tratar de reconfigurar el concepto de Producto Interior Bruto, que en las últimas décadas ha constituido el parámetro fundamental de medición de la riqueza de un país, cuando –como dicen esos mismos intelectuales y especialistas– deja fuera de los parámetros de medición elementos vital y socialmente muy valiosos. No es ajeno a ello el debate sobre lo que es "trabajo productivo", desde el punto de vista del mercado, y lo que es "trabajo socialmente útil". Esa simple distinción puede permitirnos cambiar las perspectivas conceptuales sobre cómo enfocar el alargamiento de la vida o las tareas asociadas a los cuidados y a la atención doméstica.

En definitiva, quedan algunas cuestiones claras y muchos interrogantes. Los procesos de inclusión y exclusión son sociales, y no pueden reducirse a meras fórmulas sectorializadas. Son procesos de riesgo personal y colectivo. Están muy vinculados al territorio más próximo. Son procesos en los que individuo, comunidad y relaciones sociales son elementos clave. Son definitivamente participativos y abiertos. Pero, desde esta concepción, probablemente es necesario avanzar en temas que son hoy por hoy aún grandes interrogantes. ¿Lograremos ampliar nuestra actual concepción del trabajo, haciendo que vaya más allá de lo que actualmente se considera empleo en una lógica de mercado? ¿Podremos configurar formas de trabajo social y familiar cuyo valor sea reconocido socialmente y sea retribuido como tal? Para poder avanzar hacia una concepción de inclusión tan rica como la que aquí se dibuja, ¿no sería necesario disponer de un zócalo seguro como el que constituiría una renta básica universal, como derecho de ciudadanía social, para poder garantizar una base vital a todos?[2].

---

[2] Raventos, D. (2001): *La renta básica*. Barcelona: Ariel; Noguera, J, (2000): *La renta básica garantizada y el estado de bienestar*. RIS.

Los cambios en los problemas que afectan a las personas son enormes, y justifican el calificativo de cambio de época. Las políticas públicas no pueden responder como antes a la nueva realidad. Todo esto nos conduce a la pregunta fundamental de esta reflexión: ¿cómo cambiar la política y las políticas para poder enfrentarnos mejor a los nuevos retos?

2.2 Los espacios políticos del cambio de época

La linea argumental hasta aquí seguida plantea la necesidad de analizar los lugares, los espacios, en los que "transcurre" la política. Los espacios institucionales y no institucionales en los que se interrelacionan personas y entidades directamente vinculadas a las labores de gobierno y aquellas otras esferas de intervención política y social no forzosamente institucionalizadas.

En efecto, sigue siendo importante debatir y considerar el papel de la sociedad civil y de los poderes públicos ante los dilemas y problemas públicos. ¿Quién es responsable de qué? ¿Podemos seguir imaginando una relación de hegemonía de los poderes públicos en la definición de lo que entendemos como intereses generales respecto a una sociedad (con sus actores) que cada vez más trata de defender su propia autonomía, su propia concepción (no delegada) sobre lo que se entiende por las necesidades colectivas y la voluntad general? Y, por otro lado, ¿de qué hablamos cuando nos referimos al Estado o a los poderes públicos? ¿Entendemos todos lo mismo? ¿Qué papel desempeñan los partidos políticos? ¿Podemos seguir defendiendo la existencia de una relación jerárquica entre lo que se ha venido llamando "niveles de gobierno? ¿No es cierto que cada una de esas esferas de gobierno (estatal, autonómica, local e incluso europea) tiene su propia legimitidad democrática directa? Y, ¿no es, por tanto, plausible que cada una de esas esferas de gobierno mantenga su propia concepción sobre qué entiende por intereses generales? ¿Estamos frente a una realidad política ingobernable, por compleja, o deberíamos tratar de entender cómo gobernar en una lógica multinivel, en la que cada esfera mantiene su propia autonomía y su propia legitimidad?

Nos adentramos en lo que hemos denominado los espacios políticos del cambio de época. Entendemos que la combinación de cambio tecnológico y de globalización económica ha modificado de manera excepcional la concepción sobre las distancias, los espacios, la conexión y la exclusión. Y si esto es significativo para cualquier aspecto de las relaciones humanas, lo es de manera muy especial para las estructuras de poder. Estas estructuras se conformaron a partir de ideas muy específicas, concretas y conflictivas sobre cuáles eran los espacios y las personas sobre las que se ejercía poder o, en épocas más recientes, sobre las que se construía la legitimidad de ese poder. El poder político, la soberanía, ha estado siempre muy vin-

culado a la idea de territorio y población: un territorio que enmarcaba los límites, las fronteras en el interior de las cuales el poder era "soberano" y que enmarcaban, asimismo, los límites para los poderes o soberanías exteriores; y una población que tenía o no la condición de ciudadanía, es decir, personas con derechos y deberes para y con el poder soberano.

Detenerse en las relaciones sociedad-poder político es, sin duda, un elemento clave para poder repensar la política y las políticas. La política, porque la delegación, la transferencia del poder de las personas, de la comunidad, a los políticos, a los representantes y detentadores del poder, ha sido la piedra basal de la construcción de la legitimidad del poder en el Estado liberal y, por tanto, en su posterior democratización. Si se quiere repensar la política, se debe empezar por repensar esa lógica delegativa. Como bien afirma U. Beck: "El ciudadano que quiere resolver los problemas que no han sabido ni prever ni evitar los especialistas, se los encuentra de nuevo entre sus manos. No tiene otra solución que mantener la delegación (a los políticos y especialistas), pero multiplicando esta vez los dispositivos para controlarlos y vigilarlos"[3].

Por tanto, se trata de entender cómo se ha llegado a esa "sociedad alejada" de la que habla Michael Walzer y tratar de repensar los lazos entre lo social, cada vez más individualizado y personalizado, y la esfera política, entendida como mecanismo delegativo de toma de decisiones en nombre de la comunidad. Para ello hay que partir de una reflexión sobre las instituciones políticas, los partidos políticos y las entidades y personas del mundo asociativo, con su renovado protagonismo en los asuntos públicos. Sin olvidar algunas referencias al complejo sistema de gobierno multinivel que tenemos en España.

Instituciones, gobiernos y partidos políticos: fuertes y frágiles

El balance de estos treinta años de democracia en España es aparentemente contradictorio. Por una parte, es evidente que estos años constituyen el mejor y más largo período de libertades democráticas que ha conocido el país. España ha experimentado una transformación esencial, tanto en su desarrollo económico y social como por lo que ha supuesto su incorporación a la Unión Europea y su plena integración en los procesos de mundialización económica, política y social. Como se ha señalado[4], en estos años se han ido reconduciendo muchos de los conflictos que fueron acompañando el devenir político en el siglo pasado. Los conflictos religio-

---

[3] Beck, U. (1998): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

[4] Vallespín, F. (2008): "La política en España: agentes y comportamientos políticos", en Jiménez de Parga, M. y Vallespín, F. (eds.): *La política (España del siglo XXI)*. Madrid: Biblioteca Nueva. Fundación Sistema, p. 477-495. Index of Democracy.

sos, agrarios o sindicales, que tanto marcaron a la España del siglo XX, han perdido su fuerza dramática. Seguramente el tema de la organización político-territorial del Estado y su fuerte carga identitaria es el único que aún sigue manteniendo su capacidad de tensión y de conflicto, a pesar de que los avances en la descentralización política del país han sido espectaculares.

Somos un país "normal" desde el punto de vista político, lo que no es poco si se analiza nuestra historia. Incluso "puntuamos" bien en los *rankings* que miden la plenitud democrática de un país[5]. La fortaleza de nuestro sistema democrático no se pone en duda en ninguna de las abundantes y periódicas encuestas que se realizan. A pesar de ello, la ciudadanía española muestra una creciente desconfianza y desinterés hacia las instituciones democráticas, en particular, y hacia la política, en general. Esto nos debería preocupar, por lo que implica de fragilidad y por lo que simboliza de alejamiento de la esfera pública e institucional. Por todo ello, éste será un tema especialmente significativo en nuestras reflexiones.

El Estado ha sido la forma en la que se ha configurado la organización política de una comunidad para un territorio o espacio determinado. Decía G. Jellinek que un Estado tenía tres "fragmentos" constitutivos: territorio, población y soberanía. Por tanto, su gobierno se ejerce en función de unas fronteras determinadas y en relación con unos colectivos también claramente delimitados (las personas con ciudadanía). Como ya se ha mencionado, aparentemente, los procesos de globalización y localismo estarían en este momento debilitándolo, incluso dejándolo privado de sentido.

Pero, aun ahora, en plena crisis económica en la que se demuestra la asimetría entre un mercado (en crisis) globalizado y un poder regulador localizado, los Estados siguen siendo los actores más relevantes. Veáse si no el ejemplo del G-20, como marco en el que los Estados, siempre los Estados, más poderosos del mundo tratan de encontrar salidas a problemas que los desbordan a cada uno de ellos, e incluso a su conjunto. No se puede olvidar que el Estado contemporáneo, a pesar de sus actuales dificultades, conserva un recurso de legitimidad crucial y, además, ha demostrado una gran capacidad de adaptación. No en vano ha logrado sobrevivir durante más de tres siglos. Ha perdido quizás la exclusividad y el monopolio gubernamental que acompañaba a la noción tradicional de territorialidad. Y, por tanto, está plenamente aceptado que existen otros esferas de gobierno. La pérdida de esta exclusividad no ha comportado hasta ahora un menoscabo en paralelo de centralidad, sino más bien el reto de buscar formas alternativas de ejercer esta centralidad, sabiendo que cada vez hay

---

[5] *The Economist Intelligence Unit's, index of democracy*, en http://www.economist.com/media/pdf/Democracy_Index_2007_v3.pdf

más problemas que desbordan el ámbito territorial de cada uno de los Estados.

De esta manera, la soberanía (uno de los tres "fragmentos" de Estado de Jellinek, el que más tiene que ver con el poder) ya no expresaría tanto una capacidad y una barrera territorial sino más bien un recurso negociador fundamental para actuar políticamente en una red de interacciones complejas. El Estado no podría invocar ya el principio de soberanía para monopolizar la actividad política, pero podría utilizar este principio para convertirse en un actor crucial en las negociaciones políticas. Y eso es lo que viene haciendo en los últimos tiempos. Aquejado de problemas por encima, por debajo y por los lados, sigue manteniendo, a falta de algo mejor, su capacidad de articulación y de representación de un territorio que ya no enmarca casi ninguno de los problemas sociales, de una población cada vez mas variopinta y móvil y de una soberanía discutida y discutible desde cualquier ámbito.

Si nos centramos en nuestro entorno más inmediato, la Unión Europea supone una interesante experiencia no únicamente de gobierno transnacional, sino también de lo que podríamos denominar como gobernanza transnacional. Es decir, lo específico de la Unión Europea no es sólo su existencia, sino especialmente su forma peculiar de entender y ejercer la acción de gobierno.

La Unión Europea se puede observar desde la perspectiva intergubernamental (una organización limitada a aquellas tareas que interesan a los Estados miembros y que no amenazan su soberanía) o desde la óptica de un Estado supranacional (una organización que progresivamente asumiría funciones tradicionalmente en manos de los Estados miembros). Sin embargo, ninguna de las dos parece captar lo más novedoso de la experiencia. Esta falta de diagnóstico y de descripción consensuada ha ido propiciando la aparición de aproximaciones, más o menos confusas, que etiquetan a este organismo como neofederal, postmoderno o postsoberano. Todas estas aproximaciones comparten el reconocimiento de que la Unión Europea, en tanto que organización política emergente, no recurre a los principios tradicionales de soberanía y exclusividad territorial, sino que se define por un ejercicio difuso y compartido de la autoridad. A este ejercicio difuso y compartido es a lo que se refiere el concepto de sistema o gobierno multinivel, que requiere centrarse en la negociación como proceso clave y en las redes como estructuras fundamentales. Las referencias a la negociación y a las redes sitúan a la Unión Europea en el ámbito de lo que hemos llamado gobernanza o gobierno relacional: la negociación sustituye a la autoridad como recurso fundamental para dotarnos de capacidad para gobernar; la red sustituye al territorio físico continuo como referencia espacial sobre la que aplicar estas capacidades de gobierno.

En definitiva, la integración europea, lejos de recentralizar, introduce complejidad en el modelo de relaciones intergubernamentales. Incluso habilita nuevos terrenos de juego donde los poderes locales pueden desarrollar nuevas estrategias territoriales de gobierno. De hecho, el Tratado de Lisboa expresa bien estas ambigüedades y, al mismo tiempo, las potencialidades del proceso. Las regiones y ciudades no pueden actuar al mismo nivel que los Estados, pero el nuevo escenario les ofrece oportunidades que pueden aprovechar para generar redes diversificadas y ejercer su influencia.

¿Nuevos escenarios en la España autonómica?

La organización político-territorial del Estado español sigue siendo un elemento de tensión y debate, tras treinta años de descentralización y de plena vigencia de la España de las autonomías. El sistema político surgido de la transición democrática española trató de combinar dos aspectos que no habían coincidido nunca en la historia contemporánea del país: la resolución de los contenciosos con los nacionalismos periféricos y la descentralización general del modelo de gobierno. En la primera cuestión, la salida era establecer un sistema político que reconociese la diversidad histórica, cultural y política de la España de final de siglo ("champán para las nacionalidades"), siguiendo en parte el camino emprendido en los años treinta. En la segunda, se apuntaba a un sistema descentralizado pero homogéneo, sin grandes diferencias entre los nuevos poderes autonómicos ("café para todos"). La opción de los Constituyentes, refrendada posteriormente por el pueblo español, fue mezclar ambas perspectivas. De esta forma, la Constitución española de 1979 refleja, por una parte, la diversidad y asimetría del sistema autonómico, pero, por otra, no cierra la puerta a un desarrollo del sistema que acabe configurando un nivel de autogobierno relativamente similar para sus distintos componentes.

De hecho, la opinión generalmente aceptada es que esa misma ambigüedad, que por una lado reconocía las diferencias, mientras por el otro apuntaba a la homogeneidad, propició que se pudiera capear con la diversidad de modelos y perspectivas que esgrimían las distintas fuerzas políticas en el proceso constituyente.

La diversidad y asimetría del actual sistema autonómico español, treinta años después de haberse puesto en marcha, puede constatarse en muchos y variados aspectos. Las comunidades autónomas son muy distintas entre sí en cuanto a tamaño, población y realidad socioeconómica. En algunas se hablan, con distinta intensidad, lenguas diferentes al castellano. Entre ellas existen diferencias notables en cuanto al derecho civil vigente, en aspectos tan significativos como los bienes del matrimonio o el régimen de herencia. En otras, basándose en sus derechos históricos, se reconoce una autonomía fiscal que sería imposible generalizar al resto de los terri-

torios. Los propios estatutos de autonomía reconocen derechos distintos de algunas autonomías en cuanto a su organización institucional (posibilidad de disolución, de mantener elecciones sin que coincidan con las demás…), o en cuanto a sus responsabilidades en materia de cuerpos de seguridad propios o a sus competencias en materia penitenciaria. Por otro lado, ha sido muy distinto el uso que han hecho de sus poderes de autogobierno. Y son también muy diferentes las percepciones de sus ciudadanos en relación con su identidad y con el futuro de ese Estado autonómico.

¿Cuál es la actual situación del sistema autonómico español y su posible evolución? El debate autonómico sigue estando en el centro de la agenda política española. Nuestra hipótesis principal es que las razones del éxito inicial del sistema autonómico, que permitió vertebrar mejor un Estado que en su historia contemporánea se había visto atravesado por fuertes tensiones territoriales, han acabado provocando problemas institucionales que el sistema no parece capaz de resolver sin cambios significativos. Dicho de otro modo, la falta de gobierno compartido o co-gobierno (lógica de multilateralidad) deja la cooperación entre autonomías y entre éstas y el gobierno central (lógica bilateral) a merced de las estrategias coyunturales de los partidos políticos y de sus líderes. Esto está llevando a una desfederalización parcial del modelo. Por un lado, la tensión entre asimetría y armonización no se encauza a través de un marco institucional de co-gobierno, lo que hace que el sistema autonómico no tenga mecanismos de estabilidad y que refuercen los vínculos. Y, por otro, esta situación acaba propiciando la discusión y el conflicto sobre las propias reglas de juego, más allá de las demandas de más competencias y recursos. El debate actual sobre las reformas estatutarias y el "choque de trenes" entre legitimidades y poderes constituyentes y poderes constituidos (referéndum de ratificación del nuevo Estatuto catalán-Tribunal Constitucional) así lo demuestra.

A pesar de todo, el proceso mismo de desarrollo autónomico ha ido generando aspectos positivos, como las conferencias sectoriales (reuniones del gobierno central con responsables autonómicos por políticas o ámbitos sectoriales), la planificación conjunta y los convenios, lo que ha permitido en ocasiones la integración de los intereses de las autonomías en los procesos de elaboración de las políticas estatales. Por otro lado, la construcción de nuevas instituciones (y de nuevos niveles de gobierno) ha inducido a la creación de identidades nacionalistas y regionalistas duales generalmente no excluyentes (con la clara excepción del País Vasco). Pero, precisamente, la deriva desfederalizante actual puede provocar nuevos incentivos a la diferenciación identitaria, como parece estar ocurriendo en Cataluña tras el largo y trabajoso proceso de reforma estatutaria.

En el otro gran tema, el de la combinación entre eficiencia económica, redistribución, solidaridad y equilibrio interterritorial, se constata que la progresiva descentralización del gasto ha trasladado automática-

mente el conflicto político al ámbito de la redistribución de capacidades. Pero, gracias a la importante magnitud de la redistribución interpersonal de la renta, la posición relativa de cada comunidad autónoma se ha mantenido sustancialmente intacta, no tanto en capacidad de creación de riqueza, donde los desequilibrios incluso han aumentado, como en renta per cápita disponible.

En definitiva, la legitimidad de las comunidades autónomas es un dato hoy 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 medida de su capacidad de mantener el pacto implícito entre descentralización y reconocimiento de las diferencias que estaba inscrito en el proyecto constituyente.

Sin duda, la España de las autonomías es hoy, al mismo tiempo, más distinta pero también más igual entre sí que cuando se inició la andadura autonómica. No puede negarse que los desequilibrios económicos entre comunidades autónomas han aumentado en estos años, pero también es cierto que han disminuido las diferencias en calidad de vida y en renta final disponible de las familias. Si pudiéramos atribuir las causas de esos fenómenos en exclusiva al factor de autogobierno, se podría decir que la autonomía ha multiplicado las potencialidades de generación de riqueza de las comunidades autónomas más desarrolladas y ha hecho más dependientes a las menos desarrolladas, ya que gracias a los mecanismos de solidaridad interterritorial creados no se han incrementado las diferencias en nivel y calidad de vida, sino que han disminuido significativamente. A pesar de ello, la sensación que predomina en buena parte de la opinión pública española es que los desequilibrios y las diferencias han aumentado, y que hay comunidades autónomas que pueden resultar favorecidas en la nueva situación de descentralización territorial del poder. Sin duda, tiene que ver con el modo "bilateral" (administración central-autonomías específicas) con el que se ha ido operando a lo largo de estos años.

La gran asignatura pendiente es articular mejor las tareas comunes y las agendas autonómicas, sin que ello implique confundir igualdad con uniformidad. Para ello, es clave avanzar en los procesos de *inordenación* (articulación de decisiones en el ámbito común, con protagonismos equilibrados de Estado y comunidades autónomas) y en las capacidades de coordinación horizontal entre autonomías, sin que forzosamente deban todos pasar por las lógicas bilaterales (Estado-comunidad autónoma) que tan frecuentemente se han utilizado y que tantas suspicacias han levantado.

Por un rol significativo de los gobiernos locales en un entorno de gobierno multinivel

Esta reflexión estratégica sobre los nuevos estilos de gobierno en un entorno de creciente complejidad institucional no puede dejar de referirse

a los gobiernos locales. Queremos contribuir tanto a repensar el papel de las entidades locales en España, a partir de repasar su trayectoria en estos últimos decenios de democracia, como a señalar las nuevas perspectivas de acción que se abren. Lo hacemos desde la convicción de que una buena parte del bienestar individual y colectivo se juega hoy en la esfera local. La combinación de los factores ya examinados (exclusión social, educación, hábitat urbano…) lleva a esa conclusión. Cualquier análisis riguroso sobre cómo afrontan los países las consecuencias de la crisis descubrirá la significación de los gobiernos locales (fuertes, bien dotados de capacidades y recursos) para afrontar la complejidad de los temas desde las ventajas que ofrece la proximidad en los países que mejor están capeando el temporal.

Se puede asegurar que, tanto desde la perspectiva comparada como desde la experiencia española, la dimensión política local se ha ido fortaleciendo en los últimos años. Tanto en el modelo más claramente anglo-escandinavo, basado en el principio estatutario o de autorización competencial, como en el modelo continental-mediterráneo, sustentado en el principio de competencia general, en los últimos veinte o treinta años se ha reforzado claramente el peso estratégico y decisivo de los gobiernos locales en las nuevas agendas territoriales y de bienestar. Encontramos ejemplos en el Reino Unido postconservador, en los pactos entre los *länder* y los municipios en Alemania, en el nuevo papel de los municipios en los países escandinavos o en el evidente incremento de competencias (sin un aumento comparable de los recursos) en los municipios franceses, italianos o españoles. Todo ello ha provocado nuevas formas de articulación intermunicipal y entre el ámbito local y otros niveles de gobierno.

Una de las tendencias más claras en España ha sido la progresiva expansión de las políticas públicas municipales. Actualmente, los municipios ya no son, en general, aquellas administraciones abocadas a un número muy reducido de funciones básicas: asfaltado, alumbrado, limpieza, ordenación viaria y poco más. Tampoco son ya aquellas instituciones simplemente ejecutoras de decisiones tomadas en otras esferas de gobierno. Desde la década de los años ochenta ha ido generándose una agenda local, una oferta de políticas públicas específica, orientada a construir un cierto modelo de municipio de bienestar o, si se quiere decir de otra manera, una dimensión local propia en el proceso de construcción de los regímenes autonómicos y estatales de bienestar.

Es evidente, no obstante, que el tamaño del municipio es una variable que hay que tener muy en cuenta y que, por lo tanto, no siempre la autonomía de las decisiones es igualmente posible en municipios legalmente considerados de manera casi homogénea, pero con características reales muy distintas entre sí. Esto es especialmente cierto en el caso de España con más de ocho mil municipios de tamaño muy distinto. También se puede constatar que las agendas locales siguen fuertemente condiciona-

das por las limitaciones que impone el hecho de que las redes escolar y sanitaria, la formación profesional y ocupacional y los servicios sociales especializados no forman parte de las competencias de los municipios. Y lo más grave de todo es que la participación de los municipios españoles en el gasto público global está todavía lejos de la que tienen la mayoría de los países europeos.

Pero, aun así, y de manera general, las agendas de intervención municipal se han ampliado notablemente y ha crecido significativamente la capacidad de gasto. Primero fueron las políticas de promoción económica, de juventud o deportivas. Después las de regeneración de los espacios públicos y de rehabilitación de viviendas y edificios. Más tarde una red de servicios sociales de atención primaria más allá de lo que era considerado como tradicional en este campo. Y en los últimos años proliferan nuevas actuaciones frente a problemas nuevos, entrando en espacios y temáticas que no habían estado nunca consideradas: medio ambiente y sostenibilidad, planes comunitarios, promoción de vivienda, educación infantil, planes de igualdad de género, programas de cooperación al desarrollo, políticas de innovación tecnológica, etc.

La preocupación por buscar formas más integradas de relacionar las diferentes políticas y actuaciones municipales ha crecido en los últimos años. Se plantean planes trasversales a partir de criterios territoriales (barrios degradados, regeneración de los centros históricos...), temáticos (exclusión, inmigración...), de edad (jóvenes, personas mayores...) o de colectivos específicos (discapacitados, familias monoparentales encabezadas por una mujer...), y todo relacionado –mejor o peor– con las tradicionales formas de gestión departamentalizadas y segmentadas. Surgen también estrategias de lectura global de las ciudades y pueblos, buscando procesos de actuación multidimensional vinculados a un eje temático. Destacan las Agendas Locales 21, los Proyectos Educativos de Ciudad, las Políticas de Nueva Ciudadanía, las Iniciativas de Ciudad Digital o los emergentes Planes Locales de Inclusión Social. Temáticas concretas que buscan conectar diversas formas de actuación dentro de perspectivas teóricas que nos hablan de estrategia global de ciudad o comunidad.

Muchas encuestas confirman que las principales preocupaciones de los ciudadanos están vinculadas con la cohesión social, la inclusión laboral y la mejora de las condiciones de vida en ciudades y pueblos. Les preocupan la fragilidad y la vulnerabilidad de las transformaciones del sistema productivo y del mercado de trabajo, el progresivo agotamiento de los recursos naturales y los nuevos retos que plantea el envejecimiento de la población, junto con los cambios en los modelos familiares. Es evidente que el tamaño del municipio cuenta: la despoblación y la carencia de servicios son muy importantes en las pequeñas localidades, mientras que la

degradación urbana y la exclusión social son más características de las grandes ciudades.

La respuesta es dotar de mayor capacidad de gobierno a las entidades locales y más incorporación de los ciudadanos en los procesos de cambio. Se demandan proyectos de futuro, y se pide que éstos se compartan con todos los afectados. Más gobierno y más gobernanza colectiva para unas entidades locales que se entienden claves, por su proximidad y su capacidad de gestión, para la mejora concreta y cotidiana del bienestar de los individuos y de los grupos.

Todos estos argumentos chocan con la constatación de lo poco que se ha avanzado en esta línea en España en los últimos treinta años. Seguimos en un Estado centralista si atendemos a la concepción del poder, a pesar del gran cambio que implicó la construcción del Estado de las Autonomías. Los problemas avanzan, se hacen más difíciles, se enquistan y se siguen negando recursos y capacidades a los gobiernos locales para afrontarlos mejor. Esto no quiere decir que las demás instancias de gobierno deban desaparecer, o deban ver mermadas sus capacidades de influencia y dirección. Al contrario, podrían ejercer mejor esas funciones si dejaran de estar preocupadas por el volumen de recursos que controlan de manera directa o por el número de funcionarios que acumulan. Gobernar, tener poder, no es gestionar. La redistribución de responsabilidades ha de partir de una concepción de suma positiva, en la que todos los actores ganan, diversificando responsabilidades y protagonismos.

3. Las respuestas al cambio de época y sus bloqueos decisionales: la participación política: ¿alternativa o problema?

A lo largo de las páginas anteriores se han desgranado elementos de transformación y cambio. Se ha ido descubriendo cuáles eran las dimensiones reales de lo que se ha denominado "cambio de época" y sus efectos en distintos ámbitos. Quisiéramos ahora subrayar estas aportaciones que buscan hilvanar líneas de respuesta colectiva a la complejidad y los bloqueos decisionales actuales, incorporando una reflexión más pormenorizada y específica sobre el valor de la participación ciudadana y la profundización democrática como alternativas viables frente a otras opciones cada vez más presentes que apuntan a lógicas populistas, autoritarias o tecnocráticas como atajos para escapar de los laberintos actuales.

Los actores institucionales, y con ellos los partidos políticos y las grandes organizaciones sindicales, cada vez más inextricablemente insertos en el tejido institucional-estatal, aunque detectan las señales de desconexión y de desafeccion de la ciudadanía, tratan de acomodarse a la nue-

va situación, buscando con mayor o menor énfasis nuevas vías de supervivencia, en un juego que puede llegar a ser perverso, con los medios de comunicación como gran receptáculo de interacción extra e intra institucional. Y en esa línea, la relación con políticos e instituciones tiende a volverse más utilitaria, más de usar y tirar, con pocas esperanzas de influencia o de interacción "auténtica".

Pero, ante ese conjunto de problemas y constataciones, ¿cómo avanzar? La democracia sigue siendo la respuesta. Deberíamos recobrar nuestra capacidad de replantear la pregunta.

3.1 Democracia y transformación social

La democracia no tiene por qué considerarse como un fin en sí misma. Lo que está en juego, lo que podría constituir la pregunta que debemos hacernos sería: ¿cómo avanzamos hacia un mundo en el que los ideales de libertad e igualdad puedan cumplirse de manera más satisfactoria, manteniendo además la aceptación de la diversidad como elemento estructurante en un escenario indefectiblemente globalizado? La respuesta sigue siendo: democracia. Una democracia que recupere el sentido transformador, igualitario y participativo que tenía hace años. Y que, por tanto, supere esa visión utilitaria, minimalista y muchas veces encubridora de profundas desigualdades y exclusiones que tiene ahora en muchas partes del mundo. Una democracia que dé respuesta a los nuevos retos económicos, sociales y políticos a los que nos enfrentamos. Hay que recordar que capitalismo y democracia no han sido nunca términos que convivieran con facilidad. La fuerza igualitaria de la democracia no ha casado bien con un sistema económico que considera la desigualdad como algo natural y con lo que hay que convivir de manera inevitable, ya que cualquier esfuerzo en sentido contrario sería visto como distorsionador de las condiciones óptimas del funcionamiento del mercado. No queremos decir que democracia y mercado sean incompatibles, sino que no conviven sin tensión. Se han de buscar fórmulas de desarrollo económico que, salvaguardando las innegables capacidades de asignación de recursos y de innovación que el sistema de mercado atesora, recuperen capacidades de gobierno que equilibren y pongan fronteras a lo que hoy es una expansión sin límites visibles del poder corporativo a escala global, con crecientes cotas de desigualdad y de desesperanza para muchas personas y colectivos. Y para ello es necesario actuar en distintas direcciones.

Por un lado, hay que llevar el debate de la democratización a esferas que parecen hoy blindadas: qué se entiende por crecimiento y por desarrollo, quién define costes y beneficios, quién gana y quién pierde ante cada opción económica aparentemente objetiva y neutra. Por otro lado, es preciso buscar fórmulas que regulen-arbitren-graven las transacciones eco-

nómicas y financieras de carácter internacional que hoy siguen caminos y rutas que hacen extremadamente difícil a los gobiernos su supervisión (como ha quedado patente en la actual crisis financiera), aun en el hipotético caso de que quisieran ejercer realmente ese control.

Al mismo tiempo, se debe explorar y potenciar formas de organización social que favorezcan la reconstrucción de vínculos, la articulación de sentidos colectivos de pertenencia respetuosos con la autonomía individual. En ese sentido, el reforzamiento de las aproximaciones y experiencias comunitarias en los procesos de formulación y puesta en práctica de políticas públicas es algo que hay que seguir y consolidar. También la articulación de entramados y plataformas que permitan vincular marcos locales de experimentación entre sí, permitiendo fertilizaciones cruzadas y reflexiones sobre las prácticas llevadas a cabo en distintos lugares. Recuperando el sentido político y transformador de muchas experiencias sociales que parecen hoy simplemente "curiosas" o resistentes a la individualización dominante. Entendiendo que hay mucha "política" en lo que aparentemente podrían simplemente definirse como "nuevas dinámicas sociales".

Desde un punto de vista más estrictamente político, lo primero es entender que la política no se acaba en las instituciones. Y lo segundo, que política quiere decir capacidad de dar respuesta a problemas colectivos. Por tanto, parece importante avanzar en nuevas formas de participación colectiva y de innovación democrática que no se desvinculen del cambio concreto de las condiciones de vida de la gente. No tiene demasiado sentido seguir hablando de democracia participativa, de nuevas formas de participación política, si nos limitamos a trabajar en el estrecho campo institucional o a mejorar los canales de relación-interacción entre las instituciones político-representativas y la sociedad. Y eso exige superar el debate sobre la democracia participativa y su relación con la democracia representativa, como si sólo se tratara de complementar, mejorar, reforzar una (la representativa) a través de la nueva sabia que aportara la otra (la participativa).

¿Es necesaria la participación si ya tenemos democracia?

El sistema democrático funciona razonablemente bien, afirman muchos. Su legitimación ha aumentado en todas partes. Las alternativas que históricamente se han puesto en marcha han acabado en sonoros fracasos. Las críticas sobre su funcionamiento real son consustanciales al propio mecanismo de perfeccionamiento continuo que la democracia consagra. Según esta visión, no existiría un problema de fondo. Se trataría de ir mejorando lo existente sin poner en duda sus parámetros esenciales: poder representativo elegido a través de elecciones competitivas entre partidos políticos, participación y vías de control del poder legítimamente constituído.

La pregunta que encabeza este apartado toma cuerpo a partir de que, en muchos casos, lo que se empieza a poner en duda es la sostenibilidad de la democracia en momentos de cambio acelerado de los parámetros económico-sociales en que se había ido moviendo en los últimos doscientos años. Y más cuando se constata un déficit de eficacia de sus mecanismos decisorios ante problemas cada vez más complejos y enquistados. Las críticas aluden a muchos aspectos, entre los que seleccionaremos aquellos que nos resultan más significativos desde el punto de vista de la participación.

Se afirma, por ejemplo, que existen muchos problemas en la forma como se realiza la selección y se atiende a la composición de las élites representativas. En efecto, no existe ningún país en Europa donde los sistemas electorales no sean objeto de escrutinio y de debate sobre las ventajas y los inconvenientes de una fórmula u otra. El debate está planteado desde hace treinta años en España. Se dice que ciertas fórmulas aumentan o disminuyen el peso político de algunos territorios, colectivos o tendencias ideológicas. También se acusa a los sistemas de representación vigentes de provocar unos niveles muy elevados de profesionalización de la vida política y de primar las lógicas de partido por encima de las lógicas sociales. De una manera u otra, la conclusión a la que se llega es que las vías de representación existentes separan, más que acercan, a representantes y representados.

Por otra parte, otros elementos críticos surgen de la consideración de que los canales actuales de representación dificultan la participación real de los ciudadanos anónimos en la vida política a causa de su rigidez y su ritualismo. Las elecciones se celebran cada ciertos años, y durante el período que media entre una elección y otra no existen mecanismos que hagan posible que el representante rinda cuentas de lo que hace o de lo que ha hecho con la legitimación recibida. Esta falta de *accountability* o de rendición de cuentas acaba transformando las elecciones en una especie de cheque en blanco del que disponen las instituciones representativas para hacer y deshacer. Los ciudadanos se encontrarían así desarmados entre elección y elección. Sólo les quedaría –como dice Hirschman[6]– el *exit* (cambiar de voto) en cada nueva elección, sin que puedan tampoco articular mecanismos para hacer valer su *voice* (en terminología de Hirschman, su capacidad de opinar) entre elecciones.

También se critica el rol casi de monopolio que ostentan los partidos políticos en todo el sistema de representación de las democracias. En democracias como la española, construidas en momentos de debilidad de unos partidos políticos tras la salida de una dictadura, la legislación que

---

[6] Hirschman, A. O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.

regula la participación política les otorga un peso casi absoluto como únicos catalizadores de esta participación. Relegan a un papel marginal otras fórmulas participativas, como la iniciativa legislativa popular, las agrupaciones electorales, el referéndum o fórmulas más abiertas a la participación ciudadana en la confección de listas o en el momento del escrutinio.

En efecto, la gran significación de las elecciones como pieza clave de la participación política en los sistemas democráticos canaliza el debate hacia la selección por parte de los votantes de grandes paquetes o agregados de *issues* e ideología. De esta manera, se hace difícil que los ciudadanos discutan sobre temas de manera desagregada y expresen opiniones y preferencias. Sólo se puede decidir entre agregados ideológicos de problemas-soluciones. Esta situación dificulta la transferencia de legitimidad cuando estos problemas se tratan de forma aislada, ya que entonces las opciones y las alternativas no son siempre consistentes con las que se manifestaron en el momento de las elecciones. Se produce, así, un déficit de personalización en las vías previstas de participación; déficit que refuerza el sentimiento de distanciamiento de la ciudadanía respecto a la política.

Se ha comentado también como argumento contra la preponderancia de los mecanismos representativos tradicionales (elecciones, partidos políticos) el hecho de que bloquean o dificultan la innovación. Los acuerdos entre los partidos políticos, entre sus cúpulas, provocan que éstos tiendan a evitar riesgos y busquen compromisos para eludir aquellas opciones que puedan ser consideradas menos seguras para algunas de las formaciones políticas implicadas. A esta circunstancia hay que añadir la ya conocida dificultad que tienen las fuerzas políticas nuevas o minoritarias para penetrar en el entramado partidista que disfruta del reconocimiento y del apoyo institucional. Por esto, no es extraño que haya autores que a raíz de esta situación entiendan que predomina la búsqueda incesante del centro político, configurando una especie de "pensamiento único", que expresaría un conjunto de ideas socialmente hegemónicas reacias al cambio o a la innovación.

Ante este panorama, muy centrado en los aspectos críticos de los mecanismos de representación y participación democráticas actuales, ¿qué alternativas se dibujan? En algunos casos se pone el acento en incrementar la capacidad resolutiva de los gobiernos o de las instancias decisorias, aunque implique sacrificios en la componente representativa y participativa. En otros, se opta por lo contrario, por proponer medidas para incrementar la participación popular, los mecanismos de control y las vías de decisión directa por parte de la población.

Los dos principales retos que creemos que hay que afrontar los que continuamos defendiendo que conviene avanzar en la búsqueda y en la experimentación de nuevos mecanismos de participación, como vía de consolidación de la democracia y de su capacidad de resolución de los pro-

blemas cada vez más complejos que genera la convivencia, son; por un lado, demostrar que participación y eficiencia no son conceptos contradictorios, sino cada vez más complementarios; y, por otro, buscar y experimentar instrumentos, vías o mecanismos de participación que eviten, o reduzcan, los riesgos existentes y minimicen los problemas señalados. Veámos con más detalle cada uno de estos aspectos.

Si nos referimos a la complementariedad entre participación y eficiencia, ya se ha comentado la visión tradicional que entiende estos dos conceptos como contradictorios. Sin embargo, la evolución de las sociedades contemporáneas parece caminar en sentido contrario. Los problemas son cada vez más globales e interconectados y, por tanto, más difíciles de segmentar, de definir y de ser abordados desde las especializaciones que hemos ido construyendo. Los problemas actuales tienen poco en común con estructuras de decisión y administrativas pensadas para otros tiempos y para otro tipo y grosor de problemas. Ya se ha hecho referencia a la salida técnica o de organismo independiente que de forma creciente se está difundiendo por Europa. Pero cuando se aplica este tipo de solución técnica aparecen otra clase de problemas: ¿quién controla a estos técnicos?, ¿ante quién son responsables? Y tan importante como esto, ¿cómo se puede extender a la esfera social el posible consenso conseguido en la arena técnica?

Cada día que pasa hay nuevas pruebas o constataciones de que lo que en ciertos ámbitos técnicos puede resultar "sentido común" o "doctrina universalmente reconocida" choca con incomprensiones de todo tipo cuando se traslada al ámbito social. Y, además, se observa que tampoco existe tal unanimidad técnica, ya que aparecen alternativas, más o menos acertadas, diferentes de las planteadas hasta entonces.

Resulta evidente que cada vez hay menos situaciones en las cuales exista un claro consenso entre los científicos o expertos y entre los actores sociales implicados. No es necesario extenderse demasiado sobre la segmentación y la fragmentación social y la multiplicación de actores, ni tampoco sobre la proliferación de estudios contradictorios sobre una misma realidad, para comprender que casi siempre nos encontraremos con situaciones donde nos faltará consenso de uno u otro tipo. Incluso se podría decir que, al menos en el tipo de problemas colectivos que hemos calificado como "laberintos decisionales", la tendencia es situarnos en espacios donde no existe consenso científico o técnico, ni mucho menos consenso social. Y es precisamente en este tipo de situaciones donde más necesitamos a la política y donde las vías democráticas de resolución de conflictos desarrollan toda su dimensión. No hay duda de que es en ese tipo de embrollos, cada vez más frecuentes, donde las alternativas de participación y de diálogo entre racionalidades científicas y sociales opuestas o no coincidentes se ponen de manifiesto. Precisamente es ahí donde "unos" (exper-

tos) y "otros" (actores sociales) pueden discutir más libremente (y pedagógicamente) sus diferentes visiones del problema, tratando de comprender puntos de vista, experiencias distintas y buscar vías de acomodación ante problemas comunes.

Así, pues, no se puede caer en el error de confundir o mezclar factibilidad técnica con factibilidad social. Habrá que trabajar en ambas direcciones para hacer frente a problemas para los que muchas veces no hay consenso, ni siquiera sobre si existe un problema y de qué tipo es.

Si nos situamos en este terreno, las vías de avance no surgirán de una mayor capacidad de comunicar por parte de las instituciones públicas. El tema no reside en la capacidad de "vender" soluciones, sino en la de compartir definiciones de los problemas para de esta manera aumentar la legitimidad del camino que lleva desde esta definición compartida a una situación considerada por todos como mejor que la anterior. Muchas de las difíciles decisiones que se han de tomar, y que afectan a intereses sociales muy arraigados, pueden llegar a contar con importantes consensos en el ámbito técnico, pero difícilmente podrán avanzar si no se abre el debate y se discuten y comparten costes y beneficios, alternativas y soluciones con el conjunto de la sociedad. Sin miedo a las aparentes dificultades técnicas que toda decisión comporta, que parecen generar barreras infranqueables para los no iniciados, y que muchas veces esconden o enmascaran la elección de opciones realizadas desde lógicas no estrictamente técnicas. Ya que en el fondo, cada vez más, los ciudadnos serán capaces de aceptar y compartir decisiones que incluso afecten negativamente a alguno de sus intereses si consideran legítima la vía por la que se ha llegado a tomar esa decisión.

Desde esta perspectiva, eficiencia y participación no son contradictorias, sino absolutamente complementarias, y cada vez más inseparables. Todas las críticas a la lentitud, a los costes, a la falta de valor añadido, al "cortoplacismo", a la erosión de las instituciones representativas, etc., pierden peso si se comprende que es precisamente la falta de participación (o de implicación sobre aquello que hay que hacer) la que acaba provocando precisamente estos efectos.

Participar no es, en principio, ni bueno ni malo. Aunque todos estamos de acuerdo en que la simple ampliación de los espacios de participación ya tiene un valor en sí mismo. No sólo se trata de que la gente participe más. Cada vez parece más necesario asumir que, si no se amplía la base de consenso social de muchas decisiones, la erosión de las instituciones representativas irá en aumento. De esta manera, podrán incrementarse los partidarios de fórmulas decisionales, a pesar de los sacrificios democráticos que puedan comportar. Sin embargo, hace falta entender que cuando se habla de participación no sólo se trata de los intereses afectados, o de aquellos grupos o colectivos más organizados y acostumbrados a

movilizarse, sino del conjunto de la población afectada directamente o indirectamente por la decisión. Y esto quiere decir encontrar mecanismos para conseguir esta implicación social amplia.

Todavía estamos en una fase en la cual, en este tema como en otros, predomina el "ruido" y la confusión. Pero, al mismo tiempo, crece la convicción de que sólo experimentando y probando, acertando y equivocándonos, haremos avanzar a nuestra joven realidad democrática y sus capacidades de resolución de los problemas que toda convivencia social plantea. No se puede trazar conclusión alguna por el momento. Sólo invitar a mirar con nuevos ojos esa inestimable realidad llamada democracia.

3.2 Democracia e internet: ¿condenados a entenderse?

Desde hace mucho tiempo se sabe que los instrumentos de comunicación e información modifican significativamente las pautas de conformación de la opinión pública y los procesos de construcción de la legitimidad política. Son innumerables los trabajos realizados sobre prensa y política, el uso de la radio de Roosevelt o de Göering o sobre la revolución que significó la aparición de la televisión en el debate político (con el clásico ejemplo del debate Nixon-Kennedy). ¿Qué se puede decir de lo que implica e implicará internet y sus brutales modificaciones de las relaciones sociales de todo tipo? Estamos en plena eclosión del tema, y apenas si obervamos con curiosidad los efectos sobre la campaña de Obama, la reacción ante los atentados del 11 de marzo de 2004 o las nuevas formas de socialización y movilización política de Facebook o de Twitter. En este apartado se expondrán algunas convicciones y muchas dudas, pero no creemos que se pueda hablar seriamente de renovación de la política en este inicio de siglo sin referirnos a las "nuevas" tecnologías de la información y la comunicación y sus efectos en la gobernanza colectiva.

¿Cuál es el problema?

En una conferencia sobre la nueva sociedad de la información, el rector de la Open University, John Daniel, afirmó: "Señoras y señores, las nuevas tecnologías son la respuesta. ¿Cuál era la pregunta?".

La frase es una buena forma de expresar las grandes expectativas generadas en muchos y distintos campos de nuestra vida ante las perspectivas que abre la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), pero también el desconcierto ante sus posibles utilidades e impactos. La anécdota recuerda al comentario que realizó el precursor de la comunicación sin hilos, Guglielmo Marconi, cuando algunos de sus colaboradores, alborozados por el descubrimiento, dijeron: "Ya podemos hablar con Florida". A lo que Marconi respondió: "¿Pero tenemos algo que

decir a los de Florida?". De manera parecida, se puede afirmar que no hay día en que no encontremos a alguien entusiasmado con las posibilidades que abren las nuevas tecnologías en el campo de la democracia y el funcionamiento del sistema político. Pero, habría que pensar primero en los problemas que hoy tenemos planteados y en las utilidades potenciales y reales de esas TIC. En este apartado se pretende poner primero de relieve las insuficiencias del funcionamiento actual de los sistemas democráticos europeos, para después contrastar, de forma exploratoria, en qué medida las TIC pueden contribuir a su innovación y mejora.

Se ha afirmado[7] que la modernidad puede ser definida políticamente por las instituciones democráticas, y social y culturalmente por la civilización de la tecnología. Pero, las relaciones entre estos dos componentes no están exentas de ambigüedades. Algunos, como Jean Jacques Rousseau, se manifestaron siempre recelosos de los efectos que el progreso científico tendría sobre la privacidad y la igualdad en las relaciones políticas. Otros, como Karl Popper o Bertrand Russell, entendieron que existía una estrecha relación entre el espíritu de la ciencia y el éxito de las instituciones democráticas. Actualemnte, lo que cada vez está más presente es la preocupación sobre cómo relacionar la proliferación de las TIC con los procesos y valores de la democracia. De manera simple se podría decir que existen al menos tres interesantes (y no obligatoriamente excluyentes) posibilidades para las TIC respecto a la democracia política: pueden agravar los problemas que hoy presenta la democracia representativa; pueden ayudar a solucionar o superar esos problemas; o pueden crear problemas nuevos que las propias TIC no sean capaces de resolver.

Hay quien opina[8] que si la primera generación de los medios de comunicación (radio, televisión) ha hecho de la política algo casi virtual, esto se verá sumamente reforzado en la segunda generación (redes electrónicas interactivas), conduciendo a una especie de apoteosis de formas políticas altamente dirigistas. Para completar este escenario pesimista, se augura que las TIC pueden permitir un exhaustivo control de datos, un sofisticado *marketing* político y grandes posibilidades de manipulación informativa con poco margen para generar cambio. Otros consideran que las TIC pueden favorecer un acceso más fácil de la ciudadanía a las actividades del gobierno, transformándolo en un ente más controlable y con menores posibilidades de ejercer un control jerárquico sin los adecuados contrapesos y limitaciones. Y, al mismo tiempo, las nuevas formas de comunicación entre los ciudadanos, los parlamentos y los gobiernos pueden llegar a equili-

---

[7] Barber, B. (1998): "Democracy and Technology: Endless Frontier or End of Democracy?", en *A Passion for Democracy: American Essays*. Princeton: Princeton Univ. Press.

[8] Holmes, D. (ed.) (1997): *Virtual Politics. Identity and Community in Cyberspace*. Londres: Sage.

brar o compensar el poder actual de los medios de comunicación, de los grupos de presión o de los partidos que logran condicionar la agenda política y "formatear" las *issues* del sistema. Ésta sería una visión esperanzada de los efectos democratizadores y de contrapeso de poder en relación con instituciones y élites que se manifiestan ahora más bien cerradas respecto a la sociedad.

Pero, en el campo que aquí nos interesa, hay que constatar que las formas de operar de las TIC y del sistema político parecen no ser demasiado coincidentes. Mientras la democracia nos conduce a un escenario de deliberación, prudencia e interacción parsimoniosa, con gran derroche de tiempo, la revolución tecnológica se caracteriza por la rapidez que imprime a todo con lo que se relaciona. Mientras la forma digital de razonar es muy simple, binaria, buscando siempre la elección entre "A" o "B", entre "Sí" o "No", el razonamiento político trata de bucear en la complejidad, sacando a la luz matices y formas distintas de ver el problema. Ante el dilema de "A" o "B", puede buscar las respuestas en "ambos" o en "ninguno", en "éstas no son las respuestas al problema", o incluso en "éste no es el problema".

Por tanto, se debería tratar con cierta cautela el tema de la incorporación de las TIC al campo de las instituciones democráticas y sus formas y reglas de proceder. Interesa analizar cuál es la diferencia que efectivamente genera el uso de las TIC ante lo que se consideran problemas o insuficiencias de los sistemas democráticos a fin de buscar conexiones útiles entre ambos mundos, desde posiciones no exentas de normativismo, porque lo que se pretende es reforzar la democracia y ampliar sus espacios de participación cívica.

El papel de las TIC ante los problemas de la democracia. Las diversas estrategias

Es evidente que las posibilidades de utilización de las TIC son múltiples, pero no es lo mismo trabajar con ellas desde la lógica interna del actual sistema de democracia representativa, desde la perspectiva de construir con su ayuda el viejo ideal de la democracia directa, que tratar de imaginar nuevas formas de articulación y gobernación colectiva.

Se pueden establecer distintas alternativas que relacionan el uso de las TIC con los procesos de innovación democrática. Una primera gran opción se situaría en tratar de aplicar las TIC, sea en el campo más específicamente de las *policies* (de las políticas) y de su gestión, sea en el de la *polity* (de la forma concreta de operar el sistema o régimen político) y de las relaciones entre instituciones y ciudadanía. Un segundo gran criterio de distinción sería considerar sólo procesos de mejora y de innovación dentro del actual marco constitucional y político característico de las ac-

tuales democracias parlamentarias europeas o bien, en un marco democrático, explorar vías alternativas en la toma de decisiones y 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.

La opción consumerista

Una opción, que tiene mucho de "continuista", podría querer aprovechar el margen de mejora que generan las TIC, sin voluntad alguna de cuestionar la forma de operar de la democracia constitucional y parlamentaria, con sus mecanismos de participación centrados esencialmente en los partidos políticos y en las elecciones. Según esta visión, lo que fallaría serían los mecanismos de información a disposición de la ciudadanía para que puedan ejercer de manera más completa y eficaz sus posibilidades de elección y disponer, asimismo, de más poder en sus relaciones con las burocracias públicas. La mayor fuerza o capacidad de influencia de los ciudadanos no provendría de su mayor capacidad de implicación o de dejar oír su voz en los procesos, sino de su mayor capacidad de elegir, de optar, de cambiar de proveedor o de expresar con claridad sus preferencias. De alguna manera, se entiende que el proceso de consumo colectivo de recursos que deriva de las políticas públicas no tiene por qué estar conectado con la "alta política", con valores, y se expresa sólo en la eficacia y capacidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Los valores que implícita o explícitamente rigen esos procesos de cambio y de uso de las TIC son los de economía, eficiencia y eficacia, que ya sirvieron para poner en marcha la modernización administrativa de los años ochenta y noventa (*new public management*). El problema es que esas mejoras en la forma de gestionar las políticas y en los canales de comunicación entre ciudadanía y Administraciones Públicas, no sólo no ofrecen nuevas vías en las que encontrar solución a los problemas de desafección democrática, sino que introducen ciertas dificultades en el manejo del gran caudal de información que las TIC permiten almacenar, tratar y manejar de manera extraordinariamente eficaz. Parece claro que son procesos hasta cierto punto despolitizados, en los que no se cuestiona o se valora el porqué de los servicios o a quién van dirigidos, sino la mejor manera de prestarlos. No se trata tampoco de redefinir las políticas o de cuestionar el diseño de los procesos de puesta en práctica de las mismas. Nos podríamos preguntar (sin menospreciar evidentemente el incremento de efectividad o de eficiencia que se logre) si con esas nuevas formas que incorporan a las TIC en la prestación de servicios públicos se estaría realmente respondiendo a los problemas de desafección democrática mencionados.

En definitiva, estos procesos de innovación vía TIC, muy vinculados a las políticas y sus procesos de prestación de servicios, no cambiarían las

lógicas tecnocráticas y de "arriba abajo" características de los sistemas democráticos consolidados en la segunda mitad del siglo XX. El uso de las TIC, más que reforzar la capacidad de presencia y de intervención de la ciudadanía en los asuntos colectivos, podría acabar reforzando el control y la autoridad de las élites institucionales.

Otra alternativa partiría, no tanto de la idea de mejorar la eficacia en la prestación de servicios, en los *outcomes* (resultados) del sistema, como de reforzar la legitimidad de las instituciones de gobierno. Se trataría de evitar la sensación de desapego o desafección actual y, por tanto, de reducir la percepción de distancia entre los que deciden y aquellos que dicen representar. En ese escenario, los intentos de aplicar las TIC en distintos ámbitos de las democracias parlamentarias se han ido sucediendo. Esas iniciativas se han concentrado en temas como la mejora del funcionamiento interno de los parlamentos o de los ejecutivos y de las administraciones, en el incremento en cantidad y calidad de la información de la actividad parlamentaria y gubernamental hacia la ciudadanía, o en la facilitación y ampliación de las posibilidades de interacción entre los parlamentos y los gobiernos con los ciudadanos.

En esta línea, se han puesto en práctica numerosas iniciativas encaminadas a mejorar los canales de información entre partidos, militantes y electores, utilizando las TIC. Al margen de los más habituales boletines electrónicos, ha habido también experiencias interesantes en los sistemas de selección de candidatos. Un ejemplo es el caso de las primarias de Arizona, en las que los votantes del Partido Demócrata podían ejercer por internet su derecho a participar en el debate sobre alternativas de programa, o *advocacy on line*, con presencia de grupos o personas que expresan sus intereses a través de la red.

Los gobiernos y parlamentos han puesto en marcha abundantes proyectos dirigidos a usar las potencialidades de las TIC, esencialmente para facilitar el acceso a la información institucional a la ciudadanía. A través de las webs institucionales se pueden hacer llegar las peticiones o quejas de los ciudadanos al gobierno. En el caso del parlamento, las propuestas de personas o grupos para que sean canalizadas por los grupos parlamentarios que así lo estimen conveniente.

Los partidos e instituciones que han empezado a utilizar las TIC lo han hecho sin una estrategia de cambio profundo en la manera de actuar. En general, el sentido de la información es unidireccional. Incluso cuando existe la posibilidad de la bidireccionalidad, el control del medio y la decisión sobre la oportunidad o no de tener en cuenta las opiniones ajenas, recaen sobre el aparato del partido o la dirección de la institución. En este caso no se trata de dar más opciones a los ciudadanos-consumidores, sino de generar consenso hacia la organización o de facilitar la labor de comunicación desde el exterior, pero siempre entendiendo que existen unos "ex-

pertos" en la institución que decidirán qué conviene tener en cuenta, qué conviene asumir y qué no.

La lógica dominante, no tanto como diseño sino como resultante, ha sido tratar de usar las TIC como mecanismo que permita una mejor adaptabilidad del sistema político a un entorno muy cambiante, pero sin que signifique un cambio de paradigma en el modo de funcionar. En este sentido, se podría decir que en las dos estrategias de uso de las TIC hasta ahora mencionadas no existe una voluntad de ir más allá de una concepción de la democracia que se centra en las reglas procedimentales y en una visión muy estricta del principio de representación, sin demasiada voluntad de experimentar formas de relación entre élites y ciudadanía que supongan una alteración de las posiciones de jerarquía tradicionales.

Pero, existen otras formas de ver el cambio tecnólogico y sus implicaciones en la forma de hacer política. Estamos asistiendo al surgimiento de una sociedad en la que la relación forma parte intrínseca de la comunicación. Y no es un mero resultado de esta última o un subproducto comunicativo. Los dos elementos clave son la creciente subjetividad de los actores y la gran facilidad de comunicación que generan las TIC. En este contexto, se produce una gran demanda de autonomía (que va más allá del esquema libertad-control tradicional de la sociedad moderna), surgen mercados alternativos, aparecen nuevas redes y agregados sociales y emergen nuevas culturas que hacen de la diferencia su valor añadido. En la perspectiva tradicional (caracterizada por las estrategias anteriormente examinadas), las esferas de las instituciones públicas partían de un concepto de libertad muy vinculado a la libertad de voto, mientras que el control se relacionaba con el cumplimiento de unas leyes emanadas de esa voluntad popular expresada con el mecanismo representativo. En el nuevo contexto social que estamos describiendo, la libertad se basa en una idea de intercambio que parte de la reciprocidad, mientras que el control se confía a las propias reglas del intercambio asociativo. Esas dos esferas, estatal y social, interactúan con las esferas del mercado y de la familia y demás redes informales, generando múltiples posibilidades de relación y comunicación.

En ese contexto, las TIC son uno de los factores fundamentales para explicar esa nueva realidad y, al mismo tiempo, constituyen el marco natural que permite su desarrollo, autonomía y sus constantes posibilidades de innovación y articulación. Gracias a las TIC es posible empezar a hablar de pluralismo reticular o de promoción o potenciación de la autonomía social capaz de generar inclusión y cohesión al margen de las medidas uniformizadoras y de los derechos abstractos de ciudadanía. Va surgiendo, en cambio, una forma específica de ciudadanía social que encuentra sus propios valores en la urdimbre asociativa y cívica que se va tejiendo. Una ciudadanía comunitaria, territorializada o no, que cuenta con las grandes po-

tencialidades y ventajas de desarrollarse en el marco cada vez más consolidado de la sociedad de la comunicación.

La política se vuelve más difusa, adquiriendo características diferentes en cada ámbito. Ya no se puede considerar monopolio del Estado o coto cerrado de los organismos públicos. Las instituciones políticas no ocuparían el centro o el vértice de las condiciones de ciudadanía, de bienestar, sino que estarían cada vez más fundamentadas en los bienes relacionales. Es precisamente este aspecto autonómo y relacional lo que caracterizaría ese nuevo tejido social. Y esas mismas características son las que, al mismo tiempo, le dan ese carácter fragmentario, de multiplicación de grupos aislados, en que puede resultar difícil articular o reconocer una "sociedad" como tal. A pesar de ello, a la sombra de las TIC crece sin parar la realidad y el entramado cívico y asociativo, haciendo surgir nuevas comunidades reales o virtuales, desarrollando nuevas identidades, nuevos espacios o esferas públicos e incrementando la reflexividad política y las nuevas autonomías sociales.

Otra de las estrategias posibles en el uso de las TIC ante los actuales dilemas de la democracia es la de recuperar el viejo ideal de la democracia directa. No es el momento ni el lugar de hacer un recorrido histórico sobre la democracia y sus tradiciones históricas, pero quizás conviene recordar que a lo largo del siglo XIX la discusión en torno a la democracia, desde la concepción liberal del Estado, se desarrolló principalmente a partir del célebre discurso de Constant sobre la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos. Frente a la libertad de los "antiguos", entendida como participación directa en las decisiones públicas y en la formación de las leyes a través del cuerpo político que expresa la asamblea de los ciudadanos, se entiende que esto no sólo no es posible ya por la expansión del "demos", sino que incluso puede ser contraproducente. La libertad de los "modernos" implica el reconocimiento de los derechos políticos fundamentales, entendiendo la participación política como una libertad política más, que se articula en el derecho a expresarse, a reunirse, a organizarse para influir en la política del país, y que comprende además el derecho a elegir a sus representantes en las instituciones y el derecho a ser elegidos. Frente a Rousseau, tanto Tocqueville como Stuart Mill defienden la idea de que la única forma compatible con el Estado liberal es la democracia representativa y parlamentaria. La llamada democratización del Estado, si bien amplió el derecho al voto a más y más sectores sociales y multiplicó los órganos representativos, no implicó una modificación esencial de esa concepción liberal y representativa de la democracia.

La democracia representativa ha sido defendida siempre como una alternativa "viable" (Stuart Mill) y "eficiente" (Dahl) a la democracia directa o de asamblea. Las razones de fondo aducidas son el tamaño de la población llamada a reunirse y participar y la naturaleza de los problemas

que se deben tratar, que van más allá de lo que las pequeñas unidades de población pueden asumir. A pesar de ello, se reconoce que la democracia representativa tiene su "lado oscuro"[9], o un precio que tiene que pagar: el enorme poder discrecional sobre decisiones muy significativas que delegan los ciudadanos a sus representantes. Las élites representativas han de moverse en los límites institucionales y procedimentales que son propios de los regímenes democráticos, pero esos límites suelen ser amplios, y al no ser muy robustos ni constantes los mecanismos de control o de participación popular, 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 a través del refrendo electoral.

¿Qué cambios puede producir en ese escenario la aparición de las TIC? Si bien continúa sin ser posible que todos los ciudadanos de un país puedan encontrarse cara a cara, sí lo es que puedan comunicarse a distancia a través de las redes que ofrecen las TIC. Por tanto, con todas las cautelas necesarias, y siendo conscientes de que las formas de deliberación en una asamblea son distintas a las que se dan por teléfono o en un foro virtual, se podría pensar hasta qué punto empiezan a darse las condiciones para avanzar hacia formas de democracia electrónica, en la que sea posible acercarse a los viejos ideales rousseaunianos sin las cortapisas del tamaño del "demos" y buscando la eficiencia en la toma de decisiones.

Pero, ¿de qué democracia directa hablamos? No es necesario insistir en los problemas que genera una concepción de democracia directa de tipo referendario, basada en la instantaneidad de la toma de decisiones, sin mediaciones deliberativas ni institucionales. En un sugerente trabajo del magistrado de la Corte Constitucional italiana, Gustavo Zagrebelsky[10], se pone de relieve la falta de adecuación entre los presupuestos deliberativos de la democracia y la precipitación no exenta de demagogia que rodean referéndums del tipo "Barrabás o Jesucristo". La extensa literatura sobre democracia deliberativa muestra la importancia extrema que los procesos deliberativos y participativos tienen en una concepción plena de lo que es una democracia liberal. Por lo tanto, toda incorporación de las TIC a los procesos de toma de decisiones públicas debería tener en cuenta ese profundo carácter deliberativo de la democracia.

---

[9] Dahl, R.(1998): *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.

[10] Zagrebelsky, G. (1995): *Il «Crucifige!» e la democracia*. Turín: Einaudi.

Hasta ahora, las instituciones existentes han tendido a usar y a modelar las TIC como un mecanismo de reforzamiento de sus posiciones de poder. No es sorprendente, por tanto, que las instituciones políticas y democráticas hayan buscado la aplicación de las TIC a sus rutinas sin romper los paradigmas comunicacionales y de poder previos. En esta estrategia sí existe una recomposición de la correlación de fuerzas vigente, con una imprescindible recolocación de los partidos políticos como elemento clave de continuidad entre una y otra situación.

Ahora bien, es evidente que los partidos políticos deberían cambiar significativamente su actual forma de operar. Su trabajo se haría menos seguro y sus funciones y el tipo de reclutamiento que actualmente impulsan sería necesario que se modificaran sustantivamente. Los partidos políticos son hoy organismos o entidades relativamente cerradas y muy volcadas a la ocupación de espacios institucionales, predominando una visión centrada en la presencia mediática de los líderes que comunican constantemente los mensajes a los afiliados, los votantes, los simpatizantes y los ciudadanos en general. La labor de "cocina" se realiza de manera poco transparente, centrada en las élites, los cuadros políticos y la organización, junto con los intereses que se logran canalizar o representar. En un escenario así, el papel de las ideas, de la capacidad de convencer al entramado social próximo, sería esencial, reduciéndose en cambio el de la disciplina de partido o de la militancia organizada.

Al principio de este apartado afirmábamos que nos interesaba analizar cuál era la diferencia real que podía generar el uso de las TIC ante lo que se consideraban problemas o insuficiencias de los sistemas democráticos. Y decíamos que nuestras reflexiones no estaban exentas de normativismo, ya que, desde las premisas expuestas, nos interesa aquello que refuerce la democracia y amplíe sus espacios de participación cívica. Y todo ello se ha hecho tratando de llevar el debate al contexto europeo de democracias representativas y parlamentarias, con partidos políticos relativamente bien organizados, centralizados, con una fuerte presencia en la intermediación de intereses y con unas administraciones bien establecidas y notablemente jerarquizadas.

Indudablemente, ya no es posible hablar de renovación de la política ni de replanteamiento de las políticas sin incorporar internet y lo que significa, así como el gran cambio tecnológico que la era digital ha supuesto. Los instrumentos de las políticas, las vías de comunicación política…, deben necesariamente repensar sus rutinas y formas de proceder ante el alud de cambios tecnológicos que en poco tiempo han transformado nuestras vidas. Lo que hemos incorporado en este apartado es sólo una pequeña muestra del largo camino que queda por recorrer en este sentido.

4. ¿Sin conclusiones?

Tras este largo itinerario de reflexiones, argumentos y propuestas, ¿podemos llegar a alguna conclusión? Durante muchos años, siglos se podría decir, el género humano ha vivido sus problemas y conflictos con la notable seguridad que emanaba, por un lado, del orden instaurado por el Estado civil político y, por otro, de la capacidad de la ciencia de asegurar una mejora constante en sus capacidades descriptivas y prescriptivas. Desde el sistema político se lanzaba el mensaje de que todo aquello que acaecía en el territorio y en relación con la población objeto del poder soberano de las instituciones políticas tenía establecidas las reglas de funcionamiento según el orden normativo vigente, y que cualquier irregularidad o alteración de la norma sería resuelta desde la capacidad sancionadora y resolutoria del derecho vigente y la jurisprudencia del orden judicial establecido. Desde la ciencia, se reivindicaba la capacidad de trasladar al ámbito tecnológico sus constantes avances científicos, de tal manera que se iban multiplicando las posibilidades de desarrollo y de mejora de la calidad de vida de la humanidad. Y siempre quedaba el derecho para cerrar los conflictos no resueltos de una u otra manera.

La evolución del sistema político y de la producción científica incorporaron cambios y capearon conflictos y tensiones, pero, de manera simplificada, diríamos que su legitimidad llegó notablemente intacta a mediados del siglo XX. La Segunda Guerra Mundial marca un antes y un después en esta visión esquemática de lo que tratamos de rememorar. El bombardeo de Hiroshima plantea dudas sobre la relación entre progreso científico y progreso de la humanidad. Las graves contradicciones que alimentaron la sangrienta conflagración obligaron a replantear las formas de intervención de los poderes públicos en las interacciones y en las dinámicas civiles. El intervencionismo estatal quedaba justificado por la defensa de los intereses generales y por la necesidad de asegurar que los derechos proclamados en constituciones y leyes fueran después viables y realizables. No se trataba sólo de asegurar que todo se hiciera según la ley (principio de legalidad), sino que además era importante que se consiguiera que todos tuvieran un derecho efectivo, por ejemplo, a la educación o a la sanidad (principio de eficacia).

A finales de siglo XX y en los inicios del XXI se ha asistido a una explosión tal de cambios y transformaciones en las formas de vida, de producción y de relación entre personas y sociedades, y de sociedades y naciones entre sí, que no por causalidad ni por exceso de dramatismo se puede hablar de cambio de época. De transición entre el mundo de la sociedad industrial y, en Europa, del Estado de bienestar a un escenario del que aún podemos decir pocas cosas. Pero del que ya sabemos algunas. Es un escenario más globalizado, en el que ya no sirven como antes las lógi-

cas de Estado-nación ni las estructuras de relación procedentes de la Paz de Westfalia. En ese escenario disminuye la seguridad jurídica y aumenta la incertidumbre, ya que los problemas son globales e interfieren en los sistemas nacionales y jurídicos sometidos a las lógicas de la territorialidad. También el progreso científico, que sigue "descubriendo" nuevos y prometedores resultados, ha acabado incorporando la idea de la falsabilidad en su forma de proceder. Así, en su propia manera de operar parte de la hipótesis de que no trabaja con certezas, sino con probabilidades. Esto se traslada a los desarrollos técnicos subsiguientes, que ya no actúan en un campo de certezas, sino de fuertes incertidumbres.

Estamos en un escenario en el que aumenta la individualización, la heterogeneidad social, a pesar de que nunca como ahora el mundo ha estado más cerca entre sí. Las personas pueden vivir más tiempo, pueden gozar de más autonomía, pueden decidir más sus destinos. Pero, a la vez, esa batería de mayores oportunidades sigue siendo muy desigual. Las condiciones de partida son muy distintas. Crecen los riesgos y las vulnerabilidades, de la misma manera que se debilitan los entornos familiares y sociales que antes servían de soporte a la socialización y a la construcción de valores compartidos. No ha habido una fase histórica de la humanidad en la que la educación se haya extendido tanto como en la actualidad. Al mismo tiempo, la complejidad y los avances tecnológicos sitúan la barrera de la ciudadanía activa mucho más allá de la alfabetización. Está en juego no sólo la educación como palanca individual de progreso, situada en un momento vital determinado, sino que el reto es educarse a lo largo de toda la vida y hacerlo de manera coherente y coordinada con el entorno. Por otro lado, se empiezan a padecer los efectos de desvincular progreso y explotación de la naturaleza y de los recursos básicos. Hemos descubierto los límites estructurales del progreso. Esto nos obliga a replantear muchas de las formas de vida a las que nos hemos acostumbrado y que hemos definido o situado como apetecibles o deseables.

Todo se mueve a nuestro alrededor. Y vivimos con muchas más incertidumbres. ¿Cómo tomar decisiones individuales y colectivas sobre esta realidad movediza? ¿Cómo incorporar a esas decisiones las perspectivas y los efectos a largo plazo? La política, en su capacidad de gestionar de manera pacífica y consensuada la toma de decisiones que afectan a una comunidad, padece de manera directa ese conjunto de problemas y de cambios muy esquemáticamente resumidos en estas páginas finales. Pero, la política es el gran objetivo de este ensayo. El sistema político no funciona como debería. La política está en crisis. Los políticos acumulan agravios y reproches. La capacidad de los gobiernos (europeo, estatal, autonómico o local) se cuestiona cada día por asuntos que se originan muy lejos o sobre los que no tienen competencias directas, pero que a pesar de ello les explotan en sus caras y afectan directamente a sus ciudadanos. ¿Cómo re-

pensar la política, el gobierno en sus distintas esferas y sus instrumentos de acción: las políticas públicas?

Hemos tratado de responder parcialmente a esta pregunta a lo largo de las páginas anteriores. Los laberintos decisionales a los que se enfrentan los sistemas políticos en la actualidad no proceden tanto de la propia incapacidad de la forma de operar de la política y de las instituciones en que se despliega formalmente, sino más bien de la propia complejidad y falta de definición precisa y consensuada de los problemas con que se enfrenta. Agravado todo por los efectos de una globalización que nos hace interdependientes, sin establecer mecanismos de regulación y gobernanza a la altura de esa interdependencia. Las políticas que se derivan de esas instituciones, de las distintas esferas de gobierno, se ven afectadas por la rapidez con que se han movido y transformado los que serían sus objetivos de actuación (las personas, sus entornos, los problemas que les aquejan…) sin que hayan sido capaces de adaptarse a esa nueva realidad. Así, muchas de esas políticas resultan contradictorias, ineficaces o perfectamente prescindibles.

Nuestra propuesta ha sido repensar los problemas, examinar e integrar su complejidad en nuestros análisis para, desde esa reconsideración de los temas y desde esa aceptación de la complejidad no como obstáculo sino como condición, poder repensar la política y las políticas de respuesta. Proponemos profundizar en la democracia, acercar instituciones y problemas y, por tanto, reforzar la política de proximidad que representan los gobiernos locales, desmonopolizar las instituciones y hacerlas más permeables a las iniciativas sociales, e implicar a la ciudadanía en la resolución de problemas que no son de la política o de las instituciones, sino de todos.

Estamos seguros de que nuestras respuestas pueden parecer parciales, imperfectas o poco concretas. Pero están planteadas desde la búsqueda de un equilibrio entre la descripción analítica y la propuesta normativa. Hemos pretendido trabajar desde una lógica de realismo político, buscando salidas también realistas a los males que aquejan a nuestras democracias. Pero no hemos querido quedar atrapados por el pesimismo tradicional de aquellos "realistas" que ven en la democracia una forma no autoritaria de gobierno o que reducen el ideal democrático a una forma competitiva de escoger a nuestros gobernantes. Ser hoy realista puede, y debe querer decir, exigir a la democracia que incorpore a la ciudadanía a la resolución colectiva de los problemas comunes. Y esto implica no confundir política con instituciones, ni participación con elecciones. Sin duda, el debate sigue abierto. Nosotros nos comprometemos a seguir participando en el mismo.

Parte Segunda

LA OPINIÓN CIUDADANA SOBRE EL ESTADO AUTONÓMICO

El actual modelo autonómico que ordena la organización territorial del Estado ha consolidado la existencia y la preferencia por un sistema político territorial descentralizado. Por una parte, las tres décadas de desarrollo y funcionamiento del Estado autonómico han representado un incremento constante del poder político de las comunidades autónomas que, desde la segunda mitad de los años noventa, se ha unido a la equiparación de competencias entre ellas. El peso que han adquirido las instituciones autonómicas en la organización y funcionamiento del Estado se observa, por ejemplo, en el 35% del gasto público[1] que gestionan directamente, además, en áreas tan importantes como sanidad, educación y políticas activas de empleo. Dan trabajo a más de un millón de personas, que suponen un 50,4% de todos los empleados públicos (frente a tan sólo un 21,7% del gobierno central). A ello cabe añadir que las autoridades de las distintas comunidades autónomas han implementado más de 3.000 leyes y regulaciones[2], lo que las convierte en actores clave de las políticas públicas en España. Por tanto, cada vez más, los ciudadanos españoles son también ciudadanos de las comunidades autónomas que gestionan las políticas y proveen los servicios esenciales de bienestar en España.

Los ciudadanos han otorgado al Estado de las Autonomías un apoyo mayoritario y creciente[3]. Pero, a pesar de esta aparente consolidación del modelo autonómico, la última década se ha caracterizado por la persistencia del conflicto político, muy presente en la esfera pública, en torno a la forma territorial del Estado y el encaje de las identidades políticas y culturales de los españoles. Durante los últimos años se han producido reformas estatutarias en algunas comunidades autónomas, han tenido lugar cambios importantes en la suerte electoral de varios partidos nacionalistas

---

[1] Véase Gil-Ruiz, C. e Iglesias, J. (2007): "El gasto público en España en un contexto descentralizado", en *Presupuesto y gasto público*, 47, p. 185-206.

[2] Véase Ramió, C. y Salvador, M. (2002): "La configuración de las administraciones de las Comunidades Autónomas: entre la inercia y la innovación institucional", en Subirats, J. y Gallego, R. (eds.): *Veinte años de autonomías en España*. Madrid: CIS, p. 99-134.

[3] Esto ya se apreciaba en el capítulo "Crece la conciencia autonómica de los españoles", publicado en el *Informe España 1996* de la Fundación Encuentro (1997).

y regionalistas –en particular, la pérdida del control del gobierno autonómico por parte de partidos nacionalistas como el PNV y CiU– y se ha continuado avanzando en el proceso de descentralización de competencias, que ha conllevado cambios simultáneos en los mecanismos de financiación autonómica. Y todo ello se ha producido en el contexto de un modelo de funcionamiento del Estado autonómico que ha sido calificado de "regionalismo competitivo" (especialmente por Börzel)[4], es decir, un modelo competitivo en lo que hace referencia a las relaciones entre el centro y la periferia y de las autonomías entre sí. Por tanto, cabe preguntarse en qué medida el conflicto inherente al modelo actual de organización territorial del Estado es percibido por, y se reproduce en, la opinión pública española.

Como se ha dicho, las comunidades autónomas han ido ganando legitimidad de una manera constante hasta la fecha, pero, al mismo tiempo, persisten posiciones divergentes en la opinión pública respecto a si el grado de autonomía regional alcanzado es satisfactorio o bien hay que seguir aumentándolo. Este estado de opinión refleja que el actual modelo autonómico no es un modelo cerrado por lo que respecta a la opinión pública. Esto puede ser consecuencia de la propia indefinición institucional del Estado autonómico[5], y también resultado de la propia naturaleza de la competición partidista, con distintos subsistemas de partidos políticos que parecen incentivar ciertas dinámicas revisionistas. No obstante, la permanente división de opiniones se podría atribuir también a una cierta insatisfacción con el funcionamiento y los logros del sistema autonómico como modelo de organización territorial del Estado.

Obviamente, en este capítulo no se pueden descifrar todas las claves de los factores que pueden estar detrás de la constante presencia del debate sobre el modelo de Estado en la opinión pública, ya que se escapa de su objetivo. Ahora bien, sí creemos interesante conocer los factores explicativos que pudiesen dar un cierto sentido a la división que existe en la opinión pública respecto al modelo de organización territorial del Estado. Por ello, este análisis está orientado a explorar los elementos que favorecen y fomentan la presencia de este debate en la esfera pública.

Todo lo anterior hace necesario realizar un balance de la opinión pública de los españoles respecto al modelo autonómico, su funcionamiento y sus logros. Para ello, se analizan indicadores presentes en encuestas realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) a muestras autonómicas y nacionales.

---

[4] Börzel, T. (2002): *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.

[5] León, S. (2009): "¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable?", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 128, p. 57-87.

El punto de partida de este análisis es el capítulo "Crece la conciencia autonómica de los españoles" del *Informe España 1996*, en el que se apreciaba una general convergencia de la opinión pública hacia la aprobación del modelo autonómico, si bien también se detectaban ciertas "disfuncionalidades" del sistema autonómico con respecto a su funcionamiento y coste. Se trata, por una parte, de contrastar la vigencia actual de algunas de las conclusiones alcanzadas en dicho Informe y, por otra, de observar la evolución y la relación que pudiesen tener ciertas opiniones sobre las comunidades autónomas con la división esencial entre los españoles respecto al grado de autonomía deseable para el actual modelo autonómico. En particular, se estudiarán las opiniones referentes a la eficacia del sistema autonómico, la valoración de su funcionamiento y la percepción de los ciudadanos sobre la persistencia de los desequilibrios y conflictos territoriales. Este objetivo implica tener en cuenta también las preferencias de los ciudadanos respecto a las posibles reformas constitucionales con impacto sobre el funcionamiento del Estado autonómico, así como las valoraciones de las recientes reformas de los estatutos autonómicos. Además, es importante ampliar el estudio incorporando las opiniones y valoraciones sobre la igualdad en los servicios que ofrecen las Administraciones Públicas, así como la atribución de responsabilidades políticas que los ciudadanos realizan de las políticas y prestaciones provenientes de las diversas administraciones del Estado.

1. Legitimidad y eficacia del Estado de las Autonomías

¿Se ha mantenido, incrementado o disminuido la preferencia de los españoles por el Estado de las Autonomías, como forma de organización territorial del Estado, a lo largo de este período? ¿Creen que el Estado autonómico ha resultado eficaz para lograr los objetivos que lo impulsaron? ¿Piensan los españoles que el Estado autonómico ha servido para reducir los desequilibrios regionales? ¿Y para mejorar la convivencia entre ellos? ¿Se ha incrementado, mantenido o disminuido la percepción de eficacia del Estado autonómico a lo largo de estos años? A todas estas cuestiones se trata de ofrecer respuesta en esta primera parte donde se explora la relación existente entre las percepciones de eficacia del Estado de las Autonomías y el grado de legitimidad con que cuenta el actual modelo autonómico.

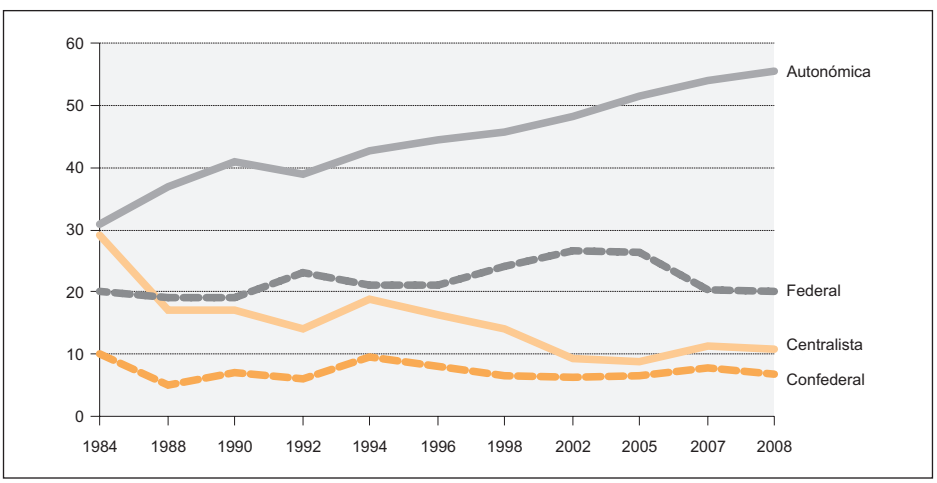
1.1 Los niveles de legitimidad y su evolución

La legitimidad del modelo de organización territorial del Estado puede observarse en el apoyo que prestan los ciudadanos al modelo vigente

frente a otras posibles alternativas. Como en investigaciones precedentes[6], el indicador sobre la preferencia por la forma de organización territorial del Estado, presente en los estudios del CIS sobre la cuestión autonómica, sirve para observar el grado de legitimidad del que goza el Estado de las Autonomías. Lo primero que se constata, tras analizar los niveles de apoyo y la evolución de las preferencias de los españoles por las distintas formas de organización territorial del Estado (gráfico 1), es la creciente preferencia por el actual Estado autonómico: en 1976, un 39% de los españoles era favorable a la autonomía frente al 46% que defendía el modelo centralista[7]. Además, este porcentaje ha aumentado especialmente en los últimos años hasta alcanzar un 56% en 2008, lo que supone un incremento de diez puntos porcentuales en la última década y de veinte en los últimos veinte años.

Así, se puede afirmar que el actual modelo autonómico no sólo cuenta con un apoyo mayoritario entre los españoles, sino que éste ha ido en

Gráfico 1 – "Le voy a presentar ahora algunas fórmulas alternativas sobre la organización del Estado en España. Dígame, por favor, ¿cuál prefiere Ud.?". En porcentaje. 1984-2008



Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1984): *Estudio 1.441: VI Aniversario de la Constitución;* CIS (1988): *Estudio 1.773: Barómetro*; CIS (1990): *Estudio 1.908: XII Aniversario de la Constitución*; CIS (1992): *Estudios 2.025 a 2.041: Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas*; CIS (1994): *Estudio 2.123: Estereotipos regionales*; CIS (1996): *Estudio 2.228: Conciencia nacional y regional*; CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II*; CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico*; CIS (2007): *Estudio 2.667: La identidad nacional de España*; y CIS (2008): *Estudio 2.757: Postelectoral elecciones generales y autonómicas de Andalucía 2008. Panel 2ª Fase.*

---

[6] Montero, J. R. y Torcal, M. (1990): "Autonomías y Comunidades Autónomas en España: preferencias, dimensiones y orientaciones políticas", en *Revista de Estudios Políticos*, 70, p. 33-91.

[7] Fundación FOESSA (1981): *Informe sociológico sobre el cambio político en España (1975-1981)*. Madrid: Euroamérica.

claro e ininterrumpido ascenso en detrimento del modelo centralista (un Estado con un único gobierno central sin autonomías), especialmente en la primera década, y del modelo federal en la segunda (un Estado donde las comunidades autónomas tengan mayor autonomía que en la actualidad). La preferencia por un modelo confederal (un modelo de Estado donde se reconociese a las autonomías la posibilidad de convertirse en naciones independientes) apenas ha descendido en todos estos años.

Por tanto, el elemento sustantivo de las diferencias con respecto a la legitimidad del modelo actual del Estado de las Autonomías parece haber estado centrado en torno a la expansión o no del actual modelo hacia una fórmula federal, pero siempre con un apoyo al modelo autonómico frente al centralista en la década de los años ochenta, y frente al modelo federal en una segunda etapa.

La evolución de los apoyos hacia la forma de organización territorial del Estado expresa las transformaciones producidas en la dimensión del conflicto territorial en España, trasladándose desde un conflicto radial (centro-periferia) a uno interterritorial[8]. De este modo, se podría decir que en España, excepto ciertas posiciones extremas, se ha producido una cierta convergencia de preferencias hacia el actual modelo autonómico en detrimento del modelo centralista, primero, y del federal, después. Ahora bien, el grado de desarrollo del modelo vigente parece persistir como elemento de discordia.

El actual modelo autonómico no es un modelo cerrado. Por el contrario, sigue siendo objeto de un debate político constante. Esto responde, por una parte, a la propia indefinición institucional que propicia un sistema inestable[9], alimentado también por la propia naturaleza de la competición partidista, así como por la presencia de distintos subsistemas de partidos que parecen incentivar ciertas dinámicas revisionistas[10]. Por otra parte, asimismo, podría ser consecuencia, como acabamos de observar, de la existencia de una opinión pública aún discrepante en torno a la necesidad de aumentar o no el grado de autonomía del actual modelo.

Aunque no puede abordarse el conjunto de los factores explicativos de este debate público sobre el modelo de Estado en este estudio, porque

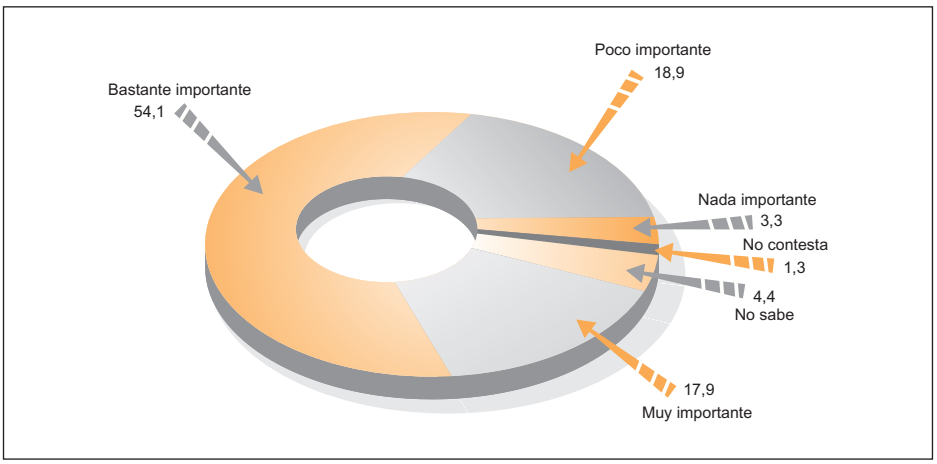
---

[8] Fundación Encuentro (1997), p. 494-495.

[9] Aja, E. (1999): *El Estado Autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza.

[10] Conviene recordar la observación de Luis Moreno de que "aún no se han interiorizado plenamente en la cultura política de los españoles los valores inherentes a la coexistencia territorial de instituciones políticas regidas por diferentes partidos o formaciones, o con intereses políticos dispares". A lo que añadía que "subsiste, en suma, una cierta confusión entre ideologías y políticas públicas que entorpece la cabal percepción de la vida política por parte de los ciudadanos españoles". Véase Moreno, L. (1997): *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI, p. 104-105.

Gráfico 2 – "¿Y este debate es para Ud., personalmente nada, poco, bastante o muy importante?". En porcentaje. 2008



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2008): *Estudio 2.757: Postelectoral elecciones generales y autonómicas de Andalucía 2008. Panel 2ª Fase.*

transciende su objetivo, vamos a explorar algunos factores que pudiesen estar detrás de esta división en la opinión pública en lo que hace referencia a la necesidad de expandir el grado de autonomía del modelo actual. ¿A qué condiciones responde y qué factores favorecen y fomentan la presencia de este debate en la esfera pública? No en vano, como puede verse en el gráfico 2, un 72% de los españoles consideraba en 2008 que el debate sobre el modelo territorial del Estado era muy o bastante importante. Aunque en Cataluña y País Vasco este porcentaje alcanzaba el 77%, cifra un poco por encima de la media estatal y algo superior a la de otras comunidades autónomas, puede afirmarse que la gran importancia concedida a este debate no constituye un signo distintivo de ninguna de las comunidades autónomas (tabla 1).

Esta importancia otorgada al debate sobre el modelo de Estado choca a primera vista con la creciente legitimidad del actual modelo autonómico, si bien podría ser consecuencia de las diferencias que persisten sobre su grado de desarrollo. En el País Vasco, el apoyo al modelo autonómico sigue siendo algo menor, y además con una mayor división sobre su grado de desarrollo (tabla 2). La opinión pública se divide en tres sectores de una fuerza pareja: un tercio a favor del modelo vigente, un tercio a favor de un modelo autonómico con revisiones al alza o de tipo federal y casi un tercio a favor de la independencia (posición que ha crecido en los últimos años, reflejando una creciente polarización de la opinión pública). Algo parecido ocurre en Cataluña, donde la distribución de la opinión pública parece cuestionar, al menos hasta 2005, el modelo autonómico actual: un 42% en 2002 y un 48% en 2005 defiende el modelo autonómico, pero con grandes reformas, algo que no ocurría en 1998.

Tabla 1 – Importancia del debate sobre la fórmula de organización territorial del Estado en España por comunidades autónomas. En porcentaje. 2008

	Bastante y muy importante	Nada y poco importante	NS/NC	Total
La Rioja	91,9	8,1	0,0	100
Aragón	79,1	12,5	8,4	100
Cataluña	77,2	21,5	1,3	100
País Vasco	77,2	19,2	3,7	100
Andalucía	74,8	18,4	6,8	100
Asturias	74,2	15,6	10,2	100
Galicia	72,8	23,3	3,9	100
Baleares	72,7	23,8	3,5	100
Cantabria	71,7	19,2	9,1	100
Madrid	71,7	21,7	6,7	100
Extremadura	69,8	18,1	12,1	100
C. Valenciana	69,3	27,6	3,1	100
Castilla y León	68,3	26,4	5,3	100
Canarias	67,4	29,5	3,1	100
Castilla-La Mancha	62,0	28,1	9,9	100
Navarra	57,3	32,0	10,7	100
Murcia	52,6	24,7	22,6	100
Total	**72,0**	**22,3**	**5,7**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2008): *Estudio 2.757: Postelectoral elecciones generales y autonómicas de Andalucía 2008. Panel 2ª Fase.*

Tabla 2 – "Le voy a presentar ahora algunas fórmulas alternativas de organización del Estado en España. Dígame, por favor, ¿con cuál está Ud. más de acuerdo?". En Cataluña y País Vasco. En porcentaje. 1998-2005

	Cataluña			País Vasco		
	1998	2002	2005	1998	2002	2005
Un Estado con un único gobierno central sin autonomías	9,7	6,9	4,5	3,3	1,9	2,3
Un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad	40,8	27,5	23,5	30,3	30,1	25,7
Un Estado en el que las comunidades autónomas tengan mayor autonomía que en la actualidad	27,1	42,0	48,0	34,8	27,3	33,7
Un Estado en que se reconociese a las autonomías la posibilidad de convertirse en naciones independientes	18,8	17,4	20,7	19,0	22,5	29,2
No sabe	3,4	5,5	3,0	9,3	13,6	6,3
No contesta	0,2	0,7	0,3	3,3	4,7	3,0
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I;* CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II*; y CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

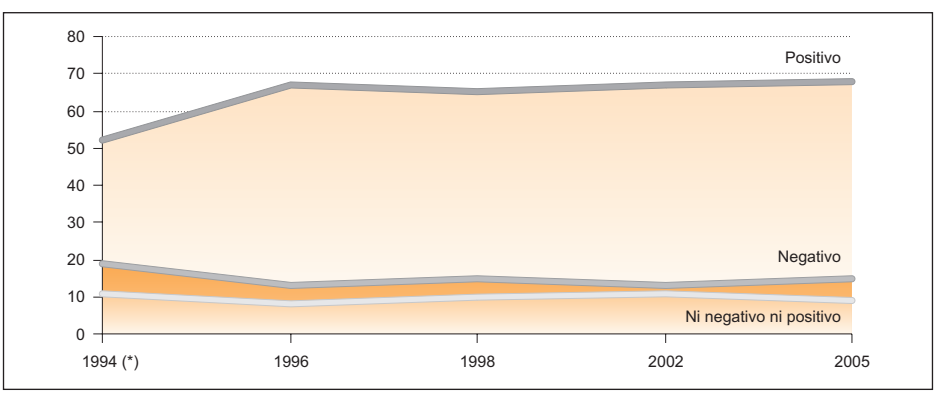
Así, el modelo autonómico actual, a la espera de valorar el efecto que pudiesen haber tenido las recientes reformas estatutarias, parece contar con una mayor aceptación entre los españoles como forma territorial del Estado, si bien, como ocurre en Cataluña y en el País Vasco, este apoyo parece estar más condicionado a las ampliaciones del actual marco jurídico.

1.2 Legitimidad y eficacia del modelo autonómico: ¿hay relación?

Se podría dar el caso de que los españoles apoyasen en sentido abstracto (es decir, diesen apoyo difuso o legitimidad) al proceso de descentralización iniciado en los años ochenta, pero al mismo tiempo estuviesen descontentos con el desarrollo actual del mismo, favoreciendo el debate sobre la necesidad de una mayor profundización del modelo autonómico y haciendo que consideren de una gran importancia la discusión sobre este asunto.

Entonces, ¿pueden atribuirse las diferencias sobre el grado de profundización del modelo autonómico y la centralidad concedida al debate del modelo del Estado a la percepción de un cierto fracaso en su configuración y desarrollo? Parece que no es éste el caso, ya que una gran mayoría (65%-68%) considera positivo la creación y desarrollo de las comunidades autónomas para España, una opinión que casi no se ha alterado desde 1996 hasta 2005 (gráfico 3). Incluso el aumento que se observa en 1996 respecto a 1994 podría ser simplemente consecuencia de que en ese año la pregunta se formuló de un modo diferente con categorías distintas.

Gráfico 3 – "¿Cree Ud. que, en general, la creación y desarrollo de las comunidades autónomas ha sido para España algo más bien positivo o más bien negativo?". En porcentaje. 1994-2005



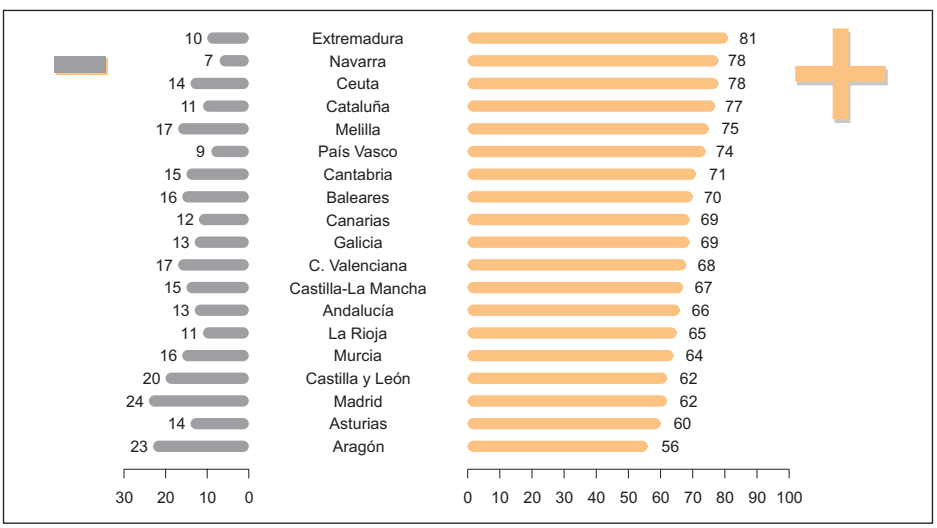
Nota: Se omiten las categorías de no respuesta. (*) La formulación de la pregunta se hizo en términos de "cosa buena" o "cosa mala".

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1994): *Estudio 2.118: Barómetro*; CIS (1996): *Estudio 2.211: Barómetro*; CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II*; y CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

Como se observa en el gráfico 4, la valoración de los ciudadanos en cuanto a la creación y desarrollo de las comunidades autónomas es muy positiva en todas las autonomías, incluso en aquellas históricas en donde podría pensarse que dicho modelo pudiese ser más cuestionado. En el País Vasco, un 74% lo considera algo positivo, lo mismo que el 77% en Cataluña. En Aragón y Asturias se registran los porcentajes más bajos en cuanto a la valoración positiva con un 56% y un 60%, respectivamente, si bien siempre muy superior a la negativa. Madrid presenta la valoración más negativa, con un 24%.

Esta conclusión se reafirma al observar la relación entre estas dos variables que aparece en la tabla 3. Según estos datos, no hay diferencias cuando se valora que la creación y desarrollo de las comunidades autónomas ha sido para España algo más bien positivo entre aquellos que prefieren el modelo actual (80,8%) y los que defienden una profundización del modelo autonómico (84,6%). Incluso aquellos que abogan por un posible modelo confederal piensan que el desarrollo del modelo autonómico vigente ha sido beneficioso. Por tanto, excepto para los españoles que prefieren un modelo de Estado centralizado sin autonomías, que mayoritariamente manifiestan una valoración negativa sobre la creación y desarrollo de las comunidades autónomas para España, el resto de los españoles comparten ampliamente una valoración positiva sobre el proceso de descentralización política territorial en el país.

Gráfico 4 – "¿Cree Ud. que, en general, la creación y desarrollo de las comunidades autónomas ha sido para España algo más bien positivo o más bien negativo?". Por comunidades autónomas. En porcentaje. 2005



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

Tabla 3 – Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y la creación y desarrollo del Estado autonómico. En porcentaje. 2002

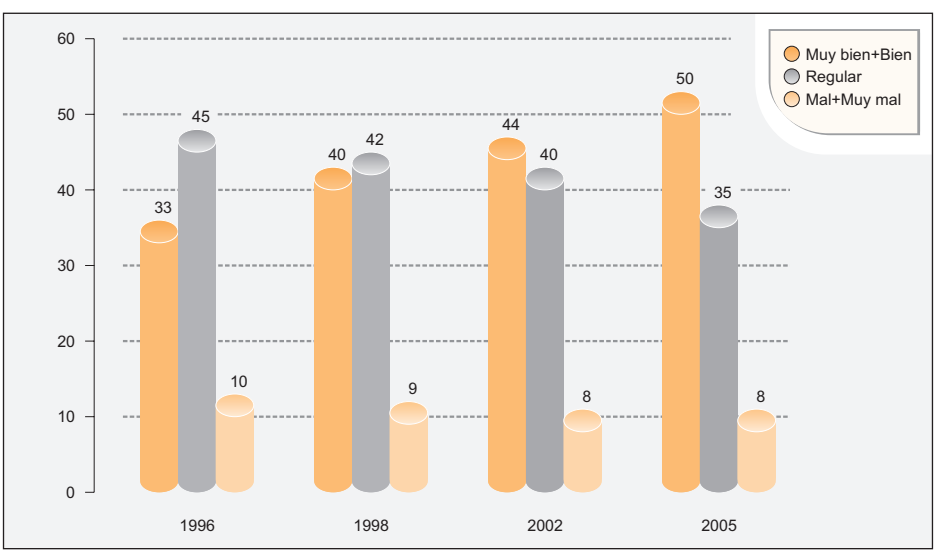
	Total	Preferencia por la forma de organización territorial del Estado			
		Un Estado con un único gobierno central sin autonomías	Un Estado con CCAA como ahora	Un Estado donde las CCAA tengan más autonomía	Un Estado donde las CCAA pudieran ser independientes
Total		**9,2**	**48,1**	**26,5**	**6,3**
La creación y desarrollo de las comunidades autónomas ha sido para España algo...					
Más bien positivo	67,4	14,6	80,8	84,6	78,8
Más bien negativo	12,6	71,2	6,5	8,1	14,6
Ni positivo ni negativo	10,8	14,2	12,7	7,3	6,7

Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II.*

Podría argumentarse también que la percepción y valoración de los ciudadanos respecto al funcionamiento efectivo del Estado autonómico podría estar tras la centralidad de la discusión del modelo autonómico. Respecto a su funcionamiento, a partir de 2002, una mayoría considera que ha sido bueno; el mayor porcentaje se alcanza en 2005 con un 50%, frente al 35% que creía que había sido simplemente regular y un 8% que lo valora-

Gráfico 5 – "Y, en conjunto, ¿cómo diría Ud. que ha funcionado durante estos años la organización del Estado en comunidades autónomas: muy bien, bien, regular, mal o muy mal?". En porcentaje. 1996-2005



Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1996): *Estudio 2.211: Barómetro*; CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II*; y CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

Tabla 4 – "Y, en conjunto, ¿cómo diría Ud. que ha funcionado durante estos años la organización del Estado en comunidades autónomas: muy bien, bien, regular, mal o muy mal?". En Cataluña y País Vasco. En porcentaje. 1998-2005

	Cataluña			País Vasco		
	1998	**2002**	**2005**	**1998**	**2002**	**2005**
Muy bien	2,3	1,0	4,6	1,6	5,5	9,7
Bien	45,5	44,0	47,5	38,2	50,6	49,8
Regular	39,8	42,1	34,3	42,7	27,1	22,7
Mal	5,9	7,9	9,7	7,3	6,6	6,3
Muy mal	0,6	1,0	1,3	0,9	1,0	1,6
No sabe	5,4	4,0	2,6	8,3	6,9	8,5
No contesta	0,4	–	–	1,0	2,2	1,4
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I;* CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II*; y CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

ba como malo (gráfico 5). Además, el resultado es fruto de un proceso gradual y continuo de incremento de la valoración positiva desde 1996.

Esta pauta se observa también con la misma intensidad y dirección en Cataluña y el País Vasco, donde existe una valoración muy positiva (tabla 4). En Cataluña, el porcentaje de la población que lo consideraba muy bueno o bueno era de un 45% para 2002 y de un 52,1% para 2005. En el País Vasco, las cifras se sitúan en un 56,1% para 2002 y un 59,5% para 2005.

Por último, esta radiografía respecto a la valoración positiva del actual modelo autonómico vuelve a observarse en la tabla 5, que muestra el grado de satisfacción general con el funcionamiento de las comunidades autónomas. Se puede apreciar no sólo el alto nivel de satisfacción, sino también que la misma ha experimentado un aumento importante desde

Tabla 5 – "Y más en concreto, ¿en qué medida: mucho, bastante, poco o nada, está Ud. satisfecho con el funcionamiento de su comunidad autónoma?". En porcentaje. 1992-2002

	1992	**1998**	**2002**
Mucho	1,4	3,3	3,4
Bastante	32,2	48,7	50,8
Poco	42,4	33,9	34,2
Nada	10,0	5,8	5,1
No sabe	11,8	7,5	5,8
No contesta	2,1	0,8	0,8
Total	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1992): *Estudios 2.025 a 2.041: Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas*; CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; y CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II.*

Tabla 6 – Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y la valoración del funcionamiento del Estado autonómico. En porcentaje. 2002

	Total	Preferencia por la forma de organización territorial del Estado			
		Un Estado con un único gobierno central sin autonomías	Un Estado con CCAA como ahora	Un Estado donde las CCAA tengan más autonomía	Un Estado donde las CCAA pudieran ser independientes
Total		**9,2**	**48,1**	**26,5**	**6,3**
Valoración del funcionamiento del Estado autonómico durante estos años					
Bien y Muy bien	43,6	14,8	56,3	46,9	35,8
Regular	40,4	51,7	40,2	46,0	48,1
Mal y Muy mal	7,8	33,5	3,5	7,1	16,1
Total		**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II.*

1992, pasando de un 33,6% que declaraba estar muy o bastante satisfecho en esa fecha a un 54,2% que opinaba lo mismo en 2002.

Por tanto, no existe relación entre la valoración que hacen los ciudadanos del funcionamiento del Estado autonómico y el grado de satisfacción con el funcionamiento de su comunidad, por una parte, y sus preferencias sobre la forma de organización territorial del Estado, por otra. Esto se vuelve a evidenciar en las tablas 6 y 7, que presentan la relación de estas dos variables con la legitimidad concedida al actual modelo de descentralización del Estado. Como puede apreciarse, la valoración del funcionamiento del Estado de las Autonomías y el grado de satisfacción que

Tabla 7 – Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y la satisfacción con el funcionamiento de su comunidad autónoma. En porcentaje. 2002

	Total	Preferencia por la forma de organización territorial del Estado			
		Un Estado con un único gobierno central sin autonomías	Un Estado con CCAA como ahora	Un Estado donde las CCAA tengan más autonomía	Un Estado donde las CCAA pudieran ser independientes
Total		**9,2**	**48,1**	**26,5**	**6,3**
Satisfacción					
Mucho	3,4	1,5	3,6	3,7	8,0
Bastante	50,8	28,9	61,8	52,0	47,3
Poco	34,2	50,7	32,0	39,9	35,4
Nada	5,1	18,9	2,6	4,4	9,2
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II.*

genera el modelo actual es alta tanto para los que defienden el actual modelo, como para aquellos que están a favor de un modelo autonómico con más autonomía. Así pensaban el 56,3% de los encuestados que se decantaba por un modelo como el vigente y el 46,9% de los que preferían un Estado más federal. La misma pauta se observa en el grado de satisfacción con el funcionamiento de la comunidad autónoma, ya que el porcentaje de muy o bastante satisfechos es muy semejante en ambas categorías (65,4% y 55,7%, respectivamente).

En definitiva, parece existir una nula o muy débil correspondencia entre la centralidad concedida por los españoles al debate del modelo de Estado y el grado de disenso en torno al mismo, por un lado, y la valoración de su creación, desarrollo y funcionamiento, por el otro.

1.3 Relación entre la legitimidad y los logros del modelo

A la hora de buscar las razones que subyacen al debate del modelo autonómico se podría argumentar que la evaluación de los objetivos logrados por el modelo estaría detrás de la importancia concedida por la ciudadanía al mismo. Sin embargo, la tabla 8 muestra que el balance es mucho más positivo que negativo en la mayoría de los objetivos propuestos, especialmente en lo que hace referencia al acercamiento de la gestión a los ciudadanos y a la mejora en la atención a los problemas de cada autonomía. Esta valoración no sólo es positiva, sino que ha aumentado de modo significativo desde 1992.

Tabla 8 – Evolución del grado de acuerdo con distintas frases sobre la contribución del desarrollo autonómico. En porcentaje. 1992-2005

	Ha contribuido a acercar la gestión de los asuntos a los ciudadanos		Ha servido para atender mejor los problemas de cada comunidad		Ha contribuido a una mejor convivencia entre las distintas regiones y nacionalidades		Ha contribuido al desarrollo de los separatismos	
	Acuerdo	Desacuerdo	Acuerdo	Desacuerdo	Acuerdo	Desacuerdo	Acuerdo	Desacuerdo
1992	46,0	24,0	50,0	21,0	38,0	29,0	38,0	29,0
1994	53,5	24,3	60,2	19,3	36,5	41,0	–	–
1996	61,0	18,9	68,6	14,6	44,9	33,0	40,1	37,6
1998 (*)	55,3	16,0	–	–	34,3	29,8	42,2	27,4
2002 (*)	56,6	15,6	–	–	36,3	30,0	37,5	30,7
2005 (*)	59,1	15,7	–	–	37,5	32,3	42,4	30,9

Nota: Se han omitido las categorías de no respuesta. (*) Se ha omitido la categoría intermedia, "ni de acuerdo ni en desacuerdo".

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1992): *Estudios 2.025 a 2.041: Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas*; CIS (1994): *Estudio 2.118: Barómetro*; CIS (1996): *Estudio 2.211: Barómetro*; CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I;* CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II*; y CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico*.

Sin embargo, una postura más dividida, sin ser abiertamente negativa, aparece al valorar su contribución a la mejora en la convivencia de las distintas regiones y nacionalidades, ya que solamente algo más de un tercio declara estar conforme con esta postura, porcentaje que casi no varía desde 1992. Lo mismo ocurre con el ítem sobre su contribución al desarrollo de los separatismos. En este caso, un 30,9% está en desacuerdo con dicha afirmación, frente al 42,4% de los entrevistados que declara estar conforme. Esta opinión podría estar detrás de algunos elementos del debate sobre la ampliación de autonomía del modelo actual.

Para comprobarlo se muestra en la tabla 9 la relación entre esta variable sobre el desarrollo de los separatismos y el apoyo a los distintos modelos de Estado. En este caso, a diferencia de otros aspectos, se aprecia que los que defienden el actual modelo son quienes en mayor medida piensan (obviamente, con excepción de los que prefieren un modelo de Estado centralizado) que la llamada "España de las Autonomías" ha contribuido al desarrollo de los separatismos (54,4%). Este porcentaje disminuye al 37,8% entre quienes defienden el actual modelo pero con mayor autonomía. La relación, por tanto, tiene una cierta magnitud, pero no hay que olvidar que la actual fisonomía del debate y el impulso del mismo proceden de aquellos que desean una mayor autonomía, no de los que prefieren el actual statu quo. Por tanto, esta variable explicaría parcialmente el mayor deseo de autonomía y su resistencia a la misma, pero no la constante dinámica revisionista que marca la agenda de dicha discusión.

Otro elemento en donde la importancia concedida al debate del modelo autonómico puede tener su caldo de cultivo es la percepción de las diferencias interregionales en la distribución de la riqueza en España. Una

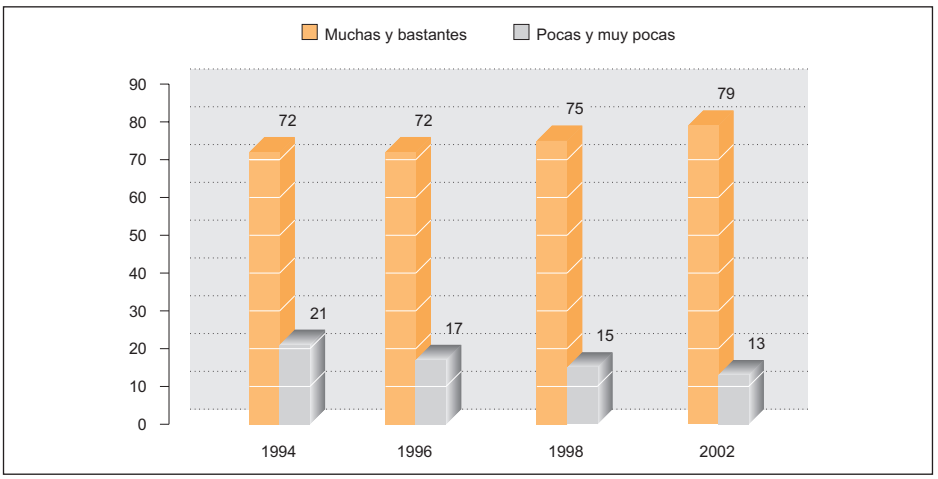
Tabla 9 – Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y el grado de acuerdo con la frase "Han contribuido al desarrollo de los separatismos". En porcentaje. 2005

		Preferencia por la forma de organización territorial del Estado			
	Total	**Un Estado con un único gobierno central sin autonomías**	**Un Estado con CCAA como ahora**	**Un Estado donde las CCAA tengan más autonomía**	**Un Estado donde las CCAA pudieran ser independientes**
Total		**9,2**	**48,1**	**26,5**	**6,3**
Han contribuido al desarrollo de los separatismos					
Muy/Bastante de acuerdo	42,4	83,8	54,4	37,8	27,9
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	10,7	4,5	14,8	11,6	13,6
Muy/Bastante en desacuerdo	30,9	11,7	30,8	50,6	58,5
Total		**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

Gráfico 6 – "¿Piensa Ud. que actualmente existen muchas, bastantes, pocas o muy pocas diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas regiones de España?". En porcentaje. 1994-2002



Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1994): *Estudio 2.123: Estereotipos regionales*; CIS (1996): *Estudio 2.211: Barómetro*; CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; y CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II*.

amplia mayoría de los ciudadanos declara que existen muchas o bastantes diferencias con respecto a la riqueza y la prosperidad entre las distintas comunidades autónomas (gráfico 6). Además, esta opinión ha aumentado a lo largo de los años, como ya se apreció en el *Informe España 1996*[11]. Y ello pese al evidente recorte de estas diferencias interregionales que se ha producido en estos años en España.

Esta percepción se observa también en proporciones semejantes en Cataluña, 73,7% en 1998 y 77,9% en 2002 (tabla 10). Sin embargo, esta afirmación sólo es compartida por el 52,9% de los vascos en 1998 y el 65,4% en 2002.

Esta valoración más negativa sobre los resultados del modelo autonómico en este apartado puede apreciarse mejor con la pregunta sobre si el actual modelo ha contribuido a aumentar o disminuir estas diferencias. Como evidencia el gráfico 7, más de un tercio de los españoles piensa que el actual modelo ha contribuido a aumentar las diferencias, porcentaje que llegó al 39% en 1998. En ese mismo año se produjo un descenso importante de los que opinaban que el Estado de las Autonomías había ayudado a reducir las diferencias, aunque remontó en 2002. Además, aunque de impacto menor, es importante destacar el aumento lineal de aquellos que afir-

[11] Fundación Encuentro (1997).

Tabla 10 – "¿Piensa Ud. que actualmente existen muchas, bastantes, pocas o muy pocas diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas regiones de España?". En Cataluña y País Vasco. En porcentaje. 1998-2002

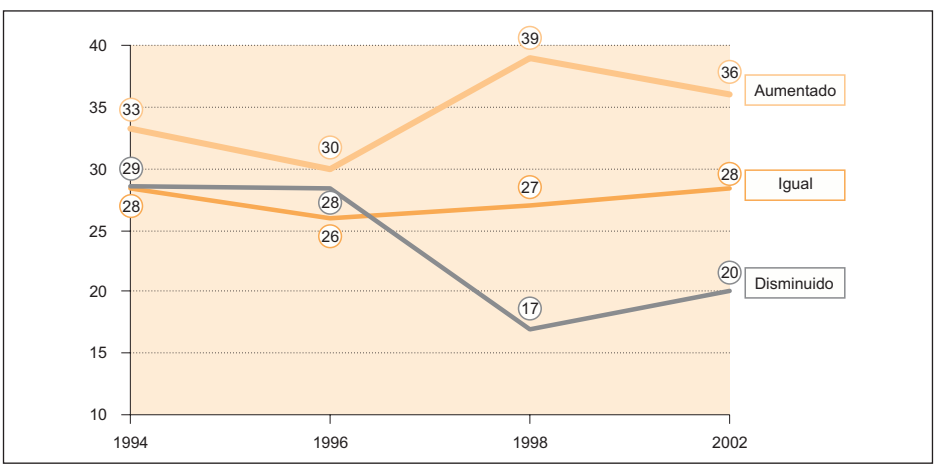
	Cataluña		País Vasco	
	1998	2002	1998	2002
Muchas	17,9	30,0	11,1	12,4
Bastantes	55,8	47,9	41,8	53,0
Pocas	16,6	14,4	32,1	20,0
Muy pocas	2,3	0,9	2,6	1,9
No sabe	6,9	6,6	12,1	11,1
No contesta	0,5	0,1	0,3	1,6
Total	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; y CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II.*

maban que el modelo actual ha dejado las cosas igual en lo que respecta a la distribución interterritorial de la riqueza.

En Cataluña, la opinión de los entrevistados se asemeja bastante a lo observado en el resto del territorio estatal, incluida la leve mejora producida entre 1998 y 2002 (tabla 11). La distribución de estas opiniones en el País Vasco era mucho más positiva en 1998, produciéndose un deterioro importante en 2002, una pauta contraria a lo observado en el resto de las comunidades autónomas.

Gráfico 7 – "En su opinión, desde que existen las comunidades autónomas, las diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas regiones de España, ¿han tendido más bien a aumentar, más bien a disminuir o han permanecido más o menos iguales?". En porcentaje. 1994-2002



Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1994): *Estudio 2.123: Estereotipos regionales*; CIS (1996): *Estudio 2.211: Barómetro*; CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; y CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II.*

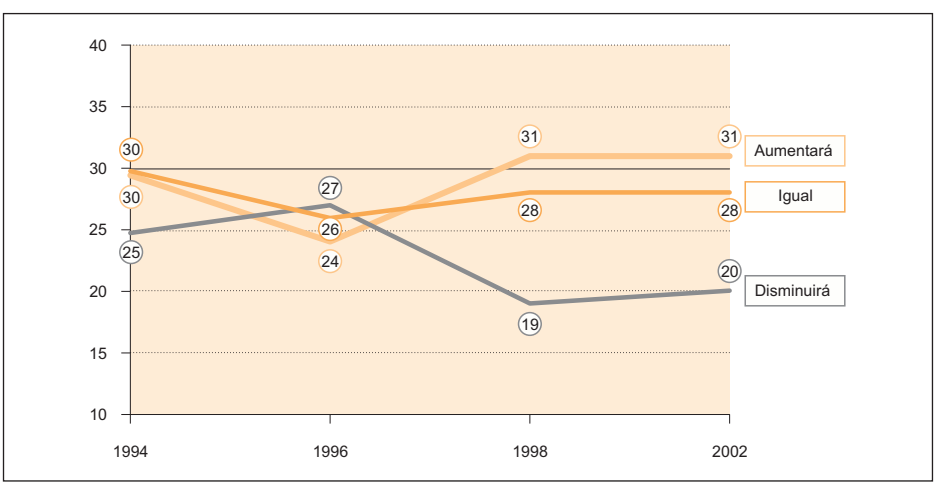
Tabla 11 – "En su opinión, desde que existen las comunidades autónomas, las diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas regiones de España, ¿han tendido más bien a aumentar, más bien a disminuir o han permanecido más o menos iguales?". En Cataluña y País Vasco. En porcentaje. 1998-2002

	Cataluña		País Vasco	
	1998	**2002**	**1998**	**2002**
Han tendido a aumentar	33,1	27,2	15,9	36,1
Han tendido a disminuir	19,6	23,6	32,9	23,0
Han permanecido igual	33,9	33,2	27,5	20,9
No sabe	13,1	15,3	23,5	18,3
No contesta	0,5	0,7	0,2	1,7
Total	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; y CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II.*

Finalmente, las respuestas son negativas cuando se pregunta sobre si estas diferencias aumentarán o disminuirán en el futuro. Desde 1998, un tercio de los españoles considera que estas diferencias aumentarán, frente a un escaso 20% que afirma lo contrario y un 28% que cree que seguirán igual (gráfico 8).

Gráfico 8 – "Y durante los próximos años, ¿cree Ud. que las diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas comunidades autónomas tenderán más bien a aumentar, más bien a disminuir o permanecerán más o menos igual que en la actualidad?". En porcentaje. 1994-2002



Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1994): *Estudio 2.123: Estereotipos regionales*; CIS (1996): *Estudio 2.211: Barómetro*; CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; y CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II.*

No se analizan en este capítulo las razones respecto a la distribución y evolución de las opiniones de los españoles sobre los logros del modelo autonómico en cuanto a las desigualdades interterritoriales. No obstante, no podemos dejar de reseñar que los estudios realizados sobre integración económica regional en España y, en general, sobre las desigualdades económicas regionales, coinciden en subrayar que en las últimas cuatro décadas se ha producido un fuerte proceso de convergencia en la distribución de la renta media per cápita de las distintas regiones españolas[12]. Sin embargo, esta convergencia en renta no ha sido paralela a una convergencia del PIB per cápita, lo que significa que las regiones pobres se han convertido en receptoras permanentes de transferencias. Estas transferencias han hecho posible una política regional de inversión pública que, en algunas autonomías relativamente pobres, como Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, ha presentado efectos regionales positivos.

En lo esencial, las comunidades autónomas han mantenido diferencias importantes en su composición sectorial. T. García-Milá y R. Marimón observan que, tomando como referencia la ocupación en 1980, mientras Galicia o Extremadura tenían alrededor del 40% de su población ocupada en el sector agrario, en la Comunidad de Madrid representaba un 1,5%, y en Cataluña y en el País Vasco ascendía al 6,5%[13]. En la actualidad, las diferencias persisten, aunque son menores. E. Fuentes Quintana coincide en que, si bien es cierto que persiste el desequilibrio económico entre las comunidades autónomas en lo referente a la capacidad de producción de riqueza, también lo es que en los últimos años han disminuido las distancias entre territorios en cuanto a capacidad de consumo final de las familias[14].

Por lo tanto, puede decirse que el aumento observado en la opinión pública respecto de la distribución de la riqueza entre comunidades autónomas no deja de ser sorprendente dado que a la persistencia de los desequilibrios económicos regionales en lo referente a la capacidad de producción de riqueza hay que unirle la indudable convergencia de los niveles de renta per cápita (que tiende a igualar la capacidad de consumo de los ciudadanos de las distintas comunidades autónomas).

---

[12] Véanse a este respecto las investigaciones de Domínguez Martín, R. (2002): *La riqueza de las regiones. Las desigualdades económicas regionales en España, 1700-2000*. Madrid: Alianza; Marimón, R. (ed.) (1996): *La economía española: una visión diferente*. Barcelona: Bosch Editorial; Fuentes Quintana, E. (1994): *Hacia una vertebración definitiva del Estado*. Valladolid: Cortes de Castilla y León; Alcaide, J. (1992): "Comportamiento económico de las Comunidades Autónomas Españolas, 1896-1991", en *Papeles de Economía Española*, 51, p. 2-33.

[13] García-Milá, T. y Marimón, R. (1996): "Integración regional e inversión pública en España", en Marimón, R. (ed.): *La economía española: una visión diferente*. Barcelona: Bosch Editorial.

[14] Fuentes Quintana, E. (1994).

Tabla 12 – Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y la valoración de las desigualdades creadas con el Estado autonómico. En porcentaje. 2002

	Total	Preferencia por la forma de organización territorial del Estado			
		Un Estado con un único gobierno central sin autonomías	Un Estado con CCAA como ahora	Un Estado donde las CCAA tengan más autonomía	Un Estado donde las CCAA pudieran ser independientes
Total		**9,2**	**48,1**	**26,5**	**6,3**
Evolución de las desigualdades con el Estado autonómico					
Han tendido más bien a aumentar	35,9	57,5	41,0	42,4	46,5
Han tendido más bien a disminuir	19,5	12,7	23,7	24,4	28,1
Han permanecido más o menos iguales	28,1	29,8	35,3	33,2	25,4
Total		**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II.*

De todos modos, esta valoración negativa de los efectos del sistema autonómico no parece que tenga un efecto muy visible en lo que respecta al modelo preferido de desarrollo de la forma territorial del Estado. En este sentido, los datos de la tabla 12 resultan esclarecedores debido a la falta de relación que se aprecia en general entre estas dos variables.

La mayor proporción de ciudadanos que piensan que el actual modelo ha contribuido a que aumentaran las diferencias interregionales son fundamentalmente aquellos españoles que defienden un modelo centralista (57,5%). En cambio, no existen diferencias entre los defensores del modelo actual y los partidarios del actual pero con mayor autonomía (41% y 42,4%, respectivamente). La división de estas dos opciones y el debate generado en torno a ellas en los últimos años no están relacionados con la percepción en la distribución de riqueza y prosperidad que este modelo haya podido propiciar.

Esta pauta se mantiene en algunas comunidades autónomas en las que más se ha esgrimido este argumento para fomentar el debate, como por ejemplo en Cataluña. En esta comunidad autónoma no existe relación entre estas variables, especialmente en lo que se refiere a la preferencia por un modelo autonómico más descentralizado (tabla 13). Tampoco en el País Vasco, como era de esperar por los efectos del concierto económico, se observa una relación entre estas dos variables que pudiese justificar la división de opinión respecto del actual modelo de Estado, al menos en lo que respecta a los logros en este sentido.

Tabla 13 – Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y la existencia de desigualdades entre las regiones. En Cataluña y País Vasco. En porcentaje. 2002

	Preferencia por la forma de organización territorial del Estado			
	Un Estado con un único gobierno central sin autonomías	Un Estado con CCAA como ahora	Un Estado donde las CCAA tengan más autonomía	Un Estado donde las CCAA pudieran ser independientes
Existencia de las desigualdades interterritoriales				
Cataluña				
Muchas	37,7	28,3	33,0	36,5
Bastantes	50,8	53,0	51,1	48,7
Pocas	11,5	17,0	15,1	14,7
Muy pocas	0,0	1,7	0,8	0,0
Total	**100**	**100**	**100**	**100**
País Vasco				
Muchas	30,0	10,5	14,5	19,8
Bastantes	10,0	61,4	63,8	60,3
Pocas	60,0	24,8	19,1	19,8
Muy pocas	0,0	3,3	2,6	0,0
Total	**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II.*

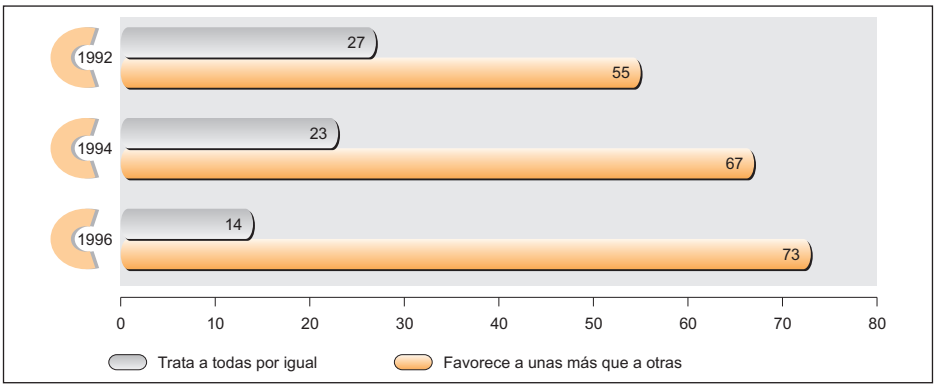
1.4 Las percepciones sobre la gestión del conflicto

Como ha señalado T. Börzel[15], pueden distinguirse dos tipos o modelos institucionales de descentralización política territorial del Estado: uno competitivo y otro cooperativo. Se diferencian en la lógica de la relación con el centro para la resolución de los conflictos y la toma de decisión. Como afirma esta autora, el modelo autonómico español pertenece al primer tipo de modelo, que denomina "regionalismo competitivo". Parece que esta aseveración es correcta en lo que se refiere a la percepción de la opinión pública, ya que los españoles piensan de forma mayoritaria que el gobierno central no trata a todas las comunidades autónomas de un modo igual (gráfico 9). Además, esta percepción ha ido en aumento de un modo considerable, pasando de un 55% a un notable 73%.

Esta percepción sobre la naturaleza no-cooperativa de las relaciones multinivel del actual Estado que tienen los españoles vuelve a evidenciarse con mayor nitidez, si cabe, con los datos de la tabla 14. Al pedirles que

[15] Börzel, T. (2002), p. 35-36.

Gráfico 9 – "Desde su punto de vista, ¿el gobierno central trata a todas las comunidades autónomas por igual o favorece a unas más que a otras?". En porcentaje. 1992-1996



Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1992): *Estudios 2.025 a 2.041: Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas*; CIS (1994): *Estudio 2.123: Estereotipos regionales*; y CIS (1996): *Estudio 2.228: Conciencia nacional y regional.*

califiquen las relaciones existentes entre el gobierno central y los autonómicos, los entrevistados las perciben como unas relaciones de confrontación, ya que en 2002 un 24,9% las califica de enfrentamiento (en aumento con respecto a 1998) y un 22,2% de subordinación. Los que piensan que mantienen una relación de colaboración son minoría respecto al conjunto

Tabla 14 – Evolución de la opinión sobre el tipo de relación del gobierno central y el gobierno de su comunidad autónoma y la actitud del gobierno de la comunidad autónoma cuando hay discrepancias con el gobierno central. En porcentaje. 1998-2002

	1998	2002
Definición de las relaciones actuales entre el propio gobierno autonómico y el gobierno central		
Colaboración	43,6	36,4
Subordinación	19,9	22,2
Enfrentamiento	18,7	24,9
No sabe	1,9	15,6
No contesta	0,8	1,0
Opiniones sobre cómo debería actuar el gobierno autonómico cuando hay discrepancias con el gobierno central		
Someterse y aceptar los criterios del gobierno central	3,5	3,9
Colaborar y negociar su postura sin llegar a un enfrentamiento	63,5	64,9
Enfrentarse abiertamente al gobierno central en defensa de los intereses de la comunidad autónoma	23,2	22,5
No sabe	9,0	7,6
No contesta	0,7	1,1

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; y CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II.*

de estos dos grupos anteriores y han disminuido con respecto a 1998. Al preguntarles cómo deberían ser las relaciones entre el gobierno central y los respectivos gobiernos autonómicos, un 64,9% piensa que debería primar la colaboración y la negociación. Aún así, un 22,5% se declaraba partidario de la confrontación.

Si se observa la distribución de estas opiniones por comunidades autónomas, se constata que depende mucho del color político de los distintos gobiernos. Hay que recordar que en el año de realización de la encuesta el PP gobernaba con mayoría absoluta en el gobierno central. En este sentido, puede observarse que el color político de los gobiernos autonómicos parece condicionar la percepción de enfrentamiento o colaboración que en esas fechas existía (tabla 15). A esto habría que unir aspectos puntuales que marcaban la agenda política del momento, como el conflicto sobre el Plan Hidrológico Nacional que explicaría la percepción de alto conflicto que se aprecia en Aragón, frente a los datos de Extremadura, una comunidad caracterizada por la ausencia de enfrentamientos importantes

Tabla 15 – "Y pensando en las relaciones actuales entre el gobierno de su comunidad autónoma y el gobierno central, ¿cómo cree usted que son: de colaboración, de subordinación de la administración autonómica a la central o de enfrentamiento?". Por comunidades autónomas. En porcentaje. 2002

	De colaboración	De subordinación	De enfrentamiento	No sabe	No contesta	Total
Andalucía	23,0	9,0	45,6	21,8	0,6	100
Aragón	22,4	22,6	45,1	9,3	0,6	100
Asturias	17,0	5,9	61,3	15,6	0,2	100
Baleares	26,4	17,0	35,3	17,9	3,4	100
Canarias	40,1	28,3	7,8	21,0	2,8	100
Cantabria	56,4	33,0	2,5	7,6	0,4	100
Castilla-La Mancha	43,5	14,2	23,3	17,9	1,1	100
Castilla y León	36,5	41,8	3,5	18,1	0,2	100
Cataluña	35,4	28,1	23,6	12,1	0,8	100
C. Valenciana	54,8	27,3	2,6	15,1	0,3	100
Extremadura	18,7	3,9	56,2	20,8	0,4	100
Galicia	53,6	27,9	4,6	13,2	0,7	100
Madrid	46,9	27,6	11,8	12,1	1,6	100
Murcia	40,7	29,0	8,4	21,8	0,2	100
Navarra	58,9	26,4	0,9	13,5	0,2	100
País Vasco	7,1	9,3	69,9	10,4	3,3	100
La Rioja	62,2	22,7	0,7	14,4	–	100
Ceuta	62,0	33,1	0,8	4,1	–	100
Melilla	61,6	26,0	4,8	6,0	1,6	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II.*

Tabla 16 – "Como es lógico, puede haber distintos puntos de vista entre el gobierno de su comunidad autónoma y el gobierno central sobre un problema o política concreta. Cuando esto sucede, ¿cuál cree Ud. que debe ser la actitud del gobierno de su comunidad?". Por comunidades autónomas. En porcentaje. 2002

	Someterse y aceptar los criterios del gobierno central	Colaborar y negociar sin llegar a un enfrentamiento	Enfrentarse directamente al gobierno central	No sabe	No contesta	Total
Andalucía	2,1	59,9	24,2	13,0	0,7	100
Aragón	7,5	60,4	29,5	2,2	0,4	100
Asturias	1,4	75,9	18,5	4,1	0,2	100
Baleares	2,2	58,8	27,7	7,4	3,8	100
Canarias	2,0	62,5	21,6	11,4	2,4	100
Cantabria	3,8	76,6	17,1	1,8	0,7	100
Castilla-La Mancha	2,1	70,5	19,2	6,9	1,3	100
Castilla y León	4,4	62,2	23,4	9,7	0,3	100
Cataluña	1,8	65,7	28,1	4,0	0,3	100
C. Valenciana	5,1	67,9	21,2	5,1	0,7	100
Extremadura	3,1	66,3	22,6	7,4	0,6	100
Galicia	3,8	64,0	24,1	7,4	0,7	100
Madrid	9,3	66,8	16,0	5,8	2,1	100
Murcia	4,7	61,4	24,4	8,4	1,0	100
Navarra	7,7	74,3	12,9	5,0	0,2	100
País Vasco	1,7	62,7	20,0	11,4	4,1	100
La Rioja	3,3	78,5	6,5	11,2	0,5	100
Ceuta	4,9	71,8	22,9	0,4	–	100
Melilla	6,4	56,8	33,2	2,4	1,2	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II.*

con el gobierno central. El País Vasco destaca por su alta percepción de enfrentamiento entre su gobierno autonómico y el central (69,9%).

Sin embargo, cuando a los entrevistados se les pregunta cómo "deberían ser" estas relaciones, en todas las comunidades autónomas se aprecia una mayoría absoluta a favor de la colaboración (tabla 16).

Pese a estos incontestables hechos, la percepción del tipo de relación entre el gobierno central y los autonómicos manifiesta una asociación de cierta importancia con las preferencias en la forma de Estado, especialmente en aquellos que defienden el modelo actual y los que prefieren este modelo con más autonomía. El 50,8% de los primeros considera que las relaciones son fundamentalmente de colaboración, mientras que los segundos piensan que son de subordinación o de enfrentamiento (tabla 17).

En suma, puede afirmarse que en general la división de opiniones respecto al actual modelo autonómico, especialmente en lo que se refiere a su deseable grado de autonomía, no responde a pautas generales re-

Tabla 17 – Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y la opinión sobre el tipo de relaciones actuales del gobierno central y los autonómicos. En porcentaje. 2002

	Total	Preferencia por la forma de organización territorial del Estado			
		Un Estado con un único gobierno central sin autonomías	Un Estado con CCAA como ahora	Un Estado donde las CCAA tengan más autonomía	Un Estado donde las CCAA pudieran ser independientes
Total		**9,2**	**48,1**	**26,5**	**6,3**
Definición de las relaciones actuales entre el propio gobierno autonómico y el gobierno central					
Colaboración	36,4	43,9	50,8	36,3	24,6
Subordinación	22,2	26,2	22,2	31,1	44,8
Enfrentamiento	24,9	29,9	27,1	32,6	30,6
Total		**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II.*

lacionadas con la valoración de su funcionamiento, ni de sus logros ni desarrollo (con la excepción del País Vasco y en menor medida de Cataluña). Ahora bien, sí se observa una relación con la valoración (un tanto infundada) del grado de desigualdades interterritoriales que el modelo genera. Pero, sobre todo, esta divergencia en la visión del modelo de organización territorial del Estado está detrás de la percepción existente sobre las relaciones conflictivas entre el poder central y los gobiernos autonómicos.

2. El ciudadano autonómico frente a los diferentes niveles de gobierno y la provisión de políticas públicas

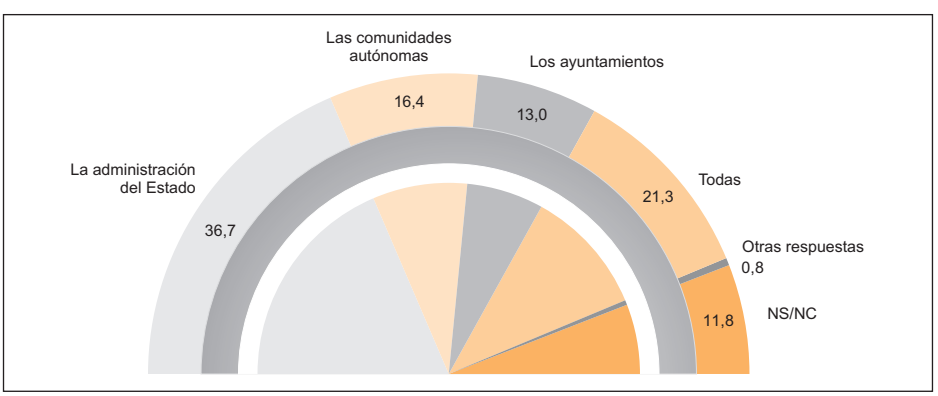
Se ha analizado en este capítulo el posible efecto que la valoración general del funcionamiento de las comunidades autónomas y del Estado autonómico puede tener sobre la división que articula las principales diferencias en torno al modelo de Estado. Se ha explorado la hipotética relación existente entre la percepción de la eficacia del actual Estado de las Autonomías y la legitimidad de que goza en función de las preferencias de los españoles por un modelo autonómico con igual o mayores poderes de las autonomías. Ahora bien, algunos de los resultados anteriores deben de contemplarse con cierta cautela, especialmente si se tiene en cuenta cómo perciben los españoles la realidad del funcionamiento institucional de las comunidades autónomas, las políticas públicas llevadas a cabo y la actual distribución de responsabilidades y del entramado institucional del Estado.

2.1 Atribución de las responsabilidades de gobierno y de las decisiones de las políticas

Un 36,7% de los españoles considera que el Estado es el principal responsable de la prestación de los servicios públicos, a lo que hay que añadir que un 21,3% cree que las Administraciones Públicas de todos los niveles de gobierno son igualmente responsables (gráfico 10). Como ya se ha señalado, esta percepción no parece corresponder con la realidad del actual modelo; además, supone mitigar en gran medida el efecto que su funcionamiento pueda tener en la valoración del actual modelo de organización del Estado. Se puede plantear que los españoles no saben a quién atribuir los éxitos y los fracasos de las distintas políticas emprendidas por las diferentes Administraciones Públicas. No obstante, también conviene tener presente que el modelo territorial del Estado español entraña una enorme complejidad dado el solapamiento que se produce entre las competencias políticas del nivel central y autonómico de gobierno, competencias que además son asimétricas y que conviven en un modelo de Estado formalmente unitario.

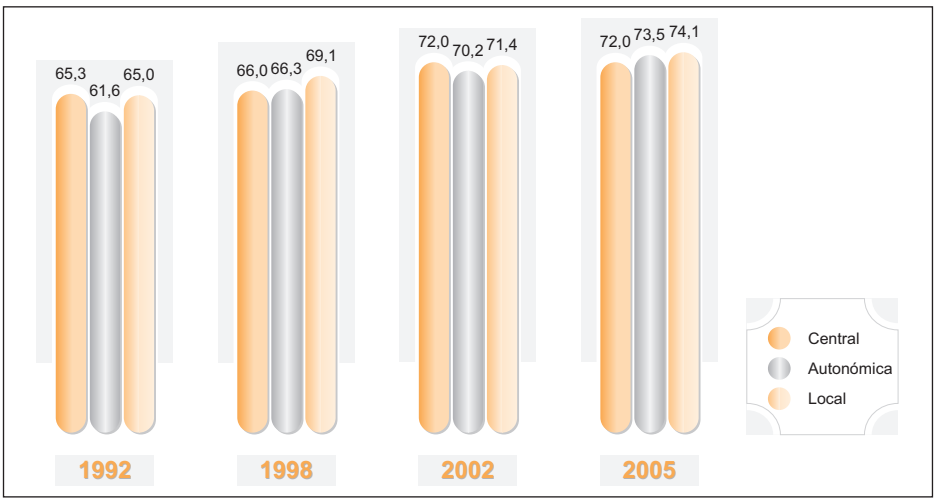
No resulta extraño, por tanto, que cuando se pregunta a los españoles cuánto les afectan las decisiones de los distintos gobiernos en su bienestar familiar y personal, la percepción del impacto de los tres niveles de gobierno sea muy importante. Como muestra el gráfico 11, el porcentaje de los que piensan que estas decisiones les influyen mucho o bastante es mayoritario (casi tres cuartos). Pero lo más importante, estos porcentajes son similares para las tres administraciones: la local, la autonómica y la central. Todas parecen contar lo mismo para los ciudadanos. Y, además, apenas se ha producido un incremento significativo del peso atribuido a las administraciones autonómicas desde 1992 respecto a las otras dos.

Gráfico 10 – "¿Quién cree Ud. que es el principal responsable de la prestación de los servicios públicos en España?". En porcentaje. 2008



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2008): *Estudio 2.762. Calidad de los servicios públicos III.*

Gráfico 11 – "¿Hasta qué punto cree que las decisiones de las distintas administraciones afectan a su bienestar y el de su familia?". Respuestas de Mucho o Bastante. En porcentaje. 1992-2005



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1992): *Estudios 2.025 a 2.041: Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas*; CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II;* y CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

Por tanto, estas opiniones de los españoles no responden al enorme proceso de descentralización y al consiguiente incremento del poder político que han obtenido las comunidades autónomas en este período, ni a la complejidad del actual entramado institucional[16]. Además, esta percepción es la dominante entre las comunidades autónomas. Así, como puede apreciarse en la tabla 18 (en la que se recoge una selección significativa de las comunidades autónomas hecha por el CIS), sólo en el País Vasco una mayoría de los encuestados opina que son las decisiones del gobierno de la comunidad autónoma las que más afectan al bienestar personal y familiar. En Castilla y León, Cataluña y Andalucía se considera que ese protagonismo corresponde en mayor medida a las decisiones del gobierno central. Y en Galicia, donde existe un mayor localismo, se cree que las decisiones de los ayuntamientos son más importantes que las de los gobiernos central y autonómico.

El análisis de la atribución de responsabilidades por materias o políticas públicas en estas mismas comunidades autónomas muestra que los españoles no están tan desencaminados. En las cinco autonomías estudia-

[16] Véase el trabajo de Colino, C. (2008): "The Spanish model of devolution and regional governance: evolution, motivations and effects on policy making", en *Politics and Policy*, vol. 36 (4), p. 573-586

Tabla 18 – "¿Qué decisiones, en primer lugar, afectan más a su bienestar y al de su familia, las del gobierno central, las del gobierno autonómico o las de su ayuntamiento? ¿Y en segundo lugar?". En porcentaje. 2007

	Las decisiones del gobierno central	Las decisiones del gobierno de la comunidad autónoma	Las decisiones del ayuntamiento	Todas por igual
Andalucía				
En primer lugar	30,3	20,3	26,4	9,4
En segundo lugar	13,5	43,1	17,8	2,7
Castilla y León				
En primer lugar	35,1	16,6	19,3	19,7
En segundo lugar	18,1	33,2	20,1	16,6
Cataluña				
En primer lugar	36,6	33,9	18,9	5,4
En segundo lugar	21,3	47,9	15,5	5,4
Galicia				
En primer lugar	31,0	20,4	32,6	8,6
En segundo lugar	14,7	49,8	19,2	7,8
País Vasco				
En primer lugar	21,6	28,4	19,5	21,5
En segundo lugar	14,8	34,7	17,1	18,4

Nota: Omitida la categoría "Ninguna" y las categorías de no respuesta.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2007): *Estudio 2.734. Atribución de responsabilidades.*

das, los ciudadanos saben otorgar de un modo más o menos correcto las responsabilidades de los gobiernos autonómicos en las distintas materias, incluso diferencian las asimetrías del modelo en cuanto a atribuciones específicas de algunas de ellas, como la seguridad ciudadana en Cataluña y País Vasco. Ahora bien, el porcentaje de los que atribuyen responsabilidades al gobierno central en materias que no lo son no es nada desdeñable, observándose una cierta confusión al respecto (tabla 19).

Sin embargo, esto era esperable, dadas las muchas indefiniciones del modelo y la complejidad institucional del proceso de decisión e implementación en muchas de las materias preguntadas[17], lo que no contribuye a que los ciudadanos tengan claro la responsabilidad de las distintas administraciones en muchas de ellas. Esto se confirma si se observa el grado de información sobre la actuación de los gobiernos (tabla 20). En general, los ciudadanos tienen un grado de información bajo sobre las actuaciones políticas de los distintos niveles de gobierno (central, autonómico y local); en una escala de 1 a 7, estarían entre un 3,2 y un 4. Además, no hay mu-

[17] Colino, C. (2008), p. 576-578.

Tabla 19 – "Por lo que Ud. sabe, ¿quién es el principal encargado de gestionar los siguientes servicios: el gobierno central, el gobierno autonómico o el ayuntamiento?". En porcentaje. 2007

	Educación	Pensiones	Sanidad	Infraestructuras (transportes y comunicaciones)	Seguridad ciudadana	Vivienda	Servicios sociales	Desempleo	Medio ambiente	Control de inmigración	Urbanismo
Andalucía											
Gobierno central	36,7	63,3	34,2	45,7	38,9	45,0	**26,8**	47,3	41,8	71,1	31,4
Gobierno autonómico	**46,1**	25,7	**55,3**	29,8	24,8	35,0	45,9	37,1	41,1	16,0	**31,9**
Ayuntamiento	5,3	2,3	2,3	11,6	25,7	9,6	15,3	6,0	6,3	2,6	25,1
Castilla y León											
Gobierno central	40,0	76,8	30,2	53,2	49,5	55,8	29,7	59,5	43,2	74,8	24,4
Gobierno autonómico	**42,9**	11,4	**58,3**	28,5	20,7	25,0	**41,3**	26,7	38,3	9,9	23,4
Ayuntamiento	1,6	0,3	0,2	2,8	16,3	4,6	14,8	1,3	2,2	0,9	35,3
Cataluña											
Gobierno central	33,9	75,3	39,3	50,3	24,3	42,5	28,5	51,0	45,7	78,0	24,9
Gobierno autonómico	**56,9**	18,9	**54,3**	37,1	**59,9**	**43,4**	**51,5**	38,7	41,5	15,1	**34,7**
Ayuntamiento	2,1	0,5	0,7	5,3	9,5	6,3	12,5	1,8	3,9	0,6	32,5
Galicia											
Gobierno central	42,0	77,5	36,0	53,3	50,8	46,9	21,6	61,2	35,7	83,3	26,8
Gobierno autonómico	**42,7**	12,3	**52,7**	29,6	20,0	34,2	**37,0**	23,6	**46,3**	4,8	27,3
Ayuntamiento	2,8	0,6	1,4	3,2	16,9	5,8	28,9	3,0	3,7	0,7	33,2
País Vasco											
Gobierno central	13,3	46,1	7,7	27,8	16,5	15,8	10,1	42,6	34,4	56,9	8,8
Gobierno autonómico	**68,8**	37,1	**78,4**	**47,8**	**51,5**	**62,2**	**48,6**	39,0	**43,7**	25,4	**41,9**
Ayuntamiento	1,1	0,5	1,1	5,0	13,0	5,8	22,7	1,3	2,1	1,5	30,2

Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2007): *Estudio 2.734: Atribución de responsabilidades.*

Tabla 20 – Grado de información sobre la actuación de los diferentes niveles de gobierno. Puntuación media. 2007

	Su ayuntamiento	Gobierno autonómico	Gobierno central
Andalucía			
Media	3,56	3,45	3,50
Respuestas válidas	1.464	1.461	1.459
Desviación típica	1,95	1,87	1,95
Castilla y León			
Media	3,70	3,20	3,60
Respuestas válidas	1.467	1.463	1.453
Desviación típica	1,95	1,80	1,89
Cataluña			
Media	3,92	3,80	3,61
Respuestas válidas	1.477	1.460	1.448
Desviación típica	1,92	1,82	1,85
Galicia			
Media	3,98	3,88	3,99
Respuestas válidas	2.381	2.378	2.368
Desviación típica	1,79	1,67	1,75
País Vasco			
Media	3,44	3,56	3,18
Respuestas válidas	1.472	1.470	1.455
Desviación típica	1,76	1,63	1,62
Total			
Media	3,80	3,60	3,60
Respuestas válidas	8.261	8.232	8.183
Desviación típica	1,91	1,80	1,85

Nota: Escala de 1 a 7, 1 nada informado y 7 muy informado.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2007): *Estudio 2.734: Atribución de responsabilidades.*

chas diferencias entre las distintas autonomías, si bien en Cataluña y País Vasco se conoce algo más la actuación de los gobiernos autonómicos, aunque esto parece deberse más al bajo conocimiento que manifiestan sobre las actuaciones de los otros niveles de gobierno que al alto grado de información de lo que hacen sus respectivos gobiernos autonómicos. De hecho, Cataluña está por debajo de Galicia, y el País Vasco en tercer lugar y muy próximo a Andalucía.

La confusión se hace todavía más patente cuando se les pregunta sobre quién debería encargarse de gestionar los servicios públicos en distintas materias. Excepto en Cataluña y País Vasco, en donde la mayoría piensa que el gobierno autonómico debería gestionar todos los servicios públicos por los que se les pregunta, en el resto de comunidades autóno-

Tabla 21 – "¿Y quién cree Ud. que debería gestionar esos servicios públicos: el gobierno central, el gobierno de su comunidad autónoma o el ayuntamiento?". En porcentaje. 2007

	Educación	Pensiones	Sanidad	Infraestructuras (transportes y comunicaciones)	Seguridad ciudadana	Vivienda	Servicios sociales	Desempleo	Medio ambiente	Control de inmigración	Urbanismo
Andalucía											
Gobierno central	42,3	53,8	31,1	41,7	32,8	37,7	23,0	44,7	41,4	65,0	24,5
Gobierno autonómico	44,0	34,8	56,3	33,6	27,8	40,6	47,6	39,7	43,5	22,0	35,4
Ayuntamiento	5,8	4,3	5,4	15,9	31,7	14,0	21,2	8,2	6,9	5,1	30,1
Castilla y León											
Gobierno central	47,7	64,2	35,6	46,5	41,9	40,3	21,8	49,3	34,4	62,7	17,9
Gobierno autonómico	34,2	19,5	47,0	31,3	24,0	32,9	42,9	30,5	40,8	16,7	25,6
Ayuntamiento	3,0	1,5	3,0	5,9	18,7	11,1	19,2	4,6	8,5	4,7	37,9
Cataluña											
Gobierno central	32,1	48,5	31,3	28,0	23,3	27,8	22,8	37,3	34,7	51,9	16,3
Gobierno autonómico	59,9	45,5	61,7	60,0	58,5	56,5	57,4	54,7	52,7	41,1	42,1
Ayuntamiento	3,7	1,9	3,1	7,1	14,0	11,5	15,1	3,6	7,5	3,1	35,8
Galicia											
Gobierno central	36,2	54,6	27,5	35,4	32,1	30,8	15,7	40,0	27,3	67,1	18,0
Gobierno autonómico	48,1	32,4	58,0	43,3	31,8	43,0	39,2	39,8	51,5	18,8	34,0
Ayuntamiento	4,9	2,5	3,9	9,3	25,2	15,3	34,3	9,1	9,8	3,0	36,3
País Vasco											
Gobierno central	12,2	20,5	8,2	15,6	10,4	9,3	8,0	18,7	20,7	35,7	7,5
Gobierno autonómico	64,5	56,5	69,7	57,6	54,3	57,3	52,4	56,8	52,7	40,9	40,7
Ayuntamiento	4,6	3,3	4,0	6,6	15,2	14,2	20,4	4,8	6,6	3,4	31,9

Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2007): *Estudio 2.734: Atribución de responsabilidades.*

mas hay mucha división de opiniones y poca claridad (tabla 21). En definitiva, esto demuestra que muchas de estas opiniones son más el resultado de la fuerza de ciertas identidades político-territoriales que de un proceso racional e informado relacionado con la gestión y atribución de responsabilidades que todo proceso de descentralización entraña. Algo que responde –como afirma Colino– a la propia lógica de desarrollo del Estado autonómico español, que es más el resultado de un proceso político para acomodar las demandas políticas impulsadas por el conflicto de identidades, que el resultado de una voluntad común y compartida de descentralización política territorial[18].

2.2 Valoración de las administraciones, de sus servicios y de sus políticas públicas

Toda esta confusión y falta de conocimiento del proceso de decisiones y del entramado institucional del actual modelo autonómico se une a la visión negativa del proceso de descentralización por parte de los ciudadanos. Como muestra la tabla 22, los españoles están de acuerdo mayoritariamente con la afirmación de que las comunidades autónomas han contribuido a aumentar el gasto público sin mejorar los servicios públicos, si bien es cierto que este porcentaje ha ido disminuyendo con los años.

Respecto a la valoración del funcionamiento de las oficinas y los servicios que gestionan las autonomías, éstas no salen mejor paradas, ya que en torno a la mitad de los entrevistados considera que es igual que la que realiza la administración central. Sólo un quinto piensa que es mejor. Además, este dato apenas ha mejorado con el transcurso de los años (gráfi-

Tabla 22 – Evolución del grado de acuerdo con la frase: las comunidades autónomas "han contribuido a aumentar el gasto público, sin mejorar los servicios públicos". En porcentaje. 1992-2005

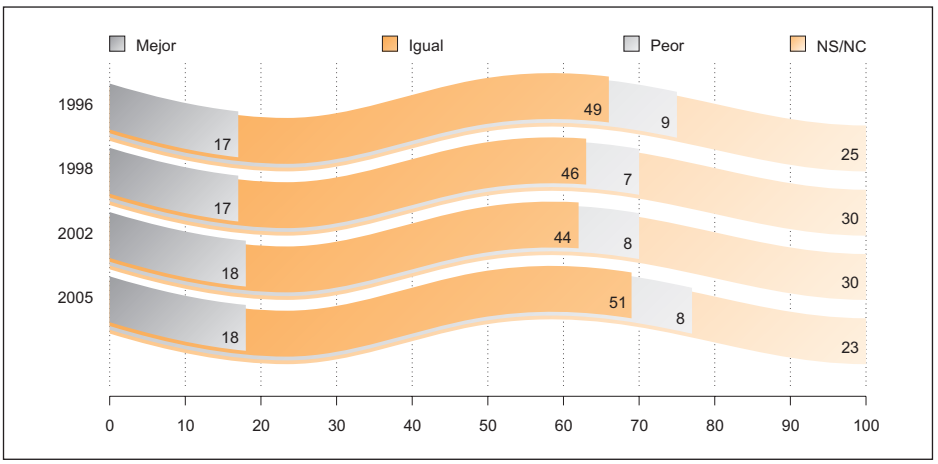
	Muy y Bastante de acuerdo	Muy y Bastante en desacuerdo
1992	53,0	20,0
1994	52,1	26,6
1996	43,3	35,7
1998 (*)	44,6	24,0
2002 (*)	40,0	27,9
2005 (*)	42,4	26,5

Nota: Se omiten las categorías de no respuesta. (*) Se omite la categoría "Ni de acuerdo ni en desacuerdo".

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1992): *Estudios 2.025 a 2.041: Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas*; CIS (1994): *Estudio 2.118: Barómetro*; CIS (1996): *Estudio 2.211: Barómetro*; CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II*; y CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

[18] Colino, C. (2008), p. 583.

Gráfico 12 – "Por su experiencia personal o por lo que Ud. sabe, ¿cree que, en general, las oficinas y servicios públicos que gestiona su comunidad autónoma funcionan mejor, igual o peor que las oficinas y servicios que gestiona la administración central del Estado?". En porcentaje. 1996-2005



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1996): *Estudio 2.211: Barómetro*; CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II*; y CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

co 12). Al mismo tiempo, un cuarto de los entrevistados no tiene opinión al respecto, lo que constituye un porcentaje elevadísimo.

Esta misma situación se repite en datos más recientes de 2008. Un 45% de los encuestados afirma que la gestión de los servicios públicos y oficinas de la administración central funcionan igual que los de las autonómicas, sólo un 18% declara que lo hacen mejor y un 16% cree que lo gestionan peor[19].

La evaluación sobre el trato que reciben los ciudadanos viene a confirmar lo anterior. La tabla 23 muestra la paridad entre la administración central y la autonómica, especialmente en 2008. Esto parece consecuencia del descenso que les merece el cometido que han realizado al respecto las administraciones autonómicas. Da la impresión de que el proyecto autonómico y de descentralización hubiese fracasado en su objetivo de acercar la administración y los asuntos públicos a los ciudadanos con el fin de responder mejor a sus demandas y problemas.

Sin embargo, sin entrar en la causas de esta percepción, resulta razonable pensar que este asunto no es el que propicia la división entre la opinión pública sobre el grado de autonomía que requiere el actual modelo de Estado. Excepto para los independentistas, el modelo de Estado no parece tener relación con la valoración sobre el trato recibido en las dis-

[19] CIS (2008): *Estudio 2.762: Calidad de los servicios públicos III.*

Tabla 23 – "Ahora quisiera que comparase la administración del Estado con la autonómica y la local y que me dijera cuál trata mejor a los ciudadanos". En porcentaje. 1998-2008

	1998	2002	2008
Central	7,0	7,7	10,6
Autonómica	15,7	17,2	11,6
Ayuntamiento	41,9	37,6	30,5
La tres	–	–	17,4
Ninguna	–	–	6,7
No sabe	31,3	32,5	22,8
No contesta	4,1	5,1	0,4
Total	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I*; CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II*; y CIS (2008): *Estudio 2.762: Calidad de los servicios públicos III*.

tintas administraciones (tabla 24). Si hay alguna diferencia es en la valoración de la labor realizada por los ayuntamientos frente al gobierno central[20].

Respecto a la valoración de los servicios públicos, tampoco aparece una pauta clara que explique la distribución de las opiniones de los españoles (tabla 25). En el País Vasco es donde mejor valoran los servicios públicos (con una media total de 5,2), y en Cataluña donde peor (4,3). La

Tabla 24 – Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y la administración que mejor trata a los ciudadanos. En porcentaje. 2008

		Preferencia por la forma de organización territorial del Estado			
	Total	**Un Estado con un único gobierno central sin autonomías**	**Un Estado con CCAA como ahora**	**Un Estado donde las CCAA tengan más autonomía**	**Un Estado donde las CCAA pudieran ser independientes**
Total		**10,7**	**55,5**	**20,2**	**6,8**
Administración que mejor trata a los ciudadanos					
Ayuntamiento	30,5	54,5	59,4	62,6	55,2
Administración autonómica	11,6	23,5	25,6	29,2	42,9
Administración central	10,6	22,1	15,0	8,2	1,9
Total		**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2008): *Estudio 2.762: Calidad de los servicios públicos III*.

[20] Estas opiniones introducen la cuestión referida al incremento del poder político local en España, que también se engarza en el debate público sobre la fórmula de organización territorial del Estado, pero cuyo estudio transcendería los objetivos de estas páginas.

Tabla 25 – "¿Cómo calificaría Ud. la situación de esos servicios, si el 0 significa «muy mala» y el 10 «muy buena»?". 2007

	Andalucía			Castilla y León			Cataluña			Galicia			País Vasco		
	Respuestas válidas	Media	Desviación típica	Respuestas válidas	Media	Desviación típica	Respuestas válidas	Media	Desviación típica	Respuestas válidas	Media	Desviación típica	Respuestas válidas	Media	Desviación típica
Educación	1.367	5,27	2,17	1.205	5,80	1,79	1.421	4,83	2,10	2.262	5,19	2,01	1.210	6,21	1,89
Pensiones	1.365	4,69	2,06	1.193	5,06	1,80	1.387	4,14	2,04	2.284	4,28	2,04	1.207	4,85	1,85
Sanidad	1.446	5,76	2,19	1.390	5,99	1,84	1.470	5,28	2,19	2.350	5,05	2,25	1.390	6,67	1,69
Infraestructuras (transportes y comunicaciones)	1.347	5,52	1,90	1.245	5,09	1,76	1.437	4,60	2,23	2.269	5,03	1,90	1.270	6,11	1,77
Seguridad ciudadana	1.416	4,64	2,14	1.283	5,60	1,76	1.471	4,74	2,20	2.288	5,21	2,05	1.324	5,64	1,85
Vivienda	1.424	3,68	2,19	1.320	4,07	1,89	1.461	3,27	2,16	2.289	4,02	2,04	1.346	3,52	2,16
Servicios sociales	1.274	5,20	1,93	1.150	5,47	1,55	1.365	4,88	1,98	2.188	5,17	1,91	1.182	5,43	1,77
Desempleo	1.420	3,89	2,10	1.268	4,39	1,78	1.448	4,19	2,10	2.268	3,96	2,03	1.217	4,54	1,96
Medio ambiente	1.332	4,74	2,15	1.186	5,28	1,62	1.421	4,27	2,10	2.277	4,40	2,11	1.250	5,29	2,03
Control de inmigración	1.347	3,52	2,31	1.089	3,81	2,01	1.452	3,30	2,39	2.112	3,78	2,29	1.235	3,99	2,23
Urbanismo	1.278	4,39	2,18	1.096	4,82	1,83	1.366	4,31	2,15	2.188	3,95	2,15	1.200	5,10	2,19

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir CIS (2007): *Estudio 2.734: Atribución de responsabilidades.*

educación es una de las políticas mejor valoradas en las cinco comunidades autónomas, y en este caso se atribuye mayoritariamente a los gobiernos autonómicos. Lo mismo ocurre con la sanidad, salvo en Galicia, donde no es de las mejor valoradas, pese a aprobar con un escaso 5. En todas las comunidades autónomas, entre las políticas peor valoradas se hallan las pensiones y el desempleo, servicios cuya gestión se atribuye al gobierno central. También son clasificadas en los últimos lugares la inmigración y la vivienda, áreas atribuidas al gobierno autonómico en Cataluña y País Vasco.

Ahora bien, las comunidades autónomas salen un poco mejor paradas a la hora de evaluar grandes objetivos en lugar de políticas públicas concretas, si bien varía bastante entre territorios. En Andalucía, País Vasco y Cataluña se piensa que el gobierno autonómico es el que mejor administra el dinero, tiene funcionarios más competentes y eficaces y funciona de modo más transparente (tabla 26). Sin embargo, en Castilla y

Tabla 26 – "Cuál de los tres gobiernos: el gobierno central, el gobierno autonómico o el ayuntamiento, es a su juicio el que…". En porcentaje. 2007

	Mejor administra el dinero público	Tiene funcionarios más competentes y eficaces	Funciona de un modo transparente	Más caso hace a las demandas ciudadanas
Andalucía				
Gobierno central	11,1	14,5	11,2	6,0
Gobierno autonómico	16,5	20,2	17,0	17,7
Ayuntamiento	11,1	13,4	14,3	29,7
Castilla y León				
Gobierno central	15,7	19,1	11,7	8,6
Gobierno autonómico	12,7	12,9	10,0	8,8
Ayuntamiento	10,5	8,1	14,4	25,3
Cataluña				
Gobierno central	11,4	11,1	8,9	5,6
Gobierno autonómico	26,9	28,9	22,0	21,7
Ayuntamiento	14,0	17,2	22,0	36,9
Galicia				
Gobierno central	14,0	21,0	15,4	6,7
Gobierno autonómico	12,0	15,5	12,7	11,8
Ayuntamiento	11,0	12,0	18,5	41,4
País Vasco				
Gobierno central	6,1	6,0	5,0	3,7
Gobierno autonómico	25,1	27,0	18,9	17,4
Ayuntamiento	14,5	12,1	17,8	34,0

Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir CIS (2007): *Estudio 2.734: Atribución de responsabilidades.*

León y Galicia, el gobierno central es mejor valorado en lo que respecta al dinero y los funcionarios y el local destaca en transparencia. El gobierno que más caso presta a las demandas de los ciudadanos en las cinco comunidades autónomas estudiadas es el local. Esto debería tenerse en cuenta a la hora de afrontar el segundo proceso de descentralización del Estado, en el que los ayuntamientos y los gobiernos locales deberían adquirir mayor protagonismo y recursos.

En esta radiografía de la opinión pública no acaba de emerger un patrón definido –con la excepción del País Vasco– que justifique de un modo claro las distintas posiciones y la evolución de la opinión pública con respecto al apoyo y valoración del Estado autonómico. Puede que este hecho sea consecuencia de la combinación de la complejidad del propio entramado institucional del Estado autonómico y de la falta de información –por otra parte comprensible– que existe al respecto entre los españoles. Los niveles de información sobre las comunidades autónomas que se aprecian entre las distintas categorías de los modelos de Estado son muy semejantes. Todas se mueven en una horquilla de información muy baja que va del 3,23 de los centralistas, a un 3,94 y un 3,95 de los independentistas y de los partidarios de una mayor autonomía, respectivamente, pasando por un 3,51 de los defensores del actual modelo. Además, en todos los casos, menos para los independentistas, la información sobre sus comunidades autónomas es menor que la que tienen de sus ayuntamientos.

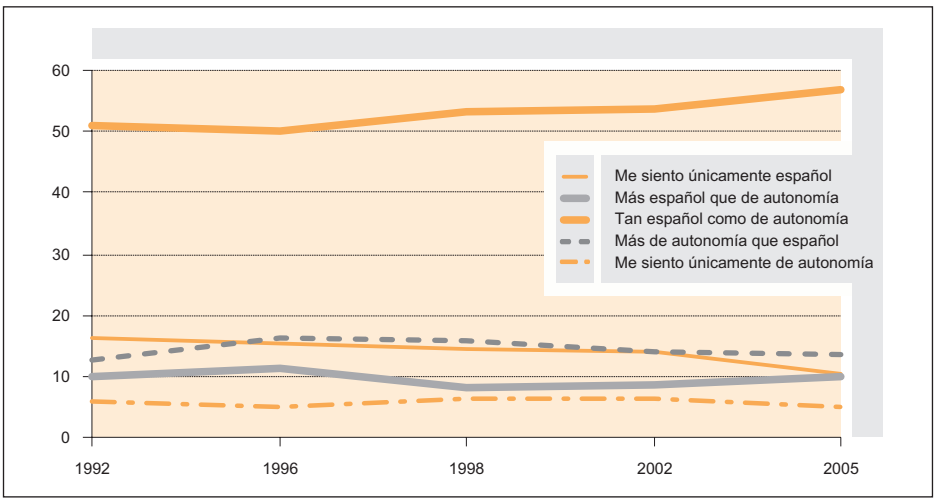
2.3 El efecto de las identidades

Descartado el efecto de los logros y fracasos del Estado autonómico como una de las causas impulsoras del debate del modelo de Estado, especialmente en lo que se refiere al objetivo de mejorar la gestión y el acercamiento de las administraciones a los ciudadanos, hay que acudir a otro de los factores que originalmente impulsaron dicho proceso de descentralización: el acomodo de las diversas identidades políticas que existen en España y, en concreto, al conflicto centro-periferia que las articulaba.

Como se observa en el gráfico 13, la evolución de las identidades político-territoriales no ha sufrido apenas variación en estos años, excepto un pequeño incremento de aquellos que se sienten tan españoles como de sus respectivas comunidades autónomas. El proceso de descentralización parece que no ha alterado de modo significativo estas identidades, al menos desde 1992 (si bien estas identidades se vieron muy afectadas en los primeros años de la democracia española).

Pero, ¿en qué medida este conflicto sigue articulando el debate sobre el modelo de Estado? La simple distribución de las comunidades autónomas en una escala centralismo-autonomismo que va de 0 (dar todo

Gráfico 13 – "¿Con cuál de las siguientes frases se identifica Ud. en mayor medida?". En porcentaje. 1992-2005



Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (1992): *Estudios 2.025 a 2.041: Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas*; CIS (1996): *Estudio 2.228: Conciencia nacional y regional*; CIS (1998): *Estudio 2.286: Instituciones y autonomías I;* CIS (2002): *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II*; y CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

el poder a las autonomías) a 10 (dar todo el poder al gobierno central), aporta pistas muy significativas de la importancia de este conflicto en la configuración de las posiciones respecto al modelo de Estado y, en general, de todas las actitudes relacionadas con el mismo.

En 2007, según el *Estudio 2.734* del CIS, la posición media de la escala para el País Vasco era de 3,28 y de 3,79 para Cataluña. En Andalucía era de 5,06 y en Castilla y León de 5,45, quedando Galicia en una posición intermedia con un 4,86. Esta distribución del conflicto por comunidades autónomas ya serviría para explicar algunas de las posiciones adoptadas por los ciudadanos con respecto a muchas de las actitudes estudiadas. Pero lo que es más importante, la relación entre el posicionamiento en esta escala y las preferencias sobre la forma de organización territorial del Estado, a nivel individual, es enorme. La posición media en la escala para los centralistas es de 8,13, la de aquellos que defienden el actual modelo de 5,17, la de los que demandan más autonomía es de un 3,73, mientras que para los independentistas es de un 1,37. Esto supone que entre ambas variables hay un coeficiente Rho de Spearman[21] de 0,653, lo que se traduce en una relación muy estrecha.

[21] El coeficiente Rho de Spearman mide la relación entre variables ordinales. Como cualquier otro coeficiente de correlación, se mueve entre los valores "1" y "–1", siendo el "1" la total relación positiva y el "–1" la total relación negativa. El valor "0" o próximo al mismo se considera la no existencia de relación.

Por tanto, la extraordinaria importancia de estas diferencias, y la dinámica propia de la competición en los sistemas de partidos que dicho conflicto genera, no sólo continúa impulsando el constante proceso de descentralización y el debate entre las élites, sino que también encierra las claves que articulan la opinión pública con respecto al modelo de Estado, su legitimidad y eficacia.

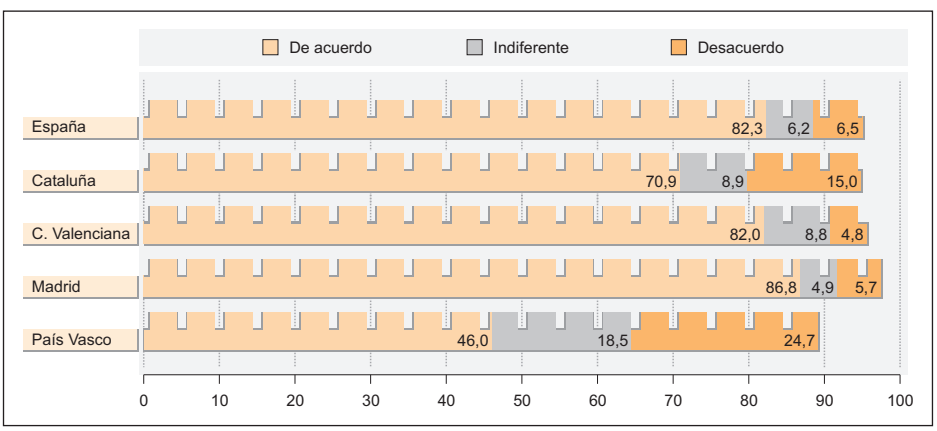
3. Reforma constitucional del Estado autonómico y reformas estatutarias

3.1 Reforma constitucional y estatutaria

Este estudio no puede finalizar sin prestar atención al proceso de reforma constitucional y de reforma estatutaria acaecido en los últimos años. No se trata sólo de presentar las opiniones de los españoles al respecto, sino también de mostrar en qué medida estas opiniones han respondido asimismo a la importancia del conflicto centro-periferia y no a un proceso informado de evaluación del funcionamiento de los logros y limitaciones del actual modelo.

La base sobre la que se sustenta nuestro actual Estado de las Autonomías es la Constitución. Por ello, es importante conocer en qué medida los españoles piensan que ésta ha sido un instrumento útil para mantener unido al país. Como se observa en el gráfico 14, un porcentaje muy alto de los españoles está de acuerdo con dicha afirmación. En este sentido, la es-

Gráfico 14 – "La gente tiene distintos puntos de vista sobre España y las comunidades autónomas. Me gustaría que me dijera si está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase: 'Valoro positivamente la Constitución, porque ha sido un instrumento útil para mantener unido el país' ". En porcentaje. 2007



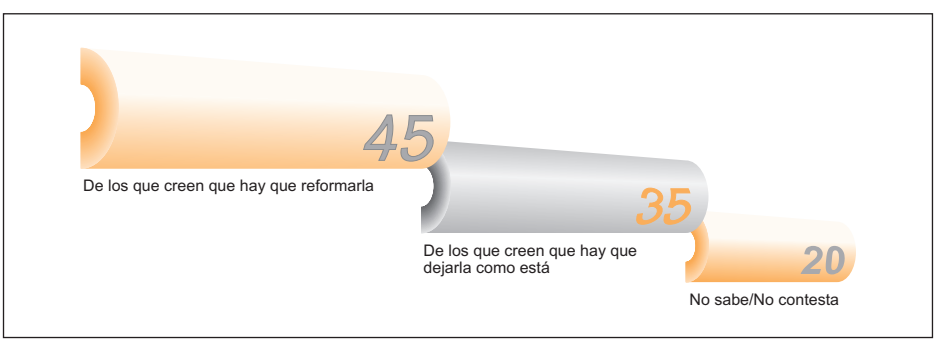
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir CIS (2007): *Estudio 2.667: La identidad nacional de España.*

tructura sobre la que se sustenta todo el marco jurídico actual goza de buena salud entre la gran mayoría de los españoles. Sin embargo, no ocurre igual en todas las autonomías. Menos del 50% de los vascos valora positivamente la Constitución como instrumento para mantener unido al país. Esta cifra pone de manifiesto la fuerte división que este modelo genera entre los ciudadanos de esa comunidad autónoma. Los ciudadanos catalanes, aunque un poco más críticos que los de otras comunidades autónomas, presentan un grado de moderación bastante ilustrativo que los diferencia claramente de los vascos.

Estos datos muestran nítidamente que –como dice José Álvarez Junco[22]– la construcción de un cierto nacionalismo español que articule el Estado en alguna medida solamente puede sustentarse en la defensa de la Constitución española, pero adaptándola para dar cabida a la realidad plurinacional del país.

Sin embargo, la opinión de los españoles sobre la necesidad de cambiar la actual Constitución produce más diferencias de las que podría pensarse a primera vista. Un 45% es favorable a la reforma constitucional, mientras un 35% opina todo lo contrario y un 20% no sabe o no contesta (gráfico 15). Ahora bien, de aquellos que están a favor, solamente un 15% reformaría los aspectos relacionados con las comunidades autónomas (era la cuestión más citada tras la reforma para la sucesión de la Corona).Y de entre estos últimos, sólo un 14% declaraba la necesidad de reformar los Estatutos de Autonomía y un 6% el sistema autonómico.

Gráfico 15 – "Como Ud. sabe, hay gente que considera que la Constitución debería reformarse en algunos puntos; mientras que otros opinan que debe dejarse como está. ¿Ud. personalmente es de los que creen que hay que reformarla o de los que creen que hay que dejarla como está?". En porcentaje. 2005

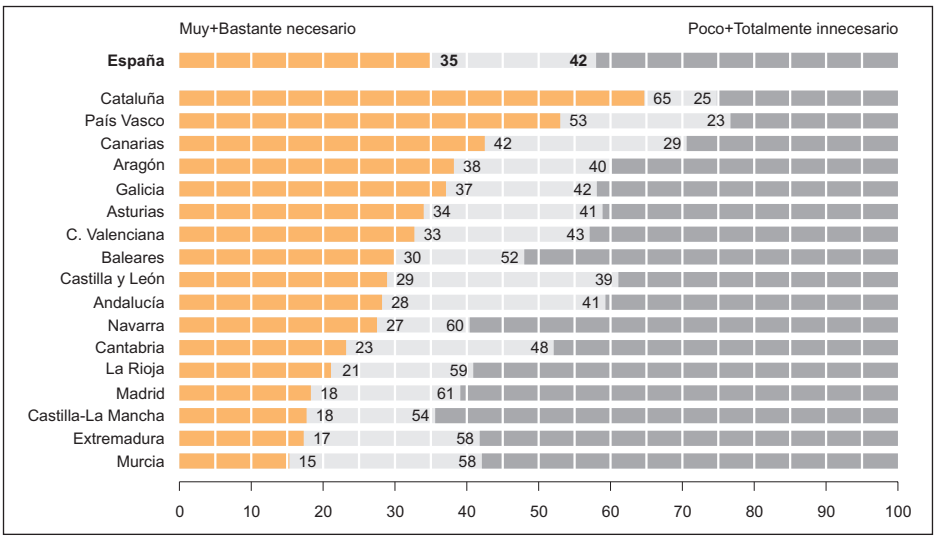


Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico*.

---

[22] Véase Álvarez Junco, J. (2001): *Mater Dolorosa: la idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus. El autor arguye que, en los últimos años, el españolismo ha intentado asociarse al "patriotismo constitucional", a un ideal cívico y pluricultural, distanciándose de sus conexiones con el franquismo, y concluye afirmando que del éxito de dicha asociación depende su supervivencia.

Gráfico 16 – "Como Ud. sabrá, algunas comunidades se están planteando la reforma de sus Estatutos de Autonomía. En el caso concreto de su comunidad autónoma, ¿cree Ud. que es muy necesario, bastante necesario, poco necesario o totalmente innecesario plantearse una reforma del Estatuto de Autonomía?. Por comunidades autónomas". En porcentaje. 2005



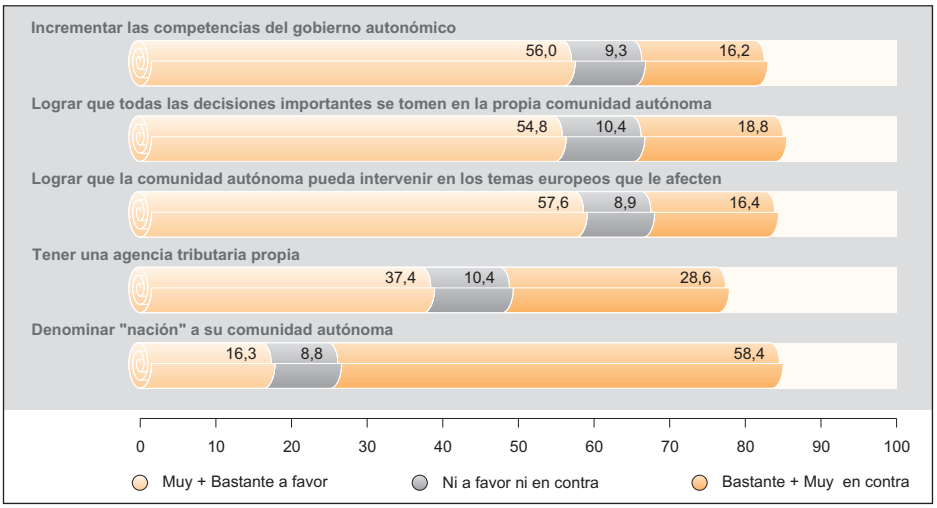
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

Esta división de la opinión pública respecto a la reforma constitucional se repite si se les pregunta sobre la necesidad de reforma del Estatuto de la comunidad autónoma en la que viven. Un 35% lo considera muy o bastante necesario, un 42% opina que es poco necesario o totalmente innecesario y un 23% no sabe o no contesta. Además, esta opinión sobre la reforma constitucional varía según la comunidad autónoma (gráfico 16). En 2005, Cataluña, con un 65% a favor, manifestaba una gran diferencia con el resto de comunidades autónomas, y evidenciaba el estado de opinión con respecto al proceso reformista del Estatuto en un momento en el que se había iniciado ya la reforma estatutaria en dicha comunidad. Después se situaba el País Vasco, con un 53%. Y a mucha distancia, Canarias (42%), Aragón (38%) y Galicia (37%). Todas por encima de la media nacional (35% de los españoles era favorable a la reforma constitucional).

3.2 Claves de la reforma de los Estatutos

Ahora bien, ¿qué cree la opinión pública que debe ser reformado del actual sistema de comunidades autónomas? El gráfico 17 muestra el parecer de los entrevistados sobre cinco posibles aspectos que debería abordar la reforma del Estatuto de la propia comunidad autónoma. Los españoles estaban a favor de incrementar las competencias de sus gobiernos (56%) y de dotarles de más autonomía para tomar las decisiones importantes

Gráfico 17 – "Y pensando en una posible reforma del Estatuto de Autonomía en su comunidad autónoma. ¿Estaría Ud. muy a favor, bastante a favor, bastante en contra o muy en contra de que el nuevo Estatuto abordara cada uno de los siguientes objetivos?". En porcentaje. 2005

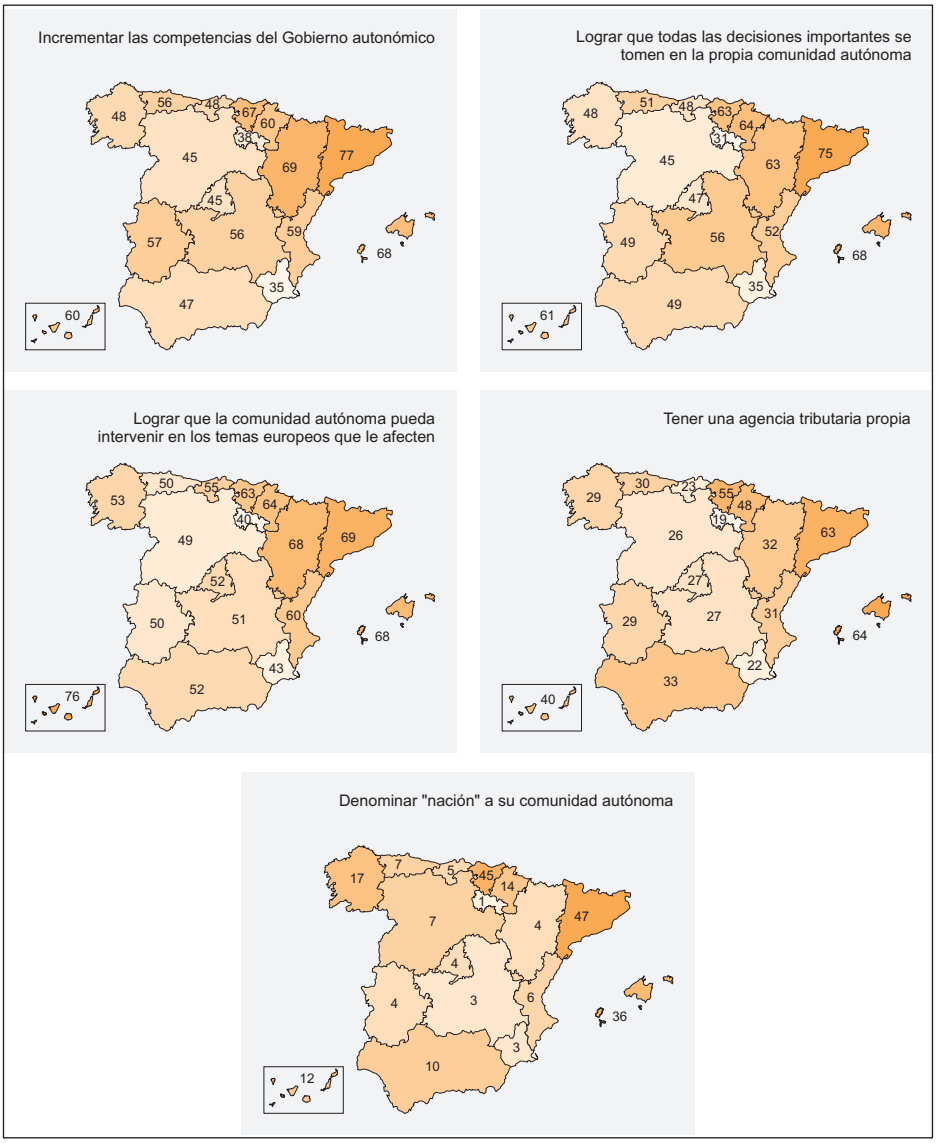


Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

(54,8%). Un 57,6% cree que la reforma estatutaria debería otorgar mayor capacidad a las autonomías para intervenir en las decisiones tomadas en Europa sobre los problemas que puedan afectarles. Un 37,4% afirma que es necesario tener una agencia tributaria propia. Por último, un escaso 16,3% desea poder denominar "nación" a su comunidad autónoma.

Sin embargo, estas opiniones no se distribuyen de un modo homogéneo entre los ciudadanos de las distintas comunidades autónomas (gráfico 18). Se aprecia claramente que existe una mayor uniformidad de las distribuciones con respecto a los tres primeros objetivos en los que debe centrarse la reforma estatutaria (incrementar las competencias del gobierno autonómico, lograr que las decisiones importantes se tomen en la comunidad autónoma y poder intervenir en las decisiones de la Unión Europea que les afecten), sin que aparezca un patrón claro por comunidad autónoma (exceptuando País Vasco y Cataluña donde son siempre muy favorables). En los otros dos aspectos (sobre la agencia tributaria y la denominación de "nación") se observan diferencias más notables entre los ciudadanos que habitan en las distintas regiones del Estado. Además del País Vasco y Cataluña, en donde sistemáticamente aparecen los porcentajes más altos, la opinión más favorable a incrementar las competencias de los gobiernos autonómicos se registra en Aragón, Baleares, Canarias y Navarra. Los porcentajes más altos se repiten en las mismas autonomías en cuanto a la opinión de lograr que las decisiones importantes se tomen en las propias comunidades autónomas y respecto al deseo de que las autonomías puedan intervenir en los temas europeos que les afecten, aunque en este

Gráfico 18 - "Y pensando en una posible reforma del Estatuto de Autonomía en su comunidad autónoma. ¿Estaría Ud. muy a favor, bastante a favor, bastante en contra o muy en contra de que el nuevo Estatuto abordara cada uno de los siguientes objetivos?". Por comunidades autónomas. Porcentaje de Muy y Bastante a favor. 2005



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

último caso con porcentajes no muy alejados de la media y con la posición destacada de Canarias.

Sin embargo, en las otras reformas que los Estatutos deberían abordar se notan diferencias sustanciales entre las comunidades autónomas.

En cuanto a la modificación estatutaria para lograr una agencia tributaria propia, País Vasco, Cataluña y Baleares son las autonomías donde la opinión pública es más favorable. Finalmente, con respecto a incluir el término "nación", únicamente es mayoritaria en País Vasco, Cataluña y Baleares, con porcentajes inferiores al 50%. A bastante distancia de estas tres, se sitúan Galicia, Navarra y Canarias.

En suma, respecto a las áreas en las que deberían haberse centrado las reformas estatutarias se observa que hay comunidades autónomas que quieren una reforma general, sin preferencia por temas concretos, aunque predominan aspectos relacionados con competencias, autonomía y más presencia en los procesos de decisión. Estos deseos están bastante generalizados, aunque destacan el País Vasco y Cataluña. Las reformas más "extremas" a favor de una agencia tributaria propia y la inclusión del término "nación" son mucho más minoritarias, si bien cuentan con porcentajes mayoritarios en País Vasco y Cataluña. Por tanto, parece que el mayor deseo de reforma general de los Estatutos que se produce en Cataluña y País Vasco –y que se ha visto en el gráfico 15– estaría principalmente impulsado por la creación de una agencia tributaria propia y por la inclusión del término "nación".

3.3 Los motores de la reforma constitucional y de los Estatutos

¿Cuáles son los factores que inciden en este impulso a favor de la reforma constitucional y las reformas estatutarias? Las páginas y datos anteriores parecen apuntar en una dirección muy clara. Sin embargo, es necesario observar las relaciones entre ciertas variables para confirmar o no algunas de las sospechas apuntadas.

Evidentemente, la opinión sobre la actual forma de Estado tiene una alta relación con las opiniones sobre la reforma constitucional (tabla 27). De este modo, no sorprende que esté a favor de la reforma constitucional un 78% de los que piensan que el actual Estado autonómico debe aumentar su nivel de autonomía, frente a un 40% de los que defienden el modelo vigente y el 44% de los que prefieren un modelo centralizado. De hecho, la relación estadística entre ambas variables es elevada, teniendo en cuenta que se trata de variables de encuesta, con un coeficiente Rho de Spearman de 0,369.

Ahora bien, esta explicación resulta en cierta medida tautológica, por lo que habría que buscar las causas de estas dos opiniones en la evaluación de los objetivos iniciales que se querían lograr con el proceso de descentralización que se inició hace ya tres décadas.

En este sentido, en las secciones anteriores quedó más o menos claro que muchas de las opiniones a favor y en contra del modelo actual de

Tabla 27 – Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y la opinión sobre la necesidad de reformar la Constitución. En porcentaje. 2005

	Total	Preferencia por la forma de organización territorial del Estado			
		Un Estado con un único gobierno central sin autonomías	Un Estado con CCAA como ahora	Un Estado donde las CCAA tengan más autonomía	Un Estado donde las CCAA pudieran ser independientes
Total		**9**	**51**	**26**	**7**
Opinión sobre la necesidad de reformar la Constitución					
Dejarla como está	35	55	59	22	7
Reformarla	45	44	40	78	93
Total		**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

Estado no estaban claramente determinadas por la valoración de los logros y funcionamiento de la llamada "España de las autonomías" con respecto a la eficacia, prestación de servicios y acercamiento de la administración a los ciudadanos. A esto hay que unir, además, que muchas de estas valoraciones parecen no corresponder con la realidad de algunos de los logros obtenidos con el proceso de descentralización. Este hecho es más evidente cuando se relacionan las opiniones sobre la necesidad de hacer una reforma constitucional y la valoración del funcionamiento del Estado con autonomías que se presenta en la tabla 28. Como se puede apreciar, apenas hay relación entre las dos variables. De hecho, el coeficiente Rho de Spearman es de –0,038, y estadísticamente no es significativo.

Una vez más, se confirma que los debates sobre el modelo de Estado y el proceso reformador estatutario de los últimos años no han sido impulsados por la opinión pública ante la escasa y negativa valoración sobre los logros y actual funcionamiento del Estado autonómico. Éstas son negativas, no cabe duda, pero estarían más bien relacionadas con el general sentimiento de desafección política que existe en la sociedad española y

Tabla 28 – Relación entre la valoración del funcionamiento del Estado con comunidades autónomas y la opinión sobre la necesidad de reformar la Constitución. En porcentaje. 2005

	Total	Valoración del funcionamiento del Estado con comunidades autónomas				
		Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal
Total		**4**	**46**	**35**	**7**	**1**
Opinión sobre la necesidad de reformar la Constitución						
Dejarla como está	35	37	43	45	48	51
Reformarla	45	63	57	55	52	49
Total		**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

que afecta a la valoración de todas las instituciones de representación política del Estado en general[23]. Esto se evidencia cuando observamos que la relación entre las valoraciones de las instituciones autonómicas y las de las nacionales o estatales es altísima: en particular, la correlación de las valoraciones sobre la actuación del gobierno central y el autonómico ofrecían, para 2002, un coeficiente Rho de Spearman de 0,530, que ascendía a 0,581 cuando la valoración se refería a la actuación del parlamento nacional y autonómico, respectivamente. Asimismo, la percepción sobre el impacto que tienen las decisiones del gobierno central y del autonómico también ofrece una altísima correlación; en concreto, un coeficiente Rho de Spearman de 0,747, para los datos de 2005[24].

Entonces, ¿dónde residen las causas de las posiciones a favor de la reforma? La distribución de las opiniones por comunidades autónomas sobre las reformas constitucionales y estatutarias apunta ya algo sobre el origen de las mismas. En primer lugar, tiene que ver, como ya se ha señalado en las secciones anteriores, con aspectos relacionados con los conflictos de identidades y el conflicto centro-periferia que los articula. Esto puede observarse de nuevo en la tabla 29. La relación entre las opiniones sobre la reforma constitucional y la escala de sentimiento nacional subjetivo es enorme, especialmente en las categorías de sentirse "más de la comunidad autónoma que español", en donde un 72% está a favor de la reforma constitucional, y en la excluyente de "únicamente de mi comunidad autónoma", con un 90% partidario de la reforma constitucional.

Estos datos demuestran con claridad la fuerza que impulsa este proceso reformador y la prevalencia del conflicto. Parecería que la "España de

Tabla 29 – Relación entre identidad nacional y la opinión sobre la necesidad de reformar la Constitución. En porcentaje. 2005

		Identidad/Sentimiento nacional en las comunidades autónomas				
	Total	Únicamente español	Más español que de mi comunidad autónoma	Tan español como de mi comunidad autónoma	Más de mi comunidad autónoma que español	Únicamente de mi comunidad autónoma
Total		**10**	**10**	**57**	**14**	**5**
Opinión sobre la necesidad de reformar la Constitución						
Dejarla como está	35	58	53	48	28	10
Reformarla	45	42	47	52	72	90
Total		**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

[23] Torcal, M. y Montero, J. R. (2000): "La desafección política en España: un legado que condiciona el presente", en *Revista de Occidente*, 227, p. 15-30.

[24] Los datos de 2005 proceden del *Estudio 2.610: Barómetro autonómico,* y los de 2002 del *Estudio 2.455: Instituciones y autonomías II.*

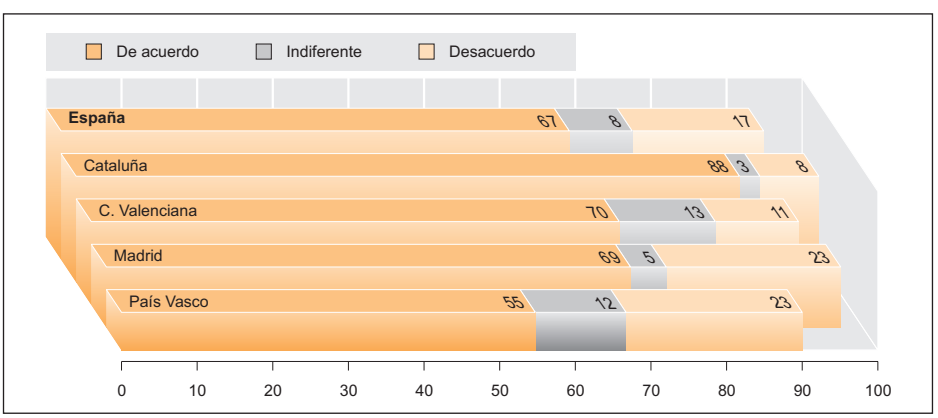
las autonomías" hubiese fracasado fundamentalmente en el objetivo de integrar las diferencias de la pluralidad nacional del territorio.

Sin embargo, tampoco esto es tan evidente, como observábamos antes (gráfico 14). La mayoría de los españoles, incluyendo los catalanes, pensaban en 2007 que la Constitución había sido un instrumento útil para mantener unido al país. Solamente en el País Vasco existía una mayor división en la opinión al respecto, si bien un 46% declaraba estar de acuerdo con la afirmación frente a sólo un 24,7% en contra.

Al mismo tiempo, más de dos terceras partes de los españoles (67%) opina que aunque el castellano sea la lengua de la mayoría, el euskera, el catalán y el gallego también son lenguas españolas (gráfico 19). Más de la mitad de los vascos comparte esta opinión, pero sobre todo destaca el 88% de catalanes que manifestaba, en 2007, que el catalán (junto al euskera y al gallego) es también una lengua española. Por tanto, el aparente fracaso del modelo autonómico del Estado para integrar las diferencias plurinacionales del territorio resulta más aparente que real, especialmente si se tienen en cuenta las opiniones de los ciudadanos sobre el multilingüismo del Estado español.

El segundo factor que no puede olvidarse es el papel desempeñado por las élites políticas y los partidos a la hora de generar opinión y aumentar o mitigar la naturaleza de los conflictos[25]. Un elemento que podría impul-

Gráfico 19 – Grado de acuerdo con la frase: "Quizás el castellano sea la lengua de la mayoría, pero el gallego, el catalán o el euskera también son lenguas españolas". En porcentaje. 2007



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2007), *Estudio 2.667: La identidad nacional de España.*

[25] Sobre este aspecto véase Martínez, E. y Miley, T. J. (2010): "The constitution and the politics of national identity in Spain", en *Nations and Nationalism*, 16, p. 6-30; y Torcal, M. y Chhibber, P. (1995): "Elites, *cleavages*, y sistema de partidos en una nueva democracia consolidada: España (1986-1992)", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 69, p. 7-38.

Tabla 30 – Relaciones entre cercanía a los principales partidos políticos y opinión ante la reforma constitucional. 2005

	Cataluña	Navarra	País Vasco	Resto del Estado
IU (IpC)	0,271	0,313	0,116	0,187
PP	–0,303	–0,374	–0,342	–0,241
PSOE (PSC y PSE)	0,185	0,081	–0,265	0,166
CiU	0,132			
ERC	0,333			
PNV		0,333	0,346	
EA		0,360	0,362	
Aralar		0,362	0,454	
EHAK			0,453	

Nota: La cercanía se mide en una escala que va desde el 1 (poca cercanía) hasta el 5 (mucha cercanía). Estadísticamente significativos a 0,000, salvo en Navarra para el PSOE.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

sar el conflicto interterritorial y centro-periferia sería la presencia de subsistemas de partidos que generan dinámicas de competición propias, donde este aspecto del debate político adquiere una notable significación. En general, esta hipótesis podría confirmarse a partir de la simple distribución de estas opiniones por comunidad autónoma. Pero, para comprobarlo de un modo más fiable y fidedigno, se han calculado las relaciones entre el grado de cercanía a los diferentes partidos políticos y la posición con respecto a la reforma constitucional (tabla 30).

Estos datos evidencian mucho de lo que se ha ido comentando. Primero, muestran que en aquellas autonomías que se caracterizan por tener posiciones más favorables a la reforma constitucional y estatutaria, las correlaciones entre la proximidad a cada uno de los partidos y la opinión sobre la reforma constitucional, en general, son mucho más fuertes que en el resto del Estado (es decir, más próximas a "1" o "–1"). Esto significa que las opiniones entre los ciudadanos de estas comunidades autónomas reflejan la mayor polarización de los partidos políticos a los que se sienten más cercanos respecto a lo que hace referencia al modelo de Estado. Pero, además, estos datos muestran la radiografía de las posiciones de los partidos con respecto al debate sobre este asunto en cada comunidad autónoma y la naturaleza específica de la competición entre ellos que se genera en cada subsistema de partidos. El caso más notorio es el del PSOE. Así, en Cataluña, debido a la posición del PSC respecto al modelo de Estado y su impulso al proceso estatutario, la correlación con la reforma es positiva (a favor) y mucho más fuerte que en el resto del Estado. Por el contrario, en el País Vasco la correlación es negativa con el PSE, que mantiene una postura de confrontación sobre este tema con los otros partidos de la izquierda

nacionalista y el PNV. Sin embargo, en Navarra adopta una posición un poco más neutral, lo que se refleja en la correlación baja y no estadísticamente significativa que se observa en dicha comunidad autónoma. Por lo tanto, como puede observarse en la intensidad de estas correlaciones y los signos de las mismas, cuanto más nacionalista es la posición de un partido, mayor es la correlación que se observa entre aquellos que se sienten cercanos a esos partidos políticos y su posición respecto a la reforma constitucional.

Estas mismas conclusiones se confirman todavía con mayor rotundidad en la tabla 31, donde se cruzan la preferencia por el modelo de Estado y el grado de cercanía con los principales partidos políticos. Las pautas observadas no son sólo idénticas, sino que las relaciones son más fuertes (más próximas a "1" y "–1") en los subsistemas de partidos regionales mencionados, mientras permanecen prácticamente estables en el resto de las comunidades autónomas. La única excepción es el PSC en Cataluña, donde aparece una relación más débil, si bien permanece positiva. Esto mismo refleja la posición estratégica y el ideario ideológico del PSC en Cataluña, caracterizada por la defensa de un modelo autonómico con reformas revisionistas al alza, pero alejado de posturas más extremas proindependentistas. El resto es una fotocopia de lo observado ya, pero con posiciones de mayor confrontación aún entre los partidos políticos.

Todo lo anterior conduce a pensar que las posiciones sobre el modelo autonómico español y la reforma constitucional y de los Estatutos están articuladas en torno a las posiciones de los partidos políticos y sus líderes, quienes, con mayor o menor éxito, han articulado un debate de carácter identitario (en algunos casos pre-existentes, pero en otros no), dando forma a la competición de los respectivos subsistemas de partidos en estos

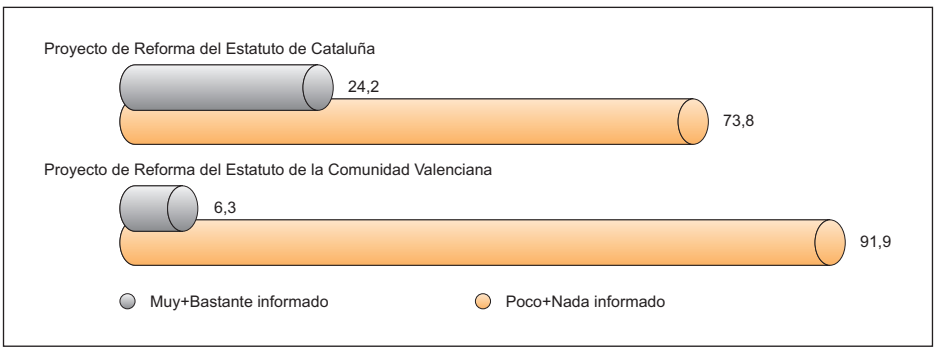
Tabla 31 – Relaciones entre cercanía a los principales partidos políticos y opinión sobre el modelo de Estado. 2005

	Cataluña	Navarra	País Vasco	Resto del Estado
IU (IpC)	0,265	0,375	0,006	0,191
PP	–0,343	–0,509	–0,543	–0,218
PSOE (PSC y PSE)	(*) 0,072	–0,016	–0,431	0,173
CiU	0,169			
ERC	0,479			
PNV		0,488	0,365	
EA		0,513	0,404	
Aralar		0,545	0,496	
EHAK			0,548	

Nota: La cercanía se mide en una escala que va desde el 1 (poca cercanía) hasta el 5 (mucha cercanía). Estadísticamente significativos a 0,000, salvo en Navarra para el PSOE. (*) Estadísticamente significativo a 0,1.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

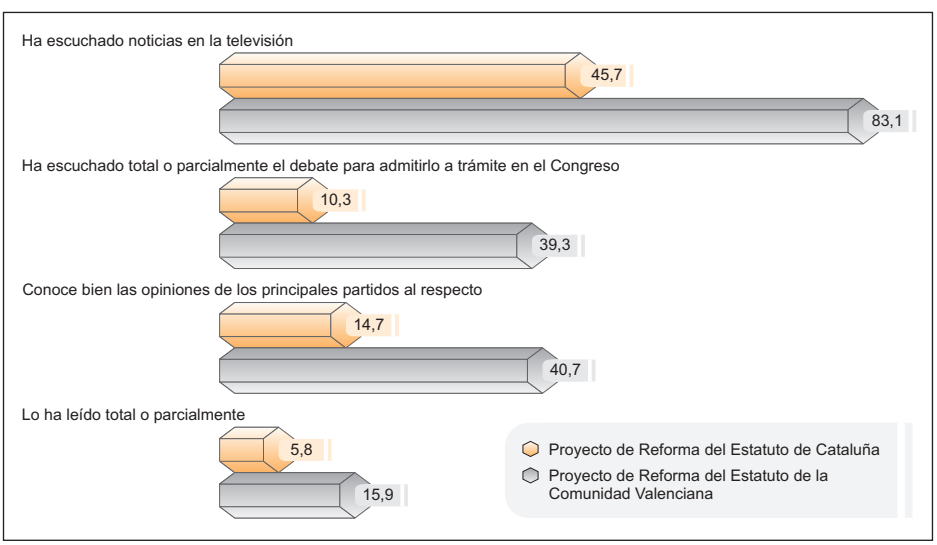
Gráfico 20 – "Hablando ahora del proyecto de reforma de los Estatutos de Cataluña y de la Comunidad Valenciana, se considera: muy informado, bastante informado, poco o nada informado". En porcentaje. 2005



Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

términos. Esta conclusión parece que se corresponde con la falta de información sobre el modelo del Estado autonómico y su funcionamiento que ya se ha señalado y que se confirma con otros datos. El gráfico 20 muestra el grado de información de los españoles sobre el proyecto de reforma del Estatuto catalán y del valenciano, los primeros recogidos una vez ya

Gráfico 21 – "Respecto al proyecto de reforma de los Estatutos de Cataluña y de la Comunidad Valenciana, ¿podría Ud. decirme si...?". En porcentaje. 2005



Nota: Se omiten las categorías de no respuesta.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de CIS (2005): *Estudio 2.610: Barómetro autonómico.*

iniciada la reforma estatutaria. Se constata que la ignorancia de la gran mayoría de los españoles es mayúscula, incluso respecto al Estatuto catalán, pese a la presencia constante en los medios de comunicación.

Por otra parte, según el gráfico 21, casi nadie ha leído los Estatutos, pese a que este indicador puede haber inducido a que mucha gente diga que lo ha hecho sin haberlo hecho, lo que significa que los datos al respecto pueden ser todavía peores. Las opiniones de los españoles respecto a ambos Estatutos se las han formado bien por las noticias de televisión (superficiales y claramente partidistas), directamente de las manifestaciones de los partidos políticos o escuchando las posiciones de sus líderes en el trámite del Congreso para sus respectivas aprobaciones.

4. Conclusiones

En los últimos años, y tras la aparente convergencia hacia la defensa del modelo del Estado autonómico, se ha producido un aumento de la presencia y los términos del debate sobre el mismo. Esto ya de por sí resulta chocante, dados los logros objetivos que el proceso de descentralización ha obtenido de forma indiscutible, pese a sus muchos problemas. Sin embargo, existen algunas otras posibles razones detrás de la virulencia del debate del modelo de Estado que ha caracterizado los últimos años. Éstas tendrían que ver con la percepción (objetiva o no) del fracaso del modelo con respecto a los logros y metas fijados inicialmente de acercamiento de la administración a los ciudadanos y su contribución a un funcionamiento más eficaz, y de integración de la pluralidad nacional de la sociedad española. Pero, como se ha visto, ninguno de los aspectos parece explicar la evolución de la opinión pública, bien porque la valoración no es tan negativa o bien porque, si lo es, no parece tener relación empírica ni lógica con la presencia y virulencia del debate y las posiciones divergentes de los españoles con respecto al modelo de Estado.

Entonces, ¿qué explica el decurso de la opinión pública de los españoles sobre el actual modelo de Estado y sus posiciones con respecto a las reformas constitucionales y estatutarias? La respuesta podría estar relacionada con las identidades nacionales y su capacidad de alimentar el debate político entre las élites partidistas, lo que, unido a la mencionada inestabilidad del equilibrio institucional del Estado, justificaría la importancia adquirida por el debate en los últimos años. Ahora bien, no hay que olvidar que una parte importante de los ciudadanos no conoce los detalles del debate autonómico y sus logros, algunos de los cuales todavía alimentan el debate identitario de tinte nacionalista. Por ello, podría pensarse que las propias preferencias de las élites partidistas y sus estrategias políticas promocionan dicha polarización y estructuran la base de la división entre la opinión pública.

Como han discutido recientemente E. Martínez y T. J. Miley[26], las élites políticas de Cataluña y del País Vasco se caracterizan por tener posiciones ideológicas más extremas que las de sus conciudadanos y votantes en lo que respecta al modelo de Estado y sus identidades nacionales. De este modo, cabría pensar que las opiniones y posiciones de los ciudadanos de las diversas comunidades autónomas respecto al modelo de organización territorial del Estado en España están condicionadas por el debate político partidista que tiene lugar en un contexto de competición política multinivel, donde el modelo institucional de regionalismo competitivo alienta el conflicto y las posiciones maximalistas. La relación observada entre la cercanía a los partidos y el posicionamiento sobre aspectos de este debate refleja claramente este hecho de un modo incontestable. El ejemplo más visible es la relación de los votantes del PSOE dependiendo de la comunidad autónoma en la que residen, que refleja las posiciones diversas del partido en cada uno de estos territorios.

Sin embargo, pese a esta polarización, que nos ha guiado en el análisis de un conjunto de factores condicionantes o explicativos, es necesario reseñar que los ciudadanos reconocen el pluralismo lingüístico-nacional del Estado y parecen confiar en la Constitución como instrumento capaz de garantizar y mejorar, no sólo la convivencia entre los distintos territorios (cuestión pendiente de resolver por el Estado autonómico, de acuerdo con la opinión pública), sino también la eficacia del Estado a la hora de proporcionar las políticas y servicios públicos del bienestar. Estos aspectos son ventanas de oportunidad para poder cerrar con responsabilidad y de un modo realista y satisfactorio el debate del modelo de Estado. Las élites partidistas podrían tener la clave al respecto, ya que el espacio de encuentro es posible y existe entre la opinión pública. Tal vez sólo requiera un acuerdo nacional de la mano de una reforma constitucional que al mismo tiempo cierre el debate y posibilite ese lugar de encuentro.

---

[26] Martínez, E. y Miley, T. J. (2010).

5. Anexo

Cuadro 1 – Relación de Estudios del CIS utilizados

Número	Título	Fecha de realización	Ámbito	Tamaño muestral
1.441	VI Aniversario de la Constitución	Noviembre 1984	Nacional	1.199
1.773	Barómetro	Noviembre 1988	Nacional Cataluña País Vasco	3.366 800 600
1.908	XII Aniversario de la Constitución	Diciembre 1990	Nacional	2.382
2.025	Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas	Noviembre 1992	Andalucía	4.446
2.026	Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas	Noviembre 1992	Aragón	1.549
2.027	Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas	Noviembre 1992	Asturias	579
2.028	Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas	Noviembre 1992	Baleares	531
2.029	Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas	Noviembre 1992	Canarias	1.085
2.030	Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas	Noviembre 1992	Cantabria	521
2.031	Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas	Noviembre 1992	Castilla-La Mancha	2.522
2.032	Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas	Noviembre 1992	Castilla y León	4.536
2.033	Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas	Noviembre 1992	Cataluña	2.470
2.034	Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas	Noviembre 1992	C. Valenciana	1.780
2.035	Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas	Noviembre 1992	Extremadura	1.058
2.036	Opinión pública y cultura política en las autónomas	Noviembre 1992	Galicia	2.192
2.037	Opinión pública y cultura política en las autónomas	Noviembre 1992	Madrid	884
2.038	Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas	Noviembre 1992	Murcia	568
2.039	Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas	Noviembre 1992	Navarra	520
2.040	Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas	Noviembre 1992	País Vasco	1.615
2.041	Opinión pública y cultura política en las comunidades autónomas	Noviembre 1992	La Rioja	504
2.118	Barómetro	Octubre 1994	Nacional	2.494
2.123	Estereotipos regionales	Noviembre 1994	Nacional Cataluña Galicia País Vasco	2.293 598 395 400
2.211	Barómetro	Marzo 1996	Nacional	2.496

Sigue **Cuadro 1 – Relación de Estudios del CIS utilizados**

Número	Título	Fecha de realización	Ámbito	Tamaño muestral
2.228	Conciencia nacional y regional	Noviembre 1996	Nacional	4.932
			Andalucía	775
			Baleares	300
			Canarias	366
			Cataluña	747
			C. Valenciana	593
			Galicia	499
			Navarra	290
			País Vasco	430
2.286	Instituciones y autonomías I	Mayo 1998	Nacional	9.991
			Andalucía	961
			Aragón	500
			Asturias	493
			Baleares	461
			Canarias	525
			Cantabria	444
			Castilla-La Mancha	535
			Castilla y León	612
			Cataluña	911
			C. Valenciana	720
			Extremadura	486
			Galicia	630
			Madrid	815
			Murcia	487
			Navarra	419
			País Vasco	578
			La Rioja	414
2.455	Instituciones y autonomías II	Septiembre 2002	Nacional	10.476
			Andalucía	982
			Aragón	492
			Asturias	493
			Baleares	447
			Canarias	499
			Cantabria	445
			Castilla-La Mancha	536
			Castilla y León	608
			Cataluña	922
			C. Valenciana	730
			Extremadura	486
			Galicia	606
			Madrid	808
			Murcia	487
			Navarra	443
			País Vasco	579
			La Rioja	418
			Ceuta	245
			Melilla	250

Sigue **Cuadro 1 – Relación de Estudios del CIS utilizados**

Número	Título	Fecha de realización	Ámbito	Tamaño muestral
2.610	Barómetro autonómico	Diciembre 2005	Nacional Andalucía Aragón Asturias Baleares Canarias Cantabria Castilla-La Mancha Castilla y León Cataluña C. Valenciana Extremadura Galicia Madrid Murcia Navarra País Vasco La Rioja Ceuta Melilla	10.371 981 500 494 448 506 436 537 609 920 732 486 606 782 489 411 576 421 250 187
2.667	La identidad nacional de España	Enero 2007	Nacional Cataluña C. Valenciana Madrid País Vasco	3.192 587 600 593 600
2.734	Atribución de responsabilidades	Noviembre 2007	Andalucía Castilla y León Cataluña Galicia País Vasco	1.496 1.490 1.500 2.400 1.491
2.757	Postelectoral elecciones generales y y autonómicas de Andalucía 2008. Panel 2ª Fase	Marzo 2008	Nacional	6.083
2.762	Calidad de los servicios públicos III	Mayo 2008	Nacional	4.487

Parte Tercera

CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Capítulo I

LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. El reto de la cualificación en el empleo

Que la educación y la formación son elementos centrales del desarrollo social y económico es probablemente una de las ideas menos sujeta a polémica. La cuestión se torna más compleja cuando de lo que se trata es de discutir acerca de sus valores, prioridades, alcance, principios organizativos, agentes, etc.

A lo largo del siglo XX, una de las preocupaciones de las sociedades del occidente capitalista fue la extensión de la escolaridad obligatoria y el desarrollo de sistemas de formación que garantizaran la cualificación de la fuerza de trabajo.

En los últimos años, y especialmente en Europa, se viene planteando que las sociedades industriales avanzadas necesitan revisar los objetivos y la organización de los sistemas de educación y formación. Se trataría de promover la formación a lo largo de la vida como factor principal para afrontar los cambios en los sistemas de producción y en el empleo y acompañar el paso a una economía basada en el conocimiento. El argumento que se encuentra en la base de esta formulación apunta a la creciente complejidad de nuestras sociedades –en términos de capacidad de innovación tecnológica y producción de información y conocimiento, con las correspondientes consecuencias en la organización económica y social–, sometidas al "cambio" de manera constante y, por tanto, a la incertidumbre. En este contexto, las necesidades de formación se multiplican y se requiere superar el esquema posterior a la Segunda Guerra Mundial de un tiempo para la educación y la formación acotado a la escolarización obligatoria y los primeros años de la edad adulta.

Por otra parte, también en los últimos años se ha insistido de manera habitual en temas, transformados en tópicos, como el déficit de cualificación de la población activa, el desencuentro entre oferta y demanda de formación, la creciente importancia de la formación en la empresa (capital humano), etc. Los tópicos, sabemos, son verdades a medias. Quizá habrá que considerar como "efecto positivo de la crisis" el que haya hecho evidente que no todos los problemas estaban del lado de la oferta de formación y bastantes de ellos estaban del lado de la demanda.

En el *Informe España 2009*[1], en el que se abordaron las interrelaciones entre sistema educativo y productivo, ya se apuntaron los límites de un

---

[1] Fundación Encuentro (2009): "Empleo y cohesión social", *Informe España 2009*, p. 73-137.

modelo de crecimiento basado en gran parte en actividades que no han valorado la formación. La salida de la actual crisis va a exigir resituar a muchos trabajadores, especialmente jóvenes, que accedieron a la cualificación a través del trabajo en sectores cuyo recorrido se ha agotado en términos de generación de empleo.

2. Nuevas demandas a la Formación Profesional

Nos encontramos en un nuevo contexto social en que los sistemas de educación y formación deben cumplir con sus funciones tradicionales y adaptarse a nuevas exigencias en entornos más complejos, en muchas ocasiones con los mismos recursos. Es éste un período de transición, también en la Formación Profesional. No hemos terminado de resolver viejos problemas y aparecen nuevos retos.

La confluencia de factores de distinto tipo, desde la globalización económica a la velocidad de innovación tecnológica y sus consecuencias culturales y sociales, junto a la conciencia de los límites medioambientales y el peligro de una mayor polarización social, entre otros, sitúan a nuestras sociedades en una perspectiva de cambio constante y a la educación y la formación como principales instrumentos de defensa y acción frente a la incertidumbre.

No se trataría, por tanto, únicamente de "aprender a adaptarse" a los cambios, sino de "aprender a intervenir" en ellos y, si es posible, "aprender a promover" y "gobernar" los mismos. Desde el punto de vista del derecho a la educación y la formación, lo anterior requiere fortalecer y consolidar el acceso a una educación básica de calidad, que facilite aprendizajes posteriores. Desde el punto de vista de los sistemas, éstos deben probablemente cambiar los métodos, pero, sobre todo, abrirse para responder a las distintas necesidades de los ciudadanos y los trabajadores a lo largo de la vida. Desde el punto de vista de las relaciones laborales, se requiere, con carácter general, un cambio en los valores y las prioridades. Difícilmente habrá profesionales con iniciativa sin organización del trabajo que la promueva y valore.

También la Formación Profesional debe responder a estas nuevas necesidades, desde la formulación de la oferta (cómo y dónde), pasando por su duración y contenido (diversificación), sin renunciar a su calidad y reconocimiento (acreditación). La Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, publicada en el año 2002, pretende responder a esta demanda. Sus resultados dependerán de la voluntad y de la capacidad de compromiso de los actores implicados en el desarrollo de la formación profesional.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

Algunos Informes anteriores de la Fundación Encuentro se han detenido en el análisis del desarrollo histórico de la normativa que afecta a la Formación Profesional en España hasta llegar a las reformas de los años noventa (LOGSE, Plan de Formación e Inserción Profesional, Acuerdos de Formación Continua). En este capítulo vamos a tratar de explicar qué supone la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional con respecto a la reforma anterior y en qué medida responde a problemas detectados posteriormente y a los requerimientos del paradigma de la formación a lo largo de la vida.

La exposición se ha estructurado en tres apartados. En primer lugar, se abordarán algunas cuestiones de concepto y principios de la Formación Profesional que explican los actores que intervienen, la organización de la oferta y cómo se accede a la cualificación en nuestro país. Después se describen los aspectos clave de la citada ley. Finalmente, se propone una reflexión sobre su incidencia en la evolución de la Formación Profesional y cuáles son los retos a los que deben responder los actores del sistema.

1. ¿De qué hablamos?

1.1 Cualificación y Formación Profesional

Cuando se habla de cualificación y nivel de educación o formación[2] es importante entender que son términos que no definen una misma realidad pero que, generalmente, se confunden. La cualificación apunta a conocimientos y capacidades que se desenvuelven en actividades productivas, que pueden adquirirse tanto a través de los procesos formativos como de la experiencia laboral[3], o por una combinación de ambos. Ser consciente de esto permite, si no entender, sí intuir las mediaciones y la compleja relación entre formación y sistema productivo.

---

[2] El nivel de educación o formación se mide por el valor de las acreditaciones en un sistema formal que las clasifica de menos a más. En sentido estricto, no existen clasificaciones para los niveles de cualificación. Éstas están mediadas por los sistemas de educación.

[3] La Unión Europea habla de aprendizajes formales y no formales, incluyendo en estos últimos tanto la experiencia laboral como cualquier otra actividad fuera de una institución educativa que aporte habilidades o conocimientos a quien la desarrolla.

La confusión en la interpretación de estos conceptos y, por tanto, de las realidades a las que ambos apuntan lleva, a su vez, a la confusión en la interpretación de las distintas dimensiones relacionadas. ¿Es lo mismo hablar de objetivos de política educativa que de requerimientos de cualificación del sistema productivo o de demandas del mercado de trabajo? ¿Por qué se identifica la cualificación (y, por lo tanto, el "valor") del trabajador con los requerimientos del puesto de trabajo? Por ejemplo, en la *Encuesta de Población Activa* (EPA) se agrupan en la categoría de "Trabajador no cualificado" a trabajadores con distintos niveles de educación. Este desajuste entre formación y sistema productivo tiene interpretaciones distintas según se examine desde la perspectiva del desarrollo social o, exclusivamente, desde la de las demandas del sistema productivo.

Uno de los datos que ilustra esta situación puede extraerse también de la *Encuesta de calidad de vida en el trabajo 2008*[4]. Un 18,6% de los trabajadores encuestados considera que su puesto de trabajo está por debajo de su formación, porcentaje que se incrementa en relación directa con el nivel de estudios (20,8% entre los que cuentan con Formación Profesional y 26,4% entre los que tienen estudios universitarios). Donde se alcanza un mayor porcentaje de trabajadores que consideran que su formación está por encima de las necesidades de su puesto de trabajo es en el grupo de ocupados definido como "Trabajadores no cualificados" (29,6%). Estos datos se pueden interpretar como positivos en términos del objetivo de la política educativa de incrementar los niveles de educación de la población, pero también en términos de requerimientos de cualificación: o bien los trabajadores tienen una cualificación distinta a la requerida (están "discualificados") o bien disponen de mayores conocimientos y capacidades de los requeridos para su actividad productiva (están "sobrecualificados").

Algunos de los tópicos a los que nos referíamos en la introducción también se explican por esta confusión entre nivel de formación y cualificación. Por ejemplo, se ha insistido en muchas ocasiones en el desajuste entre el sistema educativo y el sistema productivo, señalando como problema la incapacidad del sistema educativo para proveer de cualificaciones de nivel intermedio. Pues bien, el sistema productivo parece que no tenía problemas para crecer y generar empleo a pesar de este supuesto déficit. Cuestión distinta es si este modelo productivo ha sido coherente con el objetivo de promoción de un desarrollo social basado en el conocimiento y en el empleo de calidad.

---

[4] Ministerio de Trabajo e Inmigración (2009): *Encuesta de calidad de vida en el trabajo 2008.*

Tabla 1 – Evolución de los ocupados en las diez ocupaciones en las que más ha aumentado porcentualmente la ocupación. Valor absoluto en miles y porcentaje. 1996-2009

	1996	2009	Variación absoluta	% variación
17 Gerencia de otras empresas sin asalariados (excluidas comercio y hostelería)	34,3	115,0	80,7	235,3
32 Técnicos en educación infantil, instructores de vuelo, navegación y conducción de vehículos	18,2	51,7	33,5	184,1
25 Escritores, artistas y otras profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario y afines	60,3	163,9	103,6	171,8
45 Empleados en trato directo con el público en agencias de viajes, recepcionistas y telefonistas	73,0	194,9	121,9	167,0
20 Profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario en ciencias físicas, químicas, matemáticas e ingeniería	105,4	281,2	175,8	166,8
31 Técnicos de las ciencias naturales y de la sanidad	64,5	159,0	94,5	146,5
35 Otros técnicos y profesionales de apoyo	97,9	234,1	136,2	139,1
29 Otras profesiones asociadas a una titulación de primer ciclo universitario	64,1	150,7	86,6	135,1
10 Poder ejecutivo y legislativo y dirección de las administraciones públicas; dirección de organizaciones de interés	14,5	33,5	19,0	131,0
30 Técnicos de las ciencias físicas, químicas e ingenierías	220,9	498,5	277,6	125,7
Total	**13.064,5**	**18.645,9**	**5.581,4**	**42,7**

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

Si se observan las ocupaciones[5] que más han crecido en los últimos años, en términos relativos y absolutos, se comprueba que se ha producido una polarización entre las que requieren niveles de formación universitarios y las que, en muchos casos, no cuentan con formación asociada (tabla 1).

En términos relativos, las ocupaciones que más han crecido son las que demandan "Técnicos en educación infantil, instructores de vuelo, navegación y conducción de vehículos" (un incremento del 184,1% en trece años) y "Escritores, artistas y otras profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario y afines" (171,8%). En tercer lugar aparece "Empleados en trato directo con el público en agencias de viajes, recepcionistas y telefonistas"[6]. Para la mayor parte de estas ocupaciones no

[5] En la propia clasificación de ocupaciones aparece el problema de identificación entre nivel de formación y cualificación: se mezclan niveles de educación (ciencias físicas, etc.) con ocupaciones (escritores) y con categorías profesionales (dirección, técnico).

[6] No se tiene en cuenta el grupo "Gerencia de otras empresas sin asalariados" al no ser demandada por las empresas sino producto de la creación de una empresa.

hay formación formal asociada, y se requiere educación básica o bachillerato y experiencia.

La evolución de las ocupaciones en términos absolutos (tabla 2) permite situar la mayor parte de los puestos de trabajo creados en los últimos años. Un gran número de ellos corresponde a ocupaciones consideradas de baja cualificación[7], a las que se accede sin requerimientos formativos y que se "aprenden trabajando". Comercio, restauración, servicios personales y empleo doméstico y limpieza suponen el 34,3% del incremento de ocupación.

Se ha querido colocar esta cuestión en primer lugar porque permite entender que la cualificación se encuentra en los sistemas de educación y formación, pero también en el sistema productivo y en las actividades de trabajo. Esto nos debe ayudar a situar los proyectos, las demandas y las expectativas relacionadas con la mejora de la cualificación y su reconocimiento. Debe ayudar también a entender quiénes son los actores que intervienen en este ámbito, por qué están legitimados a hacerlo y, más con-

Tabla 2 – Evolución de los ocupados en las diez ocupaciones en las que más ha aumentado en números absolutos la ocupación. Valor absoluto en miles y porcentaje. 1996-2009

	1996	2009	Variación absoluta	% variación
91 Empleados domésticos y otro personal de limpieza de interior de edificios	662,4	1.296,8	634,4	95,77
51 Trabajadores de los servicios personales	444,8	952,5	507,7	114,14
50 Trabajadores de los servicios de restauración	466,2	893,4	427,2	91,63
34 Profesionales de apoyo a la gestión administrativa	368,2	774,1	405,9	110,24
53 Dependientes de comercio y asimilados	633,5	981,6	348,1	54,95
30 Técnicos de las ciencias físicas, químicas e ingenierías	220,9	498,5	277,6	125,67
33 Profesionales de apoyo en operaciones financieras y comerciales	327,1	578,7	251,6	76,92
11 Dirección de empresas de diez o más asalariados	243,0	441,8	198,8	81,81
20 Profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario en ciencias físicas, químicas, matemáticas e ingeniería	105,4	281,2	175,8	166,79
22 Profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario en la enseñanza	274,8	447,5	172,7	62,85
Total	**13.064,5**	**18.645,9**	**5.581,4**	**42,72**

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

[7] La cuestión del valor de las ocupaciones o, mejor dicho, del valor del conocimiento (cualificación) tiene un gran interés desde el punto de vista de la organización y los proyectos sociales, pero trasciende nuestro análisis.

cretamente, cómo responde la organización de la formación a esos proyectos y demandas.

1.2 Organización y características de la oferta de Formación Profesional

¿A qué demandas debe responder la Formación Profesional?

Para entender el desarrollo de la Formación Profesional en nuestro país hay que tener en cuenta que su tratamiento en la Constitución de 1978 la sitúa en la confluencia de tres dimensiones: principio rector de la política social y económica, derecho a la educación y derecho a la promoción personal y profesional en el trabajo, que se relacionan también con el derecho a la libre elección de profesión u oficio. Esta concepción explica la complejidad de su marco institucional, dado que la garantía de estos derechos es responsabilidad principalmente de las administraciones educativa y laboral, pero también de las organizaciones sindicales y empresariales, ya que la propia Constitución reconoce su necesaria participación en las políticas económicas y sociales y la defensa de los intereses que les son propios. A este primer nivel de delimitación del marco de las políticas de educación y formación hay que añadir la distribución de competencias entre la Administración general y las autonómicas, que no tiene la misma naturaleza en el ámbito educativo que en el laboral[8].

El tratamiento constitucional sitúa los espacios de incidencia, las expectativas y las demandas hacia la formación y los actores implicados en las decisiones que les afectan. Como principio rector de la política económica y social, la formación afecta a los proyectos de desarrollo y compromete a las Administraciones Públicas, pero también a los interlocutores económicos y sociales; de ahí que la formación profesional sea uno de los temas propios del diálogo social. En el ámbito de los derechos, implica a los mismos actores, pero la garantía de su ejercicio no tiene la misma naturaleza en el sistema educativo (derecho a la educación) que en las relaciones laborales (derecho a la formación profesional en el trabajo). En el ámbito de las relaciones laborales, el papel de las organizaciones sindicales y empresariales a través de la negociación colectiva es fundamental. Por último, la interpretación de las necesidades en cada uno de los ámbitos y por los distintos actores no siempre es coincidente.

Proyectos sociales, sectoriales y empresariales y proyectos personales, o, de otra manera, necesidades sociales, de desarrollo productivo o de

---

[8] En el ámbito educativo, la Administración central tiene exclusivamente la competencia sobre la normativa básica; en el ámbito laboral, se transfiere la gestión de las políticas, pero no la capacidad normativa, bajo el precepto de la unidad del mercado de trabajo.

empresa, y necesidades de trabajadores particulares, todas ellas deben ser atendidas desde la Formación Profesional.

La organización de la Formación Profesional en nuestro país ha respondido, con mayor o menor fortuna, a este cruce de demandas, agentes y responsabilidades. Así, en los primeros años noventa se puso en marcha lo que entre los especialistas se conoce como los tres subsistemas de Formación Profesional: la Formación Profesional del sistema educativo, la Formación Ocupacional dirigida a los trabajadores desempleados y la Formación Continua de los trabajadores ocupados[9]. Con la última regulación, Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, que afecta a la formación dirigida a los trabajadores ocupados y desempleados, se han integrado "parcialmente" estos subsistemas.

Veamos brevemente los objetivos y organización de cada uno de los subsistemas.

La Formación Profesional del sistema educativo

La reforma acometida en 1990 con la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) partía del mismo diagnóstico que se repite hoy, es decir, la falta de articulación entre sistema educativo y productivo y la necesidad de responder desde el primero a los crecientes requerimientos de cualificación. Todo ello sin renunciar a integrar plenamente la Formación Profesional en los itinerarios académicos.

Se establecieron dos niveles de formación: el Grado Medio, al que se accede después de la educación obligatoria y que se acredita con el título de Técnico; y el Grado Superior, que requiere contar previamente con el título de Bachillerato y que se acredita con el título de Técnico Superior. La voluntad de dotar de prestigio a la nueva Formación Profesional se expresó en los requerimientos académicos para el acceso a cada uno de los niveles. Sin embargo, la concepción del Grado Medio como itinerario finalista ha mostrado al cabo de los años una cierta contradicción, al evidenciarse su menor valor "académico" en relación al Bachillerato, siendo éste probablemente uno de los factores que ha afectado a su desarrollo. Como se verá, las medidas relacionadas con las pasarelas al interior del sistema tienen que ver con este diagnóstico.

---

[9] La Formación Profesional del sistema educativo se reguló con la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). La formación para trabajadores desempleados se desarrolló en el Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) y la formación dirigida a los trabajadores ocupados mediante los Acuerdos de Formación Continua firmados por las organizaciones sindicales (CC.OO. y UGT) y empresariales (CEOE y CEPYME) más representativas y entre éstas y el Gobierno.

El Catálogo de Títulos Profesionales se elaboró a partir de estudios sectoriales realizados por el Instituto Nacional de Empleo a principios de los años noventa, y permitieron establecer los perfiles profesionales significativos en los distintos procesos productivos. El modelo analítico se basó en el concepto de "competencia profesional", es decir, en las capacidades profesionales desarrolladas en la actividad profesional que debían expresarse en términos de "resultados del aprendizaje". La formación se define a partir de la estandarización de estas capacidades. El Catálogo de Títulos de la LOGSE incluía 142, 62 de ellos de Grado Medio y 80 de Grado Superior, ordenados en 23 familias profesionales, con una duración que oscilaba entre las 1.500 y las 2.000 horas[10].

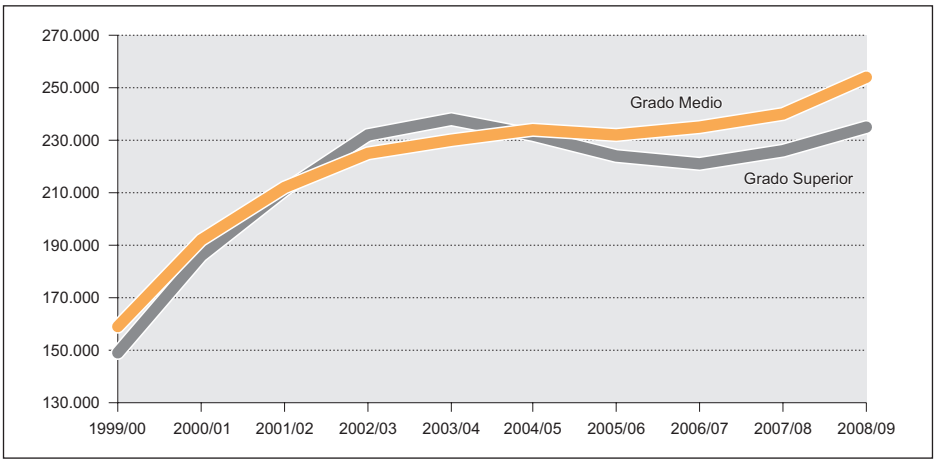
Es interesante observar que la profesionalidad de los títulos no sólo implica una elevada polivalencia técnica para dar respuesta a las demandas productivas y garantizar una mejor adaptación a los cambios, sino que su inserción en el sistema educativo permite añadir requerimientos de política educativa y social, que se expresan en contenidos no estrictamente profesionales, o que teniendo este carácter, el origen de la demanda no se encuentra estrictamente en los procesos productivos, sino en las relaciones laborales y en los procesos sociales derivados de ellas. La prevención de riesgos laborales es un buen ejemplo. Se trata, como argumentan los responsables políticos, de formar ciudadanos, además de profesionales. Por tanto, responde a proyectos sociales.

En el gráfico 1 se observa la evolución de la matrícula en los ciclos de Formación Profesional en la última década. Tanto en el Grado Medio como en el Superior se ha incrementado casi un 60%. En los Ciclos de Grado Superior la matrícula descendió de manera significativa entre 2004 y 2007, debido probablemente a la oferta de trabajo. A la inversa, la caída del empleo en los dos últimos años es la causa también de que el curso 2008/09 sea en el que mayor incremento se produce en toda la década.

En general, la oferta de Formación Profesional del sistema educativo se dirige fundamentalmente a jóvenes en formación inicial y se realiza en su mayor parte en centros públicos (77% de los alumnos). En formación inicial, la edad "natural" se sitúa entre los 16 y los 18 años para los Ciclos de Grado Medio y entre los 18 y los 20 para los Ciclos de Grado Superior. Sin embargo, la matrícula de alumnos por encima de esas edades es significativa, observándose un incremento paulatino en los últimos años. Entre los cursos 2001/02 y 2007/08 el porcentaje de alumnos con más de 20 años en los Ciclos de Grado Medio y de 23 años en los Ciclos de Grado Superior se ha incrementado un 23,5% y un 24,2% respectivamente. Lo anterior es, sin duda, resultado de la promoción de medidas como las prue-

[10] La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) mantiene la estructura y concepción de los títulos de Formación Profesional, aunque establece una duración de 2.000 horas para todos ellos.

Gráfico 1 – Evolución del alumnado matriculado en Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior. Cursos 1999/00-2008/09



Nota: Los datos del curso 2008/09 son avance.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación, *Estadística de las enseñanzas universitarias. Resultados detallados*, varios años.

bas de acceso a los ciclos y la oferta de formación a distancia, que quizá habría que haber abordado antes, vistos los resultados escolares. La matrícula en los ciclos a distancia alcanza el 3,3% de los alumnos; sin embargo, entre los cursos 2007/08 y 2008/09 ha aumentado un 31,6% en los Ciclos de Grado Medio y un 54,7% en los de Grado Superior. La matrícula para acceder a la Formación Profesional a través de la prueba de acceso al Grado Superior se ha incrementado de manera significativa en los últimos años (tabla 3).

Tabla 3 – Evolución del alumnado matriculado en enseñanzas de carácter formal para adultos por enseñanza. Cursos 2001/02-2007/08

	2001/02 (1)	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07 (2)	2007/08 (2)
Preparación Prueba Acceso Ciclos de Grado Medio	282	4.240	4.056	3.466	3.391	3.689	4.138
Preparación Prueba Acceso Ciclos de Grado Superior	459	6.109	7.967	9.580	10.590	11.554	14.215
Otras Enseñanzas Técnico Profesionales (3)	46.577	23.110	21.987	24.056	24.505	24.368	55.231
Total	**47.318**	**33.459**	**34.010**	**37.102**	**38.486**	**39.611**	**73.584**

(1) Incluye el alumnado de enseñanza de segundo ciclo/certificado de escolaridad de aquellas comunidades autónomas que aún ofertan dicha modalidad. (2) Andalucía incluye Formación inicial de base y Formación de base. Incluye la preparación de pruebas no escolarizadas de FP-I. Los datos de Cataluña son avance. (3) Incluye Formación para la Obtención de Certificado de Profesionalidad, Programas de Orientación e Inserción Laboral y Enseñanzas Técnico Profesionales en Aulas Taller.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación, *Estadística de las enseñanzas no universitarias. Resultados detallados,* varios años.

Para conocer cómo se ha implantado la oferta de Formación Profesional se puede observar la evolución de la matrícula con respecto a las distintas familias profesionales del Catálogo de Títulos.

La principal conclusión tiene que ver con la estabilidad y concentración de la oferta en muy pocos títulos, aunque se constata una ligera tendencia a la diversificación en los últimos años. Tres familias profesionales (Administración, Electricidad y Electrónica y Sanidad) suman el 46,9% de la matrícula de los Ciclos de Grado Medio y el 37,7% de Grado Superior (tabla 4). En 2001, uno de cada cuatro jóvenes cursaba Gestión Administrativa de la familia de Administración de Grado Medio. Ocho años después el mismo título concentra a uno de cada cinco.

Tabla 4 – Evolución del alumnado matriculado en Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior por familias profesionales. En porcentaje. Cursos 2001/02-2007/08

	Ciclos Formativos de Grado Medio			Ciclos Formativos de Grado Superior		
	2001/02	2004/05	2007/08	2001/02	2004/05	2007/08
Actividades agrarias	2,2	2,0	1,8	1,4	1,6	1,6
Actividades físicas y deportivas	1,0	1,3	1,7	3,1	3,2	3,5
Actividades marítimo-pesqueras	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
Administración	24,0	21,7	20,6	18,8	17,6	17,9
Artes gráficas	1,5	1,2	1,0	0,6	0,7	0,7
Comercio y marketing	6,4	5,6	4,4	6,2	6,0	5,7
Comunicación, imagen y sonido	1,2	1,2	1,1	3,0	3,6	4,1
Edificación y obra civil	0,3	0,3	0,3	3,6	4,1	4,8
Electricidad y electrónica	16,4	14,7	12,3	10,5	9,6	8,3
Fabricación mecánica	5,7	5,1	4,1	3,3	2,8	2,4
Hostelería y turismo	4,8	5,3	4,9	4,5	5,1	4,7
Imagen personal	6,2	7,3	6,9	1,4	1,8	1,9
Industrias alimentarias	0,7	0,6	0,4	0,5	0,4	0,3
Informática	–	3,3	7,4	17,4	14,4	10,2
Madera y mueble	1,4	1,3	1,1	0,2	0,2	0,2
Mantenimiento y servicios a la producción	4,3	4,3	4,3	2,0	2,9	3,7
Mantenimiento de vehículos autopropulsados	9,5	9,4	9,0	2,1	2,4	2,7
Química	1,4	1,2	1,0	2,4	2,3	2,1
Sanidad	12,1	12,8	14,0	10,1	10,3	11,5
Servicios socioculturales y a la comunidad	–	0,8	2,8	8,2	10,5	12,7
Textil, confección y piel	0,4	0,3	0,1	0,3	0,2	0,2
Vidrio y cerámica	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
No distribuido por ciclo	0,0	–	0,1	–	–	0,0
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación, *Estadística de las enseñanzas no universitarias. Resultados detallados,* varios años.

Algunos de los sectores y áreas de actividad representados en la Formación Profesional tienen una oferta insignificante (Industrias alimentarias o Química), que no se corresponde con su presencia en la estructura productiva. Sorprende, así mismo, el escaso peso de los sectores que han impulsado la actividad económica en el último ciclo, como la Edificación y obra civil y Hostelería.

Dado que no hay suficiente información sobre la planificación de la oferta y la demanda de esta formación, es difícil sacar conclusiones sobre dónde se encuentra el problema, si en el lado de la oferta (en la falta de inversión y diversificación de la misma) o en el de la demanda (en la elección de estudios, lo que nos llevaría a los problemas de orientación, especialmente de los jóvenes). Nos inclinamos por una combinación de ambos factores. Si aun así, la matrícula ha ido incrementándose, ¿qué habría sucedido si hubiera existido un compromiso con una oferta diversificada desde el primer momento de la reforma?

Las modificaciones que introduce la Ley Orgánica de Educación con respecto a la educación de adultos –al insertar ésta plenamente en el sistema educativo–, junto con la ordenación posterior de la Formación Profesional –en la que se flexibilizan las posibilidades de oferta (ciclos completos, módulos, formación a distancia, etc.)–, son elementos que permiten augurar un aumento de la matrícula en los próximos años, aunque dependerá finalmente de la inversión en estas enseñanzas por parte de las administraciones.

Hay que recordar que la educación, que se financia a través de los presupuestos del Estado, fue una de las primeras materias transferidas a las administraciones autonómicas, que gestionan más del 90% del presupuesto educativo, a excepción de la política de becas. La oferta de Formación Profesional del sistema educativo ha sido y es responsabilidad, por tanto, de las comunidades autónomas.

Formación Profesional para los trabajadores

El origen de la actual Formación Profesional para los trabajadores se remonta al Acuerdo Económico y Social de 1984, en el que se establece la cuota de Formación Profesional para su financiación. El ingreso posterior en la Unión Europea, y con ella la disponibilidad de recursos finalistas específicos, condicionó en buena medida la ordenación de este subsistema de formación, así como las prioridades en cuanto a colectivos (mujeres, mayores de 45 años, trabajadores de baja cualificación) y contenidos de la formación (alfabetización digital, prevención de riesgos laborales, idiomas, etc.).

Hasta los primeros años noventa, esta formación se dirigió fundamentalmente a los trabajadores desempleados. Con la firma en 1992 de los

Acuerdos de Formación Continua[11] y la regulación del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP)[12] en 1993, se establece la diferenciación de objetivos, fórmulas de gestión y programas en función de la situación laboral.

A lo largo de los años noventa, la gestión de las políticas activas de empleo, incluida la formación para los trabajadores desempleados, se traspasó a las comunidades autónomas[13]. La planificación de la formación en el marco del Plan FIP la realiza el Servicio Público de Empleo Estatal, que establece las prioridades sobre los contenidos y los colectivos (mujeres, mayores de 45 años, etc.), a partir de determinados criterios (situación en el mercado de trabajo, estrategias de empleo, propuestas de las comunidades autónomas, etc.), que condicionan la distribución del presupuesto. La concreción de la programación de dichas prioridades es facultad de cada territorio. Instrumentos para la ordenación de esta formación son el Registro de Especialidades (acciones financiadas con los fondos del Servicio Público) y el de Centros Colaboradores (centros que cumplen los requisitos mínimos exigidos).

Por su parte, los criterios de planificación de la formación en el marco de los Acuerdos de Formación Continua responden a su naturaleza: suscritos por las confederaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal, y entre éstas y el Gobierno, regulan una materia específica de las relaciones laborales como es la Formación Profesional. Son acuerdos intersectoriales, en consonancia con el carácter confederal de las organizaciones que los suscriben, y tienen la eficacia propia de los convenios colectivos de carácter estatutario[14], cuyas normas les son aplicables.

Los objetivos de estos Acuerdos son mejorar la formación en las empresas y promover el derecho a la formación de los trabajadores. El desarrollo de sus previsiones en el nivel estatal y confederal se extiende, paulatinamente, a la negociación sectorial y territorial, en la medida en que las organizaciones más representativas en cada ámbito negocian y suscriben a su vez acuerdos específicos de formación para los mismos. Las Comisiones Paritarias Sectoriales son órganos bipartitos, a través de los cuales se establecen las acciones de referencia y las prioridades para los planes de formación.

---

[11] Desde 1992 a 2006 se firmaron tres Acuerdos de Formación Continua entre las organizaciones sindicales (CC.OO. y UGT) y empresariales (CEOE y CEPYME) más representativas y entre éstas y el Gobierno.

[12] Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

[13] A excepción del País Vasco, Ceuta y Melilla.

[14] Se relacionan con el artículo 80.3 del Estatuto de los Trabajadores.

En cuanto a la gestión de la Formación Continua, hasta el año 2002 se realizó exclusivamente en el ámbito estatal. En 2003, el Tribunal Constitucional dictó sentencia parcialmente favorable a sendos recursos presentados por la Generalitat de Catalunya y por la Xunta de Galicia, en los que estas comunidades autónomas cuestionaban la constitucionalidad de los acuerdos y la gestión de los fondos recaudados bajo su cobertura. En estas sentencias se señalaba que si bien la Formación Continua de los trabajadores es materia laboral y, por tanto, la competencia legislativa es de carácter estatal, esto no contradice que la gestión de los recursos aplicables a cada territorio autonómico deba realizarse en este ámbito. En ese año se modificó la gestión de los fondos del subsistema, transfiriendo una parte a las comunidades autónomas en coherencia con estas sentencias, e introduciendo para la formación de las empresas el sistema de bonificaciones, que hace más ágil su organización y financiación.

Tanto en uno como en otro tipo de oferta se realizan convocatorias públicas anuales para las distintas iniciativas. A las dirigidas a trabajadores en situación de desempleo acceden todo tipo de proveedores de formación, desde administraciones locales a centros y entidades privadas, ONGs, organizaciones sindicales y empresariales, etc. En las iniciativas sectoriales e intersectoriales para trabajadores ocupados, sean de carácter estatal o autonómico, participan las organizaciones sindicales y empresariales, así como las organizaciones de la economía social y los autónomos. La formación dirigida a los trabajadores se realiza fundamentalmente a través de centros privados, con escasa participación de centros públicos, a excepción de algunos dependientes de la administración laboral.

Respecto a los contenidos, en 1995 se reguló el Repertorio de Certificados de Profesionalidad que, al igual que el Catálogo de Títulos del sistema educativo, se elaboró a partir de los estudios sectoriales del Inem y se utilizaron las mismas categorías analíticas (competencia profesional, etc.). Se preveía que estos certificados se ofertaran tanto en la Formación Ocupacional como en la Continua y que pudieran así mismo servir de referencia para el reconocimiento de la experiencia laboral. Se trataba de complementar las acciones formativas que responden a objetivos de corto plazo de adaptación a los requerimientos inmediatos de las empresas, con las oportunidades de cualificación y recualificación de los propios trabajadores. Se pretendía también coordinar el reconocimiento mutuo entre la administración educativa y la laboral. En la práctica, la implantación de esta oferta no parece haber sido significativa y, por distintas razones, no se ha acreditado la formación (no hay información pública sobre las personas que han accedido a estos certificados).

Desde estos subsistemas de formación se ha realizado una importantísima labor de difusión y acceso a la formación entre trabajadores y empresas sin precedentes en nuestro país. Pero, probablemente, la regula-

ción simultánea de ordenación y gestión, junto con el papel de las organizaciones sindicales y empresariales y la propia descentralización (que no ha resuelto el desacuerdo con el modelo de formación de algunas comunidades autónomas), genera situaciones que no benefician ni a la formación ni a sus usuarios. Entre los problemas, podrían señalarse la inestabilidad del sistema por los cambios constantes en la regulación, la dispersión y solapamiento de los programas formativos como consecuencia de la confluencia de niveles y ámbitos en las convocatorias públicas, el débil papel de la red de centros públicos, las dificultades para la integración de los datos estadísticos, etc.

En 2006 se firmó el IV Acuerdo de Formación para el Empleo. Uno de sus objetivos era integrar la formación de trabajadores en un solo sistema con el fin de responder a las necesidades de adaptación en el empleo y a la cualificación o recualificación. La regulación de las previsiones del acuerdo no se hizo hasta 2007 (con el mencionado Real Decreto 395/2007) y su desarrollo está siendo difícil por distintas razones, algunas de carácter político, de interpretación de la norma, y otras de carácter técnico, dado que no se produjo la integración en la gestión y ejecución de la formación.

La nueva regulación de la formación para el empleo incluye en el mismo marco las siguientes iniciativas:

— La formación de demanda, que se refiere a aquella que realizan las empresas y a los permisos individuales de formación cuya autorización es facultad de la empresa.

— La formación en alternancia, que incluye los contratos de formación y los programas de empleo-formación (Escuelas Taller y Casas de Oficios).

— La formación de oferta, que abarca tanto las acciones dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados como ocupados. Si bien, a diferencia de lo que ocurría anteriormente, la situación laboral no puede ser motivo de exclusión de las acciones formativas, las diferentes fórmulas de financiación y gestión de los programas dirigidos a unos u otros hace en la práctica muy compleja la integración. La formación dirigida prioritariamente a los trabajadores desempleados se gestiona en el ámbito autonómico. La destinada preferentemente a los trabajadores ocupados puede ser de ámbito estatal y autonómico y tener carácter intersectorial o sectorial. En el cuadro 1 se describen los tipos de planes que se realizan en este marco.

Con esta reforma se pretende responder a las necesidades de las empresas y los trabajadores sin renunciar a la flexibilidad anterior, pero fortaleciendo a la vez el papel de los centros públicos y la oferta asociada a los Certificados de Profesionalidad. Con la creación de un Registro de Centros y un Fichero de Especialidades para el conjunto de la Formación Pro-

Cuadro 1 – Tipos de planes dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados

Tipos de planes	Dirigidos a	Tipo de formación	Solicitan
1. Intersectoriales			
Generales	Todos los trabajadores	Transversal a todos los sectores	Organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal
Economía social	Trabajadores de la economía social	Transversal a todos los sectores y formación derivada de su naturaleza	Organizaciones representativas de la economía social.
Autónomos	Trabajadores autónomos	Transversal a todos los sectores y formación derivada de su naturaleza	Organizaciones representativas de los trabajadores autónomos
2. Sectoriales			
	Trabajadores dentro del ámbito del convenio colectivo sectorial o acuerdo específico de formación	Formación necesaria dentro del sector. Prima la formación específica sectorial	Organizaciones sindicales y empresariales representativas y entidades bipartitas creadas a través de la negociación colectiva

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro.

fesional para el empleo se busca ordenar y dar mayor transparencia a la oferta disponible. La integración, así mismo, de las decisiones en un único órgano de carácter estatal[15], donde se encuentran representados todos los decisores (Administración central y autonómica y organizaciones sindicales y empresariales), debería facilitar la resolución de los problemas señalados anteriormente.

Veamos ahora algunos datos sobre la participación y contenidos de esta formación.

‣ **Trabajadores en situación de desempleo.** En la Formación Ocupacional se observa la evolución de la participación en formación a través de la tasa de cobertura, es decir, del número de trabajadores que han participado en acciones de formación en relación con el de parados registrados (tabla 5).

Exceptuando 2008, la tasa de cobertura se sitúa por encima del 10% en el período considerado. Si bien se comprende que se incremente cuando desciende el número de parados, tiene menos explicación que el número de los que se forman sea menor cuando aumenta el paro, aunque esto podría deberse al tipo de formación y su coste. La Estrategia Europea para el Empleo para los años 2008-2010 establece como objetivo de atención a

[15] La Comisión Estatal de Formación para el Empleo, que actúa como delegada para estas funciones por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo.

Tabla 5 – Evolución de la participación y de la tasa de cobertura de la Formación Profesional para el empleo. 1998-2008

	Alumnos formados	Parados registrados (en miles)	Tasa de cobertura
1998	210.148	1.889,5	11,1
1999	232.737	1.651,6	14,1
2000	309.243	1.557,5	19,9
2001	317.375	1.529,9	20,7
2002	334.849	1.621,5	20,7
2003	262.245	1.657,6	15,8
2004	274.228	2.113,7	13,0
2005	264.759	2.069,9	12,8
2006	263.195	2.039,4	12,9
2007	257.264	2.039,0	12,6
2008	222.918	2.539,9	8,8

Nota: De 1998 a 2007 se incluyen los trabajadores formados correspondientes al Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP). En 2008 se incluyen los trabajadores formados en acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, incluidas en el subsistema de Formación Profesional para el empleo, así como los trabajadores formados en acciones formativas correspondientes al Plan FIP iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva normativa. Los datos de 2006, 2007 y 2008 son provisionales. La información correspondiente a Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia de 2006 se ha obtenido mediante una extracción de datos realizada por el Servicio Público de Empleo Estatal el día 30 de mayo de 2007; la del año 2007, mediante una extracción de datos realizada por el Servicio Público de Empleo Estatal el día 11 de mayo de 2008; y la del año 2008 por una extracción de datos realizada el día 7 de julio de 2009. En 2004 se produce una ruptura en la serie de paro registrado al modificarse los colectivos que quedan excluidos del cómputo.

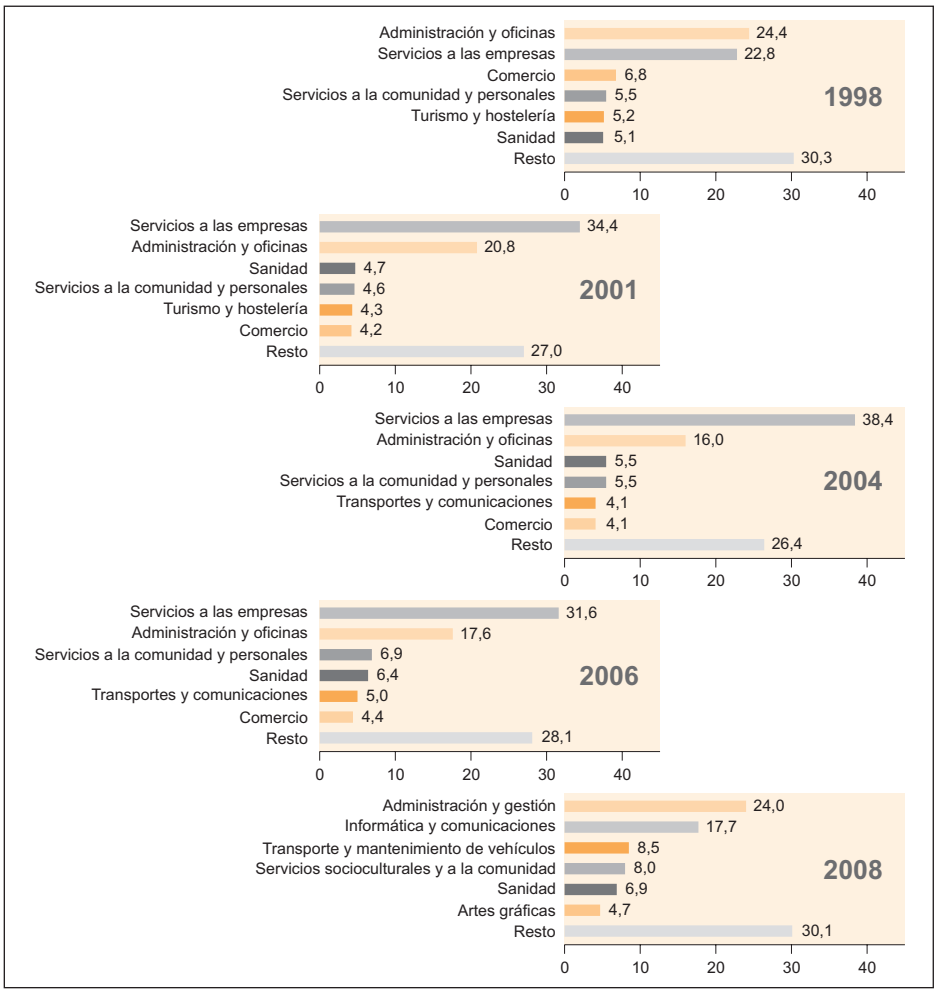
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Trabajo e Inmigración, *Anuario de estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración,* varios años.

los parados alcanzar al menos una tasa del 25%, señalando la formación como instrumento central de las políticas activas. Parece difícil que pueda alcanzarse este objetivo con el enorme crecimiento del número de trabajadores desempleados, por lo que los esfuerzos deben mejorar sustancialmente. Como puede verse en la nota de la tabla 5, la integración estadística es uno de los mayores problemas en esta formación, no sólo porque no recoge el conjunto de las acciones financiadas en el marco de la formación para el empleo, sino que además hay que contar con las convocatorias que puedan hacer las comunidades autónomas con fondos propios, así como los ayuntamientos. Con todo, y ateniéndonos a la información disponible, casi 3.000.000 de trabajadores en situación de desempleo accedieron a la formación por esta vía entre los años 1998 y 2008.

En cuanto a la duración de las acciones de formación dirigidas a los trabajadores desempleados, la mayor parte se encuentra entre las 200 y las 400 horas. Entre el 60% y el 70% de los trabajadores realiza una formación por debajo de las 400 horas (muy inferior a las 2.000 de los títulos de Formación Profesional).

Por otra parte, en la formación dirigida a los trabajadores en situación de desempleo se repite la misma situación que en el sistema educativo: se produce una gran concentración de acciones en un número limitado de familias profesionales (gráfico 2). La primera de ellas es común a ambos sistemas, Administración y gestión. En 2008, prácticamente el 70%

Gráfico 2 – Evolución de los trabajadores formados en acciones de Formación Profesional para el empleo por familia profesional. En porcentaje. 1998-2008



Nota: Se incluyen los trabajadores formados correspondientes al Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) hasta el 2006. En 2008 se incluyen los trabajadores formados en acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, incluidas en el subsistema de Formación Profesional para el empleo, así como los trabajadores formados en acciones formativas correspondientes al Plan FIP iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva normativa. Los datos de 2006 y 2008 son provisionales. La información correspondiente a Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia se ha obtenido mediante una extracción de datos realizada por el Servicio Público de Empleo Estatal el día 30 de mayo de 2007; y las del 2008 por una extracción de datos realizada el día 7 de julio de 2009.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Trabajo e Inmigración, *Anuario de estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, varios años.

de los trabajadores se había formado en seis áreas profesionales, dos de ellas transversales. En 2007, la oferta se diversificó más y simbólicamente aparecieron acciones de formación relacionadas con la familia profesional de Energía y agua, a las que accedieron el 1% de los trabajadores.

‣ **Trabajadores ocupados.** Como ya se ha señalado, este subsistema se inaugura con el I Acuerdo Nacional de Formación Continua de 1992. Entre ese año y 1996 accedieron a la Formación Continua un total de 3.584.422 trabajadores. En los cuatro años siguientes, y ya bajo la cobertura del II Acuerdo, se formaron 5.693.161 trabajadores. Estos datos son importantísimos vistos en perspectiva, no sólo porque anteriormente el acceso fuera privilegio de los trabajadores de las grandes empresas, sino porque el protagonismo de las organizaciones sindicales y empresariales ha facilitado la difusión de la formación en todo el territorio y en todos los sectores. Además, la articulación con la negociación colectiva ha impulsado, sin duda, el tratamiento de la formación en la empresa.

Los cambios producidos a lo largo de estos años no han afectado a la separación de los objetivos entre la formación a demanda de la empresa y aquella que se oferta directamente a los trabajadores. Desde 2003, la primera se realiza a través del sistema de bonificaciones, que permite organizar las acciones formativas a lo largo del año y bonificarse en las cuotas a la Seguridad Social. La formación de oferta de carácter sectorial e intersectorial se ejecuta a partir de la resolución de las convocatorias de ámbito estatal y autonómico.

En la tabla 6 se recogen los datos de la Fundación Tripartita[16] sobre la evolución de la participación en la formación en el empleo de los trabajadores ocupados.

Tabla 6 – Evolución de la participación de los trabajadores en la formación en el empleo. 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008 (3)
Formación de demanda					
Participantes	596.459	934.212	1.148.637	1.562.710	1.998.458
Tasa de cobertura (1)	2,2	4,1	5,7	8,4	12,3
Formación de oferta (2)					
Participantes	34.715	818.721	1.074.610	731.178	1.557.126
Total participantes	**631.174**	**1.752.933**	**2.223.247**	**2.293.888**	**3.555.584**
Tasa de cobertura	**4,2**	**10,9**	**13,2**	**13,0**	**17,0**

(1) La tasa de cobertura se ha calculado sobre el número de trabajadores de las empresas inscritas en la Tesorería General de la Seguridad Social, excepto el sector público. (2) Incluye ámbitos estatales y datos parciales del ámbito autonómico. (3) Datos provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de la Fundación Tripartita.

[16] Entidad encargada de desarrollar las funciones de programación, gestión y control de la Formación Profesional para el empleo en apoyo al Servicio Público de Empleo Estatal.

La modificación de la normativa en 2003 retrasó la convocatoria de 2004, de ahí el menor número de participantes en ese año. Después se ha producido un incremento constante de la participación, tanto en la formación en el marco de las empresas como en la de oferta, y no solamente en términos absolutos, sino en la tasa de cobertura a la población ocupada, que expresa en mayor medida la extensión alcanzada en este subsistema y la mejora en sus resultados. En ningún año de los precedentes se había alcanzado tal cifra de participantes, y esto incluso contando con datos parciales de la oferta del ámbito autonómico.

En cuanto a la duración media de las acciones formativas, ésta es menor en la formación de demanda (28 horas en 2007). En la formación de oferta, la duración oscila entre las 61 horas en el ámbito autonómico y las 73 en la oferta estatal. Para valorar esta información hay que tener en cuenta que la formación de oferta, dado que responde a los intereses de los propios trabajadores, se realiza fuera de las horas de trabajo, por lo que el esfuerzo que realizan en este caso es aún mayor. Los datos anteriores muestran la importancia de esta formación para la adaptación y la mejora de la cualificación del conjunto de la población trabajadora.

Finalmente, también la formación para los trabajadores ocupados se concentra principalmente en unos pocos programas formativos, tanto en la formación que hacen las empresas como en la de oferta (tabla 7).

Se podría esperar que hubiera diferencias más importantes entre una y otra formación. Quizá más específica en la empresa, dado que se supone que ésta debe adaptarla a unos procesos productivos concretos y puede responder con mayor eficacia a los cambios. Es evidente el papel que ha desempeñado este subsistema en la "alfabetización digital" de la población y en la compensación del déficit de formación en idiomas. También es importante la difusión de competencias que se desprenden de los nuevos re-

Tabla 7 – Participantes en programas formativos de formación en el empleo por contenidos. 2004-2007

	De demanda		De oferta		Total	
	Absoluto	**%**	**Absoluto**	**%**	**Absoluto**	**%**
Informática de usuario/Ofimática	303.055	7,1	610.879	23,0	913.934	13,2
Prevención de riesgos laborales	402.613	9,5	225.923	8,5	628.536	9,1
Gestión de recursos humanos	434.445	10,2	171.736	6,5	606.181	8,8
Idiomas	305.006	7,2	217.438	8,2	522.444	7,6
Seguridad alimentaria: manipulación y control	195.626	4,6	111.045	4,2	306.671	4,4
Atención al cliente/calidad de servicio	230.136	5,4	70.264	2,6	300.400	4,4
Total	**1.870.881**	**44,1**	**1.407.285**	**52,9**	**3.278.166**	**47,5**
Total participantes	**4.242.018**	**100**	**2.659.224**	**100**	**6.901.242**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de la Fundación Tripartita.

querimientos relacionados con la calidad y la organización y las condiciones de trabajo: prevención de riesgos, seguridad alimentaria, etc. Sin embargo, la estabilidad y concentración de la oferta en contenidos que requieren poca inversión apunta a una cierta inercia derivada de la capacidad instalada en el sector de la formación.

1.3 Recapitulando

De todo lo anterior pueden extraerse algunas conclusiones:

— Las demandas de formación y cualificación de la población activa están condicionadas por el proyecto social y su expresión normativa. En consecuencia, hay distintos actores legitimados para intervenir en las decisiones que las afectan.

— Los conocimientos y capacidades relacionados con las actividades productivas no se encuentran exclusivamente en los sistemas de educación.

— La relación entre formación y cualificación no es directa.

— La ordenación de la formación a partir de los años noventa ha posibilitado un incremento sin precedentes del acceso a la cualificación a través de la formación.

— Del análisis de la oferta formativa se desprende la estabilidad y concentración en determinadas áreas profesionales, lo que sugiere que en muchas actividades productivas la experiencia laboral está desempeñando un papel fundamental en la construcción de la cualificación de muchos trabajadores.

En este contexto se sitúa la Ley de Cualificaciones y Formación Profesional, cuyo sentido y finalidad describimos en el apartado siguiente.

2. La Ley Orgánica de Cualificaciones y Formación Profesional

La publicación de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y la Formación Profesional (LCFP) introduce cambios normativos que afectan a todo el sistema de formación. Pero, dada la lentitud en la puesta en marcha de este nuevo marco, sólo recientemente comienzan a percibirse en la oferta formativa.

Se ha comprobado como entre los años ochenta y noventa y todavía en el 2000 la Formación Profesional se ha desarrollado en función de la actividad de los colectivos a los que se ha dirigido, sin una coordinación que atendiera a la combinación de objetivos de desarrollo social, económico y

de empleo, con las necesidades de cualificación de empresas y trabajadores.

La LCFP es la culminación de un proceso con origen en la reforma de los años noventa. El Consejo General de Formación Profesional acordó dos planes de formación a lo largo de esos años, el primero en 1992 y el segundo en 1998, ya con la plena participación de las administraciones autonómicas[17].

El II Plan Nacional de Formación Profesional estableció cuatro líneas estratégicas que se debían desarrollar entre 1998 y 2002: la consideración de la formación como inversión en capital humano; la integración de la Formación Profesional con las políticas activas de empleo en clave comunitaria; la participación de las distintas administraciones y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas; y la creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNCFP).

Esta ley fue resultado de un largo proceso de discusión entre la Administración central, las comunidades autónomas y los interlocutores sociales. Puede decirse que concreta diferentes instrumentos para responder a las carencias detectadas casi en el origen de la reforma anterior y afrontar, en el ámbito de la Formación Profesional, las demandas de cualificación en el marco de la formación a lo largo de la vida.

En su artículo 1 se señala que la coordinación de los instrumentos que se regulan debe contribuir a la "ordenación de un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación, que responda con eficacia y transparencia a las demandas sociales y económicas a través de las diversas modalidades formativas".

La novedad de esta norma es que otorga rango jurídico a conceptos y objetivos implícitos en los debates sobre la Formación Profesional previos a la reforma de los años noventa, que se sistematizan y relacionan con el fin de hacerlos operativos. Entre ellos:

1. Centralidad del concepto de cualificación, vinculado al aprendizaje formal y no formal de "competencias" con significación para el empleo (educación-formación y experiencia laboral). Esta idea es importante además desde la perspectiva del valor del trabajo.

---

[17] El Consejo General de Formación Profesional (CGFP), órgano consultivo y de asesoramiento al Gobierno en materia de Formación Profesional, se creó con la firma del Acuerdo Económico y Social de 1984. Constituido en un primer momento por la Administración central y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, su composición fue modificada en 1997 (Ley 19/1997, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 7 de enero, por la que se crea el Consejo General de Formación Profesional) para integrar a las administraciones autonómicas.

2. El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (CNCP), como instrumento común de referencia para los subsistemas de formación (sistema educativo y formación en el empleo).

3. Un concepto de Formación Profesional no restringido a las necesidades del "sistema productivo", sino que observa también el "desarrollo personal" y la "participación cultural, social y económica".

4. El desarrollo de procedimientos de evaluación y acreditación de los conocimientos y capacidades adquiridos por vías no formales, tomando como referencia las cualificaciones del CNCP y no la formación.

5. En coherencia con lo anterior, la existencia de una "acreditación parcial" con efectos en la formación, que debe permitir el acceso a itinerarios formativos en el ámbito educativo (Títulos) o laboral (Certificados de Profesionalidad).

6. La creación de la figura de Centro Integrado de Formación Profesional, cuya característica principal es precisamente la oferta de itinerarios formativos relacionados con una misma familia profesional.

7. La puesta en marcha de una red de Centros de Referencia Sectorial para la investigación y la innovación en materia de cualificación y formación profesional.

8. La ampliación de las finalidades de los servicios de información y orientación que deberán incluir "las posibilidades de adquisición, evaluación y acreditación de competencias y cualificaciones profesionales".

Es necesario señalar que esta ley fue promovida por los ministerios de Educación y de Trabajo, lo que limita su aplicación a las acreditaciones que dependen de cada uno de ellos, es decir, Títulos del sistema educativo y Certificados de Profesionalidad. Más aún, en el caso del Ministerio de Educación, esta ley afecta a la Formación Profesional de Grado Medio y de Grado Superior, quedando excluidas otras enseñanzas profesionales como las artísticas y deportivas. También están fuera del sistema de profesiones reguladas por otros ministerios (carnés profesionales), incluso cuando se sitúen en los niveles de cualificación recogidos en el CNCP (niveles no universitarios). El desarrollo del SNCFP ha puesto en evidencia la necesidad de contar con una visión del conjunto de las acreditaciones que afectan a las actividades profesionales. Sin embargo, parece una tarea imposible, dadas las dificultades observadas en el desarrollo de esta ley. Requiere de una voluntad política que, por el momento, no parece que exista.

A continuación describimos brevemente los instrumentos previstos en la ley que ya se han regulado, así como su nivel de desarrollo. Hay cuestiones que deberán abordarse en el futuro, especialmente la información y orientación y la calidad del SNCFP, ambas importantes, pero que no es posible tratar en este capítulo.

2.1 El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales

El primer decreto que desarrolla la Ley Orgánica 5/2002 es el que regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales[18]. El catálogo se estructura en cinco niveles de cualificación y 26 familias profesionales[19]. Los niveles de cualificación se han establecido atendiendo a la competencia profesional requerida por las actividades productivas con arreglo a criterios de conocimiento, iniciativa, autonomía, responsabilidad y complejidad, etc., de la actividad que se va a desarrollar[20]. Las cualificaciones que se establecen en el marco del SNCFP se sitúan en los niveles 1, 2 y 3, al considerar el 4 y el 5 de carácter universitario. En el cuadro 2 se recoge

Cuadro 2 – Niveles de cualificación del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales

Nivel 1	Competencia en un conjunto reducido de actividades de trabajo relativamente simples correspondientes a procesos normalizados, siendo los conocimientos teóricos y las capacidades prácticas a aplicar limitados.
Nivel 2	Competencia en un conjunto de actividades profesionales bien determinadas con la capacidad de utilizar los instrumentos y técnicas propias, que concierne principalmente a un trabajo de ejecución que puede ser autónomo en el límite de dichas técnicas. Requiere conocimientos de los fundamentos técnicos y científicos de su actividad y capacidades de comprensión y aplicación del proceso.
Nivel 3	Competencia en un conjunto de actividades profesionales que requieren el dominio de diversas técnicas y puede ser ejecutado de manera autónoma, comporta responsabilidad de coordinación y supervisión de trabajo técnico y especializado. Exige la comprensión de los fundamentos técnicos y científicos de las actividades y la evaluación de los factores del proceso y sus repercusiones económicas.
Nivel 4	Competencia en un amplio conjunto de actividades profesionales complejas realizadas en una gran variedad de contextos que requieren conjugar variables de tipo técnico, científico, económico u organizativo para planificar acciones, definir o desarrollar proyectos, procesos, productos o servicios.
Nivel 5	Competencia en un amplio conjunto de actividades productivas de gran complejidad realizadas en diversos contextos a menudo impredecibles que implica planificar acciones o idear productos, procesos o servicios. Gran autonomía personal. Responsabilidad frecuente en la asignación de recursos, en el análisis, diagnóstico, diseño, planificación, ejecución y evaluación.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro.

[18] Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

[19] Es interesante observar cómo las sociedades organizan (clasifican) el conocimiento relacionado con las actividades productivas para su extensión, promoción, potenciación, etc. La Ley de Formación Profesional Industrial de 1955 regulaba 11 ramas, la Ley de 1970 contaba con 21 ramas profesionales, la LOGSE las amplió a 23 y con la Ley 5/2002 son ya 26. La Ley Orgánica de Educación reflejará este cambio en el Catálogo de Títulos, recogiendo las 26 familias profesionales.

[20] Artículo 4.4 del citado Real Decreto 1128/2003.

la descripción de los niveles tal como se incluyen en el anexo segundo del real decreto correspondiente.

La elaboración del CNCP, responsabilidad del Instituto Nacional de Cualificaciones (INCUAL), se inició a finales de 2003. Según los informes de este instituto se prevé que el catálogo recoja alrededor de 640 cualificaciones (perfiles profesionales) con la formación correspondiente. Uno de los elementos más interesantes que se han puesto en evidencia durante la elaboración de este catálogo ha sido la existencia en la actualidad de gran cantidad de actividades productivas que no cuentan con oferta formativa, es decir, que para su aprendizaje la única vía que existe actualmente es la experiencia laboral.

De acuerdo con la ley, las cualificaciones recogidas en el catálogo deben trasladarse a Títulos de Formación Profesional o a Certificados de Profesionalidad, lo que requería modificar la normativa anterior.

2.2 Adaptación de la Formación Profesional en el sistema educativo

La adaptación de la Formación Profesional del sistema educativo a lo previsto en la Ley de Cualificaciones y Formación Profesional se realizó con la última Ley Orgánica de Educación (LOE) publicada en 2006. A partir de esta modificación, los Títulos[21] se elaboran con cualificaciones del catálogo, los de Grado Medio (Técnico) con cualificaciones de nivel 2 y los de Grado Superior (Técnico Superior) de nivel 3. Lógicamente, su estructura y contenido debe responder tanto a la profesionalidad recogida en las cualificaciones correspondientes como a los objetivos de política educativa, que trascienden las demandas del sistema productivo y engarzan con la dimensión social de la educación y la formación. Se entenderá mejor con un ejemplo: los conocimientos básicos en nuevas tecnologías, idiomas, etc., se consideran necesarios para el conjunto de la población. Esta necesidad se argumenta desde distintas perspectivas (proyecto europeo, promoción de la ciudadanía, integración social, etc.). Sin embargo, desde el punto de vista de la cualificación, son conocimientos vinculados a actividades profesionales específicas. Es decir, son objetivos de política educativa, pero no son requisitos para el desarrollo de un número importante de actividades laborales.

La articulación entre ambas leyes superó –creemos que acertadamente– las previsiones de la Ley de Cualificaciones y Formación Profesional, al vincular los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPIs),

---

[21] Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

que han sustituido a los anteriores Programas de Garantía Social, con cualificaciones de nivel 1. Estos programas, a los que se puede acceder en la Educación Secundaria Obligatoria, se dirigen a jóvenes a partir de los 16 años (excepcionalmente antes de esa edad) con dificultades para acceder al título de graduado en ESO. Incluyen módulos profesionales y voluntarios, estos últimos dirigidos a obtener el graduado en ESO, objetivo último en esta etapa de la educación. En aquellos casos en que no sea posible, los jóvenes pueden obtener al menos una acreditación de los módulos profesionales y el Certificado de Profesionalidad correspondiente.

Por otra parte, la articulación de los PCPIs, en el marco del SNCFP, con cualificaciones de nivel 2 de la misma familia profesional y, en su caso, con los títulos de Grado Medio relacionados, otorga a esta formación mayor coherencia y funcionalidad para abordar el abandono temprano. Esta ordenación, junto con la regulación de las pasarelas al interior del sistema educativo y una mayor difusión de las pruebas de acceso a los Ciclos de Grado Medio y Superior, debe facilitar a los jóvenes continuar su formación o su retorno posterior.

2.3 Adaptación de la formación en el ámbito laboral

En 2008 se publicó la nueva regulación de los Certificados de Profesionalidad[22], que son competencia del Ministerio de Trabajo. En la reforma de los años noventa, las administraciones educativa y laboral se comprometieron a coordinar el reconocimiento mutuo para posibilitar el paso entre ambas formaciones. Esto no se desarrolló, dados los distintos criterios en la definición de la estructura y contenido de títulos y certificados. La novedad en la nueva normativa es la existencia de un instrumento común como es el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y la decisión "técnica" de recoger en cada certificado una única cualificación. Esto permite una transparencia en los contenidos que facilita dicho reconocimiento mutuo. El carácter de esta formación es, por tanto, un mayor ajuste a la profesionalidad y, si se quiere, menores requerimientos académicos. De ahí su importancia como formación para la cualificación o recualificación en el empleo. El espacio natural de esta oferta es la Formación para el Empleo.

Los Certificados de Profesionalidad pueden acreditar, por tanto, cualificaciones de nivel 1, 2 o 3. Para facilitar el acceso a esta formación, los requisitos académicos son orientativos, pero no pueden utilizarse para ex-

[22] Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad.

cluir a aquellos trabajadores que no cuenten con los títulos del sistema educativo (ESO para el nivel 2 y Bachillerato o Grado Medio para el nivel 3). La normativa que regula esta formación establece que en aquellos casos en que no se cuente con el título académico se facilite a los trabajadores la formación básica (competencias clave) que asegure el acceso a la cualificación correspondiente. En la práctica, lo anterior presenta dificultades de organización y gestión.

En cuanto a los centros de formación, deben cumplir los requisitos que se establecen para cada certificado para ser acreditados por los Servicios Públicos de Empleo. La normativa señala al Servicio Público de Empleo Estatal como responsable de la creación de un Registro Estatal donde se vuelquen los de las distintas comunidades autónomas.

2.4 Títulos y Certificados de Profesionalidad

De la cronología de la normativa posterior a la Ley 5/2002 se desprende alguna conclusión. La primera es la falta de coordinación entre los dos ministerios competentes en su desarrollo. Si la LOE y el Real Decreto de ordenación general de la formación profesional del sistema educativo son de 2006, la regulación correspondiente a los Certificados de Profesionalidad se publicó en 2008. Si a la descoordinación se añade el tiempo requerido en el proceso administrativo hasta la publicación en el Boletín Oficial del Estado para cada uno de los instrumentos previstos en la ley, se entiende que siete años después de su publicación todavía no se perciba socialmente el alcance de esta reforma.

Una de las cuestiones más evidentes es cuánto se habría adelantado si ambos ministerios hubieran trabajado con el INCUAL para establecer conjuntamente cualificaciones, certificados y títulos, acordando prioridades sectoriales para no abordar todas las familias profesionales del CNCP simultáneamente, que es lo que se hizo. Esto habría permitido adoptar decisiones respecto a las cualificaciones que se debían definir y cómo trasladarlas a la formación, si exclusivamente a títulos o a certificados o a ambos, analizando por tanto la complementariedad y especificidad de ambas ofertas desde la definición misma de las cualificaciones. Esto, además de dotar de mayor coherencia al SNCFP, habría disminuido significativamente el tiempo y los recursos utilizados.

En todo caso, si se comprende el entramado cualificación-formación se entenderán también las posibilidades del sistema para la promoción de la cualificación y su reconocimiento. Recapitulando, una gran cantidad de actividades profesionales no contaban con formación asociada, el SNCFP aborda esta cuestión plasmando estos perfiles en títulos o certificados. Cada

Cuadro 3 – Ejemplo de adaptación de Títulos y Certificados de Profesionalidad en el marco del SNCFP

Título	Cualificaciones	Certificados de Profesionalidad
Técnico Superior en Integración Social	Inserción laboral de personas con discapacidad	Inserción laboral de personas con discapacidad
	Mediación comunitaria	Mediación comunitaria
	Atención al alumnado con necesidades educativas especiales (ACNEE) en centros educativos	Atención al alumnado con necesidades educativas especiales (ACNEE) en centros educativos
	Promoción e intervención socioeducativa con personas con discapacidad	Promoción e intervención socioeducativa con personas con discapacidad

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro.

certificado recoge, generalmente, una cualificación del catálogo; cada título reúne, también con carácter general, entre dos y cuatro cualificaciones. Y, por último, algunas cualificaciones sólo se recogerán en títulos o en certificados. En el cuadro 3 se puede observar un ejemplo de la adaptación de la formación respecto a algunas cualificaciones de la familia profesional de Servicios socioculturales y a la comunidad.

La información anterior permite concluir que el acceso a las Cualificaciones incluidas en la columna del medio podrá realizarse para cada una de ellas a través de la oferta formativa vinculada a los Certificados de Profesionalidad o bien a través del Título de Grado Superior que las recoge todas.

Por tanto, el objetivo de la oferta de Certificados de Profesionalidad es dotar de mayores oportunidades para afrontar los cambios laborales. El objetivo de los Títulos del sistema educativo es mejorar la cualificación de la población con proyección de futuro. La virtualidad de ambas vías cuando se comparten cualificaciones da lugar a itinerarios formativos de amplio alcance y multiplicación de oportunidades de formación. Para la población en su conjunto, posibilita que sea una realidad contar con una formación de calidad a lo largo de la vida.

En la tabla 8 se muestra la situación en la que se encuentra la elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y la adaptación de la formación en ambos subsistemas. Como puede observarse, los 29 Títulos publicados incluyen un total de 85 Cualificaciones. Por su parte, cada Certificado de Profesionalidad acredita una Cualificación; por lo tanto, los 94 publicados, en diciembre del 2009, recogían las 94 Cualificaciones correspondientes.

Tabla 8 – Cualificaciones, Certificados y Títulos de Formación Profesional publicados. 2009

Familias profesionales SCNFP	Catálogo de Títulos	Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales	Repertorio de Certificados de Profesionalidad
Agraria		28	19
Actividades físicas y deportivas		10	1
Administración y gestión		14	
Artes gráficas		15	2
Comercio y marketing		15	2
Edificación y obra civil		9	4
Electricidad y electrónica	1 (3)	20	3
Energía y agua	1 (3)	11	7
Fabricación mecánica	4 (12)	33	7
Hostelería y turismo	5 (17)	26	12
Imagen personal		15	5
Imagen y sonido		10	3
Industrias alimentarias	3 (7)	28	3
Industrias extractivas		10	3
Informática y comunicaciones	1 (7)	26	1
Instalación y mantenimiento	2 (8)	15	4
Madera, mueble y corcho		16	7
Marítimo-pesquera		24	1
Química	3 (7)	22	6
Sanidad	3 (4)	8	
Seguridad y medio ambiente	1 (2)	12	1
Servicios socioculturales y a la comunidad		9	3
Transporte y mantenimiento de vehículos	2 (5)	16	
Textil, confección y piel	2 (7)	49	
Vidrio y cerámica	1 (3)	13	
Total	**29 (85 Cualificaciones)**	**454**	**94 (94 Cualificaciones)**

Nota: Los reales decretos que regulan las Cualificaciones, los Certificados y los Títulos se informan previamente en el Consejo General de Formación Profesional. Su tramitación posterior puede demorarse hasta seis meses. Hay un número importante de reales decretos informados cuya publicación en el BOE está pendiente.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro.

2.5 Centros Integrados de Formación Profesional

La figura de Centro Integrado establecida en la Ley 5/2002 se caracteriza por contar con una oferta de formación relacionada con Títulos y Certificados de una misma familia o área profesional, dirigida tanto a jóvenes en formación inicial como a trabajadores.

En su regulación posterior[23] se añaden otras dos funciones con carácter general: el desarrollo de vínculos con el entorno productivo en distintos aspectos y la información y orientación a los usuarios. Por otra parte, se señala a las Administraciones Públicas como garantes del ejercicio del derecho a la formación a lo largo de la vida y se insta al establecimiento de una red de Centros Integrados de titularidad pública que, además de las funciones básicas, podrán asumir otras, especialmente las relacionadas con la acreditación de la experiencia laboral.

El conjunto de funciones previstas convoca a la administración educativa y laboral y a las organizaciones sindicales y empresariales para la planificación de la red de centros en el nivel autonómico, con el fin de mejorar la calidad y diversidad de la oferta formativa y el uso de los recursos públicos. Lo anterior explica que la participación de los interlocutores sociales y económicos está prevista desde la planificación de la red a las decisiones sobre la programación de la oferta para responder a las demandas de trabajadores y empresas y, con mayor perspectiva, al desarrollo social y productivo.

Hay que señalar que la creación de estos centros no contradice ni excluye que otras figuras, presentes tanto en el sistema educativo (IES, Centros de Formación de Adultos), como en la formación en el empleo (centros propios de la administración laboral, homologados para determinadas ofertas, etc.), puedan realizar alguna o varias de las funciones previstas en el SNCFP. La diferencia se encuentra en la realización de las tres funciones básicas y, especialmente, en la programación de una oferta de carácter modular y flexible que conduzca a la obtención de Certificados o Títulos de una misma área o familia profesional para facilitar la realización de distintos itinerarios formativos.

Es evidente que –como se ha descrito en el apartado anterior– el retraso en la adaptación de la formación ha condicionado en buena medida el desarrollo de estos centros. Pero no es menos cierto que podría haberse avanzado en la planificación de la red y la previsión y provisión de recursos. De la normativa autonómica disponible parece desprenderse, hasta la fecha, un escaso compromiso con esta nueva figura.

2.6 Centros de Referencia Nacional

La Ley 5/2002 asigna a estos centros, especializados por sectores productivos, las funciones de "innovación y experimentación en materia de formación profesional". Su regulación posterior[24] los señala como instru-

---

[23] Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los centros integrados de formación profesional.

[24] Real Decreto 229/2008, de 15 de febrero, por el que se regulan los Centros de Referencia Nacional en el ámbito de la formación profesional.

mentos al servicio del conjunto del SNCFP. La ordenación de la Red de Centros de Referencia Nacional debe responder a las 26 familias profesionales establecidas en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Se prevé que su coordinación sea responsabilidad de la Administración General del Estado, con la colaboración de las comunidades autónomas y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en los ámbitos sectoriales.

Entre las funciones asignadas a estos centros habría que destacar, además de las relacionadas con la específica de innovación y experimentación (instalaciones, equipamientos, medios didácticos, etc.), la de diseño y desarrollo de planes de perfeccionamiento técnico y metodológico para personal docente y, especialmente, la de observación de la evolución de los sectores productivos en lo relativo a las demandas de cualificación. Decimos especialmente esta última porque es quizá uno de los aspectos más complejos y menos desarrollados hasta la fecha y creemos asimismo que es imprescindible para mejorar la Formación Profesional en dos aspectos: en la planificación de la oferta y en la anticipación y actualización del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Para la realización de esta función, los Centros de Referencia Nacional deben colaborar, y así se establecerá en sus planes de trabajo, con el INCUAL y otras instituciones y observatorios con competencia en investigación de las actividades productivas y del mercado de trabajo. De igual forma, se prevé la colaboración con las Comisiones Paritarias Sectoriales constituidas al amparo de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal.

La naturaleza de estos centros puede hacer de ellos un instrumento estratégico en la perspectiva de cambio de modelo productivo. Su creación y calificación se realiza previo informe del CGFP. En el cuadro 4 se recogen los 24 propuestos e informados a diciembre de 2009.

Cuadro 4 – Centros de Referencia Nacional calificados por familia profesional

Centro	Familia profesional	Área profesional
CNFPO Don Benito (Badajoz)	Agraria	• Agricultura
CNFPO Los Realejos (Tenerife)	Agraria	• Jardinería
CNFPO Santiago de Compostela (A Coruña)	Agraria	• Forestal
Centro de Seguros y Finanzas Fuencarral (Madrid)	Administración y gestión	• Finanzas y seguros • Administración y auditoría
Instituto Formación Profesional Superior nº 27 La Misericordia (Valencia)	Administración y gestión	• Gestión de la información y comunicación

Sigue **Cuadro 4 – Centros de Referencia Nacional calificados por familia profesional**

Centro	Familia profesional	Área profesional
CNFPO Ciudad Real	Artes y artesanías	• Artesanía tradicional • Restauración artística • Vidrio y cerámica artesanal
CNFPO Hospitalet (Barcelona)	Artes gráficas	• Actividades gráficas • Encuadernación industrial • Impresión • Edición • Preimpresión • Transformación y conversión en industrias gráficas
CNFPO Paracuellos (Madrid)	Edificación y obra civil	• Albañilería y acabados • Estructuras • Colocación y montaje • Proyectos y seguimiento de obras • Maquinaria de construcción
CNFPO Leganés (Madrid)	Electricidad y electrónica	• Máquinas electromecánicas
CNFPO Guadalajara	Energía y agua	• Agua • Gas • Energía eléctrica
CNFPO CENIFER-Imarcoain (Navarra)	Energía y agua	• Energías renovables • Eficiencia energética
Consorcio Centro Andaluz de Formación Integral de las Industrias del Ocio (CIOMIJAS)	Hostelería y turismo	• Alojamiento • Restauración • Juegos de azar
Escola d'Hoteleria de les Illes Balears (Palma de Mallorca)	Hostelería y turismo	• Turismo
CNFPO Salamanca	Industrias alimentarias	• Panadería, pastelería, confitería y molinería • Cárnicas
CNFPO Langreo (Asturias)	Industrias extractivas	• Minería
CNFPO Getafe (Madrid)	Informática y comunicaciones	• Desarrollo • Comunicaciones
THINK TIC Nuevas Tecnologías de La Rioja	Informática y comunicaciones	• Sistemas y telemática
CNFPO Moratalaz (Madrid)	Instalación y mantenimiento	• Frío y climatización
Consorcio Escuela de la Madera (CEMER)-Córdoba	Madera, mueble y corcho	• Producción, carpintería y mueble
CNFPO Paterna (Valencia)	Madera, mueble y corcho	• Instalación y amueblamiento
CNFPO Cartagena (Murcia)	Química	• Análisis y control • Proceso químico • Farmaquímica • Pasta, papel y cartón • Transformación de polímeros
Escuela Bonanova (Barcelona)	Sanidad	• Soporte y ayuda al diagnóstico
Instituto Enseñanza Universitaria Sanitaria-Pamplona	Sanidad	• Servicios y productos sanitarios • Atención sanitaria
Centro SERVEF de Formació (Castellón)	Vidrio y cerámica	• Fabricación cerámica

2.7 Acreditación de la experiencia laboral

Tanto la LOGSE como la normativa que regulaba la Formación Ocupacional recogían la posibilidad del reconocimiento de la experiencia laboral en el acceso mediante prueba a títulos de Formación Profesional y Certificados de Profesionalidad respectivamente (exenciones, equivalencias…). Esta posibilidad no se concretó hasta 2003, año en el que se regularon las condiciones de acceso a los títulos[25] y los certificados[26]. En este marco se sitúan las convocatorias de pruebas a títulos en algunas comunidades autónomas, aunque las que más han avanzado en los procesos de evaluación de la experiencia han sido Cataluña y País Vasco[27]. Por su parte, Galicia es la única comunidad autónoma que ha realizado pruebas para el acceso a Certificados de Profesionalidad con evaluación de la experiencia laboral.

La Ley 5/2002 introduce dos novedades fundamentales con respecto a la normativa anterior. En primer lugar, el reconocimiento se realiza tomando como referencia las cualificaciones del Catálogo, no la formación. Es decir, frente a las capacidades profesionales y no frente a los contenidos formativos. En segundo lugar, se observa la posibilidad de una "acreditación parcial acumulable" cuando en el proceso de reconocimiento no se alcancen las capacidades recogidas en una cualificación. Esta acreditación tiene efectos en la formación, ya que permite acceder a la "parte no aprobada" para obtener el certificado o título correspondiente.

La regulación de este procedimiento[28] en el marco del SNCFP añade otro elemento positivo relacionado con la organización del proceso, ya que ambas administraciones son corresponsables en la puesta en marcha del mismo, lo que evita la posibilidad de dobles convocatorias y requiere un trabajo común para acordar prioridades, recursos compartidos, etc.

Esta concepción del procedimiento es coherente con la voluntad de dotar de valor a la acreditación de la cualificación por sí misma, es decir, no considerar el reconocimiento de la experiencia exclusivamente desde el efecto en el acceso a la formación (un medio para) sino también como un fin en sí mismo (reconocimiento de la cualificación). Como "medio para el

---

[25] Real Decreto 942/2003, de 18 de julio, por el que se determinan las condiciones básicas que deben reunir las pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior de Formación Profesional Específica.

[26] Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecen las directrices sobre certificados de profesionalidad.

[27] Habría que señalar que el Plan Vasco de Formación Profesional de 1987 fue precursor del II Plan Nacional de Formación Profesional de carácter estatal. En ese contexto, el País Vasco ha avanzado cuestiones, a veces forzando la normativa estatal y otras impulsando su debate.

[28] Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral.

acceso a la formación" puede valorarse como una extensión del derecho general a la educación y la formación, pero como "reconocimiento de la cualificación" entra en el ámbito de los derechos laborales y debería tener efectos en la promoción y desarrollo profesional.

Se puede decir que este procedimiento "formaliza" lo que ha sido evidente siempre: el acceso al conocimiento con valor en el trabajo no se realiza exclusivamente a través de la formación. El impulso a la institucionalización de estos procesos, con efectos en los sistemas de formación, se explica porque éstos cuentan con el mayor prestigio en cuanto a la calidad de las "acreditaciones" que otorgan y a partir de ellas se adquiere "valor" dentro del sistema (itinerarios de "menos a más") y fuera del mismo (reconocimiento social, mejora de oportunidades de inserción y de condiciones de trabajo).

Finalmente, hay que señalar que, tal como se ha diseñado el proceso, la puesta en marcha del mismo para que tenga realmente efectos significativos en la población va a requerir, no sólo voluntad política, sino también una fuerte inversión pública.

Las primeras convocatorias previstas, de acuerdo a las reiteradas declaraciones de responsables políticos del Ministerio de Educación y de Trabajo, tendrán carácter estatal y cubrirán cualificaciones de los sectores de dependencia e infantil.

3. Los retos de la Formación Profesional

3.1 Recuperar el enfoque social

El momento en el que escribimos este capítulo coincide con una difícil situación en la economía española, contexto que ilustra el enfoque que entendemos imprescindible para abordar las políticas de educación y Formación Profesional. Durante años hemos escuchado de manera reiterada la necesidad de adaptación a los requerimientos del mercado de trabajo, requerimientos sometidos a cambios incontrolables y en constante transformación. Pues bien, ya se ha visto cuáles han sido las características dominantes en ese mercado basado en un modelo de crecimiento que para un gran número de puestos de trabajo no ha valorado la cualificación y, consecuentemente, no ha valorado ni el trabajo ni a los trabajadores que lo han desarrollado.

Como se decía al principio de este capítulo, la crisis ha traído de nuevo a escena el papel de los actores sociales, las instituciones y sus decisiones. Ha puesto en evidencia la necesidad de modificar ese modelo poniendo en el centro la formación y la cualificación; en definitiva, el valor del trabajo.

Y para determinar dónde nos encontramos, después de mucho tiempo de escuchar que nuestro sistema educativo no estaba dando respuesta a esas necesidades, quizá, aun cuando pueda sonar provocador frente al actual discurso social sobre el estado de la educación, habría que decir que gracias a que ese sistema responde a objetivos que trascienden la coyuntura, en términos generales el nivel educativo de la población está por encima de lo exigido por nuestro sistema productivo.

En el citado *Informe España 2009* ya se indicaba la necesidad de abordar conjuntamente el análisis del sistema educativo y del productivo. Entre los desajustes que se señalaban, uno de los más significativos era el peso de la población con estudios universitarios, indicador en el que se supera la media europea. Se apuntaba la dualización en los niveles educativos de la población en edad de trabajar y el desarrollo, también dual, de las ocupaciones, en detrimento de los niveles educativos intermedios, especialmente de la Formación Profesional.

El análisis que se propone a continuación no contradice estas conclusiones, sino que incide en el hecho de que un porcentaje importante de la población ha accedido a cualificaciones de nivel intermedio a través de la experiencia.

Retomando los datos relativos al nivel de estudios, en la tabla 9 se observa su evolución en los últimos años, así como la de la población activa que realiza estudios.

Si se comparan los datos del año 2000 con los de 2009[29], se observa que no sólo mejora el nivel de estudios, disminuyendo el número de per-

Tabla 9 – Evolución de la población activa y de la población activa que cursa estudios por nivel de estudios. Valor absoluto en miles y porcentaje. 2000-2009

	Población activa		Población activa que cursa estudios		Población activa en porcentaje		Porcentaje de población activa que cursa estudios	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Analfabetos y Educación Primaria	4.528,0	3.426,1	40,5	181,7	24,8	14,9	0,9	5,3
Educación Secundaria Obligatoria	5.197,7	6.638,6	164,9	535,3	28,5	28,9	3,2	8,1
Educación Secundaria Postobligatoria	3.496,7	5.418,1	356,2	840,3	19,2	23,6	10,2	15,5
Educación Superior	5.005,2	7.489,8	539,3	1.565,1	27,5	32,6	10,8	20,9
Total	**18.227,6**	**22.972,6**	**1.100,9**	**3.122,4**	**100**	**100**	**6,0**	**13,6**

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

[29] Si se tomara como punto de partida la década anterior, los resultados serían aún más positivos.

sonas con estudios primarios y aumentando las que cuentan con formación postobligatoria (secundaria y superior), sino que se ha incrementado significativamente el número de los que realizan estudios posteriormente en todos los niveles, destacando en este caso el aumento en los grupos con estudios de educación secundaria o menos (un 7,1% en 2009 frente a un 2,1% en 2000).

Sin embargo, no puede soslayarse que si se analiza el nivel de estudios por grupos de edad destaca el aumento de los jóvenes activos entre 16 y 24 años que no alcanzan el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria (14,6% en 2009 frente al 10,5% de 2000). También es cierto que en este grupo aumentan los que cursan estudios: en 2009, un 10,4% de los jóvenes menores de 24 años sin graduado en ESO estaba estudiando, frente al 3,4% del año 2000.

Desde la perspectiva de la mejora del nivel de estudios de la población activa no hay duda de que el sistema educativo español ha tenido éxito, al menos hasta los últimos años, en los que los resultados en la Educación Secundaria Obligatoria ponen en peligro un progreso social incuestionable. La relación entre abandono escolar y crecimiento económico basado en el uso intensivo de mano de obra parece clara, tal como se apuntaba también en el *Informe España 2009*. Hay que recordar que, aun cuando los jóvenes puedan continuar en la ESO hasta los 18 años, no se les puede obligar a permanecer después de los 16, que es la edad laboral.

Pero la cualificación no es el nivel de estudios o la formación, o no sólo, o no siempre. Ya se avanzaba al inicio de este capítulo que los datos de ocupación por nivel de estudios son los que muestran con mayor claridad la complejidad de las relaciones entre ambos conceptos. En la tabla 10 se puede observar la distribución de los ocupados de 30 y más años por nivel de estudios en 2009.

La mayor coherencia entre formación y ocupación se produce en el caso de los "Técnicos y profesionales científicos e intelectuales", pues un 95,6% cuenta con educación superior. Si la relación entre nivel de estudios y ocupación fuera directa y de una vez para siempre, los trabajadores con educación inferior a primaria (13,4%) se agruparían en la categoría "Trabajadores no cualificados", algo que no se produce. Podría sorprender también que el 13,7% de los directivos de empresas y Administraciones Públicas tengan estudios primarios o menos, si no creyéramos que la cualificación se construye, en muchas ocasiones, desde la experiencia, más aún en nuestro sistema formativo-productivo. Ésta es la conclusión más evidente de los datos recogidos en esta tabla.

Esta conclusión es especialmente significativa para las cualificaciones situadas en los niveles intermedios. Un 40,6% de los trabajadores ocupados cuentan con estudios secundarios o menos, es decir, en sentido es-

Tabla 10 – Ocupados de 30 y más años según ocupación y estudios terminados. En porcentaje. 2009

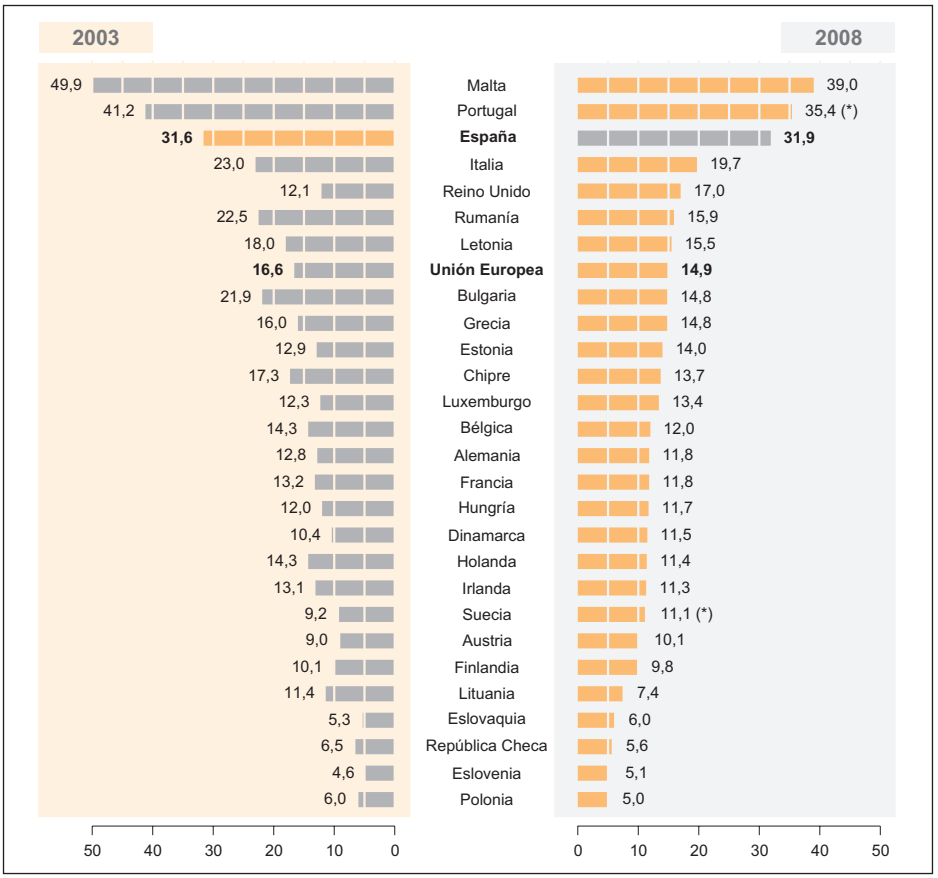
	Analfabetos y Educación Primaria	Educación Secundaria Obligatoria	Educación Secundaria Postobligatoria	Educación Superior	Total
Dirección de las empresas y de las Administraciones Públicas	13,7	23,3	24,6	38,4	100
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	1,9	0,4	2,2	95,6	100
Técnicos y profesionales de apoyo	2,7	10,3	28,9	58,1	100
Empleados de tipo administrativo	4,2	18,5	36,9	40,5	100
Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedores de los comercios	12,6	34,9	33,9	18,6	100
Trabajadores cualificados en la agricultura y en la pesca	35,1	38,6	18,2	8,1	100
Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras, la construcción y la minería, excepto los operadores de instalaciones y maquinaria	19,7	40,5	23,0	16,7	100
Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	18,3	45,2	23,0	13,5	100
Trabajadores no cualificados	28,0	40,5	22,5	8,9	100
Fuerzas Armadas	3,7	31,8	37,4	27,0	100
Total	**13,4**	**27,2**	**24,1**	**35,3**	**100**

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

tricto no tienen Formación Profesional alguna. Pero, ¿qué actividades productivas se sostendrían si esos trabajadores no estuvieran cualificados?

Sin lugar a dudas, los aspectos relacionados con el fracaso y el abandono escolar y la cualificación de una gran parte de la población ocupada a través de la experiencia son los retos de la educación y la Formación Profesional en nuestro país. En el primer caso, porque la educación es un derecho irrenunciable, condición de integración social y ejercicio de ciudadanía, además de ser cada vez más necesaria para la mejor interpretación de los cambios en las actividades productivas. En cuanto al segundo aspecto, es necesario el incremento y diversificación de la oferta de Formación Profesional en los niveles intermedios, porque la cualificación a través de la experiencia tiende a una mayor especialización y, por tanto, a más vulnerabilidad frente a los cambios; además, porque el reconocimiento de dicha cualificación se limita en la mayor parte de los casos al interior de las empresas o a mercados de trabajo acotados. La acreditación de la cualificación a través de un título profesional facilita las posibles elecciones y la movilidad laboral.

Gráfico 3 – Evolución de la población entre 18 y 24 años que no ha completado la segunda etapa de la Educación Secundaria y no sigue ningún tipo de estudio-formación en la Unión Europea. En porcentaje. 2003-2008



(*) Datos provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación (2009): *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Edición 2010.

Ambas cuestiones han cobrado especial relevancia gracias a los informes periódicos sobre el progreso de la Estrategia de Lisboa[30], es decir, en el marco de un proyecto de desarrollo que tiene en la educación y la cualificación su condición de posibilidad y que ha establecido objetivos en ese marco. La comparación con el resto de los países permite observar el

[30] En 2010 la Unión Europea establecerá la Estrategia 2010-2020. El documento para el debate incorpora de nuevo la reducción del abandono escolar y el aumento de jóvenes con estudios superiores, por lo que es probable que los objetivos e indicadores se reduzcan para la próxima década, vistos los resultados de la Estrategia de Lisboa. Está previsto que en junio de este mismo año, en el marco de la Presidencia española, se acuerden los objetivos e indicadores correspondientes.

retraso en que se encuentra España con respecto a algunos de los indicadores de progreso establecidos, muy especialmente el que mide el abandono temprano (gráfico 3).

En definitiva, la evolución del nivel educativo de la población española desde los años setenta y ochenta, y aun en los noventa, muestra unos resultados buenos. Pero, si se observa nuestro actual contexto de referencia, el marco europeo, la situación exige diagnósticos más matizados y medidas para afrontar los retos, especialmente el fracaso y el abandono temprano y la oferta de Formación Profesional.

Por otra parte, la demanda de educación y formación se ha incrementado en el último año. La contracción de muchas actividades ha impulsado a un gran número de personas a volver a los estudios. Esta situación actualiza y exige al paradigma de formación a lo largo de la vida hacerse realidad, entendido no como sobreexigencia y responsabilización individual, sino como máxima disponibilidad y calidad de los recursos en las distintas situaciones: la educación inicial (niños y jóvenes), la formación de adultos (para aquellos que no pudieron, no quisieron en su momento o migraron a nuestro país), la formación de trabajadores en activo (para los que necesitan o quieren aprender una nueva profesión o deben adaptar su cualificación), etc.

Para que la formación tenga efectos sobre el progreso social, las políticas formativas deben articularse con las políticas de desarrollo, además de responder a las demandas sociales y económicas en todos los niveles. Hay que recordar que, en nuestro marco normativo, es un principio rector de la política económica y social pero también un derecho de la ciudadanía, en general, y de los trabajadores, en particular. Una buena ordenación de la formación es imprescindible para responder a muchas y variadas expectativas.

3.2 El actual marco legislativo, ¿responde a los nuevos retos?

En los apartados anteriores se han descrito los objetivos de la Ley de Cualificaciones y Formación Profesional y su desarrollo hasta el momento. La característica de esta ley es que establece instrumentos comunes para los subsistemas de Formación Profesional (ámbito educativo y laboral), a la vez que respeta y facilita el cumplimiento de los objetivos específicos en cada uno de ellos.

La actual ordenación de la Formación Profesional en el sistema educativo, frente a la situación anterior, se caracteriza por facilitar una oferta mucho más flexible en el marco de los ciclos formativos, ampliando su cobertura, por parte de las Administraciones Públicas, a la población adulta. Esta nueva ordenación, especialmente en la concepción de la oferta para

la población adulta (acceso a partir de los 19 años), dota de instrumentos al sistema para incrementar los niveles de educación en el marco de los objetivos europeos.

En cuanto a la Formación Profesional en el ámbito laboral, que cuenta precisamente con una gran flexibilidad en las posibilidades de ejecución, la vinculación al SNCFP pretende introducir compromisos en relación a criterios de calidad que permitan la diversificación y acreditación de la formación y su reconocimiento en el sistema educativo. La mejora en el acceso a esta formación debe permitir un mayor reconocimiento social de la misma. Su articulación con la oferta del sistema educativo debería incidir también en la mejora de los indicadores públicos de formación.

Sin embargo, el esfuerzo realizado para adaptar los contenidos de los títulos y el anterior repertorio de certificados a la realidad productiva de nuestro país no se ha visto acompañado por una política adecuada en cuanto a inversión, difusión de la reforma y, sobre todo, ampliación y diversificación de la oferta. Contamos ahora con una mejor ordenación y con instrumentos comunes, pero es indispensable el compromiso de los actores legitimados para actuar en la Formación Profesional.

"El futuro depende de los actores sociales, de sus valores, de sus intereses, de su capacidad de negociación y del grado de democracia de los procesos de transformación"[31].

Las Administraciones Públicas en el ámbito estatal y autonómico y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas comparten la responsabilidad en cuanto a la implantación de los instrumentos comunes del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional. El entramado institucional y de participación, consecuencia de estas responsabilidades compartidas, es bastante complejo y dificulta la adopción y ejecución de las decisiones, como se ha podido comprobar por la cronología de los desarrollos reglamentarios de la Ley 5/2002.

Ahora bien, dado el recorrido histórico de la Formación Profesional, en su doble dimensión de derecho de ciudadanía y derecho laboral, junto a la distribución de competencias entre la Administración general y las autonómicas, parece difícil, si no imposible, imaginar un escenario en el que se modificaran normativamente estas relaciones. Por lo tanto, es indispensable reconocer la legitimidad de todos los actores en el desarrollo de la formación en el marco del SNCFP.

Hay que recordar también que la Formación Profesional se financia a través de los Presupuestos Generales del Estado en el ámbito educativo y por la cuota de formación profesional en el ámbito laboral. La partici-

---

[31] Kovács, I. (1998): "Trabajo, cualificaciones y aprendizaje a lo largo de la vida", en *Sociología del Trabajo*, nueva época, 34, p. 3-25.

pación de las organizaciones sindicales y empresariales no responde sólo al desarrollo de un derecho laboral, sino a la decisión en la planificación y gestión de los recursos recaudados a través de la cuota.

Esta doble dimensión de la Formación Profesional se expresa institucionalmente en la creación de órganos con distintas funciones y autoridad sobre las decisiones. En el ámbito de las administraciones existen las conferencias sectoriales, la de educación y la laboral, órganos de coordinación de las Administraciones Públicas en cada una de estas materias, incluida la Formación Profesional.

En cuanto a la Formación Profesional para el empleo, con la regulación del año 2007 se creó la Comisión Estatal de Formación para el Empleo, delegada del Consejo General del Servicio Público de Empleo. En esta comisión se encuentran representadas las administraciones laborales, tanto de ámbito estatal como autonómico, y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Sus decisiones afectan a la planificación del presupuesto recaudado a través de la cuota de formación y su distribución en las distintas iniciativas: formación de demanda de las empresas, oferta para desempleados y ocupados y distribución autonómica.

Finalmente, el Consejo General de Formación Profesional es el órgano consultivo del Gobierno en esta materia. En él se encuentran representados los mismos agentes y se aborda el desarrollo del conjunto de la formación. Su función principal es proponer al Gobierno el Plan Nacional de Formación Profesional. Hasta la fecha ha elaborado dos planes, que han sido el origen de la Ley de Cualificaciones y Formación Profesional. La naturaleza de este órgano ha facilitado que, a pesar de su carácter consultivo, haya tenido una gran influencia en la perspectiva de futuro de la formación, al convocar a todos los actores a la reflexión y acción sobre los objetivos comunes. Pero el CGFP no implementa las decisiones, que se adoptan en los ámbitos correspondientes.

El reto está, por tanto, en disponer de recursos técnicos y financieros suficientes al servicio del acceso a la cualificación en el marco del SNCFP, objetivo común a ambos subsistemas, acordando desde la planificación a la implementación de la oferta formativa, con el fin de responder a las necesidades que se desprenden de los distintos niveles de elaboración de estrategias de desarrollo o con capacidad de incidencia en el mismo: proyecto europeo, planes de empleo, reestructuraciones y desarrollo sectorial, cualificación en el marco de la empresa, demandas de los propios trabajadores, etc.

Todo esto nos vuelve a situar en el CGFP como único órgano, en el actual contexto institucional, con capacidad para aunar voluntades. Quizá haya llegado el momento de plantear la elaboración de un III Plan Nacional de Formación Profesional que, a diferencia de los dos anteriores, cuente con instrumentos concretos para el desarrollo de los acuerdos. Actual-

mente se establecen prioridades en el marco de las Estrategias de Empleo y de los Objetivos para la Educación. El Plan de Formación facilitaría que se concretaran objetivos comunes y compromisos sobre los recursos de ambos subsistemas (presupuesto, redes de centros, profesorado, etc.).

Muchas de las medidas propuestas por el Gobierno en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible y en el marco del Pacto Educativo tienen que ver con el desarrollo de lo previsto en la Ley de Cualificaciones y Formación Profesional. Por lo tanto, parece que la actual ordenación permite responder a los retos. El problema se sitúa más bien en la movilización de recursos para ponerlas en marcha. Éste será probablemente el centro del debate y, sin duda, no tiene fácil solución en el actual contexto de déficit presupuestario y reducción de la recaudación a través de la cuota de formación profesional. Situaciones a las que debe añadirse la reducción de la aportación del Fondo Social Europeo a partir de 2013.

3.3 El papel de la negociación colectiva en la Formación Profesional

Finalmente, es importante señalar el papel de la negociación colectiva en el acceso a la formación y el reconocimiento de la cualificación, una de las cuestiones menos conocidas y valoradas socialmente. Sin embargo, en este ámbito es en el que se garantiza el derecho a la Formación Profesional en el trabajo. El Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional no desarrollará todas sus potencialidades si la negociación colectiva no lo hace suyo.

Al fin y al cabo, un sistema de cualificaciones es un instrumento de intervención social que trata de las relaciones entre la capacidad profesional de las personas, la formación y el mundo del trabajo. En el ámbito laboral, sin embargo, el valor asignado al trabajo no depende exclusivamente de la naturaleza y complejidad del conocimiento aplicado, sino que en muchos casos es producto de relaciones de fuerza, de estrategias empresariales de distinto tipo e incluso de prejuicios sociales (sólo así se explica que las ocupaciones donde las mujeres son mayoría estén, generalmente, peor valoradas).

En la negociación colectiva, el uso de las cualificaciones del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales como referentes para la clasificación profesional y la formación puede reducir la arbitrariedad en la valoración del trabajo, además de promover la defensa de una identidad profesional que se muestra como la más genuina propiedad del trabajador.

Los resultados de la última *Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo* muestran los déficits de la formación en el ámbito laboral. Un 52,5% de los asalariados se encuentra en empresas que no proporcionan formación.

Tabla 11 – Nivel de satisfacción de los ocupados con diversos factores relacionados con la actividad laboral. 2008

	Actividad desarrollada	Desarrollo personal	Autonomía/ Independencia	Motivación	Formación proporcionada por su empresa u organización
Nivel de estudios					
Menos que Primarios	7,4	7,3	7	6,9	3,5
Primarios	7,7	7,6	7,5	7,3	4,5
Secundarios	7,6	7,5	7,5	7,1	4,9
Bachillerato	7,8	7,5	7,6	7,2	5,2
Formación Profesional	7,8	7,7	7,6	7,2	5,4
Universitarios	7,8	7,5	7,8	7,3	5,8
Total	**7,7**	**7,6**	**7,6**	**7,2**	**5,2**

Nota: Se mide en una escala de 0 a 10.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Trabajo e Inmigración (2008): *Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo 2008.*

De los aspectos sobre los que se pregunta en la encuesta, la formación es el ítem con el que los asalariados se muestran menos satisfechos (tabla 11). Y la variable que incide con mayor claridad en el nivel de satisfacción es el nivel de estudios. La diferencia entre los que no tienen ni estudios primarios y los trabajadores con estudios universitarios es de más de dos puntos en el caso de la formación. Esta diferencia, curiosamente, no se produce respecto al resto de factores consultados.

El Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional desarrollará todas sus potencialidades si la negociación colectiva lo hace suyo. Desde los ámbitos de negociación definidos en los Acuerdos de Formación, que permiten influir en la oferta formativa y las prioridades sectoriales, a los convenios colectivos, donde se aborda el ejercicio concreto del derecho a la formación: recursos, contenidos, tiempo y permisos de formación, criterios de acceso, reconocimiento y clasificación profesional.

La información disponible sobre el desarrollo de esta materia apunta a una gran heterogeneidad en su tratamiento, lo que se explica así mismo por las características de la propia estructura de negociación, con una cierta desarticulación y dispersión de los ámbitos y un excesivo número de convenios. Al igual que ocurre con otras materias, el desarrollo en los convenios se relaciona con la fortaleza de las organizaciones y el tamaño de las empresas.

El reto para los actores de la negociación colectiva se encuentra en la capacidad de utilizar los instrumentos del SNCFP para la promoción de una cultura empresarial orientada a la mejora de la cualificación y su reconocimiento, en lo que implica en términos de salario y condiciones de empleo y trabajo. En definitiva, qué modelo de relaciones laborales y qué

cultura empresarial se quiere impulsar, cuestiones ambas vinculadas al cambio de modelo productivo. Este modelo no puede suponer exclusivamente invertir en sectores que requieren mayor cualificación por la complejidad de los procesos tecnológicos, sino que supone también cualificar los más intensivos en mano de obra, como hostelería, etc. La negociación colectiva debe influir para que estos últimos no se abandonen en un contexto de sacralización de la innovación tecnológica en detrimento de la innovación social, dimensión esta última tanto o más necesaria para la cohesión social.

Parte Cuarta

EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo II

LOS ADOLESCENTES EN LA ESO

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Una adolescencia nueva y distinta

La "novedad" representada por los adolescentes actuales es fruto de la conjunción e influjo de numerosos factores: las estructuras y estilos de familia, los medios de comunicación, la influencia de los iguales, la pluralidad axiológica presente en la sociedad, los recursos que tienen a su alcance, etc. Nos encontramos actualmente con un tipo de alumnos, básicamente en la ESO, cuya adolescencia puede considerarse psicosocial y culturalmente adelantada y "globalizada". Muchos de los rasgos que la psicología del desarrollo adjudicaba tradicionalmente al adolescente aparecen hoy en niños menores de 12 años. No son más maduros que los adolescentes de otras épocas, pero sí experimentan y expresan anticipadamente conductas que, hasta no hace demasiado tiempo, eran habituales de la juventud, pero no de la adolescencia. Se da, pues, en ellos una contradicción o disyunción entre maduración psicológica personal y determinados rasgos psicosociales adelantados. La frontera entre infancia y edad adulta parece difuminarse. Este dato contrasta paradójicamente con la larga permanencia de las jóvenes generaciones en el hogar familiar y su tardanza en emanciparse.

Por otro lado, casi resulta innecesario decir que, al menos dentro de la cultura occidental, e incluso dentro de lo que se suele llamar "países desarrollados", que incluiría también a otros de diversas culturas, los adolescentes de un país son iguales a los de otro, con miles de kilómetros de distancia por medio. La adolescencia ha roto las fronteras, acortado las distancias y ensanchado su mundo. Es significativo –como confirman los datos de este estudio– que los propios adolescentes se ven a sí mismos de manera bastante parecida a como los adultos los contemplamos desde la distancia, o desde la cercanía, según los casos.

Como algunos estudiosos señalan[1], los miembros de esta generación interactiva son los nietos de los protagonistas de mayo del 68. Sus abuelos leyeron atónitos aquello de "Prohibido prohibir" y los hijos de éstos, padres de nuestros adolescentes, interiorizaron esta propuesta y otras al protagonizar lo que constituye el cambio social y cultural más profundo en la historia reciente de nuestro país. No hay que olvidar que los actuales adolescentes nacieron y están creciendo durante la etapa más larga de expansión económica que ha conocido España, con la crisis actual como excepción.

---

[1] García Fernández, F. (2009): *Nativos interactivos*. Madrid: Foro Generaciones Interactivas.

Por lo general, han vivido en un contexto social de bienestar material y alto consumismo que no conocieron ni sus padres ni sus abuelos. No es de extrañar que consideren "lógico" tener muchas cosas y derecho a casi todo. Gran parte de ellos pertenece a familias con pocos miembros. Este hecho, unido a la incorporación de la mujer al mercado laboral y la dificultad, sobre todo de la madre, para conciliar vida familiar y vida laboral, ha provocado que muchos hayan crecido en una cierta soledad psicológica dentro de los ámbitos familiares. La profesora Mercedes Montero los denomina "pequeños entes autónomos con gran capacidad de decisión"[2]. Son personas con muchas posibilidades de tener objetos y medios y de hacer cosas.

Las habituales descripciones y atribuciones de rasgos a los adolescentes actuales están frecuentemente impregnadas de tópicos, generalizaciones y juicios de valor. Aunque constituyen un conjunto homogéneo en muchas de sus características, no es menos cierto que entre ellos existen diferencias debidas a diversos factores, por lo que conviene siempre unir la mirada del gran angular con la del *zoom*, señalando en cada caso a qué adolescentes nos referimos. Tampoco faltan los chivos expiatorios (televisión, internet, nuevas tecnologías, etc.), a los que se acude con frecuencia para explicar, o "justificar", determinados comportamientos y características de estos adolescentes. Probablemente, pueda afirmarse que entre amplios sectores de la familia, del profesorado y de la sociedad en general, los medios digitales se hallan bajo permanente sospecha y son considerados los "culpables" de casi todos los males que afectan a la educación de las jóvenes generaciones.

Esta generación de adolescentes ha recibido diversas denominaciones durante los últimos años. La mayoría de ellas están relacionadas con el uso de las nuevas tecnologías:

— "Generación milenio", por haber nacido en los alrededores del tercer milenio.

— "Generación nintendo", en referencia a esta empresa de videojuegos.

— "Generación digital" o "nativos digitales" (Mark Prensky), expresión que engloba a los nacidos en el nuevo entorno digital, con las variantes de "generación del pulgar" (uso compulsivo de este dedo al accionar los móviles), "generación M" (de movilidad, multimedia, multicanal…), "generación G" (de Google), o "generación IM" (del mensaje instantáneo, de la inmediatez en todo). Con estas últimas denominaciones se quiere indicar que viven virtualmente acompañados de manera permanente y que para ellos el mismísimo correo electrónico es ya una reliquia del pasado.

---

[2] Ibídem, p. 16.

Una descripción bastante ajustada a la realidad, un retrato del adolescente de la ESO en los ámbitos culturales de los países desarrollados, recogería los siguientes rasgos como especialmente significativos:

— Se trata de sujetos nativos interactivos, con todo lo que esto implica.

— Se socializan de otra forma y en ese proceso socializador desempeñan un indudable papel las tecnologías de la información y la comunicación y, muy en concreto, las llamadas redes sociales.

— Bastantes de sus principales referentes están fuera de la familia y de las aulas. Prima sobre todo el mimetismo generacional entre iguales.

— Los llamados "grandes relatos" (familiares, religiosos, escolares, etc.) no marcan la personalidad de la mayoría de estos sujetos, que más que nunca aparecen como individuos en busca de sentido, pero sin orientaciones vitales claras.

— Se trata de sujetos de la inmediatez, del botón que se pulsa y al instante se produce un efecto, se genera un cambio. Esto conduce a querer las cosas aquí y ahora, con un índice bajo de tolerancia a la frustración.

— Están perdidos en medio de un caos axiológico, pues viven dentro de una sociedad que les presenta valores contradictorios con los que ofrecen instituciones como la familia o la escuela.

— Aunque en algunos aspectos todavía se observan diferencias, los rasgos de los chicos y los de las chicas adolescentes son mucho más parecidos entre sí que en ninguna otra generación.

Otros estudiosos prefieren señalar la interactividad como un aspecto de especial significación para describir a los adolescentes actuales. Es verdad que falta tiempo y perspectiva para asegurarnos de que la nueva cultura digital e interactiva ha contribuido, como ningún otro factor, a configurar la personalidad del adolescente de hoy. Pero se coincide en que se trata de individuos a los que les cuesta mucho trabajo reflexionar sobre sus propias conductas y actitudes. Son sujetos de la inmediatez, ya sea en los efectos que quieren lograr, ya sea en la obtención de recompensas. Parecen estar pensando que es más importante hacer algo que hacerlo bien. Por otro lado, necesitan saber para qué les sirve hacer lo que van a realizar justo en el mismo momento en que se disponen a ejecutarlo. Su atención está más diversificada, por lo que tienen dificultades para la concentración y la profundización.

Así mismo, tienen desarrollada una inteligencia basada en lo visual. Están influidos por medios en los que la información está organizada de manera completamente distinta a la utilizada en la escritura convencional, por lo que les cuesta trabajo, por ejemplo, la lectura pausada de textos.

Sienten la necesidad de estar permanentemente conectados y de buscar a través de los medios tecnológicos respuestas a preguntas concretas e inmediatas, no a las "grandes preguntas" y, por supuesto, padres y profesores ya no son la única fuente informativa que conduce al conocimiento. Se está produciendo un nuevo fenómeno, digno de consideración, el de la "identidad digital" del adolescente, que está alcanzando tanto o más valor que la real. Esto explica el tiempo, atención e importancia que otorgan a lo que se dice de ellos en la red, con las fotos correspondientes, etc.

Los expertos coinciden también en afirmar que los nativos interactivos han nacido en la década de los años noventa y crecen de manera exponencial entre los nacidos desde entonces. Es posible que muchos de ellos se hayan creado un perfil en alguna red social antes de disponer del documento nacional de identidad[3].

Por supuesto, la interactividad, menos aún la que podríamos llamar "anónima" a través de las redes sociales, no provoca todas las características del adolescente actual, pero sí es uno de los rasgos más influyentes. En todo caso, es una excelente perspectiva para asomarse a su mundo, para conocerlos algo mejor y una metáfora que los define bien. Y, desde luego, como se reflejaba en el *Informe España 2009*[4], nuestra posición es totalmente positiva en relación con el provecho que la pedagogía puede sacar de la utilización de las tecnologías en el aula, incluso como impulsoras de una nueva forma de enseñar y de aprender. Algo parecido se podría decir ahora cuando propugnamos el paso de un uso anónimo e incontrolado de las redes sociales a un uso controlado y comprometido educativamente. No sería aventurado mantener –al menos como hipótesis digna de consideración– que se está abriendo, o al menos lo necesitamos, un nuevo paradigma comprensivo para entender al adolescente de hoy, cuya mente se está configurando de otra manera y sus procesos de socialización son distintos a los de generaciones anteriores a la misma edad.

Pocos parecen dudar de que la influencia de internet, como espacio para la comunicación sin fronteras y para la interacción inmediata con los iguales, constituye un factor de primer orden en la génesis de determinados rasgos en los nuevos adolescentes. Pero no se debe olvidar que la interactividad no es necesariamente un encuentro personal lleno de hondura y densidad, como requiere, por ejemplo, la acción educativa. Interactividad, sobre todo en el espacio abierto por internet, es responder de manera inmediata siguiendo el esquema estímulo-respuesta. Se responde al instante y, además no siempre, se piensa después. Por el contrario, el encuentro in-

---

[3] Ibídem, p. 23.

[4] Fundación Encuentro (2009): "La aplicación pedagógica de las TIC", *Informe España 2009*.

terpersonal no se rige por ese mismo esquema; en él tienen más importancia aspectos como la interiorización, la reflexión, la empatía o el diálogo.

Al hablar de los adolescentes actuales y de los rasgos que los caracterizan, no se puede olvidar que lo que ha cambiado son los contextos sociales, con sus distintos sistemas y, dentro de ellos, los individuos. En este caso, los chicos y las chicas que hoy están cursando la ESO. Como tampoco hay que olvidar el papel crucial de la familia –temática recurrente en los Informes de la Fundación Encuentro–, especialmente en sus relaciones con la escuela.

2. Una etapa educativa necesitada de análisis crítico y de replanteamiento

Las leyes y normas educativas de nuestro país en lo que se refiere a la ESO, aunque también en otros aspectos, parecen haber sido estructuradas pensando más en los objetivos pedagógicos, e incluso en los "resultados", que en los sujetos, protagonistas de la educación.

En la aplicación de las leyes y normas educativas no se ha hecho, o no lo suficientemente, algo que a todas luces parece imprescindible: preparar e implicar a los profesores. Este punto es reclamado con una urgencia y un énfasis especial en todos los estudios, nacionales e internacionales, sobre estos temas.

El llamado "fracaso escolar" (la terminología no es apropiada y lleva una carga minusvalorativa de la persona y, desde luego, nada motivadora) en la ESO tiene un origen multicausal. Determinadas explicaciones simplistas de este hecho contribuyen a construir un imaginario erróneo de esta etapa educativa.

Hay problemas específicos vinculados a los adolescentes actuales que cursan la ESO. Son problemas que se dan en diversos ámbitos, también en el del centro educativo, como la violencia entre compañeros y contra los profesores. A estas dificultades no son ajenas ni la sociedad ni la familia. Tampoco los medios de comunicación, que magnifican algunos sucesos, o transmiten mensajes equívocos o equivocados a través, por ejemplo, de determinados productos televisivos.

La investigación que hemos llevado a cabo para la realización de este capítulo descubre que la ESO es una etapa sobre la que existe un malestar general entre los docentes y los expertos en educación, reconociendo determinados logros iniciales en su planteamiento normativo y en las sucesivas correcciones que se han hecho, pero necesitada de un replanteamiento a fondo. Lo exigen las características y resultados de los alumnos que la

cursan y la convicción ampliamente compartida de que se trata de una etapa académica que no acaba de encajar ni con los alumnos, ni con los objetivos que se le suponen, ni con el nivel de exigencia que todos querríamos.

Las competencias, como forma de fijar los objetivos en la educación de manera concreta y eficaz, sin sacralizar una vez más la última novedad pedagógica, pueden abrir –a nuestro juicio– un camino interesante, a condición de no caer, como en otras ocasiones del pasado, en un puro nominalismo académico o simplemente en cambiar de nombre a lo que se viene haciendo. Es importante entender la filosofía educativa subyacente a este nuevo enfoque y luego asumirla críticamente, empezando por los profesores, sin cuyo concurso todo quedará en buenas intenciones, en el mejor de los casos. Competencias, aptitudes, actitudes, conceptos y afectos deben ir de la mano, en aras de una educación integral del alumno.

Este enfoque de los currículos basado en las competencias constituye una nueva mirada sobre los aprendizajes escolares, cuya primera aportación es el énfasis que se pone en la utilización de los conocimientos adquiridos. El concepto de competencia contribuye, por otro lado, a integrar distintos tipos de conocimientos, relacionados con habilidades o destrezas prácticas y cognitivas, conocimientos de hechos y de conceptos, valores y actitudes. Pero, según algunos expertos[5], la aportación más significativa del enfoque curricular por competencias es una visión del aprendizaje escolar que otorga gran importancia al contexto en el que se adquieren las competencias y en el que habrán de aplicarse una vez adquiridas. En este enfoque subyace una visión constructivista, sociocultural y situada de los currículos, donde el sentido del enseñar y el aprender debe ocupar un papel central, poniendo el acento en el protagonismo del alumno que aprende.

Parece una decisión razonable dar salidas académicas diversas a los alumnos que llegan con dificultades, de muchas clases, al final de la ESO. Una de ellas sería la de los Ciclos Formativos, actualmente en proceso de renovación, con tal de que éstos no sean de nuevo el aparcamiento de los que "no valen" para hacer Bachillerato, sino soluciones realistas cara al futuro de tales jóvenes. Algo ha cambiado la mirada de la sociedad, y dentro de ella de las familias, que ha generado una mejor consideración de los Ciclos Formativos. Pero, los propios centros educativos tienen que ser los primeros que deben creer en estas opciones. Por ejemplo, no se debe disuadir a alumnos que han ido bien en la ESO y prefieren hacer un Ciclo Formativo de Grado Medio en lugar del Bachillerato. También debería ser cada vez más "normal" que bastantes alumnos hagan un Ciclo Formativo de Grado Superior antes de pasar a la universidad, pues se ha facilitado el acceso a determinadas carreras desde esta opción.

---

[5] Coll, C. (dir.) *et al.* (2007): *Currículum i ciutadania. El què i el per a què de l'educació escolar.* Barcelona: Editorial Mediterrània.

3. Necesidad de un nuevo paradigma pedagógico consensuado

La generación de un nuevo paradigma pedagógico consensuado entre muchos y por muchos, en especial por los expertos y los agentes educativos, pues todos tienen algo que decir, es crucial. Una especie de acuerdo de carácter educativo y pedagógico, dando por descontado que también son necesarios los pactos sociales y políticos. Pero éstos se quedan muchas veces en transacciones entre partidos políticos para obtener un acuerdo. Nuestra propuesta es de otra naturaleza, y va más al fondo de la cuestión: un acuerdo pedagógico, en este caso sobre la ESO, que, aunque los agentes directos de la educación anhelan de forma prácticamente unánime, suele quedarse en puro deseo a causa del desacuerdo político.

Por tanto, hay que insistir en que lo referente a la etapa de la ESO hay que abordarlo, antes de nada, desde un prisma pedagógico, sin esperar a que los partidos políticos se pongan de acuerdo. En línea con ese acuerdo pedagógico y ampliando la formulación de J. Delors[6], habría que apoyar, en la sociedad del conocimiento, de los aprendizajes y de las competencias, los siguientes pilares, como urdimbre para la etapa de la adolescencia:

- Aprender a conocer.
- Aprender a querer y sentir.
- Aprender a hacer.
- Aprender a aprender.
- Aprender a convivir.
- Aprender a ser.
- Aprender sobre el conocer, querer, sentir y ser, en pos de un sentido para la vida.

El actual ministro de Educación, Ángel Gabilondo, pronunció unas palabras de cierre en la XXIV Semana Monográfica de la Educación de la Fundación Santillana que pueden ser asumidas por todos los que se ocupan y preocupan de la educación, y de la ESO en concreto, más allá de las distintas y legítimas opciones políticas. Las referimos en lo que tienen de aporte a este nuevo paradigma pedagógico que propugnamos y en referencia a aspectos que pueden ser asumidos por la inmensa mayoría de los implicados en los temas de la educación. A nuestro juicio, estas manifestaciones podrían formar parte de lo que hemos denominado acuerdo pedagógico consensuado. Destaca lo siguiente:

---

[6] Delors, J. (coord.) (1996): *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madrid: Santillana Ediciones-UNESCO.

1. En la educación y su mejora debemos implicarnos todos: los educadores, los expertos, las familias, las comunidades educativas de los centros, con sus profesores y alumnos.

2. Se debe apostar por un sistema educativo flexible, en el que la excelencia sea igual a equidad con calidad y donde siempre haya cabida para la diversidad, la inclusividad y la interculturalidad.

3. Hay que caminar hacia otra forma de enseñar y de aprender, pero sin olvidar que el buen profesor será siempre necesario y que el conocimiento tendrá que ir acompañado indefectiblemente de valores, en cuya propuesta y transmisión la familia desempeña también un papel fundamental, apoyando la labor de la escuela. El estudio, la curiosidad intelectual, el esfuerzo, la exigencia y el tesón son a todas luces imprescindibles. Enseñar y aprender de otra manera, junto a exigencias válidas para todos los tiempos, como las que acabamos de aludir, podrían formar parte del nuevo paradigma pedagógico que propugnamos.

En ese acuerdo pedagógico consensuado, centrado en la ESO, que defendemos en este capítulo, abogamos por darle un sentido al aprendizaje en esta etapa. Hay unos cuantos hechos admitidos de manera general por quienes se preocupan de las cuestiones educativas:

— El desentendimiento creciente de la sociedad ante la educación, depositando en la escuela todas o la mayoría de las expectativas y responsabilidades relacionadas con el futuro y la formación de las jóvenes generaciones.

— El hecho de que hoy socializan y educan no sólo la familia y la escuela, sino poderosas fuerzas como los medios de comunicación.

— La sospecha de que mucho de lo que se enseña en la etapa educativa que nos ocupa y en otras no constituye, en gran parte, el conjunto de conocimientos y competencias que sirven para vivir plenamente en la sociedad actual.

— El cuestionamiento de la escuela y de los profesores como los únicos y legítimos transmisores del saber y del conocimiento.

En medio de todo esto, parece desvanecerse el sentido último del aprendizaje y de la enseñanza. Vale la pena preguntar y preguntarse, para luego decidir, cuáles son los conocimientos, actividades y prácticas socioculturales que resultan más importantes y significativas para los individuos y para la sociedad, a fin de incorporarlas en los currículos escolares. Pero, sobre todo, vale la pena hacerse preguntas de fondo, las que apelan al sentido del enseñar y aprender, de la educación en definitiva.

Y las respuestas habrán de referirse necesariamente al tipo de ciudadano y de ciudad, de sociedad, que queremos edificar entre todos y a cuya construcción hemos de contribuir mediante la educación. Esto, a su

vez, remite a las dimensiones morales, ideológicas y políticas de la educación, que van más allá de acuerdos sobre tal o cual asignatura, sobre si se puede repetir curso con más o menos suspensos o sobre qué hacemos con los alumnos que no superan la ESO o la abandonan a mitad de camino.

La sociedad actual plantea al sistema educativo demandas distintas de las tradicionales. Los propios alumnos se las plantean también, a edades adelantadas, o sobre el propio currículo que han de seguir, aunque esto lo hagan de forma indirecta, tal vez inconsciente, o simplemente por "desentendimiento". Más que nunca, parece que se establece un debate entre el valor propedéutico y el valor funcional de la educación. A veces se quiere convertir en contradictorio lo que necesariamente debe ser complementario.

Parece haber un consenso en que, más que a la cantidad, hay que atender a la calidad de la información. Hay que transformar la información en conocimiento y aplicarlo a diversas situaciones y contextos. Es el recorrido al que hay que invitar e incitar a los alumnos de la ESO. La educación por competencias no debiera tomarse como una moda nueva, sobre todo si se entiende como enseñar a "leer" situaciones cercanas a la realidad desde su complejidad, para saber interpretarla y para saber qué hacer y cómo hacer. Se trataría de poner el acento en la adquisición de saberes orientados a la acción, sin solución de continuidad.

Cuidado, competencia, equidad, excelencia, desarrollo social y económico, además de ser palabras manidas de tanto usarlas, no son aspectos contradictorios en el ámbito educativo. Por otro lado, cuando se está perdiendo la visión global, en línea humanista, de una formación "a la antigua", a causa de la especialización, de la segmentación de los saberes y de un cierto pragmatismo que el mundo empresarial está trasvasando a la escuela, se está buscando por otras vías la integración de los elementos. Hacia ahí se dirigen la mayoría de las orientaciones actuales en educación, incluido el enfoque por competencias.

Hay un clamor, implícito y explícito, para que los dos grandes partidos políticos de nuestro país lleguen, de una vez por todas, a establecer unos puntos mínimos, aunque suficientes, que puedan ser asumidos de manera compartida. Si el resto se suma, estaríamos ante la situación más deseable. Pero, más importante que todo eso es alcanzar un acuerdo pedagógico que responda a cuestiones tan simples como éstas: qué queremos que logren y sean nuestros alumnos de la ESO, cómo organizar educativamente su presente y cómo orientar su futuro.

En lo tocante a la Formación Profesional, los actuales Ciclos Formativos, hay que huir de todo lo que conduzca a convertirla en la cenicienta de la educación o el refugio de los torpes, con la minusvaloración social consiguiente que provoca en las familias. Habría que salvar ese escollo.

Hay que propugnar también un modelo para mejorar la escuela que preste una consideración significativa y atienda a las elevadas expectativas de la profesionalidad docente. Lo de la "carrera docente" debería ser cumplido de una vez por todas.

Es necesario poner en marcha procesos de gestión cognitiva que traduzcan el conocimiento tácito en explícito y nuevamente en tácito, tras un proceso de interiorización. Es decir, hacer propio lo que se aprende, de manera que el alumno pueda aplicarlo a la vida, y él mismo "vea" antes su aplicación. Ésta es, por lo demás, la filosofía educativa que se difunde hoy en las aulas en las que se forman los futuros docentes y pedagogos. No hay que olvidar que la mejora de la calidad educativa es un problema que presenta tres dimensiones: *teórica* (capacidad para definir una visión compartida del cambio), *práctica* (dispositivos que dotan a los centros de capacidad para hacer que el cambio pueda ser considerado deseable y viable) y *técnica* (instrumentos para la capacidad de acción).

Por último, hay que recordar que para llevar a cabo cambios profundos como los que implica un nuevo paradigma pedagógico en la ESO, como en cualquier otra etapa, son necesarios los medios, los recursos humanos y los recursos económicos. Cuando se establecen medidas hay que tener presente que tienen un coste, como lo tienen los cambios en las condiciones de trabajo. Es sabido que determinadas normas, no digamos ya algunos pronunciamientos que pedagógicamente "suenan" bien, no se ponen luego en práctica. Las transformaciones en las condiciones de trabajo del docente encaminadas en la buena dirección y sostenidas adecuadamente conducen al éxito.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

En este estudio nos hemos centrado en la consideración del educando que en nuestro país cursa la Educación Secundaria Obligatoria (ESO), tanto en su vertiente de alumno como en la de adolescente. La investigación se ha extendido en torno a las siguientes líneas:

❑ Una perspectiva psicológica sobre el adolescente actual, sobre los "nuevos adolescentes", un colectivo social que, junto a las características normales de la etapa evolutiva que viven, coincidentes con las del adolescente "de siempre", presenta rasgos especiales propios del momento presente, como podrían ser sus estilos de vida o sus formas de socialización. Esta perspectiva constituye la mirada de los adolescentes sobre sí mismos y la mirada hacia ellos por parte de quienes los conocen de cerca, como sus profesores, tutores, orientadores y expertos en las áreas de la psicología y la educación.

❑ Una mirada a la ESO, tras un tiempo amplio ya de implantación, por tratarse de una etapa educativa en la que parecen concentrarse problemas significativos, tanto de tipo académico como relacionados con determinados conflictos y dificultades, lo que genera una especie de insatisfacción a veces difusa, pero real, entre los docentes y los padres y madres de familia. Esa insatisfacción adopta en ocasiones la forma del tópico social y del estereotipo, multiplicados por el efecto difusivo, aunque muchas veces generalizador y poco matizado, de los discursos en los medios de comunicación. En nuestro caso, hemos acudido, por el contrario, al punto de vista de los expertos, los especialistas y los buenos conocedores.

Al centrarnos en la consideración de la ESO, no ignoramos la necesidad de la deseable articulación entre las distintas etapas educativas. El antes y el después de la ESO son fundamentales. Pero hemos querido centrarnos en ésta por las razones antes aducidas. Como en casi todo lo referente a los aspectos educativos, es obligada una mirada de conjunto al sistema, pues en la educación todo está interrelacionado, debiendo desterrarse la vieja manía, no ausente en los ámbitos educativos, de echar las culpas de los problemas encontrados en una etapa a otra de las que cursa el alumno, generalmente a la inmediatamente anterior.

❑ El análisis de las diversas leyes relacionadas con esta etapa dentro de nuestro sistema educativo, con frecuentes cambios en el marco normativo y la generación de desconcierto, a veces, entre todos los implicados,

aunque la actualización de las normas educativas sea necesaria para adecuarse a cada momento histórico.

❑ Finalmente, nos hemos acercado, aunque de manera tangencial, al tema de las redes sociales entre adolescentes a través de las nuevas tecnologías, aspecto importante hoy en sus vidas y que, por sí solo, merecería una consideración amplia y detenida.

La metodología de la que nos hemos servido se ha basado en un acercamiento múltiple a la cuestión:

— Análisis de fuentes secundarias, en concreto, el *Informe TALIS* de la OCDE (2009), de cuyos primeros resultados nos hacemos eco. También se han utilizado datos del *Informe McKinsey* y de otros.

— Trabajo con fuentes primarias: aplicación de un cuestionario a orientadores y tutores de centros públicos y privados de nuestro país; realización de un Panel Delphi con expertos educativos de alto nivel; y encuesta a una muestra amplia de alumnos de ESO.

— Tanto en el cuestionario de los alumnos como en los temas planteados a los expertos y a los orientadores se ha tratado de buscar datos nuevos, matices y, posteriormente, reflexiones analíticas menos usuales. Se ha intentado incidir en todo lo que hoy se considera relevante dentro de los ámbitos educativos, en función de los objetivos de este estudio.

1. Discursos sobre los adolescentes

1.1 El discurso de las disciplinas psicológicas

La disciplina que se ocupa de estudiar la adolescencia es la psicología evolutiva o psicología del desarrollo. Tradicionalmente[7], estudiaba la niñez y la adolescencia, llegando como mucho a considerar la juventud, como prolongación de comportamientos a caballo entre lo adolescente y lo adulto. Actualmente, la psicología del desarrollo estudia desde el embarazo hasta la vejez. Muchos factores han influido en este cambio de orientación. Entre ellos sobresalen el interés por estudiar la vejez (que ha pasado a ser la etapa más larga de todas las recorridas por el ser humano) y la consideración del desarrollo humano como un continuo y no como una simple sucesión de etapas que se van superponiendo, como si en cada una de las siguientes no existieran huellas de las anteriores.

[7] Véanse, a título ilustrativo, los manuales al uso hasta entrados los años ochenta.

Sin embargo, y a pesar de estos cambios de enfoque, puede constatarse que se sigue considerando la adolescencia de manera muy parecida a como se ha hecho siempre, como si fuera una etapa intemporal, en la que en cada generación ocurren los mismos fenómenos, presenta las mismas características físicas y biológicas y los cambios obedecen a una serie de factores que siempre y en todo caso acaban dándose. Si acaso se añaden matices provenientes de las diferencias entre culturas para explicar que no es lo mismo, por ejemplo, la adolescencia en una gran ciudad de cualquier país europeo que en culturas lejanas a nosotros, como algunas africanas o amazónicas.

A nuestro modo de ver, este error de perspectiva se debe a que no se han introducido elementos sociológicos en la mirada que contempla la adolescencia con una pretensión científica. También puede deberse a que, en el inconsciente colectivo, esta etapa sigue siendo considerada como "estación de paso", como si todas las demás etapas evolutivas no lo fueran también.

Esta mirada fija sobre la adolescencia, de la que el factor tiempo parece estar ausente, es la que sigue presente en muchos padres y profesores, que observan desconcertados a los chicos y chicas de hoy. Contemplan al público que se sienta en sus aulas o a la mesa familiar a la hora de comer y se sienten perplejos, porque no aciertan a comprender algunos de sus comportamientos y actitudes.

Hay que dar paso –como se ha dicho– a un nuevo paradigma comprensivo de la adolescencia en la actualidad, si se quiere acertar en los enfoques educativos y en las leyes y normas por las que han de regirse.

1.2 El discurso de los tópicos sociales

En nuestra sociedad, existe un conjunto de discursos sociales sobre los adolescentes y sobre la etapa educativa de la ESO. Los más significativos son: el discurso de los padres desbordados; el de los profesores perplejos (a éste se le dedica un apartado especial); el de los medios de comunicación y de los "casos mediáticos"; y el discurso, ya más sereno y equilibrado, que se basa en la consideración de casos y problemas reales, de datos, investigaciones y análisis críticos, que distinguen lo que de mito o de verdad hay en los anteriores.

No existe un único discurso sobre la adolescencia en cada uno de los segmentos señalados, pero sí hay aspectos comunes en las diversas perspectivas desde las que se contempla.

Si hubiera que elegir alguna palabra para calificar los discursos sociales sobre los adolescentes, habría que acudir a los conceptos de "estereo-

tipo", "tópico" y "generalización". Se parte acríticamente de que todos los adolescentes son iguales, por el solo hecho de tener la misma edad, y se les atribuyen rasgos que llevan implícitos determinados juicios de valor. Así, se dice que son hedonistas, individualistas, consumistas, incapaces de esforzarse, pendientes todo el día de internet, con problemas frecuentes en determinados comportamientos, contestatarios de la autoridad de los profesores y de los padres, sexualmente precoces, preocupados de la imagen y pertenecientes a un mundo propio en el que no dejan un espacio para que el adulto pueda asomarse.

Ante este dibujo tan generalizador, cabe al menos hacerse la siguiente pregunta: ¿de qué adolescentes hablamos cuando hablamos de los adolescentes?

En los discursos de las familias predominan el desconcierto y la perplejidad. Padres y madres se preguntan por las causas y el sentido de los actos y los estilos de vida de sus hijos y no aciertan a descubrirlos. Se mueven entre la obvia consideración de "nosotros no éramos así a su edad", mirar a uno y otro lado para ver si los hijos de los demás son y hacen lo mismo que los propios y buscar explicaciones y ayudas fuera del entorno familiar, por ejemplo, en los profesores. Son padres y madres capaces de describir bien cómo son sus hijos, no se les escapa la existencia de los problemas que presentan, saben que hay que solucionarlos, pero suelen perderse en el "cómo hacerlo", en los procedimientos.

Los discursos sobre la adolescencia de los medios de comunicación se centran en los casos llamativos y problemáticos, actuando como altavoces multiplicadores y amplificadores. Nadie duda de que tales problemas existan, pero a veces se tiene la impresión, al analizar estos discursos, de que la adolescencia es problemática por naturaleza, que abundan más los casos de violencia escolar que las aulas pacíficas, que la mayoría de los adolescentes practican el acoso sobre sus compañeros o contra sus profesores y que la ESO es la etapa del fracaso escolar sistemático, con alumnos que no saben lo que es el esfuerzo y que no tienen el nivel de conocimientos que cabría esperar a esas edades. Estos discursos han contribuido a generar también una imagen de los profesores como personas no exigentes, que pasan la mano y no saben imponerse. Se amplifica y no se matiza la información referida a las evaluaciones que se hacen de nuestros alumnos, comparadas con las de otros países, dando la impresión de que están siempre en el furgón de cola en todas las materias.

Cuando en los discursos de los medios de comunicación se entrometen los discursos de los partidos políticos, la cacofonía resultante es ensordecedora y la imagen final poco tiene que ver con una realidad matizada y contrastada con rigor.

1.3 Discursos más frecuentes entre el profesorado

Los discursos[8], ampliamente compartidos, de los profesores sobre las dificultades y retos con los que se enfrentan en su labor diaria se refieren primariamente a un tipo de problemas aplicables a cualquiera de las áreas del currículo y a la mayoría de los alumnos de la ESO. En concreto, señalan:

- *La desmotivación y el poco interés, unidos a la falta de esfuerzo, de los alumnos*. Esto último, sobre todo, hace que la primera estrategia que los profesores se ven obligados a establecer es la de motivar a sus alumnos al estudio, tratando de interesarlos en los contenidos de las asignaturas. Aunque tal desmotivación esté presente en muchos alumnos, su alusión no deja de ser un recurso fácil y manido entre los profesores. Muchos deberían preguntarse, con sentido autocrítico, qué parte de responsabilidad tienen en tal desmotivación. Así se expresan los profesores: "Los alumnos tienen poco interés, todo lo encuentran aburrido, les falta motivación en general en todas las asignaturas y no ponen la suficiente atención […]. El alumno se queja hoy de todo, no quiere que le expliques mucho, no quiere leer mucho, no quiere copiar tantas cosas […], tiene pocas ganas de trabajar […]. Hay poco hábito de trabajo, en casa trabajan poco, ha desaparecido la cultura del esfuerzo"[9].

- Los profesores apelan a las *características psicológicas de la adolescencia* para explicar las actitudes de sus alumnos hacia el estudio y el trabajo de cada día. Este recurso constituye una especie de cajón de sastre del que se echa mano tanto para intentar comprender conductas desconcertantes como para "justificarlas". Tales explicaciones no dejan de tener a veces un cierto sentido exculpatorio de responsabilidades. Por otro lado, se ha producido cierto adelanto de los problemas propios de estas edades respecto a lo que hasta ahora un profesor podía esperar en alumnos de primer ciclo. Estos adolescentes son críticos, especialmente los del segundo ciclo, y difíciles de contentar en la mayoría de los casos. Los profesores opinan que hay una mayor dificultad en el primer curso de cada ciclo. En primero de ESO porque vienen de Educación Primaria, con un tutor muy pendiente de ellos, algo que ya no ocurre en los institutos. La situación se vuelve a complicar en tercero, porque irrumpe plenamente la adolescencia y cambian sus intereses vitales y primarios, entre los que no se cuentan normalmente los estudios, sino las relaciones interpersonales, la imagen, los signos distintivos y determinados objetos como la ropa, el móvil, el orde-

---

[8] En este apartado se recogen los datos extraídos y aplicados al caso de las investigaciones con el profesorado de la ESO realizadas por L. F. Vílchez durante el período 2005-2009.

[9] Las frases entrecomilladas son expresiones tomadas de grupos de discusión con profesores.

nador, etc. A los alumnos de segundo ciclo, entre quienes se acentúa aún más el sentido crítico, se les ha de convencer con una motivación más adecuada, con más "mano izquierda", y esto no siempre es fácil, o no para todos los profesores.

‣ Como suele ser recurrente, atribuyen las causas de los problemas escolares con los que se encuentran a *la familia*, a los estilos familiares actuales, a las formas de educar, a los cada vez más numerosos casos de desestructuración de los núcleos familiares, o a la falta de implicación de la mayoría de los padres en el apoyo y seguimiento de los estudios de sus hijos. De nuevo, esta apelación frecuente a la familia no deja de ser en parte exculpatoria en relación con la propia tarea docente y educativa en los ámbitos colegiales.

‣ Con la extensión de la obligatoriedad de la enseñanza hasta los 16 años, el profesor dice encontrarse con algunos alumnos que están en las aulas por obligación, pero desmotivados de manera general hacia los estudios. Esa especie de *bolsa de alumnos a la fuerza*, que se concentran en tercero y cuarto de la ESO, gravita sobre el conjunto de manera negativa.

‣ Igualmente, piensan que las causas de algunos problemas se deben a la *televisión (que todo lo trivializa), a internet, a las redes sociales,* etc., que influyen especialmente en los adolescentes de la ESO en dos sentidos: por un lado, como actividades a las que consagran un tiempo excesivo, lo que les impide dedicarse a actividades "incómodas", como la lectura; por otro, en un sentido más profundo, porque potencian elementos que afectan (junto a otros) a los estilos cognitivos y emocionales de los adolescentes de hoy, como la dificultad para la síntesis y la abstracción, el predominio de la imagen, de lo visual y lo concreto en las formas de abordar y asumir las realidades. Parcelan la percepción de las cosas, les falta atención y capacidad de concentración, acaban concluyendo.

‣ En relación con cualquiera de las áreas del currículo, los profesores aluden siempre a *dificultades de comprensión* de textos escritos. Esto les obliga a establecer estrategias que aseguren que el alumno entiende bien lo que lee.

‣ De manera general, también señalan que estos adolescentes carecen de *habilidades básicas para el estudio*, como la atención o el dominio de estrategias de aprendizaje. Da la impresión, analizando el discurso de los profesores, de que el *leitmotiv* "aprender a aprender" al que con tanta frecuencia se acude hoy en los ámbitos educativos es en la práctica más un pronunciamiento pedagógico que una realidad constatada en las aulas. En este sentido, cabría no olvidar que tales habilidades básicas para el estudio se enseñan y se aprenden.

‣ La *atención a la diversidad*, entendida en un sentido amplio, es otra de las dificultades que señalan los docentes, hasta el punto de que no saben

muchas veces cómo abordar en la práctica este reto, que en muchos casos parece desbordarles. Tienen también la impresión de que los enfoques oficiales y administrativos que se han dado al tratamiento de la diversidad son más teóricos que reales, más deseos o utopías que hechos constatados. Otro matiz es la posición de los profesores escépticos ante el reto de la diversidad (probablemente porque les desborda o porque no saben cómo resolverlo en la práctica), que afirman que "hoy todos los alumnos son diversos". Hay que tener en cuenta que los expertos y los propios profesores señalan que no ha habido una preparación específica del docente para hacer frente a este reto educativo.

- La *variedad de los grupos* con los que aleatoriamente un profesor se puede encontrar, en un mismo año escolar o de un curso a otro, aumenta su ansiedad y los esfuerzos suplementarios para adaptarse a las distintas situaciones. Lo expresan así: "Realmente, no sabes con lo que te vas a encontrar […], hay mucha diferencia entre unos grupos y otros, entre un año y otro […]".

- En algunos casos refieren la dificultad proveniente del *número excesivo de alumnos por clase* en relación con la metodología deseable en términos pedagógicos. A esto cabría añadir las mayores probabilidades que, por tal motivo, entre otros, tienen de encontrarse con una gran diversidad entre sus componentes, producto de las diferentes nacionalidades, orígenes y lenguas que se pueden unir en una misma aula.

- Algunos expertos consultados hablan de la *falta de una autonomía pedagógica y de gestión de los centros real*, para lo que no bastan las normas, sino que ha de ser efectiva en la realidad, sin menoscabo de que las Administraciones Públicas exijan resultados y deba haber un control de los centros.

- Los alumnos bloquean su interés ante las diversas materias desde una especie de pragmatismo utilitarista de carácter implícito en su "cultura", que se expresaría con esta frase tan socorrida entre ellos: *"¿Y esto para qué sirve?"*. Da igual, el "esto" puede referirse a lengua y literatura, a geografía e historia o a cualquier otra asignatura.

- El profesorado encuentra en *las leyes educativas*, en las normas administrativas que afectan a la enseñanza y en los frecuentes cambios al respecto, una especie de chivo expiatorio que explicaría, a su juicio, muchos de los problemas relativos al aprendizaje que se dan en las aulas de la ESO. Sería, por ejemplo, el caso de las formas de evaluación, insistiendo en que "ahora no se motiva el esfuerzo, el que suspende todo el curso va a pasar al siguiente igual que el que ha sacado unas notas excelentes y, lo que es más grave, al final el título es el mismo para todo tipo de alumnos".

- *El nivel de conocimientos previos con el que llegan los alumnos es muy variable* y depende de muchos factores. Pero la impresión de los pro-

fesores es que los alumnos "llegan cada vez peor", les "falta base". La expresión no deja de tener su carga tópica, pero, al estar introducida en el discurso más generalizado entre los profesores, "funciona" a la hora de enfrentarse a los alumnos y establecer expectativas sobre sus aprendizajes y rendimiento.

- Otro asunto que destacan se refiere a las *frecuentes dificultades de vocabulario y asimilación de conceptos básicos*. Se afirma: "Lo que les cuesta mucho trabajo es coordinar el concepto con el procedimiento; es decir, tú tratas de ponerles cuestiones procedimentales, están estudiando los conceptos […], pero no saben abstraer las conclusiones que se derivan, o no se dan cuenta de si lo que están preguntando es lo mismo que estamos estudiando".

- Finalmente, inciden en el *cambio de valores sociales* como causa que gravita sobre los problemas que presentan los adolescentes de hoy en relación con el estudio y el aprendizaje de las distintas materias. La influencia de ese cambio de valores es especialmente significativa, a juicio de los profesores, en las edades correspondientes a la ESO.

Mariano Fernández Enguita, experto que lleva años analizando al profesorado español, señala lo que llama "discurso irreal de la catástrofe" de nuestros docentes, desmarcándolo del que tienen otras profesiones en relación con su propia labor y que, en nuestro caso, vendría dibujado por una recurrencia a tópicos como: "la ola de liberalismo que nos invade"; "la globalización"; "la crisis de valores"; "los problemas de indisciplina y de violencia en las aulas"; "la familia, como realidad fundamental, pero que no cumple"; "la falta de reconocimiento social de la labor docente"; "las malas condiciones salariales"; "el empeoramiento de las condiciones de trabajo"; y "la falta de recursos". A su juicio, en esta enumeración hay un componente real, pero también abunda una retórica que actúa a modo de estrategia y que vendría a legitimar las reivindicaciones colectivas del gremio y a evitar rendir cuentas del propio trabajo.

Este punto de vista puede actuar como contrapeso en el análisis de una etapa educativa compleja como es la ESO, poblada por sujetos que atraviesan un espacio evolutivo de su vida no menos complicado, la adolescencia. Los profesores, es obvio, no tienen la exclusiva de la "verdad" sobre los adolescentes actuales, aunque sus puntos de vista son siempre esclarecedores para conocer y comprender al alumno de hoy.

2. Datos de fuentes secundarias

Desde el año 2000, la OCDE evalúa el rendimiento de los sistemas educativos mediante el Informe PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos). Sus resultados no han estado exentos de polémica.

Cuando han sido "leídos" en los respectivos países, han dado ocasión al debate político y, sobre todo, a la confrontación partidista, como ha ocurrido en España. Pero no cabe duda de que contribuyen a arrojar luz sobre las prácticas y las políticas educativas seguidas en los distintos países y en los centros de enseñanza.

Recientemente, la misma OCDE ha elaborado el conocido como Informe TALIS (Teaching and Learning International Survey), una gran encuesta internacional sobre la enseñanza y el aprendizaje para la que se ha entrevistado a más de 90.000 profesores y directores de centros de Educación Secundaria de 23 países, una muestra representativa de una plantilla de más de dos millones de profesores. El objetivo del estudio era establecer comparaciones internacionales sobre la enseñanza, el aprendizaje, la dirección de los centros educativos, la preparación, el desarrollo profesional, la valoración del trabajo de los docentes y la información que reciben o no sobre él. El trabajo de campo se llevó a cabo entre octubre de 2007 y mayo de 2008[10].

A continuación se recoge una breve síntesis de sus resultados, especialmente los que atañen a nuestro país y a los objetivos de este capítulo:

- En los 23 países participantes en el estudio, más de un profesor de cada tres (un 34% en España) trabaja en un centro que, según su director, padece una carencia de profesores cualificados.

- Por término medio, la mitad de los profesores (más de un 80% en España) trabaja en un centro en el que el director informa de falta de apoyo a la enseñanza.

- En España, como en los demás países encuestados, son frecuentes los problemas de indisciplina en las aulas, así como otros relacionados con conductas agresivas y disruptivas. En concreto, uno de cuatro profesores afirma perder al menos un 30% del tiempo de aprendizaje, y algunos más de la mitad, a causa de las interrupciones provocadas por el mal comportamiento de los alumnos o por otro tipo de factores, como serían incluso determinadas tareas burocráticas.

- No obstante, tanto en España como en la mayor parte de los 23 países considerados, la mayoría de los profesores están satisfechos con el trabajo que realizan y estiman que contribuye significativamente a los cambios en la educación y en el progreso de los alumnos.

- La participación de los profesores españoles en cursos de cualificación y formación continua es bastante más alta que en la media de los 23 países considerados. Pero su participación en redes de desarrollo pro-

---

[10] OCDE (2009): *Informe TALIS. La creación de entornos eficaces de enseñanza y aprendizaje: Síntesis de los primeros resultados.*

fesional, trabajo con mentores y observación de lo que hacen otros colegas o se lleva a cabo en centros distintos al propio, es inferior a la media del conjunto de esos mismos países. A juicio de algunos expertos, esto se debe a la inseguridad de muchos docentes poco acostumbrados a trabajar de manera colaborativa con sus compañeros, cercanos o a distancia, o a la falta de una verdadera cultura de formación continua, que no se salva con la simple asistencia a un cursillo en el que se imparte un certificado para engrosar el currículo.

‣ Los profesores desean una mayor preparación profesional. Así, un 54% de los encuestados (61% de los españoles) respondió que le gustaría un mayor desarrollo profesional que el que había tenido en los 18 meses anteriores a la realización de la encuesta. El principal problema señalado para prepararse más y mejor está relacionado con la compatibilidad de los horarios.

‣ Los profesores encuestados han señalado la necesidad de prepararse para atender la enseñanza de alumnos con necesidades educativas específicas. Los docentes españoles enfatizan más aún que sus colegas de otros países esta necesidad. En el contexto español, este dato debe ser entendido a partir del gran crecimiento de la diversidad del alumnado en los últimos años dentro de nuestros centros escolares.

‣ Al revés de lo que ocurre en otras profesiones, no se conoce la eficacia de las prácticas de los docentes, y esto ocurre en todos los países encuestados. Falta un empleo sistemático de los instrumentos de evaluación. No obstante, cuando reciben información sobre su trabajo, más de cuatro de cada cinco (74% en España) la consideran justa; además, tres cuartas partes creen que es útil (70% en España). Como promedio, uno de cada cinco profesores (41% en España) trabaja en un centro en el que no se ha llevado a cabo una autoevaluación en los últimos cinco años. En España, un 39% no se ha sometido a ninguna evaluación externa. Un 22% de los profesores (60% en España) ni ha sido evaluado ni ha recibido información de ninguna clase sobre su trabajo como profesor.

‣ Tres cuartas partes de los profesores (cerca del 90% en España) están convencidos de que no recibirían ningún tipo de reconocimiento si mejorara la calidad de su enseñanza. Para los profesores, como para cualquier profesional, el reconocimiento social "desde lejos" y el reconocimiento moral, desde la cercanía de sus "jefes" naturales, son fundamentales.

‣ Por lo general, los profesores apoyan los enfoques constructivistas sobre la enseñanza, algo especialmente notorio en los países nórdicos y menos pronunciado en España que en el resto de los países. La mayoría de los profesores estructuran su clase al modo tradicional, siguiendo una secuencia que comienza por la teoría y desemboca en la práctica, aunque se cambia algo en las asignaturas más prácticas y creativas y poco o nada en otras como las matemáticas.

▸ La eficacia del aprendizaje de los alumnos depende de factores altamente influyentes como un clima escolar positivo, las ideas de los profesores, la cooperación entre éstos, su satisfacción con el desarrollo profesional y la adopción de determinadas técnicas de enseñanza. Hay más diferencias entre profesores, considerados singularmente, que entre centros e incluso que entre países.

En opinión de Andreas Schleicher, director de la División de Indicadores y Análisis de la OCDE y principal responsable de los estudios PISA, para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje es importante:

— Apoyar, evaluar y desarrollar la calidad de los profesores.

— Seguir y evaluar las prácticas docentes, fomentando una cultura del trabajo colaborativo entre los profesores y promoviendo su desarrollo profesional.

— Establecer objetivos de aprendizaje y una evaluación reflexiva que ayuden a los alumnos a desarrollar todas sus potencialidades. Esto lleva a ajustar dichos objetivos a los requisitos generales, medir el progreso en relación con ellos y realizar ajustes en los programas escolares, para mejorar el rendimiento individual y grupal, utilizando los recursos en función de los objetivos pedagógicos.

— Fomentar la colaboración entre profesores, centros, comunidades, agentes sociales y todos los implicados en la mejora del rendimiento y realización personal de los alumnos.

Por otro lado, también hay que hacer una alusión al Informe McKinsey[11], cuyo objetivo era averiguar por qué, en muchos países, los resultados académicos no habían mejorado a pesar del esfuerzo económico. Para estudiar estos problemas se escogió un primer grupo con los diez sistemas educativos de mejor desempeño del mundo según el Informe PISA de la OCDE y un segundo grupo con sistemas que están experimentando un rápido desarrollo y han introducido recientemente reformas que han mejorado los resultados de sus estudiantes. Las conclusiones más importantes de este Informe son:

— La mejora del rendimiento académico no depende básicamente de las inversiones económicas.

— Lo más importante para mejorar el rendimiento educativo es un profesorado bien preparado, la realización de controles externos a los alumnos con valor académico e inspecciones periódicas de ayuda a los centros que tienen mayores dificultades para progresar por sí solos.

---

[11] McKinsey (2007): Michael Barber y Mona Mourshed: *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor rendimiento del mundo para alcanzar sus objetivos.* 2008. Buenos Aires: PREAL. http://www.mckinsey.com/

De los distintos informes en los que se incluye algún tipo de comparación de España con otros países se deduce que el principal defecto de nuestro sistema educativo no es la distribución de los contenidos en el currículo escolar o la falta de planteamientos didácticos adecuados, sino un sistema que no ha propiciado ni propicia el esfuerzo. Y esto se debe, en buena medida, a la falta de controles externos a la Administración, con lo que cada centro es juez y parte, sintiéndose inclinado a disimular su grado de fracaso escolar.

3. Nuestra investigación

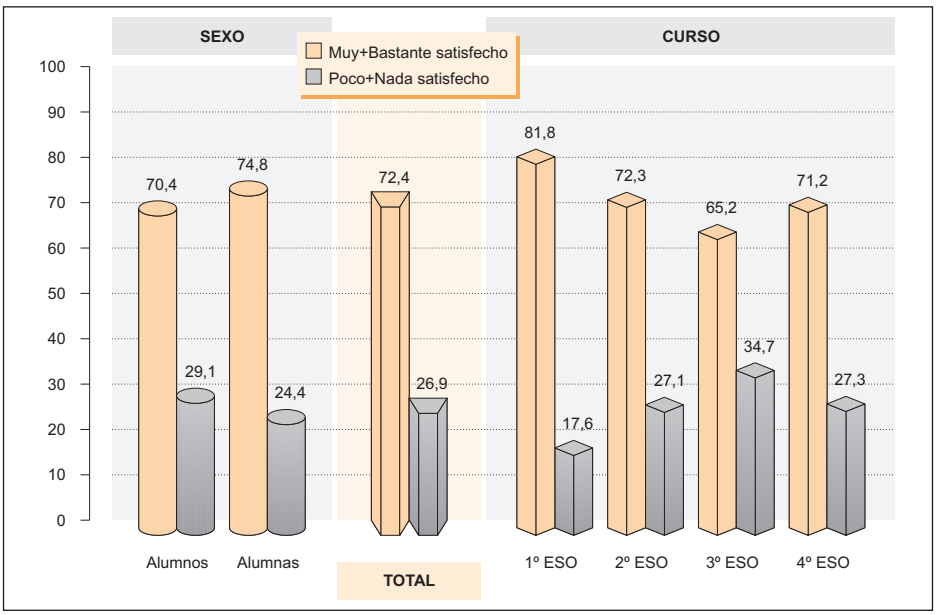
A continuación se analizan los datos de la *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO* realizada por la Fundación Encuentro. Fueron entrevistados 2.735 alumnos de los cuatro cursos de ESO y 177 tutores y orientadores, de 28 centros educativos públicos, concertados y privados de distintas comunidades autónomas. El instrumento de investigación fue un cuestionario autoadministrado cuya cumplimentación se llevó a cabo en los propios centros. El trabajo de campo se realizó entre los meses de enero y marzo de 2010. Asimismo, se exponen las opiniones de un conjunto de expertos en educación recogidas a través de un Panel Delphi sobre los adolescentes y la ESO.

3.1 Encuesta a alumnos de la ESO

Relación con los estudios

Casi tres de cada cuatro encuestados (72,4%) se muestran bastante o muy satisfechos con los estudios que realiza (gráfico 1), lo que parece reflejar un alto nivel de satisfacción. Aunque las alumnas muestran una mayor satisfacción que los alumnos, la diferencia no es relevante (74,8% frente a 70,4%). Donde sí se aprecian diferencias significativas es en la desagregación por cursos. Así, mientras en primero el 81,8% se manifiesta muy o bastante satisfecho, en tercero ese porcentaje desciende hasta el 65,2 % para volver a recuperarse en cuarto. Desde la perspectiva complementaria, se observa que el porcentaje de los que afirman sentirse poco o nada satisfecho, se duplica entre primero y tercero. En este último curso coincide el inicio del segundo ciclo de esta etapa educativa –más exigente–, el aumento de asignaturas por el desdoblamiento de algunas áreas curriculares y la entrada en una fase habitualmente más conflictiva de la adolescencia. De hecho, hay un consenso bastante amplio respecto a que tercero es el curso más problemático de la etapa.

Gráfico 1 – "Señala el grado de satisfacción que tienes con los estudios que cursas", por sexo y curso. En porcentaje. 2010



Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO.*

Para analizar la opinión de los alumnos acerca de las asignaturas que cursan (las que más y las que menos les gustan y las más difíciles), vamos a tomar en consideración las cinco materias –junto con la Educación Física– que se repiten en los cuatro cursos y que constituyen el tronco principal del currículo de la ESO: Ciencias de la Naturaleza (Física, Química y Biología); Ciencias Sociales, Geografía e Historia; Lengua y Literatura; Lengua Extranjera; y Matemáticas.

Cuando se les pregunta por las asignaturas que más les gustan, Ciencias de la Naturaleza ocupa el primer lugar, seguida de Matemáticas y Lengua Extranjera. Lengua y Literatura ocupa el último lugar entre las cinco. Las diferencias no son notables, pero sí significativas, sobre todo si se analiza la desagregación por sexo. Así, entre las chicas, Lengua Extranjera ocupa el primer lugar, Lengua y Literatura el tercero y Matemáticas el quinto (tabla 1). Por el contrario, entre los chicos, Matemáticas ocupa el primer lugar y Lengua y Literatura el quinto. La diferencia en el porcentaje por sexo es especialmente significativa en esta última materia, ya que el porcentaje de las chicas (10,7%) es muy superior al de los chicos (6,1%); al revés de lo que ocurre con las Matemáticas (14% para los chicos y 9,7% para las chicas).

Tabla 1 – "Señala la materia o materias que más te gustan", por sexo y curso. En porcentaje. 2010

	Total	Sexo		Curso			
		Alumnos	Alumnas	1º ESO	2º ESO	3º ESO	4º ESO
Ciencias de la Naturaleza (Física, Química y Biología)	13,0	13,1	13,1	11,3	10,9	16,7	12,5
Matemáticas	11,7	14,0	9,7	12,7	11,8	10,8	11,6
Lengua Extranjera	10,9	8,0	13,8	10,6	11,8	10,4	10,7
Ciencias Sociales, Geografía e Historia	10,1	10,3	10,1	10,4	9,6	10,4	10,3
Lengua y Literatura	8,5	6,1	10,7	9,2	9,5	7,5	7,8

Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO.*

Si se observa la situación desde la perspectiva de las asignaturas que menos les gustan (tabla 2), tras la coincidencia en el primer lugar de Ciencias de la Naturaleza, las posiciones se invierten: Matemáticas y Ciencias Sociales son las materias que menos gustan a las chicas y Lengua Extranjera y Lengua y Literatura a los chicos. El rechazo a Ciencias de la Naturaleza se explica porque es la asignatura considerada más difícil por el conjunto de los alumnos (tabla 3), aunque esa posición la ocupa Matemáticas entre la chicas, con un porcentaje (23,7%) bastante alejado del de los chicos (16,8%), que sitúan esta materia como la tercera más difícil, por detrás de la Lengua Extranjera.

Todos estos datos ponen de manifiesto que siguen existiendo diferencias significativas en competencias lingüísticas y matemáticas entre chicos y chicas, pero éstas condicionan cada vez menos las opciones formativas de las chicas, que superan sus mayores dificultades declaradas en las áreas técnicas con una mayor dedicación y motivación. Por el contrario, el mayor rechazo por parte de los chicos a las áreas lingüísticas y de comunicación les sitúa en clara desventaja en una sociedad donde esas competencias adquieren un protagonismo creciente.

Tabla 2 – "Señala la materia o materias que menos te gustan", por sexo y curso. En porcentaje. 2010

	Total	Sexo		Curso			
		Alumnos	Alumnas	1º ESO	2º ESO	3º ESO	4º ESO
Ciencias de la Naturaleza (Física, Química y Biología)	18,1	17,2	18,9	14,8	14,6	24,7	17,1
Matemáticas	16,0	14,0	17,6	13,8	16,3	16,0	18,0
Lengua Extranjera	15,4	16,8	14,0	16,8	16,9	13,9	13,9
Ciencias Sociales, Geografía e Historia	13,6	12,4	14,7	14,9	17,4	8,9	13,9
Lengua y Literatura	13,5	15,8	11,1	13,2	12,8	12,2	16,2

Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO.*

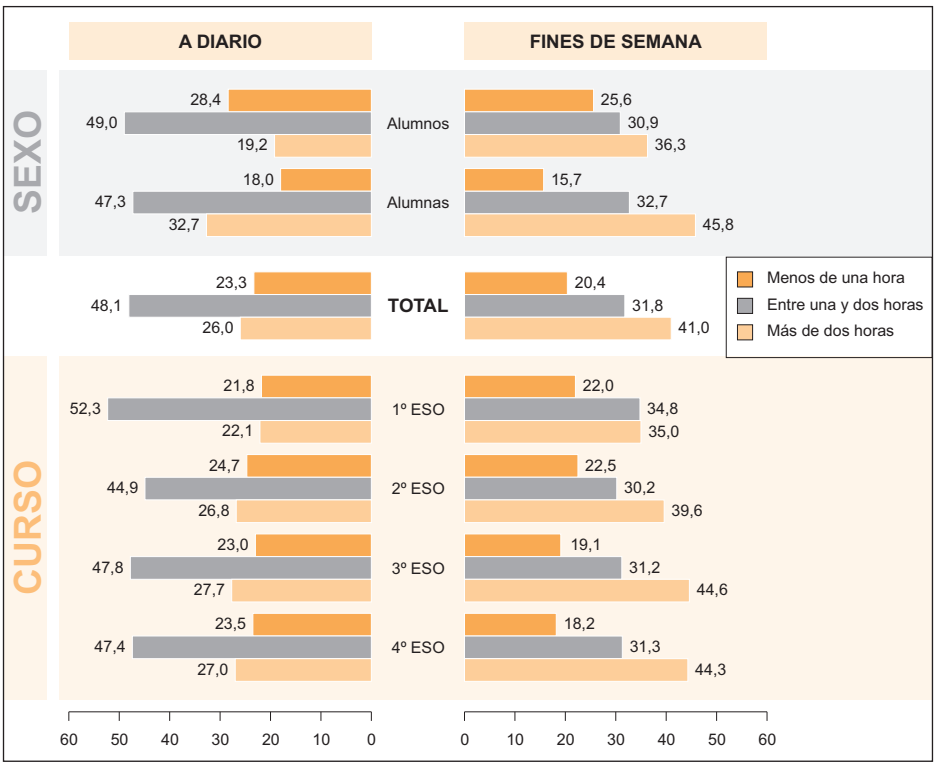
Tabla 3 – "Señala la materia o materias que te resultan más difíciles", por sexo y curso. En porcentaje. 2010

	Total	Sexo		Curso			
		Alumnos	Alumnas	1º ESO	2º ESO	3º ESO	4º ESO
Ciencias de la Naturaleza (Física, Química y Biología)	22,3	21,4	23,4	17,9	17,1	31,1	21,8
Matemáticas	20,5	16,8	23,7	16,5	20,4	21,7	23,2
Lengua Extranjera	16,7	18,2	15,3	19,6	19,4	13,9	14,0
Ciencias Sociales, Geografía e Historia	15,4	15,0	15,5	17,1	19,3	9,3	16,9
Lengua y Literatura	13,9	16,7	11,3	14,5	15,8	12,2	13,1

Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO.*

Por lo que se refiere a la dedicación al estudio (gráfico 2), los datos de nuestra encuesta revelan que casi la mitad del conjunto de los alumnos (48,1%) dedican entre una y dos horas al día, apenas un cuarto (26%) estudia durante más de dos horas a diario y uno de cada cinco no llega a una

Gráfico 2 – "Por término medio, dedicas a estudiar cada día…", por sexo y curso. En porcentaje. 2010



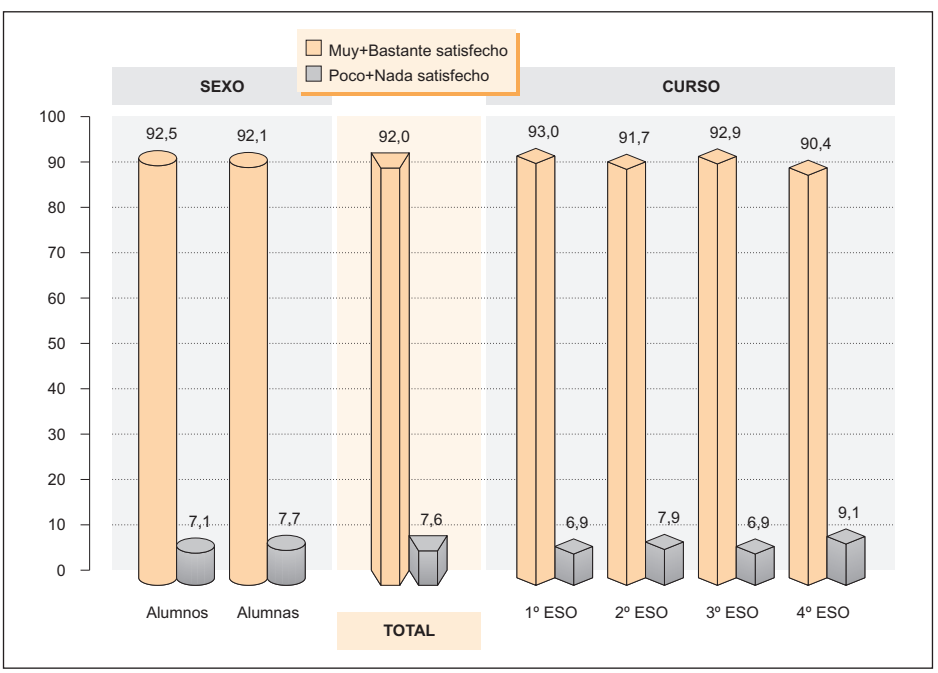
Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO.*

hora. En los fines de semana son menos de la mitad los que dedican más de dos horas a estudiar. Las diferencias por sexo en este indicador son bastante relevantes: mientras un 32,7% de las alumnas dedican más de dos horas diarias al estudio, este porcentaje se reduce a un 19,2% en el caso de los alumnos. La brecha se mantiene durante el fin de semana: 45,8% para las alumnas, frente a 36,3% para los alumnos. La desagregación por cursos muestra diferencias mucho más pequeñas y un leve y constante aumento en la dedicación a medida que avanzan los cursos.

Relación con el entorno escolar

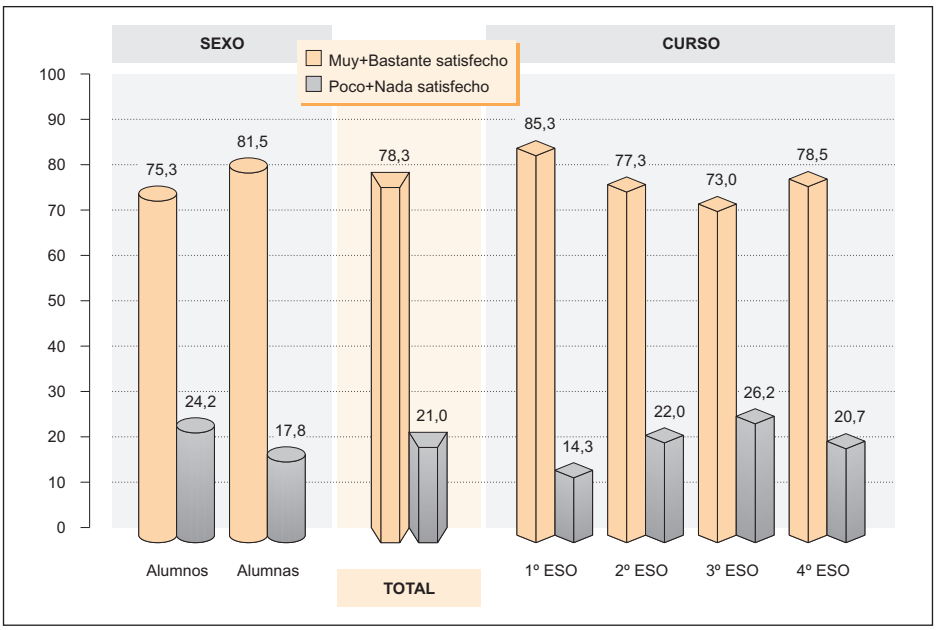
Un dato muy positivo es el muy alto nivel de satisfacción con sus compañeros de clase (más del 90%) que los alumnos de la ESO expresan en la encuesta (gráfico 3). Es un indicador de ajuste relevante y que explica que muchos alumnos que no van bien en los estudios no manifiesten un rechazo a la escuela como tal. El colegio, por tanto, sigue siendo para ellos un espacio de socialización clave. También aquí la desagregación por edad ofrece algún dato digno de mención. Los porcentajes en torno al 55% de los que se manifiestan muy satisfechos con sus compañeros de clase en los tres primeros cursos bajan hasta un 46% en cuarto. El hecho de que en este último

Gráfico 3 – "Señala ahora el grado de satisfacción que tienes en la relación con tus compañeros y compañeras de clase", por sexo y curso. En porcentaje. 2010



Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO.*

Gráfico 4 – "Señala también el grado de satisfacción que tienes en la relación con tus profesores y profesoras", por sexo y curso. En porcentaje. 2010



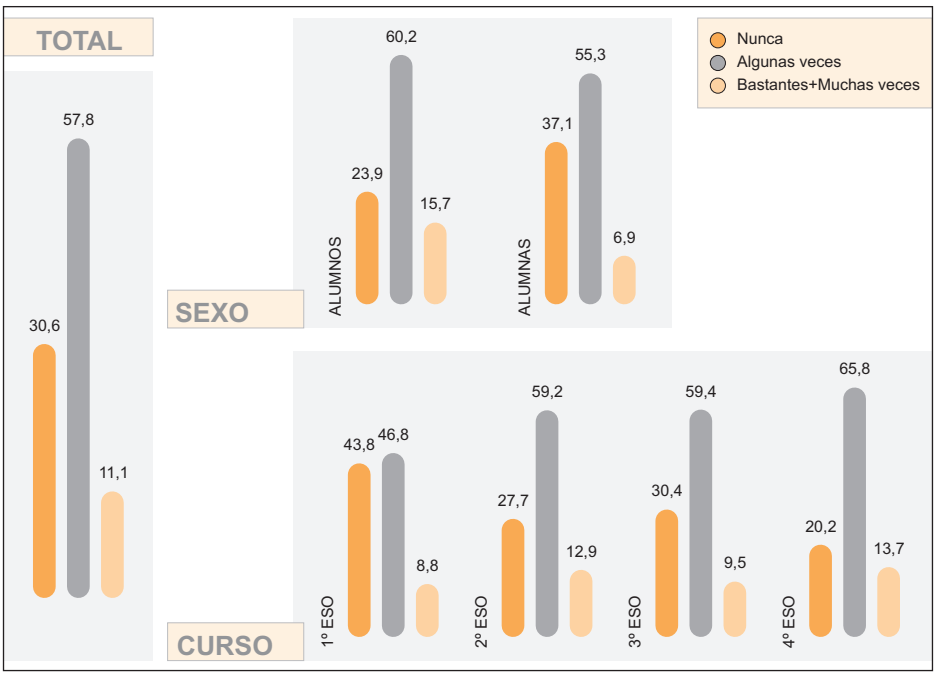
Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO.*

curso los alumnos tengan que optar por un itinerario supone en muchos casos la separación de grupos de alumnos que habían permanecido juntos en cursos anteriores. Por otro lado, tanto en tercero como en cuarto suele haber un porcentaje más alto de repetidores, lo que influye también en el cambio en la composición de las clases respecto a años precedentes.

Por lo que se refiere a la satisfacción en la relación con los profesores (gráfico 4), son casi el 80% los que afirman estar muy o bastante satisfechos, con un porcentaje ligeramente superior entre las alumnas, en línea con otros indicadores de un mayor ajuste y rendimiento de éstas en esta etapa educativa. Nuevamente, el máximo de satisfacción se alcanza en primero y el mínimo en tercero, otro dato que refuerza la opinión de que éste es el curso más problemático de la ESO.

Uno de los temas más recurrentes en el discurso social, y también en el de los ámbitos educativos, es el de la violencia escolar. Con todas las cautelas debidas a las múltiples interpretaciones que se puedan dar al término "acto de violencia", los datos de nuestra encuesta muestran que en torno a un tercio de los alumnos (30,6%) afirman no haber presenciado nunca actos de violencia entre sus compañeros, frente a un 11,1% que dice haberlos presenciado muchas o bastantes veces (gráfico 5). Resultan esperables, aunque preocupantes, las significativas diferencias por sexo, por lo

Gráfico 5 – "¿Has presenciado actos de violencia durante el tiempo que llevas estudiando ESO, entre tus compañeros?", por sexo y curso. En porcentaje. 2010



Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO.*

que puede denotar de pervivencia de la violencia o la agresividad como atributo definidor de lo masculino entre los jóvenes. Las diferencias por curso no son relevantes y parecen apuntar a una escasa o nula incidencia de la edad y del desarrollo psicosocial en este aspecto.

Tabla 4 – "Define a tus profesores, eligiendo las calificaciones con las que estés más de acuerdo, dentro del listado siguiente", por sexo y curso. En porcentaje. 2010

	Total	Sexo		Curso			
		Alumnos	Alumnas	1º ESO	2º ESO	3º ESO	4º ESO
Exigentes	23,4	23,2	23,6	23,4	23,3	25,0	21,9
Preparados	20,9	19,8	21,9	21,3	20,7	20,0	21,7
Cercanos	12,5	10,8	14,2	12,3	12,2	11,9	13,5
Justos	11,9	12,0	11,8	15,7	13,2	9,2	9,8
Fríos	8,4	9,9	6,8	6,4	8,1	10,0	8,7
Afectuosos	7,2	6,9	7,6	6,9	8,2	6,6	7,2
Parciales	6,9	7,4	6,5	6,4	6,4	7,1	7,6
Distantes	6,3	6,9	5,5	4,5	5,4	8,0	6,9
Blandos	2,6	3,1	2,1	3,2	2,4	2,1	2,8

Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO.*

Tabla 5 – "De las cinco cosas siguientes, escoge la mejor que un profesor puede hacer, en su manera de actuar con los alumnos", por sexo y curso. En porcentaje. 2010

	Total	Sexo		Curso			
		Alumnos	Alumnas	1º ESO	2º ESO	3º ESO	4º ESO
Combinar bien ser exigente con los alumnos, y al mismo tiempo, comprensivo	38,1	35,3	41,3	35,9	37,4	40,0	39,1
Ser capaz y estar motivado para enseñar	30,9	28,8	32,7	27,8	29,6	31,1	34,9
Ser comprensivo y afectuoso	17,1	17,6	16,4	22,2	18,6	13,9	14,0
No exigir mucho y "regalar" la nota	7,4	10,0	4,7	8,0	6,7	8,6	6,1
Evaluar de manera benévola	6,6	8,4	4,9	6,0	7,7	6,4	6,0

Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO*.

Dentro de un listado de posibles adjetivos que definirían el perfil preferente de sus profesores (tabla 4), el rasgo más claramente destacado es el de "exigentes" (23,4% del total de las menciones), seguido de "preparados" (20,9%). Les siguen, a bastante distancia, "cercanos" (12,5%) y "justos" (11,9%). Destaca, por tanto, una visión ciertamente positiva del profesorado. Las chicas señalan algo más que los chicos el rasgo de "cercanos" (14,2% y 10,8%, respectivamente). En lo que se refiere a las diferencias por edad, son pocas, pero merece la pena apuntar la reducción de la mención de "justos" a medida que se avanza en los cursos (15,7% en primero y 9,8% en cuarto) y el aumento del rasgo de "distantes" (4,5% en primero y 8% en tercero).

A la hora de valorar acciones y actitudes posibles de un profesor en la forma de relacionarse con los alumnos (tabla 5), la que más claramente destacan los encuestados es la combinación de exigencia y comprensión (38,1%). Pero probablemente más revelador es el dato de que, en lo que podríamos considerar una alternativa entre cercanía/comprensión y capacidad/motivación, los alumnos se inclinan en mayor medida por este último aspecto (30,9% frente a 17,1%). Lo hacen más las chicas que los chicos (32,7% y 28,8%, respectivamente) y esta opción se intensifica a medida que se avanza en los cursos (27,8% en primero y 34,9% en cuarto).

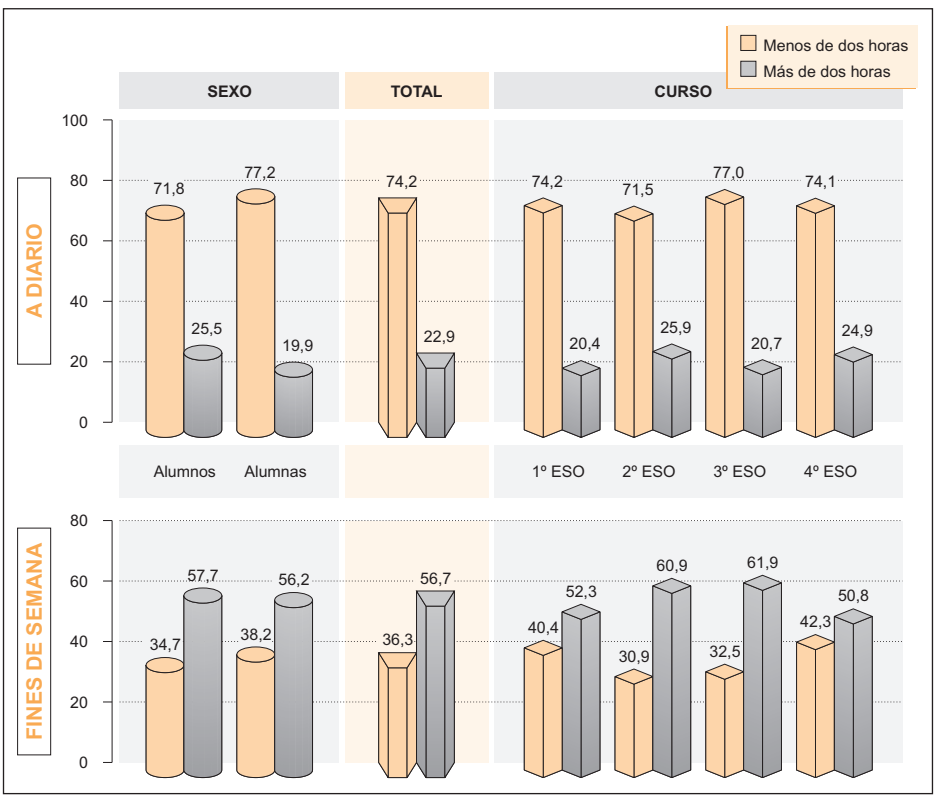
Relaciones sociales y tiempo libre

La vida de los adolescentes –y en particular el tiempo de ocio– se desarrolla en un contexto cada vez más tecnológico. Los *gadgets* de todo tipo forman parte del equipamiento vital de los jóvenes desde edades muy tempranas. Según los datos de nuestra encuesta, el 92,8% de los adolescentes dispone de móvil, significativamente más las chicas (95,6%) que los chicos (90,3%), subiendo progresivamente los porcentajes conforme se asciende

de primero (86,2%) a cuarto curso (97,5%). El ordenador constituye otro instrumento esencial, como lo atestigua el hecho de que casi el 95% de los encuestados disponga de él. En este caso, además, no existen diferencias por sexo y apenas por edad. Finalmente, el 86,3% de estos alumnos y alumnas dispone de iPod/Mp3, no habiendo tampoco diferencias significativas en función de las variables de curso y de sexo. Por tanto, se trata de un equipamiento masivo, generalizado y omnipresente en la vida de estos jóvenes. La convergencia tecnológica de todos estos dispositivos en un futuro próximo contribuirá a hacerlos aún más definitorios de los estilos de vida de este grupo de edad.

Tradicionalmente, el reverso de la dedicación al estudio se buscaba en el tiempo dedicado a ver la televisión. En este sentido, se constata que un 22,9% del conjunto de los alumnos pasa más de dos horas viendo la televisión a diario, porcentaje que se eleva a un 56,7% durante los días del fin de semana. A la inversa que en la dedicación al estudio, aquí son los

Gráfico 6 – "Por término medio, dedicas a ver la televisión cada día", por sexo y curso. En porcentaje. 2010

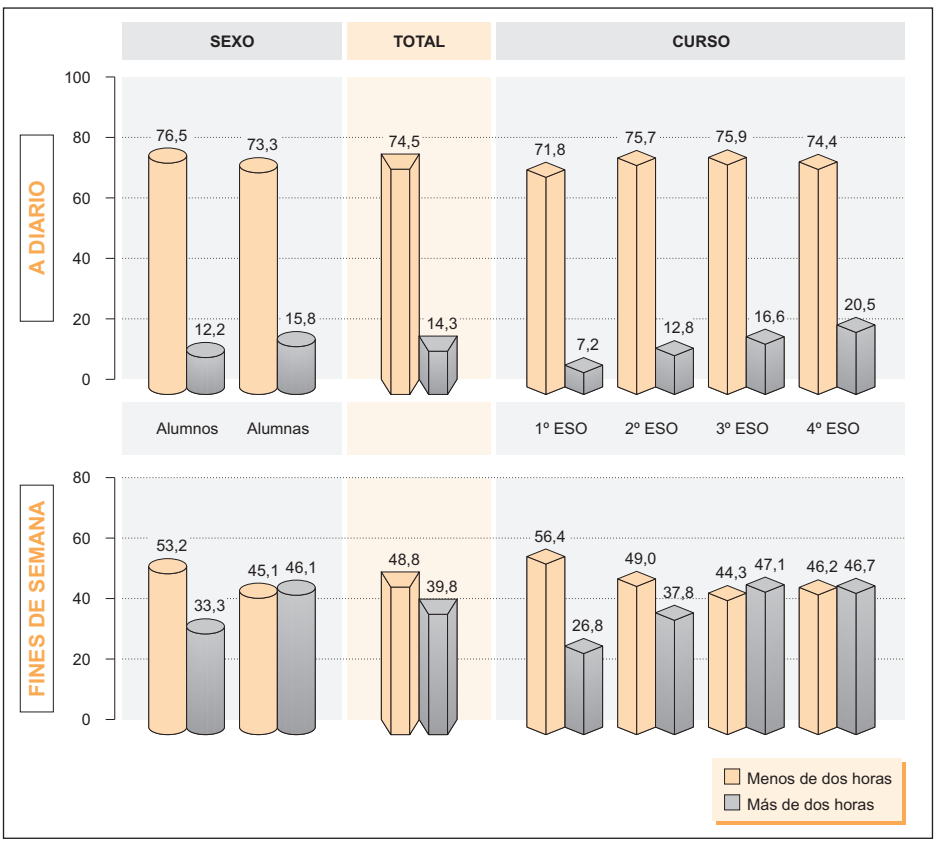


Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO.*

alumnos varones los que presentan un mayor consumo de televisión (un 25,5% y un 57,7% ven más de dos hora de televisión a diario y en los fines de semana, respectivamente, frente a un 19,9% y un 56,2% de las alumnas). La desagregación por curso no muestra diferencias apreciables a diario, pero sí en el fin de semana (gráfico 6).

Las redes sociales se han convertido en una de las actividades cotidianas más relevantes de los adolescentes y los jóvenes. Aunque los alumnos que pasan más de dos horas diarias "conectados" son todavía menos que los que dedican ese tiempo a ver la televisión (14,3% y 22,9%, respectivamente, en un día de diario y 39,8% y 56,7%, respectivamente, en un día de fin de semana), esta actividad empieza a adquirir una dimensión muy significativa. Y es particularmente relevante entre las alumnas: por un lado, superan en dedicación a los chicos –tanto a diario como en fin de semana–; por otro, durante los días de diario el porcentaje de las alumnas que

Gráfico 7 – "Por término medio, dedicas a comunicarte con tus amigos a través de facebook, tuenti, etc., cada día", por sexo y curso. En porcentaje. 2010



Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO.*

dedican más de dos horas a esta actividad se acerca al de las que dedican el mismo tiempo a ver la televisión (15,8% y 19,9%) y ese porcentaje se multiplica por tres (46,1%) en los fines de semana. La desagregación por curso muestra diferencias aún más importantes. Así, mientras que sólo un 7,2% de los alumnos de primero dedica más de dos horas en días de diario a las redes sociales, entre los de cuarto aumenta hasta el 20,5%; en el fin de semana, las diferencias en el porcentaje de los que dedican ese tiempo son igualmente grandes: 26,8% en primero y 46,7% en cuarto (gráfico 7).

Además de la dedicación en tiempo, otro aspecto importante de las redes sociales es el número de amigos con los que se conecta habitualmente, lo que da una idea de la amplitud de la red de relaciones que configura la "vida social" de los adolescentes. A este respecto, resulta sorprendente que casi uno de cada cuatro entrevistados (24,1%) manifieste que se conecta habitualmente con más de 60 amigos (gráfico 8). Este porcentaje no registra variaciones significativas en función del sexo, pero sí en función del curso, ya que se duplica entre primero (15,2%) y cuarto (30,5%).

Gráfico 8 – "El número de amigos con los que te conectas habitualmente, a través de facebook, tuenti, etc. es, aproximadamente…", por sexo y curso. En porcentaje. 2010

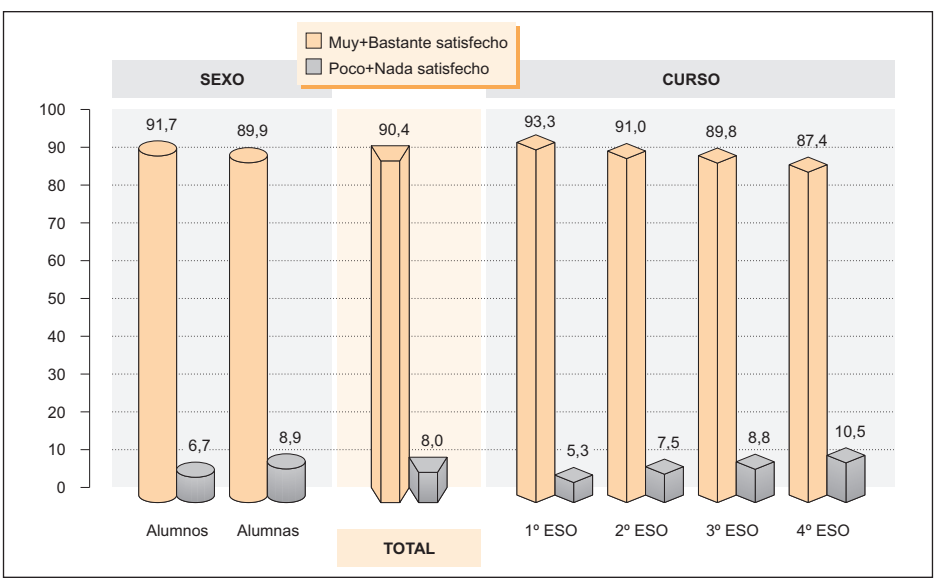


Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO.*

Relación con la familia

Por lo que se refiere a la relación que mantienen con sus padres, más de un 90% se manifiestan bastante o muy satisfechos, lo cual constituye, sin discusión, un nivel muy alto de satisfacción y de integración en el ámbito familiar (gráfico 9). A falta de una profundización en las razones de esta valoración, cabe conjeturar que responde lógicamente a un modelo de relación familiar que ya no está basado en la autoridad sino en la negociación, que intenta evitar el conflicto y que aporta a los niños y jóvenes un alto bienestar material y afectivo. Aunque las chicas muestran un menor nivel de satisfacción con sus padres que los chicos, la diferencia es irrelevante. En la desagregación por curso, el porcentaje de los que se muestran bastante o muy satisfechos se va reduciendo muy levemente a medida que se avanza en los cursos, pero en todos se sitúa por encima del 87%.

Gráfico 9 – "Con respecto a las relaciones que mantienes con tus padres, te sientes…", por sexo y curso. En porcentaje. 2010



Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO.*

Autoimagen del adolescente

El último punto que consideramos en el cuestionario aplicado a la muestra de alumnos y alumnas de ESO se refiere a la autoimagen. Se les presentó un listado de 14 posibles rasgos para que escogieran un máximo

Tabla 6 – "De los siguientes adjetivos o expresiones escoge las que mejor definan, según tu opinión, la manera de ser de la mayoría de los chicos y chicas de tu edad", por sexo y curso. En porcentaje. 2010

	Total	Sexo		Curso			
		Alumnos	Alumnas	1º ESO	2º ESO	3º ESO	4º ESO
Abiertos	17,1	16,1	18,1	17,4	17,3	17,4	16,2
Pasotas	14,0	13,4	14,5	12,8	14,4	14,6	14,3
Inmaduros para la edad que tenemos	10,1	9,2	11,1	9,1	10,7	9,5	11,2
Muy influenciados por los medios de comunicación	9,2	8,5	9,8	8,5	7,6	10,1	10,3
Consumistas	8,7	8,4	9,1	4,9	6,3	10,9	12,5
Violentos	7,2	8,6	5,9	6,6	8,5	7,0	6,7
Críticos	5,6	5,6	5,6	5,6	6,2	4,9	5,9
Pacíficos	5,0	6,1	3,9	6,9	5,1	4,2	3,7
Contradictorios	4,6	3,9	5,1	3,8	4,2	4,7	5,6
Maduros antes de tiempo	4,6	4,9	4,1	6,1	5,3	4,6	2,3
Desorientados	4,3	4,5	4,2	3,7	3,6	4,9	4,9
Esforzados	4,2	4,5	3,9	6,6	4,8	2,8	2,7
Tolerantes	3,2	3,7	2,7	4,6	3,1	2,6	2,5
Disciplinados	2,3	2,6	2,0	3,4	2,9	1,8	1,3

Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO*.

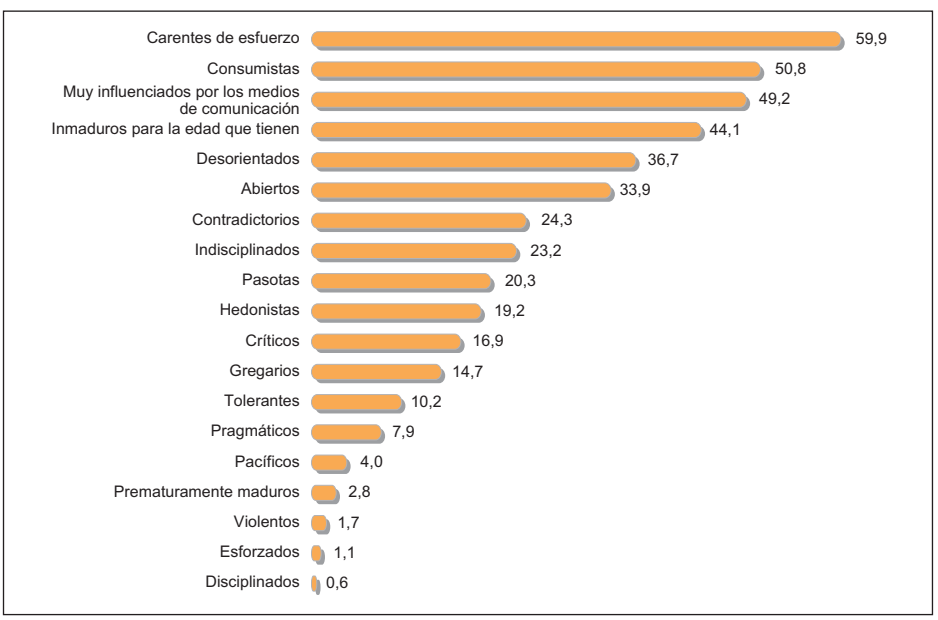
de 5 con los que se sintieran más identificados o que definieran mejor la manera de ser de los chicos y chicas de su edad (tabla 6). El rasgo más destacado, con un 17,1% de las menciones, fue el de "abiertos", seguido por el de "pasotas" (14%), "inmaduros para la edad que tenemos" (10,1%), "muy influenciados por los medios de comunicación" (9,2%) y "consumistas" (8,7%). En todos estos ítems, el porcentaje correspondiente a las chicas supera al de los chicos, aunque con diferencias poco significativas. Sí puede ser más significativo el hecho de que el rasgo "violentos" ocupe la cuarta posición entre los chicos (un 8,6% de las menciones) y baje hasta el sexto entre las chicas (5,9%). Por cursos, el dato más llamativo es el importante aumento del ítem "consumistas" (pasa de un 4,9% en primero a un 12,5% en cuarto), y, en menor medida, de "muy influenciados por los medios de comunicación". Complementariamente, a medida que pasan los cursos desciende el de "tolerantes", "disciplinados" y, sobre todo, "esforzados". Parece, por tanto, que la mayor autonomía que demandan, y habitualmente obtienen, los adolescentes no suele dar como resultado una interiorización o afianzamiento del compromiso con sus obligaciones, que hasta entonces han venido impuestas y controladas por los padres.

3.2 Encuesta a tutores y orientadores

Visión de los adolescentes actuales que cursan la ESO

Se propuso a los educadores que escogieran un máximo de cinco rasgos de un listado (prácticamente el mismo, con algunas pequeñas diferencias, que presentamos a la consideración de los alumnos) que definieran a los actuales adolescentes que cursan la ESO (gráfico 10). Los tutores y orientadores destacaron claramente seis rasgos. La característica más señalada fue "carentes de esfuerzo", mencionada por casi un 60% de los entrevistados. A continuación, "consumistas" (50,8%), "muy influenciados por los medios de comunicación" (49,2%), "inmaduros para la edad que tienen" (44,1%), "desorientados" (36,7%) y "abiertos" (33,9%). Llama la atención que cuatro de estos rasgos aparecen también entre los seis primeros que citaban los propios adolescentes al definirse a sí mismos. Es una coincidencia muy significativa que plantea retos de gran calado tanto a la escuela como a la familia.

Gráfico 10 – "De las siguientes expresiones descriptivas escoja las que mejor definan, a su juicio, a los adolescentes actuales que cursan la ESO". En porcentaje. 2010

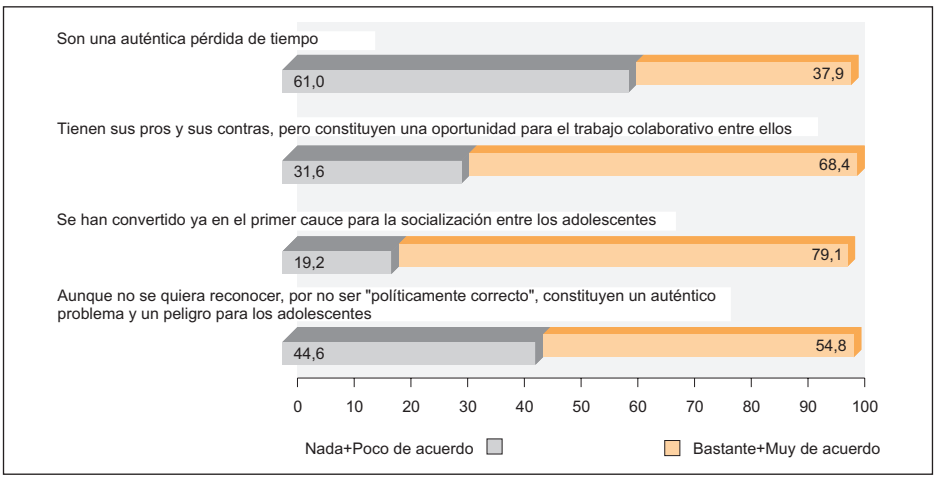


Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO.*

Opiniones sobre las redes sociales a través de internet

La mayoría de los tutores y orientadores son conscientes de, y confirman, la importancia que han adquirido las redes sociales en la vida de

Gráfico 11 – "Dígame su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre las redes sociales a través de internet". En porcentaje. 2010



Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO.*

sus alumnos de la ESO. Así, casi el 80% está bastante de acuerdo (50,8%) o muy de acuerdo (28,3%) con que las redes sociales a través de internet se han convertido ya en el primer cauce para la socialización entre los adolescentes (gráfico 11). A la hora de valorar este reciente e imparable fenómeno su postura es prudente al reconocer las oportunidades y los riesgos que plantea.

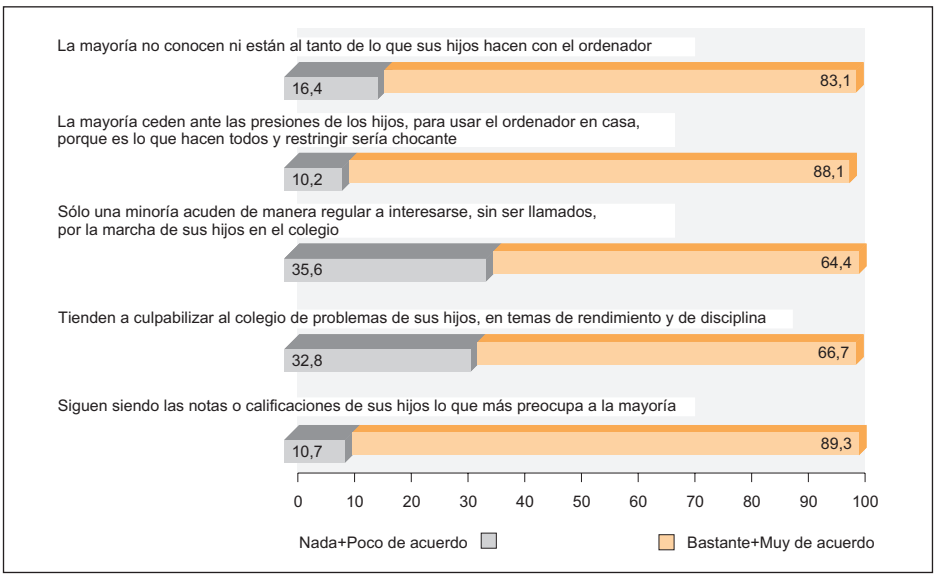
Son mayoría (61%) los que están nada o poco de acuerdo con quienes opinan que son una auténtica pérdida de tiempo. Casi un 70% se manifiesta muy o bastante de acuerdo con que, aunque tienen sus pros y sus contras, constituyen una oportunidad para el trabajo colaborativo entre ellos.

Al mismo tiempo, los entrevistados advierten de que esas mismas redes son un auténtico problema y un peligro para los adolescentes. Con este punto de vista está de acuerdo algo más de la mitad de los entrevistados (54,8%). La conjunción de los rasgos de "inmaduros", "desorientados" y "abiertos" que destacaban al definir a los adolescentes actuales, junto con las frecuentes noticias en las que se resaltan los peligros y la falta de conciencia acerca de ellos en esas edades, conforman el contexto desde el que comprender esta opinión respecto al fenómeno de las redes sociales.

Opiniones sobre las familias de los alumnos

Esta actitud de los tutores y orientadores respecto a las redes sociales es coherente y probablemente esté influida también por su desconfianza respecto al control de los padres en este ámbito: un 83,1% está muy o

Gráfico 12 – "Dígame su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones respecto a los padres y madres de alumnos de la ESO". En porcentaje. 2010



Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO.*

bastante de acuerdo con la afirmación de que "la mayoría de los padres no conocen ni están al tanto de lo que sus hijos hacen con el ordenador" y un 88,1% con que "la mayoría de los padres ceden ante las presiones de los hijos, para usar el ordenador en casa, porque es lo que hacen todos y restringir sería chocante" (gráfico 12).

La visión crítica de los tutores y orientadores acerca del compromiso y del cumplimiento de las obligaciones de los padres se hace extensiva a su relación con el colegio y con los profesores. Un 64,4% está bastante o muy de acuerdo con que "sólo una minoría de los padres acuden de manera regular a interesarse, sin ser llamados, por la marcha de sus hijos en el colegio", un 66,7% con que "tienden a culpabilizar al colegio de problemas de sus hijos, en temas de rendimiento y de disciplina" y un 89,3% con que "siguen siendo las notas o calificaciones de sus hijos lo que más preocupa a la mayoría".

Opinión sobre la ESO como etapa educativa

En este apartado se recogen las respuestas a una pregunta abierta sobre la ESO como etapa educativa. Constaba de dos partes, una de ellas para señalar las fuerzas de dicha etapa y la otra para indicar las debilidades. Al tratarse de una pregunta abierta, las respuestas han sido muchas y muy variadas. Para poder otorgarles un peso cuantitativo y cualitativo que

expresen, de la manera más cercana posible, la opinión de los entrevistados, se han agrupado las respuestas en torno a ocho temas. En cada uno de ellos se recoge el número de menciones hecho por el conjunto de la muestra. Los entrevistados podían mencionar tres fortalezas y tres debilidades.

❑ ***Fuerzas***

— La concepción, articulación, contenidos, objetivos, procedimientos y pedagogía subyacente de la ESO (77 menciones).

— Su flexibilidad y su orientación hacia un enfoque que se adapte a la diversidad, entendida ésta en el sentido más amplio (65 menciones).

— La etapa misma de la adolescencia, a la que corresponde la ESO, insistiendo en rasgos como la apertura y las capacidades, como oportunidad pedagógica de alto interés para los aprendizajes, la socialización del alumno y su capacitación para pasos posteriores (51 menciones).

— El punto de mira en un tipo de formación integral de la persona (40 menciones).

— La obligatoriedad, gratuidad, universalización y extensión de su duración hasta los 16 años (37 menciones).

— La insistencia, y la posibilidad, de procesos de enseñanza-aprendizaje individualizados, en los que la relación profesor-alumno es especialmente relevante (22 menciones).

— La prescripción explícita de una formación en valores y la oportunidad para llevarla a cabo (13 menciones).

— La entrada, de hecho, de las nuevas tecnologías en el aula, con las que se empieza a trabajar y para las cuales los alumnos son aptos y receptivos (6 menciones).

❑ ***Debilidades***

— El bajo nivel académico, en el que influye la insuficiente base con la que llegan los alumnos de Educación Primaria, la poca exigencia del sistema, las promociones automáticas, etc. La idea que se extrae es la convicción de que es una etapa en la que se han rebajado los niveles de exigencia (80 menciones).

— Un currículo que no convence, por diversos motivos, como la dispersión, el número excesivo de asignaturas, el olvido de contenidos que deberían ser fundamentales, etc. (73 menciones).

— Un porcentaje significativo de alumnos desmotivados, frustrados a veces, "a la fuerza" algunos de ellos (por la escolarización obligatoria hasta los 16 años), etc., con las consecuencias que todo ello acarrea en relación con el rendimiento y con la misma articula-

ción y trabajo con los grupos. Se insiste, sobre todo, en la desmotivación y desinterés entre estos alumnos, aspectos que se atribuyen a causas diversas (72 menciones).

— La carencia de una verdadera cultura del esfuerzo, que no existe en la generación actual de jóvenes y adolescentes. A juicio de los entrevistados, la organización de la ESO parece que refuerza esta debilidad (47 menciones).

— Las sucesivas políticas educativas, que dan lugar a leyes y normativas sobre esta etapa educativa, y en las que un sector de entrevistados ve la causa de bastantes problemas (27 menciones).

— Dificultades relativas al profesorado, como la falta de preparación en algunos casos, el insuficiente reconocimiento social, la necesidad de refuerzo de su autoridad o la ausencia del trabajo colaborativo entre ellos (18 menciones).

— La obligatoriedad hasta los 16 años, que contribuye a que exista en esa etapa una bolsa de alumnos, forzados por ley, pero desmotivados para el estudio y sin ver a dónde les lleva lo que están o debieran estar haciendo (16 menciones).

— Problemas derivados de la organización en los colegios y en las aulas y para los cuales el sistema parece no encontrar solución, como la masificación o excesivo número de alumnos por clase que impide una atención individualizada, la heterogeneidad de los alumnos de una misma clase, etc. (16 menciones).

— Problemas de disciplina en el aula y en el ámbito escolar en general (12 menciones).

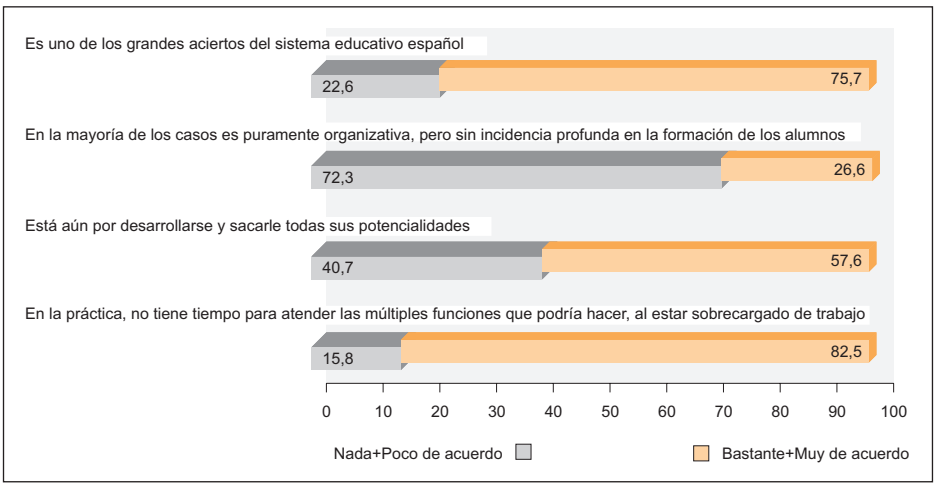
— Falta de recursos, materiales en unos casos y organizativos en otros, para hacer frente a los problemas escolares (11 menciones).

— El desentendimiento de muchas familias en el seguimiento escolar de los hijos, la falta de valores, problemas sociales en algunos contextos, etc. (10 menciones).

Opiniones sobre las figuras del tutor y del orientador en los centros escolares

La inmensa mayoría de los entrevistados, tres de cada cuatro, está bastante o muy de acuerdo con que la figura del tutor es uno de los aciertos del sistema educativo español. Matizando algo más, como otra manera de calibrar la perspectiva de los encuestados, prácticamente en la misma proporción (72,3%) rechazan que la figura del tutor sea en la mayoría de los casos una figura puramente organizativa, sin incidencia profunda en la formación de los alumnos. No obstante, algo más de la mitad de los encuestados (57,6%) está bastante o muy de acuerdo con que la figura del tutor todavía está por desarrollar completamente y se le pueden sacar más

Gráfico 13 – "Dígame su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones respecto a la figura del tutor". En porcentaje. 2010



Fuente: Fundación Encuentro (2010): *Encuesta a adolescentes y a tutores y orientadores de la ESO*.

posibilidades. Probablemente son varias las causas, pero hay un gran consenso (el 82,5% está bastante o muy de acuerdo) respecto a que, en la práctica, el tutor no tiene tiempo para atender las múltiples funciones que podría llevar a cabo, al estar sobrecargado de trabajo (gráfico 13).

Como se señaló anteriormente, uno de los principales rasgos que, a juicio de los encuestados, definían a los adolescentes españoles en la actualidad era el de estar desorientados. En este contexto, la labor de orientación constituye ya no sólo un valor añadido y un elemento de calidad en la educación de los adolescentes, sino una necesidad ineludible para obtener los mejores rendimientos de las capacidades de todos los alumnos y de los recursos educativos. Desde ahí se entiende la práctica unanimidad en las respuestas a las preguntas por la figura del orientador: un 85,3% está bastante o muy de acuerdo con que es fundamental en los centros educativos; 9 de cada 10 rechazan la idea de que la figura del orientador sea un simple añadido y, por tanto, prescindible; un 85,3% no lo considera un intruso en el claustro de profesores, o una especie de juez de la labor de los profesores; y una amplísima mayoría (91,5%) estima que lo deseable, para que se noten los frutos de su trabajo, es que el orientador forme equipo con el conjunto de profesores y no como alguien aparte.

Opiniones sobre algunos problemas en el ámbito escolar y la preparación del profesorado

Algo más de la mitad de los entrevistados (58,2%) manifiesta que en los centros educativos en los que han ejercido su actividad se dan, o se han

dado, problemas de agresividad-violencia contra los profesores en algunas ocasiones. Sólo un 1,7% afirma que se han producido en repetidas ocasiones. Respecto a los problemas de violencia entre alumnos de la ESO, aproximadamente un tercio (29,9%) señala que han sido relativamente frecuentes en sus centros y un 2,3% muy frecuentes.

La gran mayoría de los entrevistados, tres de cada cuatro, estima que el principal problema al que se enfrentan hoy los profesores de la ESO es la falta de esfuerzo, y que las leyes educativas tienen parte de culpa. En relación con la capacitación de los profesores, se les preguntó si estimaban que el profesorado actual que imparte la ESO está o no preparado en relación con los retos y problemas que presenta esta etapa y con las características de las nuevas generaciones que la cursan. Las respuestas se dividen en dos mitades casi equivalentes, aunque prevalece la opinión de quienes los creen bastante (45,2%) o muy preparados (9,6%).

Respuestas a cuestiones puntuales

Sobre los cambios en la legislación educativa, la mayoría (55,9%) de los tutores y orientadores entrevistados está de acuerdo con la afirmación de que "en nuestro país, los cambios en la legislación educativa se deben exclusivamente a las alternancias políticas". El resto de las respuestas se dividen en partes prácticamente iguales: un 18,6% está de acuerdo con que estos cambios "son, generalmente, improvisados y oportunistas" y un 16,9% considera que "son necesarios, cada cierto tiempo, para acomodarse al momento". Evidentemente, las tres posturas pueden ser complementarias y, en todo caso, no se excluyen. Se constata dónde ponen el acento personas tan implicadas en la educación como los tutores y los orientadores.

Desde un punto de vista más pedagógico, resulta significativo que poco más de la mitad de los encuestados (56,5%) manifieste conocer bastante o mucho el enfoque por competencias, que se propugna ahora en los procesos de enseñanza-aprendizaje. La actitud de reserva que parece reflejar este dato se explicita aún más al constatar que los que hacen una valoración positiva de este enfoque (los que están de acuerdo con que "es un acierto, como propuesta" y con que "supone un avance, porque engloba varios conceptos importantes") están claramente por debajo (el 32,2% escoge una de esas dos expresiones entre las dos respuestas que se les piden) de los que, cuando menos, lo minusvaloran (un 45,8% cree que "es una moda pedagógica más" o que "es lo mismo de siempre, con otras palabras"). Otro punto de controversia pedagógica es la posibilidad de repetición de curso en la ESO, tal como se plantea en la normativa vigente. La gran mayoría, casi tres de cada cuatro entrevistados, está poco (54,2%) o nada (15,3%) de acuerdo.

Finalmente, se les preguntó sobre su grado de acuerdo con la siguiente afirmación: "En España es necesario un gran pacto por la educación, que dé estabilidad al sistema y éste no dependa de las alternancias políticas". La respuesta favorable a esta posición roza la unanimidad. Así, el 80,2% está muy de acuerdo con esa afirmación y el 18,1% bastante de acuerdo.

3.3 Panel Delphi con expertos en educación

Balance de la ESO desde su implantación

El alumnado actual es cualitativamente diferente al de hace quince o veinte años. A juicio de algunos expertos, es posible que las leyes educativas sucesivas, las que podemos considerar "leyes que contemplan la ESO", hayan tratado de adaptarse a las nuevas generaciones. Algo diferente es que lo hayan conseguido, o que la adaptación haya sido a costa de dejarse por el camino aspectos importantes para la educación. Así, por ejemplo, se señala que resulta asombroso el bajo nivel con el que se les hace trabajar y estudiar a los alumnos. Esto ha provocado que, al llegar a la universidad, se haya de comenzar con un "curso 0", cuya finalidad en la práctica es trabajar conceptos o habilidades que debían haber adquirido en etapas educativas anteriores. Una especie de axioma presente entre los expertos se expresaría así: "Cuanto menos exigimos, menos trabajan y estudian los alumnos". La bajada general de nivel de los alumnos y la tendencia de muchos al mínimo esfuerzo es una perspectiva que todos los expertos señalan en relación con la ESO.

Otro aspecto referido es la cantidad de asignaturas que los alumnos han de cursar, con una gran dispersión y que hace imposible que todas puedan ser trabajadas con igual intensidad.

Un sector de los expertos cree que la LOGSE no es una ley mala, sobre todo en lo que se refiere a planteamientos educativos y posicionamiento de un modelo educativo pretendido. Pero hay que reconocer que muchos de sus objetivos se han quedado en el tintero, como la flexibilidad en la constitución de los grupos de alumnos o el desarrollo de asignaturas desde el modelo de proyectos. Por otro lado, no se ha dotado a los centros de recursos humanos y materiales suficientes, ni preparado al profesorado en una metodología de mediación y de construcción del propio aprendizaje por parte de los alumnos, uno de los pilares teóricos en la fundamentación pedagógica de esta ley.

La diversidad de esta etapa educativa, y de sus alumnos, requiere enfoques diversos en las opciones y alternativas, algo que no se ha logrado y sólo ha quedado en el papel. Sobre todo, hay una laguna muy importante sin respuesta en nuestro sistema educativo: la de aquellos adolescentes que

a los 14-15 años no quieren seguir estudiando, se hallan desmotivados para continuar en el sistema y crean habitualmente serios problemas de comportamiento. No hay una verdadera y convincente alternativa para que estos alumnos terminen la enseñanza obligatoria.

Algunos señalan como positivo la mejora en los idiomas y la habituación a las nuevas tecnologías, aunque la primera cuestión no la atribuyen a la ESO, sino al estudio en academias y centros similares, y la segunda es algo que han aprendido en casa. Igualmente, han sido loables –a su juicio– iniciativas como las aulas de diversificación y de apoyo escolar y el esfuerzo por una educación más individualizada, intentando atender a alumnos que presentan mayores dificultades en los aprendizajes, reorientándolos hacia estudios más adaptados a ellos.

Fuerzas y debilidades, oportunidades y amenazas de la ESO

Entre las ***fuerzas*** se señala a la familia, cuando ésta "funciona" y hace un seguimiento directo de los hijos en esta etapa de su formación. Otra fuerza, indubitable para muchos, es el aprovechamiento del conocimiento y de los medios tecnológicos por parte de estas generaciones. Es honesto reconocer que hoy existen recursos y medios abundantes en el sistema escolar como para que esta etapa constituya una gran oportunidad en la formación de los alumnos. Que no se convierta en una realidad hay que achacarlo a otros factores, pero no a la falta de medios y recursos al alcance del alumnado.

Otros señalan también las adaptaciones curriculares, la enseñanza individualizada, las tutorías, los servicios de orientación en los centros, el intento de colaboración interprofesoral y con las familias, el acceso a las nuevas tecnologías, los esfuerzos de muchos centros para formar en valores individuales y sociales, así como el trabajo colaborativo.

Entre las ***debilidades*** se alude a los cambios evolutivos que experimentan los alumnos que coinciden con la etapa académica. Cambios de carácter físico, emocional, psicológico, etc., que influyen en su comportamiento y, obviamente, en todo lo que tiene que ver con la vida académica. Otra de las debilidades señaladas se refiere a una carencia educativa: los adolescentes actuales no han sido formados en el esfuerzo y no se ha contrarrestado, desde la educación en todos sus frentes, la filosofía del "todo vale".

De igual manera, se cree que estos jóvenes no han sido educados en la tolerancia a la frustración, de manera que "se hunden con cualquier contratiempo, no están educados para aceptar un revés o un fracaso".

Algunos afirman que, con frecuencia, muchas de las medidas que se adoptan desde las administraciones educativas no sirven para dar respues-

tas eficaces a las situaciones actuales, al carecer de creatividad y de concreción. Se tiene la sensación de que con frecuencia son "más de lo mismo", generándose un círculo vicioso, que detecta bien los problemas, pero no da con las soluciones.

El conjunto de debilidades que se aprecian en esta etapa, y entre quienes la cursan, se podría resumir en las siguientes afirmaciones: vivir en una sociedad en la que todo lo tienen fácil, sin el menor esfuerzo; la contraposición de valores a los que se ven expuestos en la sociedad respecto a lo que se enseña en la escuela; la soledad de muchos en casa, sin un mínimo control; la falta de reflexión e interioridad en grandes capas de adolescentes y la falta de colaboración de muchos padres, que no siguen el proceso escolar de sus hijos, culpabilizando a veces al profesorado de su bajo rendimiento y, no raras veces, justificando o disculpando su mal comportamiento en el ámbito escolar.

No hay que olvidar, por otro lado, el contraste entre las diversas expectativas de todos los actores que intervienen en la educación (alumnos, padres, profesores, administraciones, etc.). Al ser distinta en muchas ocasiones, se producen inevitables disonancias y desencuentros.

Las ***oportunidades*** que la ESO depara son las que teóricamente aporta como etapa de formación y preparación para los caminos que abre. Por supuesto, sigue intacta la necesidad y la oportunidad de orientar mejor a los alumnos y de dotarlos de una serie de valores y competencias que les ayuden a situarse e insertarse en el mundo real que les toca vivir. El hecho mismo de la existencia de esta etapa, abierta a todos los chicos entre los 12 y los 16 años, es la gran oportunidad, con la posibilidad hasta los 18 años para aquellos que precisen medidas especiales, como la repetición de un curso por ciclo.

Una de las ***amenazas*** vinculadas a esta etapa es la minusvaloración de la orientación de los padres y los mayores, mientras crece la influencia de los iguales, no siempre beneficiosa. También el hecho de que los valores e intereses presentes en la sociedad contradicen las propuestas educativas de la escuela y de la familia. Otra amenaza proviene de la rutina presente en determinados sectores del profesorado, carentes de la motivación y del entusiasmo necesario que llevan al compromiso educativo y al cultivo de la formación permanente. Los expertos se refieren, por otro lado, a los frecuentes problemas relacionados con la convivencia en el ámbito escolar, cuestión que, "de verdad, trae de cabeza al profesorado de esta etapa educativa". Otros señalan que no todos los alumnos pueden alcanzar los objetivos educativos propios de la etapa, por diversos motivos, actitudinales o aptitudinales, desembocando en un fracaso escolar.

Características psicosociales que mejor definen a los adolescentes

A juicio de los expertos consultados, no debe generalizarse, porque, a pesar de la existencia de rasgos y características que recorren transversalmente a los adolescentes de nuestros días, hay significativas diferencias entre unos grupos y otros, achacables a variables como la familia, la clase social, los medios de los que disponen, el hábitat, los entornos sociales, etc.

Pero, a pesar del esfuerzo para evitar las generalizaciones, y manteniendo esa cautela, los adolescentes son descritos con calificaciones como las siguientes: inmaduros, exigentes, con un amplio acceso a la información, un buen manejo de las nuevas tecnologías y emocionalmente frágiles. La excesiva información les lleva a ser muy críticos con todos y con todo, desconociendo los límites ante la autoridad y siendo enormemente reticentes a la aceptación de las normas. Reciben muchos y muy variados estímulos, abundante información que no pueden seleccionar y digerir bien. Pasan de un estímulo a otro, lo que les convierte en sujetos dispersos, con dificultades para la atención continuada, la reflexión y la concentración.

Esta insistencia en la enorme influencia de las nuevas tecnologías entre la población adolescente es un tema recurrente en el posicionamiento de los expertos consultados. Los adolescentes de hoy son interlocutores interactivos de carácter selectivo. Para ellos, internet es una plataforma socializadora de primer orden, pero también un espacio por el que circula una cantidad ingente de información que no controlan. No hay que olvidar, por otro lado, la gran dependencia que la mayoría tiene de todos estos soportes.

También se indica el mimetismo social que existe en esta generación de adolescentes, junto a la capacidad y agilidad para emprender iniciativas y responder a convocatorias que conciten su interés inmediato. Por ejemplo, a través de las plataformas virtuales.

Entienden y dominan el campo de los derechos y tienen un gran sentido de la justicia a nivel personal y social, pero no ocurre lo mismo con los deberes, por lo que es frecuente que vivan en medio de una contradicción entre lo que piensan y lo que hacen, entre lo que quieren para ellos y lo que quieren para los demás. Su sentido de la justicia y de la solidaridad no les lleva a poner en marcha acciones consecuentes, tal vez llevados de un individualismo y un pragmatismo social al que no son ajenos. Son sensibles a valores como la amistad, la sinceridad o la justicia, pero la comodidad, la inercia y vivir una vida en la que el ocio, como sinónimo de "pasárselo bien", cuenta mucho, les impide iniciar acciones comprometidas.

Son críticos y quieren sentirse libres, pero también muy dóciles a la presión de sus grupos de referencia. Sienten la necesidad de ser atendidos,

escuchados, de que se les valore, de que se les hable de cosas cercanas, de manera que cualquier propuesta educativa tiene más posibilidades de éxito en la medida en que se acerque a enfoques inductivos.

Los adolescentes de la ESO están faltos de una orientación clara, de valores para asumir e interiorizar y, sobre todo, de modelos de imitación que les resulten empáticos y cercanos.

No hay que olvidar los brotes de xenofobia y racismo que empiezan a detectarse a edades tempranas en determinados ámbitos sociales. La educación en esta etapa tendría mucho que hacer para paliarlos.

Las redes sociales de los adolescentes a través de internet

Ante el fenómeno de las redes sociales de internet se pueden observar varias posturas. Hay una primera aproximación de los que son reticentes y ven en ellas muchos más riesgos que ventajas para los adolescentes. Se argumenta que, sin olvidar sus beneficios para la comunicación, el peligro que encierran se debe precisamente a las características del adolescente, su inestabilidad, su deseo de búsqueda, con independencia de las consecuencias y la manipulación a la que puedan quedar sometidos en algunas de las redes sociales a las que se afilian.

Una segunda postura cree que podrían servir, si se orientan bien, por ejemplo, para su aprovechamiento en las estrategias de enseñanza-aprendizaje cooperativo. Desde esta perspectiva, se las podría considerar como un buen recurso para compartir saberes, para el trabajo colaborativo, teniendo en cuenta que el modelo de la clase tradicional de tipo presencial no debe ser el único al que acudir. Es evidente el interés de los adolescentes de la ESO hacia propuestas y oportunidades de este tipo. Sólo hay que saber conducir y orientar esa puerta abierta hacia el futuro de un aprendizaje "de otra manera".

Sin obviar nada de las dos perspectivas anteriores, sobre todo en lo que pueden tener de complementarias, otros advierten que estamos ante una cuestión que hay que tomar en serio y estudiarla a fondo. Es evidente que las redes sociales tienen riesgos, como no es menos cierto que encierran oportunidades interesantes. Todos insisten en que se trata de una cuestión necesitada de un enfoque conjunto entre las familias, el colegio y la misma sociedad civil.

Urgencias y prioridades para la mejora de la ESO

Los expertos consultados señalan que en la ESO se debería incidir en los aspectos de la formación de la persona por encima y antes incluso que en los estrictamente académicos, aunque éstos no deban ser olvidados

y formen parte de aquélla. Muchos reclaman una formación integral, a través de un tipo de escuela menos teórica y más cercana.

También indican que hay que reforzar la adquisición de conocimientos, tanto conceptuales como actitudinales y de procedimiento, insistiendo en el actual enfoque por competencias.

Se debe preparar y formar al profesorado en mediación cognitiva y emocional, dotándolo de recursos metodológicos para motivar y enganchar a los alumnos.

Son muchos los que opinan que el tiempo de la primacía de los derechos de los alumnos sobre los deberes debe terminar. Es evidente que debe darse un equilibrio entre unos y otros.

A juicio de todos, es urgente y prioritario educar a los alumnos en una ética del esfuerzo y del trabajo bien hecho. Recuperar el valor formativo del trabajo escolar, donde se valore el esfuerzo, la responsabilidad, el trabajo bien realizado y acabado y la preparación para el futuro, desmontando facilidades y comodidades y no rebajando los niveles. Esto no quita que haya que adaptarse a todos, con sensibilidad especial hacia los que presentan problemas de aprendizaje o de otro tipo, pero eso no es suprimir el esfuerzo.

Hay que buscar alternativas para los alumnos incapaces de terminar la etapa obligatoria, que acaban siendo individuos sin ningún tipo de formación ni cualificación profesional. En tal sentido, se apunta la necesidad de buscar una vía profesional antes de los 16 años para evitar que el frecuente fracaso escolar se convierta en un fracaso total que afecte a la persona, al quedar sin una mínima cualificación profesional.

Por último, los expertos consideran necesario reivindicar y reforzar el papel y la imagen social del profesor. No se trataría tanto de convertirlo en "autoridad" en el sentido jurídico cuanto de ayudarle a que mantenga su autoridad, dándole apoyos y herramientas para ello. A veces, da la impresión de que el docente lucha solo ante las dificultades.

4. Reflexión crítica sobre las leyes educativas

Antes de hacer referencia a las leyes que han regulado la Educación Secundaria desde 1970 hasta la actualidad (cuadro 1), es necesario tener en cuenta algunas consideraciones previas.

En primer lugar, la propia denominación. En España, en sus orígenes, en el sistema educativo se denominó Segunda Enseñanza, Enseñanza Media en la época franquista y Educación Secundaria en la etapa que nos

Cuadro 1 – Leyes y decretos sobre educación de los últimos cuarenta años

Ley General de Educación (LGE)	(1970)	Tuvo la ventaja de abordar en conjunto la educación y su sistema. Según todos, fue una buena ley, y para bastantes expertos la mejor, aunque sin el correspondiente apartado de financiación. Fue muy positivo partir de un Libro Blanco previo.
Constitución española	(1978)	Garantizó el derecho a la educación y la escolarización básica obligatoria.
Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE)	(1985)	Reguló el funcionamiento democrático y participativo de los órganos de gobierno colegiados, que son el equipo directivo (director, jefe de estudios, secretario y otros determinados en los reglamentos del centro) y el consejo escolar.
Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE)	(1990)	Amplía la edad de escolarización obligatoria hasta los 16 años (modelo comprensivo), separa la Educación General Básica en dos etapas (Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria) y sustituye la doble titulación al finalizar la enseñanza obligatoria (Graduado Escolar y Certificado de Escolaridad) por una titulación única (Graduado en Educación Secundaria), comienza un proceso de descentralización en la toma de decisiones y se consolida la libertad de elección de centro. No se implicó ni se preparó bien al profesorado. Se trataba de una buena ley en aspectos conceptuales de tipo psicológico y pedagógico, aunque tal vez le sobraba "palabrería académica". Afectivamente, una gran parte, tal vez la mayoría, de los profesores no la sintió como "suya", entre otras cosas porque no se les preparó para entenderla, asumirla y ponerla en práctica.
Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE)	(2002)	Sus aportaciones tuvieron que ver, sobre todo, con la cultura del esfuerzo, refiriéndose también a aspectos como la evaluación (prueba de Bachillerato), los itinerarios educativos (sistema educativo más inclusivo), la especialización curricular, la diversidad e integración (Programas de Aprendizaje Profesional), la profesionalización de la dirección, cambios en las competencias de los órganos y una nueva definición de las funciones del profesorado.
Ley Orgánica de Educación (LOE)	(2006)	Otorgó protagonismo a las comunidades autónomas en el diseño del currículo, señalando los ámbitos competenciales, dio gran importancia a los distintos tipos de evaluación, implantó la asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Programas de Cualificación Profesional Inicial, sustitutos del antiguo "certificado" de Garantía Social.
En paralelo a estas leyes, se publicaron varios reales decretos que han establecido las enseñanzas mínimas obligatorias de la ESO, exceptuando el correspondiente a la LOCE, que no llegó a implantarse: Real Decreto 107/1991, de 14 de junio, en el que se establece el currículo de la ESO, correspondiente a la LOGSE; Decreto 3473/2000, de 29 de diciembre, que modifica el real decreto anterior y establece nuevas enseñanzas mínimas para la ESO; Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, en el que se establecen las enseñanzas mínimas de la ESO, correspondientes a la LOE.		

ocupa. Sin duda, cada concepto expresa un modo de concebir este nivel educativo.

Además, desde sus inicios, que se podrían situar en el nacimiento de las universidades en la Edad Media, ya se distinguen las finalidades que ha tenido históricamente este nivel educativo, se llamara como se llamara. En

ese primer momento y a lo largo de toda su existencia, ha sido muy importante su carácter preparatorio (propedéutico) para los estudios universitarios –que es el que en España ha predominado sobre los demás–. A partir del Renacimiento surgió una Educación Secundaria concebida como preparación de la persona y para su vida en sociedad; se busca una formación general, sin otra pretensión. Finalmente, con la Revolución industrial, aparecería otra orientación de la Educación Secundaria, de carácter técnico o profesional, dirigida al mundo laboral.

Hasta 1970 existió en España un sistema educativo que se podría denominar dual: quienes no iban a estudiar, cursaban los estudios primarios; y los que sí iban a estudiar, a los diez años, hacían el Bachillerato para proseguir, en muchos casos, estudios universitarios. Por tanto, era un Bachillerato selectivo y segregador, puesto que desde el comienzo los estudiantes eran seleccionados (exámenes de ingreso, reválidas, etc.). No se entienden los cambios en la etapa que analizamos sin tomar en consideración esta dimensión selectiva del Bachillerato.

Finalmente, hay que tener en cuenta la estructura y la duración de los estudios secundarios (identificados, en buena medida, con el Bachillerato). Lo normal ha sido que estos estudios hayan durado seis o siete años, organizados en un único ciclo o en dos. Hasta 1970 predominó el ciclo único de seis años –salvo en el período de Primo de Rivera, en el que se dividió en Elemental y Superior–. A partir de 1953, con la reforma de Ruiz-Giménez, se distribuyó en Elemental, Superior y Preuniversitario.

Los datos sobre el alto nivel de fracaso de este modelo aparecen muy bien analizados en el Libro Blanco que se publicó en 1969 con carácter previo a la promulgación de la LGE. En esta reforma, que es el comienzo de la etapa que analizamos, se introdujeron cambios significativos en la Educación Secundaria. Así, el primer ciclo de Educación Secundaria se situó en la EGB, incorporando por primera vez una Educación Secundaria común para todos, además de considerarla obligatoria. El segundo ciclo estaba formado por el Bachillerato Unificado y Polivalente (BUP) y el Curso de Orientación Universitaria (COU), que terminaría convirtiéndose en una especie de cuarto curso de Bachillerato y, sobre todo, en un año de preparación para el acceso a la universidad. Era un Bachillerato único que incorporaba algunas materias optativas y que otorgaba un único título. Esta organización dio lugar a nuevos problemas, porque sólo si se terminaba EGB se conseguía el título de Graduado Escolar, requisito para el acceso a BUP. El fracaso alcanzó el 40%, lo que trasladó la selección a los 14 años. Como no podían acceder a BUP, sólo les quedaba la opción de la Formación Profesional. Las tasas de fracaso y abandono siguieron siendo altas y continuó predominando su carácter propedéutico para la universidad, perdiendo otras posibilidades, además de impartirse en unos centros únicos, los institutos de Bachillerato.

El siguiente cambio se produjo en 1990 con la aprobación de la LOGSE. Se amplió la escolarización obligatoria hasta los 16 años y la Educación Secundaria se organizó en dos ciclos: la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y el Bachillerato, también único, pero con cuatro opciones diferentes. Se llevó de nuevo a los institutos y centros de Educación Secundaria. Pero, al ser el primer ciclo –la ESO (cuatro años)– obligatorio y el segundo –el Bachillerato (dos años)– no, les pareció a los profesionales de ese nivel educativo que la Educación Secundaria había quedado reducida a dos años, al identificar Educación Secundaria con Bachillerato, cuando la Educación Secundaria comprendía seis años, de los 12 a los 18 años. Al ser el primer ciclo (ESO) obligatorio y con la pretensión de garantizar a todos unos niveles de éxito, no se entendió bien y siguió habiendo un alto nivel de fracaso y de abandono. Por supuesto, todo el Bachillerato mantuvo un nivel "académico" y preparatorio para la universidad, especialmente el segundo curso, muy condicionado por la selectividad. Por tanto, no representó avances relevantes.

El enfoque dado a la Formación Profesional (de Grado Medio y de Grado Superior) puede considerarse un acierto, al exigir para su acceso el título de la ESO para la de Grado Medio y el de Bachillerato para el Grado Superior, aunque también había otras dos vías de acceso: desde el Grado Medio y tras una prueba, y por medio de una prueba una vez cumplida determinada edad.

La reforma del Partido Popular en 2002 (la LOCE) pretendía un cambio significativo, no tanto en su estructura, como en su enfoque. Siguió manteniendo la ESO y el Bachillerato, con opciones también como en la LOGSE, pero academizaba más aún su funcionamiento y lo convertía, si cabe, en más selectivo, además de seguir siendo prioritario su carácter preparatorio para la universidad. Dado que no llegó a aplicarse, al suspender el Partido Socialista la aplicación de esta ley, no se puede aventurar qué resultados habría tenido. Se puede suponer que no habría cambiado de modo sustancial su trayectoria histórica. Antes de aprobarse esta ley, hubo un importante debate para incorporar una formación más humanística en el Bachillerato, pero no triunfó.

Finalmente, la última reforma se hizo en 2006, con la aprobación de la LOE. Podría considerarse una reforma "híbrida", porque, bajo la apariencia de la búsqueda de un consenso, incorpora aspectos de la LOGSE y otros de la LOCE, difícilmente conciliables al estar concebidas desde postulados muy diferentes. Sigue la misma estructura (ESO con cuatro cursos y Bachillerato con dos cursos y con tres orientaciones), pero con un título único y con una fuerte orientación hacia la preparación para el acceso a la universidad, descuidando otras posibles modalidades. La Formación Profesional sigue más o menos igual.

4.1 Apuntes prospectivos

Sin obviar los aspectos positivos que sin duda encierran, se puede decir que se trata de leyes y normas poco "psicológicas" y poco pegadas al terreno, dando la impresión de desconocer al chico y a la chica que ocupan las aulas de la ESO actualmente. Son leyes y normas que han dado lugar indirectamente a que se confunda comprensividad con dejación de funciones y con rebaja automática de los niveles de esfuerzo por parte del alumnado. Es verdad que han contribuido a la equidad, y éste es un gran logro social, pero no han ayudado en igual medida al cultivo del esfuerzo, de la exigencia y del trabajo bien hecho.

Habría que revisar la propia estructura de la Educación Secundaria. Puede aventurarse que ya existe un cierto consenso entre las diversas instancias educativas y entre los expertos en relación con este punto. Tal consenso podría resumirse así:

1. Conceder un año más al Bachillerato, tres años en lugar de dos.
2. Considerar el cuarto curso de la ESO como propedéutico, como orientación a, siempre con flexibilidad.
3. Tender como deseo e ideal a que los chicos y chicas de las próximas generaciones se estuvieran formando hasta los 18 años, aunque no fuera algo obligatorio, y que estuviesen el mayor tiempo posible dentro del sistema educativo, con medidas que los incentiven a estar en él hasta esa edad.
4. Discutir, dialogar y llegar a acuerdos, con independencia y antes de los pactos políticos, sobre el cuarto curso de la ESO, tema que representa el nudo gordiano de muchas cuestiones.
5. No deben darse pasos hacia la segregación, aunque al final la titulación con la que finaliza la enseñanza obligatoria sea la misma.
6. Confiar en la escuela a la hora de aconsejar lo mejor para cada alumno que termina tercero de la ESO.

Capítulo III

INCERTIDUMBRES EN TORNO A LAS PERSONAS MAYORES

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Una sociedad cada vez más envejecida

El envejecimiento no es una realidad nueva. Desde el siglo XVIII, la población está envejeciendo debido a las mejoras en las condiciones de vida que se han producido desde entonces. Los aumentos en la esperanza de vida no han sido, sin embargo, nunca tan intensos como los que se produjeron en el siglo XX y que permitieron que la población española se duplicara a lo largo del siglo. Gracias a estas mejoras en las condiciones de vida, la población española ha pasado a ser, afortunadamente, una de las más longevas del mundo.

La consecuencia de este alargamiento de la vida es que cada vez hay más personas mayores. Si en 1981 había 4,2 millones de personas de 65 o más años, en 2009 eran 7,8 millones, esto es, un 83,7% más. Este fuerte ritmo de envejecimiento ya obligó en los momentos de crisis económica del pasado reciente a ajustar el ritmo de crecimiento del gasto en pensiones. Sucedió en 1985 con la ley de reforma de las pensiones y en 1995 con la aprobación del denominado Pacto de Toledo.

Pero, el número de personas mayores crecerá aún más en las próximas décadas porque se harán mayores los denominados hijos del *baby-boom*, los que nacieron después de la Guerra Civil y del período de autarquía que la siguió. Si durante este tiempo cayó la natalidad como consecuencia de las dificultades para formar una familia y alimentar a los hijos, a partir de los años cincuenta la natalidad aumentó considerablemente y permaneció alta durante mucho tiempo. Así, se espera que en 2020 haya 9,3 millones de mayores y 14,7 millones en 2040. Es decir, en el plazo de 30 años se duplicará el número de personas mayores. Según cómo evolucione la natalidad y los saldos migratorios, las personas mayores pueden llegar a representar un 33% del total de la población.

Y los mayores no serán sólo más, sino que también vivirán durante más tiempo. Si en la actualidad la esperanza de vida cuando se llega a los 65 años es de 17,1 años para los hombres y de 21 para las mujeres, es muy previsible que aumente al menos en 5 años entre los hombres y en 4,5 para las mujeres durante el próximo medio siglo. No es descabellado prever –como ha hecho Eurostat– que a mediados de la presente centuria (2060), la esperanza de vida se sitúe en 84,9 años para los hombres y en 89,6 años para las mujeres. Tendría que suceder una verdadera catástrofe sanitaria para que no aumentara la esperanza de vida, puesto que ni la epidemia de sida, ni el elevado aumento de la mortalidad por consumo de drogas han

llegado a paralizar el aumento de la esperanza de vida en ningún país desarrollado. Esto supondrá que la duración media de una pensión de jubilación será de 22,1 y 25,5 años, respectivamente.

2. La situación económica de los mayores

A pesar de las reformas de las pensiones acometidas en el pasado reciente tendentes a frenar el ritmo de crecimiento del gasto, reforzando el carácter contributivo del sistema, al tiempo que se mejoraba la protección de determinadas situaciones de vulnerabilidad, el importe de las pensiones ha aumentado por encima de la renta media de los hogares. Con todo, el importe de la pensión media de jubilación es bajo, pues en 2008 era de 815 euros mensuales con 14 pagas, unos 950 euros al mes. El importe de las nuevas altas en el caso de los hombres, sin embargo, es muy superior, al ascender a 1.239 y 1.446 euros mensuales, respectivamente.

A pesar de lo bajas que son muchas pensiones, en realidad, la fórmula de cálculo de su importe en España es generosa si se compara con otros países. Si se ha cotizado durante 35 años, se tiene derecho al 100% de la base reguladora, estando ésta muy próxima a los salarios realmente percibidos si se ha cotizado correctamente. Según los cálculos de la OCDE, la regulación actual de las pensiones en España permite obtener una pensión que se sitúa alrededor del 81% del salario medio percibido en términos brutos y del 85% en términos netos de impuestos, mientras que la media de la OCDE se sitúa muy por debajo, en el 59% y el 70%, respectivamente. Las pensiones son bajas, pero no por la fórmula de cálculo aplicada.

Para conocer la situación económica de los hogares no basta, sin embargo, con prestar atención sólo al importe de las pensiones, sino que hay que considerar también la renta de los hogares en los que viven y los gastos que tienen. Según la *Encuesta de condiciones de vida*, la renta disponible con la que cuentan los hogares de los mayores es superior a lo que el importe de la pensión sugiere, puesto que puede haber varias fuentes de ingresos en un mismo hogar. El INE cifró en 1.517 euros mensuales la renta disponible de los hogares de los mayores en 2007, lo que significaba un 70% de la renta media de todos los hogares.

Ahora bien, a la hora de evaluar la capacidad adquisitiva de los hogares de las personas mayores es preciso tomar en consideración que en su inmensa mayoría son propietarios de su vivienda (87%), no tienen deudas y disponen de ahorros. Además, los mayores reciben servicios públicos, fundamentalmente sanitarios así como medicamentos, sin coste alguno y para otros servicios reciben descuentos especiales (particularmente en el transporte). Con sus ingresos tienen que financiar además a un menor nú-

mero de personas que los demás hogares. ¿Significa eso que no tienen problemas económicos?

La *Encuesta de condiciones de vida* de los hogares del INE evidencia que los hogares de mayores no parecen tener más dificultades para afrontar los gastos ordinarios de la vida que los demás hogares, aunque sí para hacer frente a gastos extraordinarios. Por otra parte, las viviendas de los mayores reúnen unas condiciones aceptables en cuanto a equipamiento y espacio. El porcentaje de las que adolecen de problemas de humedades o goteras, luz natural insuficiente, ruidos, contaminación o suciedad y delincuencia, violencia o vandalismo en la zona es similar al del resto de los hogares.

En conjunto, por tanto, la mayoría de los hogares de las personas mayores, a pesar de no disponer de elevados ingresos, tiene menos gastos que otros tipos de hogares, logra mantener una vivienda –mayoritariamente en propiedad– en condiciones aceptables, puede hacer frente a los gastos ordinarios de la vida y puede financiar una alimentación variada propia de sociedades desarrolladas. Una proporción importante, sin embargo, afirman estar privados de algunos consumos propios de las sociedades de consumo desarrolladas. No todos los mayores viven en las mismas condiciones, pero las diferencias no derivan de haber dejado de trabajar y tener una protección social demasiado baja en la tercera edad, sino que su origen está en la historia laboral de las personas y en la clase social de pertenencia.

Esta circunstancia no quiere decir que no quepa hablar de pobreza en la tercera edad. Medido en términos relativos, y teniendo en cuenta el tamaño de los hogares, la tasa de pobreza relativa (aquellas personas que disponen de unos ingresos menores del 60% de la mediana de ingresos por unidad de consumo) era del 28% en 2008, una proporción superior a la de otros grupos de edad. Y son las viudas, más que las parejas, quienes tienen mayor riesgo de pobreza.

La proporción de mayores pobres en España es superior a la que existe en otros países de nuestro entorno (21% en la UE-15), aunque inferior a la de otros países del sur y del este de Europa, tanto si se mide en niveles de renta disponible como en otros indicadores de exclusión social. Una de las razones de esta elevada proporción de mayores pobres se debe a que los importes mínimos de las pensiones se encuentran por debajo de dicho umbral y las pensiones mínimas siguen representando una parte importante de todas las pensiones. En este sentido, la mayoría de los mayores pobres son aquellos que perciben las pensiones mínimas, por tanto, son quienes cotizaron insuficientemente en el pasado o mujeres viudas que se consagraron al trabajo doméstico y no al remunerado. Una realidad esta última cada vez menos frecuente, por lo que en el futuro cada vez más mujeres tendrán derecho a una pensión propia.

3. Reformas ineludibles en las pensiones

Se ha insistido una y otra vez en que la Seguridad Social no sólo no está en crisis, sino que tiene superávit y que la sostenibilidad de su presupuesto está garantizada al menos en el medio plazo. La duración de este medio plazo varía según los supuestos macroeconómicos y de evolución del empleo que se hagan, pero se cifra entre seis y quince años hasta que comience a aparecer el déficit. A este plazo habría que añadir, además, el que proporciona la utilización del Fondo de Reserva acumulado en los últimos años de bonanza económica, que supondría alrededor de cinco años adicionales. En consecuencia, no habría urgencia en acometer una reforma en la actualidad.

Ahora bien, el desafío demográfico es un hecho muy real, como se ha indicado. Muchos países ya han acometido reformas profundas para hacer frente a este desafío en el largo plazo y no sólo en el corto plazo, como ha sucedido en España. Si la Seguridad Social tiene superávit en la actualidad es porque muchos gastos de protección social financiados con anterioridad mediante cotizaciones sociales han pasado a ser financiados mediante impuestos, al considerarse que eran "cargas indebidas". En cualquier caso, el envejecimiento demográfico es un hecho y significa vivir durante más tiempo, por lo que es necesario también cotizar durante más tiempo. La aceptación social de la necesidad de esta reforma pasa no sólo por un amplio debate fundamentado en datos y en evidencias comparativas, sino también por el establecimiento de períodos transitorios más largos que diluyan el impacto en el tiempo. Por ello, es preciso acometer la reforma de las pensiones en el contexto general de las reformas económicas necesarias para salir de la crisis. La reforma debe acometerse, preferentemente por consenso, en el marco del Pacto de Toledo, pues éste ha demostrado ser un instrumento muy eficaz para sortear con éxito los importantes desafíos a los que ha tenido que hacer frente el sistema en el pasado reciente.

Toda reforma debe actuar tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos, combinando la introducción de mecanismos que frenen el ritmo de crecimiento del gasto, pero sujetos al principio de equidad y respeto a los derechos adquiridos, con otros que refuerzan la protección de los grupos sociales más débiles.

Los márgenes de actuación por el lado de los ingresos son limitados. La posibilidad de que los complementos de mínimos sean financiados íntegramente mediante transferencias de los Presupuestos Generales del Estado, dado el nivel de déficit público, no es realista y además no es solución para el desafío del envejecimiento de la población. El fenómeno de la "compra de pensiones", que en el pasado constituyó un rasgo característico del sistema español, no ha conseguido ser desterrado totalmente, pues pervive en los regímenes en los que los asegurados pueden establecer li-

bremente sus bases de cotización. En este sentido, los ingresos de la Seguridad Social podrían aumentar si se incentiva la cotización de los trabajadores afiliados a estos regímenes a través del cómputo de todos los años cotizados en el cálculo de la pensión.

El aumento de los ingresos, al tiempo que se reducen los gastos, también se produce actuando sobre la edad real de acceso a las pensiones y, en particular, a la jubilación. Dado que el envejecimiento supone, entre otros aspectos, vivir durante más tiempo, el Gobierno ha propuesto elevar la edad legal de jubilación desde los 65 hasta los 67 años, tal como han hecho otros países europeos (Alemania, Reino Unido o Noruega, entre otros). Esta propuesta ha generado un rechazo bastante generalizado. Uno de los rasgos del sistema de pensiones español (y de otros países) es la elevada proporción de jubilaciones anticipadas, lo que hace difícilmente comprensible a la sociedad este aumento, particularmente cuando colectivos relativamente amplios de grandes empresas o sectores de alta siniestralidad laboral (telefonía, banca, minería, etc.) acceden a la jubilación a una edad muy alejada de la edad legal y en unas condiciones claramente ventajosas. Por ello, como se reclama desde distintos ámbitos, se debería seguir actuando con mayor eficacia en la línea de elevar la edad real media de jubilación. Se debe establecer un mínimo universal más alto que impida jubilaciones en torno a los 50 años y deben cambiarse los incentivos a la jubilación de forma que sea más rentable seguir trabajando que jubilarse. Ha de hacerse más costosa la jubilación anticipada, obligando a las empresas que promueven activamente esta fórmula como medio para reestructurar sus plantillas (siempre que no se encuentren en crisis) a asumir íntegramente los costes que se derivan de las mismas. No es aceptable que las prejubilaciones se financien con fondos públicos. Al mismo tiempo, deberían aumentar los incentivos para trabajar más allá de la edad legal de jubilación.

El número de personas cotizantes por cada pensionista no puede disminuir continuadamente, porque esto implica que las cotizaciones de los trabajadores tienen que ser cada vez mayores para poder financiar las pensiones, por lo que se reducirá su renta disponible. Y cuando esto suceda, de una forma u otra, necesariamente tendrá que bajar el importe de las pensiones. Aumentar el período de cotización y diversificar las fuentes de ingresos en la tercera edad pasan a ser dos objetivos fundamentales de las estrategias de adaptación al desafío del envejecimiento de la población. Por ello, también se debería aumentar gradualmente el período de cotización exigido para tener derecho al 100% de la base reguladora desde los actuales 35 años hasta una cifra superior que bien podrían ser los 40 años, como se ha hecho en otros países de nuestro entorno. Además, de forma gradual se deberían de incluir períodos cada vez más prolongados de cómputo de la cotización realizada, de forma que, en línea con reformas ante-

riores, se amplíe desde los 15 años actuales hasta incluir toda la carrera de aseguramiento.

Las pensiones de viudedad también deberían ser reformadas en dirección hacia una mayor consideración de las circunstancias de necesidad del derechohabiente, así como de las circunstancias familiares. En este sentido, debe evitarse en esta prestación también "la compra de la pensión", con matrimonios celebrados (o convivencias fehacientes) poco antes de la muerte del causahabiente, exigiendo períodos de convivencia más largos que un año cuando la muerte no es consecuencia de un accidente, sino de enfermedad. La cuantía de la pensión, sobre todo cuando no se han tenido y cuidado hijos, también debería estar condicionada al nivel de renta, puesto que al no haber hijos no ha habido problemas para conciliar vida familiar y laboral.

Pero la reforma del sistema de pensiones no implica, como se ha señalado, únicamente ajustar los gastos a los ingresos. Puesto que el desafío al futuro de las pensiones procede fundamentalmente del envejecimiento de la población, tiene su origen también en la caída de la natalidad. Por tanto, es preciso promover una natalidad más elevada; y esto sólo es posible en la actualidad si se crea un entorno sociolaboral que facilite la decisión de las parejas de tener hijos, de forma que el tener hijos no conlleve la discriminación en el mercado de trabajo y en las carreras profesionales de las mujeres (ni de los hombres que se impliquen en su cuidado compartido). La reforma de las pensiones pasa, por tanto, también por la promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral y la reducción de los costes directos y de oportunidad que para los padres conlleva tener, criar y educar a sus hijos.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

La crisis financiera, primero, y económica, después, que irrumpió con fuerza en 2007 y que ha duplicado el número de desempleados hasta situar la tasa de paro en el 20,1% de la población activa en el primer timestre del 2010 ha generado una profunda incertidumbre en toda la sociedad. Aunque la principal preocupación social es el paro y sus efectos económicos y sociales, no lo es menos la preocupación sobre la cuentas del Estado y en particular por la posibilidad de financiar el enorme déficit público que se ha generado como consecuencia de la caída de los ingresos y el aumento del gasto.

Y al hilo de la discusión sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas y la necesidad de cumplir con los requisitos macroeconómicos derivados de la adopción del euro (que establece un máximo de déficit del 3%) ha surgido nuevamente el debate sobre la "sostenibilidad", esto es, las posibilidades de financiar el sistema público de pensiones y la necesidad de su reforma.

Desde el Banco de España primero, desde la Unión Europea, después, y desde distintos frentes, se ha cuestionado la capacidad de financiación de las pensiones en el futuro. Las incertidumbres sobre las posibilidades de financiación no proceden sólo de los elevados niveles de desempleo existentes en la actualidad, sino, sobre todo, del fuerte ritmo de envejecimiento de la población. Cada vez es mayor el número de personas que se jubilan y cada vez serán más, pues a lo largo de los próximos años comenzarán a jubilarse los hijos del *baby-boom* de la posguerra. De ahí que desde múltiples instancias se defienda la necesidad de proceder a su reforma para evitar que el continuado aumento en el número de pensionistas se traduzca en un gasto cada vez mayor, sólo financiable mediante cuotas cada vez más elevadas que limitarían la creación de empleo al elevar los costes del trabajo.

En este capítulo se abordarán las principales características de este debate. Se analizará si realmente las pensiones son tan costosas como algunos sugieren. En primer lugar, se examinará el envejecimiento de la población, que no es una cuestión coyuntural, sino un rasgo estructural de las sociedades modernas. A continuación se mostrará, a grandes rasgos, cómo se ha hecho frente en los países de la OCDE al desafío del envejecimiento para el futuro de las pensiones públicas. En el tercer epígrafe se analizarán las reformas acometidas en España en respuesta al envejecimiento, partiendo de las recomendaciones del denominado Pacto de Tole-

do, marco en el que se han debatido todas las iniciativas legislativas de envergadura acometidas hasta ahora. Después se presentará la discusión sobre la insuficiencia de las medidas de reforma puestas en marcha hasta el presente, junto con los informes más relevantes que existen al respecto y los puntos de vista de los principales agentes sociales. En el punto quinto se examinará la suficiencia de los ingresos de las personas mayores y se analizará comparativamente si existe una sobreprotección de las personas mayores, centrando la atención también en el alcance de la pobreza entre la población mayor.

Dado que el sistema de pensiones se ha ido construyendo sobre el modelo de familia denominado "tradicional", en el que las principales responsabilidades familiares han estado asignadas en función del género, y este modelo se ha modificado profundamente, también se ha cuestionado el significado y la regulación de las pensiones de viudedad. Por ello, se dedicará también un apartado a las características y reformas de este tipo de pensiones, así como al análisis del nivel de vida de las personas viudas. En el último punto se tratará la necesidad, urgencia y posibles características generales de una reforma de las pensiones en España[1].

1. El desafío del envejecimiento de la población

Desde hace décadas se está produciendo un acelerado envejecimiento de la población, que es común a todos los países desarrollados y que ha dado lugar a un debate continuo sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. En realidad, este envejecimiento se inició a principios del siglo XX con la denominada transición demográfica, que ha producido un aumento continuado de la esperanza de vida. Este proceso de alargamiento de la vida, que ha beneficiado a una cantidad cada vez mayor de personas, ha adquirido una relevancia especial en el último cuarto del siglo XX con la drástica caída de la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo generacional y con la maduración del sistema público de pensiones, que ha llegado a cubrir a la práctica totalidad de la población.

Así, el número de personas de 65 o más años ha pasado de 4,2 millones en 1981 a 7,8 en 2009, esto es, ha aumentado un 83,7%. Respecto a la población en su conjunto, el porcentaje de mayores no se ha incrementado tanto debido al fuerte crecimiento de la población total, que ha pasado de 37,7 a 46,7 millones, producto de la elevada inmigración de la últi-

[1] Este trabajo descansa en el proyecto de investigación dirigido por Gerardo Meil, "Enviudar en una sociedad cambiante", financiado por la Dirección General de Investigación Científica del Ministerio de Ciencia y Tecnología, SEJ2006-08676, a quien el autor agradece el apoyo recibido.

Tabla 1 – Evolución de la población residente en España por grupos de edad. En porcentaje. 1981-2060

	1981	1991	2001	2009	2020	2030	2040	2050	2060
De 0 a 14 años	25,7	19,4	14,5	14,6	15,5	13,4	12,7	13,2	12,9
De 15 a 64 años	63,1	66,8	68,4	68,8	66,3	64,5	59,6	54,7	54,7
De 65 y más años	11,2	13,8	17,0	16,6	18,2	22,1	27,7	32,1	32,3
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
De 80 y más años	1,9	3,0	3,9	4,7	5,4	6,4	8,3	11,3	14,5
Población total	**37.683,4**	**38.872,3**	**40.847,4**	**46.745,8**	**51.108,6**	**52.660,7**	**53.289,9**	**53.229,0**	**51.912,6**

Nota: Desde el año 2020 son proyecciones.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Censo de población*, varios años; INE, *Padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2009*, en www.ine.es; y datos de Eurostat.

ma década. El porcentaje de mayores ha pasado del 11,2% al 16,6% de la población y el de muy mayores (80 y más años) del 1,9% al 4,7% (tabla 1). Si se compara con el conjunto de la Unión Europea, en contra de las predicciones realizadas en la década de los años noventa y debido a ese aumento de la población, el porcentaje de mayores sobre el total de la población se sitúa por debajo de la media de la UE-15 (17,9%) y de la UE-25 (17,2%).

La proyección de futuro de la población y su estructura depende de los supuestos que se establezcan tanto en relación con la fecundidad y con la evolución de la esperanza de vida (crecimiento natural) como con la intensidad de los flujos migratorios y la estrategia residencial de los inmigrantes, si es de asentamiento o transitoria. Existen numerosas proyecciones de población, que varían según los supuestos establecidos para el comportamiento de estas variables y según la población de base que se tome como referencia. Sus resultados son muy diferentes, tanto más cuanto más amplia sea la proyección en el tiempo. En este análisis se ha tomado como referencia para las distintas proyecciones de crecimiento del gasto en pensiones la que ha elaborado recientemente Eurostat[2]. A continuación se presenta brevemente para ilustrar el alcance del envejecimiento de la población en el futuro si se cumplen los supuestos desde los que se parten.

Este estudio considera que la fecundidad continuará recuperándose en España en el futuro, pero a un ritmo mucho menor que el que ha registrado en los últimos años. Si en la última década se ha incrementado en 0,31 hijos por mujer (1,15 en 1996 y 1,46 en 2008), la proyección de Eurostat sólo prevé un aumento de 0,27 hijos en los próximos 50 años (desde 1,39 en 2008 a 1,56 en 2050). La fecundidad en España estará por de-

[2] Comisión Europea (2009): *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*. Luxemburgo.

bajo de la media comunitaria, pero será mayor que la de los nuevos Estados miembros y ligeramente superior a la de los otros países del sur de Europa, salvo Grecia.

La proyección de Eurostat supone que la esperanza de vida al nacer continuará creciendo, aunque a un ritmo cada vez menor y producto de una mayor supervivencia a edades más avanzadas. Al tiempo, se reducirá la pronunciada diferencia entre hombres y mujeres, como ha sucedido en la mayoría de los países de la UE-15 desde 1990. Los hombres podrían alcanzar los 84,9 años en 2060, lo que supone 7,5 más que en 2008, mientras que las mujeres llegarían a los 89,6, un aumento de 5,7 años. Quienes lleguen a cumplir los 65 años se supone que vivirán 22,1 años más si son hombres (5 más que en 2008) y 25,5 si son mujeres (4,5 años más). Comparativamente con la Unión Europea, el aumento de la esperanza de vida en España será menor que la media de los países comunitarios, debido a que ya es de las más elevadas de la Unión Europea (y del mundo).

Por lo que se refiere al saldo migratorio, España continuará siendo un país de acogida de inmigrantes, como en la pasada década, aunque el ritmo de entradas se reducirá paulatinamente. Las proyecciones sobre el alcance de los movimientos migratorios son difíciles de realizar, tanto más cuanto más largo sea el horizonte de la proyección, pues los factores de expulsión y de atracción son muy heterogéneos. Eurostat parte del supuesto de que la población migrante se concentrará en los países más desarrollados de la Unión Europea, entre ellos España. A lo largo de los próximos 50 años se asentarán en nuestro país 11,6 millones de habitantes nacidos fuera de España. Tomando como base las pautas de asentamiento de los últimos años, en las que el sur de la Unión Europea e Irlanda son los principales destinos, se proyecta que estos países sean los que mayor proporción de inmigrantes acogerán, llegando a representar más del 20% de la población.

A partir de estos supuestos, y a diferencia de las proyecciones que se hicieron en los años noventa en las que se preveía que no se llegaría a los 40 millones, la población española crecerá hasta alcanzar algo más de 53 millones en la década de 2040, para comenzar a disminuir lentamente hasta los 51,9 millones en 2060. Con un aumento de casi seis millones de habitantes respecto a 2009, España será el tercer país con mayor crecimiento demográfico tras Francia (9,6 millones) y Reino Unido (15 millones). En Alemania disminuirá la población en 11,4 millones y en Italia apenas se reducirá. En el período considerado cambiará profundamente la estructura de edades de la población, registrándose un profundo envejecimiento de ésta.

Si se cumplen los supuestos planteados, la población infantil (0 a 14 años) continuará aumentando su participación a lo largo de la segunda década del siglo XXI, pero disminuirá lentamente en las siguientes para re-

presentar sólo un 12,9% de la población en 2060, 1,7 puntos porcentuales menos que en 2009.

La población potencialmente activa (15 a 64 años) disminuirá mucho más: 14 puntos porcentuales a lo largo del período analizado, a pesar de la entrada de población inmigrante en edad de trabajar. Este descenso, además, será continuado y sistemático desde el inicio de la proyección. Este segmento de población pasará de representar más de dos tercios a poco más de la mitad de la población (de 68,8% en 2009 a 54,7% en 2060).

La población mayor (65 y más años), por el contrario, crecerá sustancialmente a lo largo de todo el período (15,7 puntos porcentuales). Llegará casi a duplicar su peso en la población y representará un tercio del total de la población en 2060 (32,3%). Si en 2009 un 16,6% de la población tenía 65 o más años, este porcentaje irá aumentando moderadamente a lo largo de los próximos años cuando se incorporen los nacidos en la posguerra, y sustancialmente entre los años 2025 y 2045, cuando lo hagan los *baby-boomers* nacidos entre 1955 y 1975. Si en la actualidad el peso de los mayores en el conjunto de la población está por debajo de la media comunitaria, dentro de medio siglo, si la población evoluciona al ritmo proyectado, se situará apreciablemente por encima: 32,3%, frente al 30% de la UE-27 y al 29% de la UE-15, aunque lejos de los valores extremos del 35%-36% que se registrarán en Rumania, Polonia o Eslovaquia. Dado que la ganancia de esperanza de vida se centra en el aumento de la supervivencia de la población mayor, la proporción de población muy mayor (80 y más años) se multiplicará por más de tres: pasará del 4,7% actual al 14,5% en 2060, casi tanto como la población mayor de 65 años en la actualidad.

Como consecuencia de este envejecimiento, la relación entre la población mayor y la población potencialmente activa (tasa de dependencia) se deteriorará sustancialmente: pasará de 24 a 59 por cada 100 personas. Si se consideran sólo las personas que realmente están empleadas, las dificultades para financiar las pensiones se hacen más evidentes: si hoy 100 empleados tienen que financiar a 36 personas mayores económicamente inactivas, en 2060 tendrán que financiar a 79.

En comparación con la proyección realizada en 2004[3], se parte del supuesto de que la fecundidad será mayor, pero también que la esperanza de vida crecerá algo más, tanto para hombres como para mujeres, en España y en el conjunto de la Unión Europea. Respecto al saldo migratorio, también se prevé para España una inmigración mucho mayor que en 2004 (dada la gran inmigración registrada a lo largo de toda la primera década

[3] Van der Gaag, N. y van der Erf, R. (2008): *EUROPOP2008 compared with EUROPOP 2004 scenarios*, en http://ec.europa.eu/social

del siglo XXI), pero se ha rebajado el volumen del saldo migratorio para el conjunto de la Unión Europea. La consecuencia es que el envejecimiento previsto se retrasa considerablemente en muchos países comunitarios, pero particularmente en los del sur (España, Italia y Portugal), donde será de más de 20 años. En el caso de España, mientras que con los supuestos establecidos en 2004 se calculaba una ligera reducción de la población, con arreglo a los de 2008 se proyecta un crecimiento considerable: un 24% más de población en 2050. No obstante, incluso en este caso, con una evolución demográfica más favorable, el envejecimiento continuaría siendo muy acentuado.

2. La adaptación de los sistemas de pensiones en los países de la OCDE

La incidencia del proceso de envejecimiento sobre el sistema de pensiones se ve agudizada en los períodos de crisis económica por la caída de los ingresos públicos y el aumento del gasto. Esta situación ha originado, tanto en España como en los demás países desarrollados y en los organismos económicos internacionales, un persistente y amplio debate sobre el futuro de las pensiones y la necesidad de acometer reformas que "racionalicen" el ritmo de crecimiento del gasto público social, y de las pensiones en particular, pero que garanticen al mismo tiempo un nivel de vida adecuado de las personas mayores y eviten las situaciones de pobreza. Este debate ha llevado a profundas reformas en la estructura del sistema de pensiones, tanto del público como del privado, en algunos países; en otros, se han introducido mecanismos para frenar el ritmo de crecimiento del gasto.

Antes de abordar las características generales de las reformas acometidas es conveniente destacar algunas diferencias básicas entre los distintos sistemas de pensiones.

2.1 Características generales de los sistemas de pensiones

Los sistemas de pensiones son muy diversos tanto en el conjunto de los países de la OCDE como entre los que forman parte de la Unión Europea. Esto es consecuencia de la existencia de diferentes modelos de regímenes de bienestar y de las características de las reformas acometidas en las últimas décadas para hacer frente al desafío demográfico y a las crisis financieras de los Estados de bienestar. En la Unión Europea, donde a pesar de la existencia de distintos modelos de Estado de bienestar se puede afirmar que hay un modelo social específico de protección contra los riesgos sociales, todos los países disponen de un sistema amplio de pensiones

de carácter público, tanto por el volumen de recursos que se gestionan como por el número de personas que se benefician del mismo. Ahora bien, hay grandes diferencias de un país a otro en el alcance que tienen las pensiones privadas para complementar las pensiones públicas.

En la mayor parte de los países comunitarios, el sistema público de pensiones se estructura a través de regímenes de aseguramiento social, que puede ser uno único para todos los trabajadores asalariados o varios articulados en torno a sectores o grupos profesionales, en los que las aportaciones dependen de los salarios percibidos y las prestaciones guardan relación con las contribuciones realizadas (principio de contributividad). El sistema público garantiza normalmente una cuantía mínima de la pensión para quienes no tienen acceso al régimen contributivo, bien por no haber cumplido el período de carencia necesario, bien porque el importe al que tienen derecho es demasiado bajo (principio de solidaridad). Estas pensiones mínimas suelen estar sujetas a una prueba de necesidad, sobre todo cuando se prestan a través de mecanismos de asistencia social. En Dinamarca, Holanda, Irlanda y Reino Unido, el sistema público garantiza una pensión básica igual para todas aquellas personas con derecho a pensión, a la que se añaden las pensiones de un régimen complementario obligatorio de carácter ocupacional, financiado con cotizaciones en función del salario percibido, que es de gestión privada. En Suecia y en la mayoría de los nuevos Estados miembros (Bulgaria, Estonia, Lituania, Letonia, Hungría, Polonia y Eslovaquia) se han privatizado los sistemas ocupacionales complementarios, aunque no en todos los países es obligatorio el aseguramiento en estos regímenes complementarios.

Dado el distinto alcance de los sistemas públicos y privados, las formas de financiación de las pensiones en la Unión Europea difieren de un país a otro. Los sistemas públicos de pensiones se financian mediante el sistema de reparto: las cotizaciones de un año sirven para sufragar las pensiones de dicho año. Pero hay diferencias en cómo se financia la parte no contributiva de los sistemas de pensiones, aunque en la mayoría de los países –sobre todo tras las reformas acometidas– las pensiones mínimas se financian mediante impuestos. También hay disimilitudes en la forma de financiar las pensiones de los funcionarios, que en numerosos casos no tienen un régimen de aseguramiento equiparable al de los asalariados del sector privado, pues no existen propiamente cotizaciones en función de los salarios percibidos. Los sistemas complementarios, por el contrario, se financian mediante el sistema de capitalización. El importe de la pensión obtenida en estos sistemas varía en función de si se computa el salario percibido y la duración del período cotizado o sólo se consideran los capitales acumulados. Este importe también puede depender o no del tiempo de vida esperado. Numerosos países que financian las pensiones mediante el sistema de reparto han comenzado también a acumular un fondo de re-

serva para hacer frente al aumento de los gastos con el envejecimiento de la población.

2.2 Principales rasgos de las reformas acometidas

Desde principios de la década de los años noventa, los países que integran la OCDE han llevado a cabo algún tipo de reforma en el sistema de pensiones. En 16 de ellos se ha modificado en profundidad, tanto en países con un elevado nivel de gasto público en pensiones (Austria, Francia, Alemania, Italia, Suecia y Finlandia), como en otros en los que dicho gasto es comparativamente mucho menor (la mayor parte de los países del Este de Europa, entre otros). El objetivo de estas reformas ha sido reducir el ritmo de crecimiento de los gastos, disminuyendo la cuantía final de las prestaciones, y fomentar la diversidad de fuentes de ingresos en la tercera edad, promoviendo el ahorro. En este sentido, casi todos los países han endurecido los requisitos para poder optar a una pensión pública, especialmente aumentando la edad de jubilación y restringiendo el acceso a regímenes de jubilación anticipada, lo que obliga a los trabajadores a permanecer económicamente activos, a cotizar durante un período más amplio y a percibir durante menos tiempo una pensión.

Las principales características de las reformas introducidas en los países de la OCDE[4] durante la década de los años noventa y los primeros años del siglo XXI han sido las siguientes:

1. Cambios en la edad de jubilación. Ésta ha sido la práctica más frecuente. Se ha justificado por el constante aumento de la esperanza de vida y por los efectos económicamente adversos de la práctica de adelantamiento sistemático de la edad de jubilación como fórmula para facilitar la reconversión y los planes de reducción de empleo de las empresas. En este sentido, las reformas han llevado aparejadas, por un lado, medidas para invertir la tendencia a la reducción en la edad de jubilación, incrementando gradualmente la edad mínima de jubilación anticipada, igualando la edad de jubilación de hombres y mujeres[5], aumentando los costes individuales de la jubilación anticipada o fomentando el retraso en la edad de jubilación. Por otro lado, en algunos países, como Dinamarca, Alemania o Reino Unido, se ha elevado también de forma gradual la edad legal de jubilación desde los 65 hasta los 67 años (tabla 2).

---

[4] OCDE (2007): *Pensions at a Glance. Public Policies across OECD Countries*. París; OCDE (2009): *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries*. París.

[5] En Austria, la edad legal de jubilación para las mujeres está en 60 años y se elevará progresivamente hasta los 65 para igualarla en 2033 a la de los hombres. En Reino Unido, la edad de jubilación de las mujeres también aumentará de 60 a 65 años entre 2010 y 2020; y en Bélgica, de 64 a 65 años a partir de 2009.

Tabla 2 – Evolución de la edad real y de la edad legal de jubilación en la UE. 2001-2007

	Edad legal de jubilación en 2008		Edad real de jubilación					
			Hombres		Mujeres		Ambos sexos	
	Hombres	Mujeres	2001	2007 (*)	2001	2007 (*)	2001	2007 (*)
Rumania	63	58	60,5	65,5	59,2	63,2	59,8	64,3
Irlanda	66	66	63,4	63,5	63,0	64,7	63,2	64,1
Eslovenia	61-67	61-67	62,3	64,2	61,9	63,6	62,1	63,9
Holanda	65	65	61,1	64,2	60,8	63,6	60,9	63,9
Chipre	65	65					62,3	63,5
Letonia	62	62					62,4	63,3
Portugal	65	65	62,3	62,9	61,6	62,3	61,9	62,6
Reino Unido	65	60	63,0	63,6	61,0	61,7	62,0	62,6
Estonia	63	60 y 6 meses					61,1	62,5
España	65	65	60,6	61,8	60,0	62,4	60,3	62,1
Alemania	65	65	60,9	62,6	60,4	61,5	60,6	62,0
Bélgica	65	64	57,8	61,2	55,9	61,9	56,8	61,6
Finlandia	62-68	62-68	61,5	62,0	61,3	61,3	61,4	61,6
Bulgaria	63	59 y 6 meses	62,5	64,1	56,8	59,7	58,4	61,2
Grecia	65	60		61,6		60,5		61,0
Austria	65	60	59,9	62,6	58,5	59,4	59,2	60,9
República Checa	61 y 10 meses	56-60	60,7	62,0	57,3	59,4	58,9	60,7
Dinamarca	65	65	62,1	61,4	61,0	59,7	61,6	60,6
Italia	65	60	59,9	61,0	59,8	59,8	59,8	60,4
Lituania	62,5	60					58,9	59,9
Hungría	62	62	58,4	61,2	57,0	58,7	57,6	59,8
Suecia	63	61						59,8
Francia	60	60	58,2	59,5	58,0	59,4	58,1	59,4
Polonia	65	60	57,8	61,4	55,5	57,5	56,6	59,3
Eslovaquia	62	55-59	59,3	59,7	56,0	57,8	57,5	58,7
Malta	61	60					57,6	58,5
Luxemburgo	65	65					56,8	
UE-15			**60,7**	**62,0**	**59,9**	**61,1**	**60,3**	**61,5**
UE-25			**60,4**	**61,9**	**59,4**	**60,6**	**59,9**	**61,2**
UE-27			**60,4**	**61,9**	**59,4**	**60,5**	**59,9**	**61,2**

(*) Los datos de Hungría son de 2005 y los de Eslovenia, Irlanda, Lituania, Malta y Rumania son de 2006.
Fuente: Comisión Europea (2009): *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*. Luxemburgo.

2. Cambios en la fórmula de cálculo de las pensiones. En algunos países se ha ampliado el número de años incluidos en la base de cálculo de la cuantía de la pensión, considerando más años que sólo el año previo a la jubilación o los años en los que más se ha cotizado en el período anterior a la jubilación. En otros casos, los índices de actualización de las

aportaciones pagadas durante la vida laboral que se han elegido han sido menores que el crecimiento real de la renta del país o que los salarios reales, optando habitualmente por ajustarlos a la inflación. Muchos países han optado por revalorizar las pensiones según la inflación en lugar de en función de la evolución de los salarios reales. Los efectos de estos cambios pueden ser importantes para los pensionistas, tanto en el momento de la jubilación –cuando se establece la cuantía de la pensión–, como a lo largo de su vida de jubilado, sobre todo en las fases expansivas de la economía, pues al evolucionar sus pensiones con arreglo a la inflación y no al crecimiento de la renta, éstas pierden peso relativo (que es el objetivo perseguido).

3. Los países que han acometido reformas más profundas (Suecia, Polonia, Hungría, México o Eslovaquia) han privatizado parte del sistema público de pensiones para establecer pensiones complementarias obligatorias adicionales a la pensión básica o la gestión de los ya existentes. La cuantía de la pensión pasa entonces de definirse en función de los años cotizados y eventualmente del importe cotizado durante un número determinado de años a depender de las cotizaciones pagadas y de la rentabilidad obtenida por el fondo constituido durante toda la vida laboral. La cuantía de la pensión en el momento de la jubilación dependerá tanto del capital acumulado como del número total de meses previstos de cobro, esto es, de la esperanza de vida en el momento de la jubilación. Este cambio supone pasar de un sistema de reparto a un sistema de capitalización.

En otros casos, el cambio es menos drástico, porque el sistema sigue siendo de reparto y gestionado por un organismo público, pero también se establece una cuenta individual a la que se aportan las cotizaciones y éstas se rentabilizan en función de un tipo de interés establecido por el Gobierno, generando un capital acumulado que se reparte en forma de pensión mensual. El importe de esta pensión, al igual que en el caso anterior, no depende sólo del capital acumulado, sino también de la esperanza de vida en el momento de la jubilación.

Este tipo de reformas tratan de neutralizar los efectos del aumento progresivo de la esperanza de vida al hacer depender el importe que se paga mensualmente del número de años que se espera vivir en cada momento. Así, el sistema de pensiones no se vería afectado por el alargamiento de la vida, aunque sí por el aumento del número de mayores. Lo que sí se vería afectado es el importe mensual de la pensión percibida, ya que a mayor esperanza de vida, si el capital acumulado no se incrementa, menor será la pensión.

El grado de cobertura de los sistemas privados complementarios es bastante elevado en algunos países: proporcionan pensiones a más de la mitad de la población jubilada en Dinamarca (56% en 2007) y Holanda (59%); en Suecia es una proporción todavía limitada (20%).

4. Estas reformas se han introducido normalmente de forma gradual, con largos períodos transitorios. También ha habido casos en los que los cambios se han hecho rápidamente, como en Polonia y Hungría. Por otra parte, en la mayoría de los países, las reformas han descansado en la construcción de un gran acuerdo social que ha reconocido, por un lado, la necesidad de reforma y, por otro, los principios generales sobre los que debía basarse. Aunque las comisiones creadas al respecto no han tenido siempre éxito –como en Irlanda–, y en ocasiones en el fragor de las campañas electorales se suele prometer la abolición de las leyes de reforma, no se ha dado marcha atrás en ningún proceso reformador, en todo caso se ha ralentizado el ritmo de su implantación –como en Italia–. A pesar de esto, la puesta en práctica de las reformas requiere períodos transitorios prolongados para salvaguardar los derechos adquiridos.

5. A partir de la segunda mitad de los años noventa, en determinados países (Bélgica, Grecia, España, Francia y Portugal) se han constituido fondos de reserva específicos, en el marco de los sistemas públicos de Seguridad Social, para hacer frente, al menos temporalmente, a los efectos negativos derivados del envejecimiento de la población.

3. Las reformas del sistema de pensiones en España

El punto de arranque de la adaptación del sistema de pensiones español a los desafíos del envejecimiento de la población viene dado por el profundo debate y posterior acuerdo nacional que se conoce con el nombre de Pacto de Toledo. Fue suscrito en abril de 1995 por la práctica totalidad de los partidos políticos presentes en el Congreso de los Diputados, y con el acuerdo de los principales representantes sindicales y patronales. En este documento se apuesta por un sistema público de Seguridad Social solidario y de reparto, basado en las contribuciones de sus beneficiarios y en la separación de las prestaciones de naturaleza contributiva y no contributiva. Al tiempo, se reconoce la necesidad de promover también el ahorro privado para hacer frente a los riesgos sociales, y en particular a la pérdida de ingresos en la vejez[6].

En línea con los debates y reformas suscitados en otros países desarrollados, se postula el desarrollo de un sistema de garantía de rentas basado en tres pilares:

- Un primer nivel de aseguramiento obligatorio de garantía de rentas con carácter contributivo, en el que el salario de sustitución se deter-

---

[6] Véase Fundación Encuentro (1995): "Crisis financiera en el sistema de pensiones", *Informe España 1994*.

mina en función de la cuantía y el tiempo cotizados, pero con prestaciones mínimas, y financiado con cotizaciones sociales.

- Un segundo nivel no contributivo de garantía de rentas para quienes acreditan una situación de necesidad y falta de recursos propios.

- Y un tercer nivel complementario de garantía de rentas de carácter privado y libre, pero promovido mediante políticas públicas (desgravaciones fiscales, entre otras) y sujeto a limitaciones legalmente establecidas.

Junto a estos mecanismos de garantía de rentas, se reconoce también la necesidad de un nivel universal de servicios sanitarios y sociales. A partir de este consenso básico sobre un sistema público de reparto y el rechazo de las propuestas para que el sistema de Seguridad Social sólo garantice universalmente unas prestaciones mínimas de subsistencia, se elaboran una serie de principios y recomendaciones que deben guiar las reformas necesarias para garantizar la viabilidad financiera del sistema y la cohesión social, reforzando, por un lado, el carácter contributivo del sistema y creando un fondo de reserva y, por otro, mejorando su equidad.

El desarrollo legislativo del Pacto de Toledo se materializa en numerosas medidas legislativas y de política social y económica, entre las que destacan la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, impulsada por el Gobierno del Partido Popular. También la Ley 35/2002, que tiene como objetivo principal facilitar la jubilación gradual y flexible. En 2003, a raíz de los trabajos de la preceptiva comisión de seguimiento del Pacto, éste se renueva en el Parlamento, proceso al que sigue también un acuerdo en 2005 entre los principales agentes sociales (UGT, CC.OO., CEOE y CEPYME). Estos acuerdos también se plasman en numerosas medidas legislativas y de política social y económica, entre las que destaca la Ley 40/2007.

Las principales características de todas estas reformas pueden resumirse en las transformaciones de la financiación del sistema de Seguridad Social y de las prestaciones del sistema de pensiones que se esbozan a continuación.

3.1 Racionalización y mejora de las fuentes de financiación

El Pacto de Toledo recomendaba, por una parte, clarificar las fuentes de financiación: la financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva debía depender fundamentalmente de las cotizaciones sociales, mientras que las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales, entre otras) deberían ser financiadas exclusivamente mediante impuestos a través de los Presupuestos Generales del Estado. Por otra parte, se recomendaba la constitución de un Fondo de Reserva cuando hubiese superávit, para hacer frente a los efectos derivados de las osci-

laciones del ciclo económico y no tener que aumentar las cotizaciones en períodos de crisis, así como para contribuir a paliar inicialmente los efectos del envejecimiento de la población. Por último, se aconsejaba una mejora en la recaudación a través tanto de una lucha más activa y eficaz contra el fraude como de la igualación de las bases de cotización con los salarios reales en todas las circunstancias, aunque sujetas a un único tope máximo de cotización. Esto implicaba también igualar y simplificar los regímenes de aseguramiento.

Siguiendo estas directrices, las prestaciones de carácter universal han pasado gradualmente a ser financiadas sólo mediante impuestos. Nuevas prestaciones de carácter universal como las derivadas de la introducción de la prestación por nacimiento o las del Sistema Nacional para la Autonomía y Atención a la Dependencia son financiadas mediante impuestos, cuando no lo son parcialmente con aportaciones de los beneficiarios (copago). Las prestaciones no contributivas, tales como las pensiones (para los casos en que no se tiene derecho a pensión contributiva y se acredita necesidad) o las prestaciones familiares, han pasado a ser financiadas también mediante transferencias desde los Presupuestos Generales del Estado. No obstante, no todos los componentes no contributivos del sistema de protección social han pasado a ser financiados mediante impuestos. La principal partida pendiente de ser financiada por esta vía es el complemento para alcanzar un mínimo de pensión. Aunque las transferencias por este motivo han ido aumentando sistemáticamente hasta alcanzar el 36% en 2008, todavía queda mucho margen hasta que todas las "cargas indebidas" dejen de cofinanciarse mediante cotizaciones sociales.

A partir del año 2000, con la aparición de superávits en las cuentas de la Seguridad Social, se constituye el Fondo de Reserva recomendado por la Comisión a partir de los excedentes de los ingresos que financian las prestaciones contributivas, así como los derivados de la gestión de la prestación de incapacidad temporal por parte de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y los obtenidos de los propios rendimientos generados por el capital acumulado. Estos activos única y exclusivamente pueden ser destinados a financiar pensiones de carácter contributivo y los gastos a ellas asociados, pero en ningún caso gastos de gestión de las prestaciones, con un límite del 3% anual de la suma de ambos conceptos. Sólo podrán utilizarse en situaciones deficitarias del sistema de Seguridad Social, siendo necesaria la autorización previa del Consejo de Ministros. Este Fondo de Reserva ha ido creciendo de forma sistemática y en 2009 alcanzó el 5,5% del PIB, importe que sirve para financiar aproximadamente nueve mensualidades de la pensión. Las inversiones del fondo han sido en un 76,75% en activos nacionales y en un 23,25% en activos extranjeros.

Respecto a la mejora de la recaudación a través de la unificación de las bases de cotización, se ha procedido al establecimiento gradual de un único tope máximo, igual para todas las categorías profesionales, y a la equiparación de las bases de cotización con los salarios efectivamente percibidos, lo que ha permitido aumentar los ingresos, aunque también sienta las bases para unas mayores prestaciones cuando se materialice la sustitución de las rentas. Por otro lado, en el contexto de la reducción del número de regímenes especiales, también se ha procedido paulatinamente al acercamiento de las bases de cotización, aunque los períodos transitorios establecidos son dilatados.

La recaudación también ha aumentado por la mejora en la gestión y control de las obligaciones de cotización, al lograrse una reducción de la morosidad, que, no obstante, ha vuelto a crecer como consecuencia de la crisis económica. En cualquier caso, la coordinación entre las Agencias tributarias y forales y la Tesorería General de la Seguridad Social ha mejorado, y con ello la capacidad de control del contribuyente y de gestión del cobro. Incluso se han creado observatorios contra el fraude.

3.2 Simplificación y armonización de los regímenes especiales

El proceso de simplificación de los regímenes especiales ha continuado con el objetivo de lograr un sistema de protección basado en dos grandes regímenes de aseguramiento, uno para trabajadores asalariados y otro para trabajadores autónomos. En esta línea, en 2008, el Régimen especial agrario de trabajadores por cuenta propia se ha integrado en el Régimen especial de trabajadores autónomos y, a partir de 2009, el Régimen especial agrario de trabajadores por cuenta ajena en el Régimen general. Todo ello a través de un sistema especial que en el caso de los trabajadores por cuenta ajena implica un período transitorio de 15 a 20 años para adaptar las cotizaciones sin poner en peligro la viabilidad económica de las explotaciones agrarias.

3.3 Reforzamiento de la equidad y del carácter contributivo

Uno de los principios esenciales del Pacto de Toledo, que se manifiesta en distintas recomendaciones, es el reforzamiento del carácter contributivo del sistema; esto es, lograr una mayor relación entre las aportaciones que se hacen y las prestaciones que se reciben. Para ello, se han introducido modificaciones en la fórmula de cálculo de la pensión y en los criterios de cómputo del tiempo cotizado.

En relación con los criterios de cálculo de la pensión, a partir de la Ley 24/1997, y de forma gradual, para el cálculo de la base reguladora so-

bre la que se establece la pensión que se ha de percibir se computan las cotizaciones realizadas en los 180 meses (15 años) previos a la jubilación (en lugar de 96 meses, 8 años, como sucedía antes de la entrada en vigor de la ley); las cotizaciones se actualizan con arreglo a la inflación. Esta medida pretende reforzar la motivación para cotizar en función de los salarios realmente percibidos y reducir al mismo tiempo la base reguladora, al ajustarse ésta sólo a la inflación y no al crecimiento de los salarios. Pero, al mismo tiempo, se tiende a premiar períodos de cotización más cortos, al aplicarse por cada año cotizado durante los 15 primeros de la carrera de aseguramiento 3,33 puntos porcentuales en lugar de 2,33, y 3 puntos en lugar de 2 por los años que van del 16 al 25. Las personas que tienen una carrera de aseguramiento completa de 35 años seguirán percibiendo una pensión del 100% de la base reguladora. Estas modificaciones no han impedido, sin embargo, que la cuantía media de las nuevas altas en las pensiones de jubilación creciera a un ritmo superior a la renta media de los hogares (5,3% frente a 4,5% de tasa media de crecimiento acumulativo entre 1995 y 2008).

En el caso de las pensiones de incapacidad permanente, a partir de la Ley 40/2007, cuando la incapacidad para el trabajo derive de una enfermedad común, el importe de la pensión se calculará en función del tiempo cotizado hasta el momento de la declaración de la incapacidad. Anteriormente no se computaba el tiempo de cotización en los casos de enfermedad profesional o accidente de trabajo.

Por lo que se refiere a la acreditación del período de carencia (período de cotización exigido para tener derecho a la pensión), a partir de la Ley 40/2007, y también escalonadamente, se computarán únicamente los días efectivos de cotización y no los correspondientes a las pagas extraordinarias, pues la conversión de las pagas extraordinarias en "días cuota" hacía que el período de cotización efectiva se redujera, según las circunstancias, de 15 a 13 años. Por otra parte, con el fin de evitar que la incapacidad permanente se convierta en una vía de acceso a la protección para quienes tienen períodos de cotización muy reducidos, se han endurecido los criterios de cálculo de la cuantía de la pensión.

3.4 Incentivación del retraso de la edad de jubilación

Como subrayan los análisis de la OCDE sobre la evolución de los sistemas de pensiones, una de las medidas de las políticas económicas seguidas en los años setenta y ochenta del pasado siglo fue adelantar la edad de jubilación para facilitar la reconversión industrial y la salida de la crisis económica[7]. Como se ha señalado ya, una de las líneas de reforma de los

[7] OCDE (2009).

sistemas de pensiones desde los años noventa ha sido precisamente reducir los incentivos a la jubilación anticipada, acercar la edad real de jubilación a la edad legal, ampliar en algunos casos ésta hasta los 67 años y fomentar la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación. Todo ello con la intención de reducir el volumen del gasto en pensiones y su ritmo de crecimiento. Ésta también es una, si no la principal, de las propuestas defendidas por la Unión Europea.

En consonancia con estas tendencias, y dada la prolongación sistemática de la vida, el Pacto de Toledo también recomendó el acercamiento de la edad real a la edad legal de jubilación. A partir de la Ley 24/1997 se penaliza con un coeficiente reductor del 8% cada año adelantado en la edad de jubilación, aunque se reduce al 7% cuando el cese no es voluntario y se acreditan 40 o más años de cotización. En 2002, como consecuencia de un pacto social firmado en 2001, disminuye este coeficiente en caso de cese no voluntario también para las carreras laborales con más de 30 años cotizados: pasa a un 7,5% entre 31 y 34 años cotizados; a un 7% entre 35 y 37; a un 6,5% entre 38 y 39; y a un 6% con 40 o más.

La elevación de los costes de la jubilación anticipada no ha sido muy efectiva. Entre el 40% y el 50% de todas las nuevas jubilaciones son anticipadas, alcanzando las que se producen con menos de 60 años entre el 9,3% y el 17,5% a lo largo de los últimos años (tabla 3). De hecho, a una proporción apreciable de estas jubilaciones anticipadas no se les aplica el coeficiente reductor al ser reconocidas en el marco de un acuerdo de jubilación parcial. En este sentido, la jubilación parcial ha crecido considerablemente a partir de 2002, al permitirse compatibilizar un trabajo remunerado a tiempo parcial y la percepción de una pensión parcial de jubilación desde los 60 años. A partir de 2008 (Ley 40/2007), sin embargo, se han endurecido las condiciones de acceso a la misma: no se permite la jubilación parcial a los trabajadores a tiempo parcial; la edad mínima se eleva a 61 años; se establece una antigüedad mínima en la empresa de seis años; se exige un contrato de relevo por parte de la empresa y se eleva de 15 a 30 años el período de cotización exigido.

Al tiempo que se flexibiliza la edad de jubilación al posibilitar la jubilación parcial, se introducen incentivos para la prolongación voluntaria de la vida laboral después de los 65 años. Así, a partir de 2002, si la jubilación se produce después de los 65 años y con 35 años cotizados, al porcentaje aplicable a la base reguladora para la obtención de la pensión de jubilación se le sumará un 2% por cada año completo por encima de los 65, reduciéndose en 2007 el período mínimo de cotización exigido a 15 años para ver incrementada la pensión en dicho importe. Este porcentaje será del 3% cuando el trabajador acredite al menos 40 años de cotización al cumplir 65 años. Si la pensión resultante de prolongar la vida laboral fuese superior a la pensión máxima, se reconoce un complemento adicio-

Tabla 3 – Evolución de las altas de jubilación del total del sistema (excluido SOVI) por edad de jubilación. Valor absoluto y porcentaje. 2003-2008

	2003		2005		2007		2008 (*)	
	Absoluto	**%**	**Absoluto**	**%**	**Absoluto**	**%**	**Absoluto**	**%**
Jubilación anticipada	76.292	43,8	89.667	42,0	96.040	44,8	65.921	42,3
Con coeficiente reductor	57.228	32,9	57.609	27,0	55.643	26,0	37.492	24,1
De 60 y menos años	30.504	17,5	27.727	13,0	21.922	10,2	14.510	9,3
De 61 años	6.419	3,7	8.145	3,8	8.620	4,0	6.001	3,9
De 62 años	7.226	4,2	8.058	3,8	8.544	4,0	5.626	3,6
De 63 años	8.171	4,7	7.190	3,4	8.469	4,0	5.825	3,7
De 64 años	4.908	2,8	6.489	3,0	8.088	3,8	5.530	3,6
Sin coeficiente reductor	3.398	2,0	4.943	2,3	4.851	2,3	3.170	2,0
Especial a los 64 años	4.799	2,8	6.187	2,9	6.564	3,1	4.075	2,6
Parcial	10.867	6,2	20.928	9,8	28.982	13,5	21.184	13,6
De 65 y más años	97.788	56,2	123.839	58,0	118.183	55,2	89.780	57,7
Total jubilaciones	**174.080**	**100**	**213.506**	**100**	**214.223**	**100**	**155.701**	**100**

(*) Datos hasta julio.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, *Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo. Volumen I*, en www.imsersomayores.csic.es

nal para que no se anule el efecto incentivador que se persigue. Por otro lado, los trabajadores mayores de 65 años quedan también exonerados del pago de cotizaciones sociales por contingencias comunes cuando acrediten 35 años cotizados.

Globalmente, no obstante, la edad media de jubilación ha crecido. Si en 2005 estaba en los 62,87 en el Régimen General, en 2009 ha ascendido a los 63,27 años; en el conjunto del sistema ha pasado de 63,27 a 63,74.

3.5 Fortalecimiento del principio de solidaridad

Como en toda reforma del sistema de protección social, al tiempo que se endurecen las condiciones de acceso o las cuantías de las prestaciones en determinas circunstancias, se introducen medidas cuyo objetivo es proteger mejor a los colectivos socialmente más débiles. Se trata de una estrategia para lograr mayor legitimidad social para las reformas "racionalizadoras" que tratan de frenar el ritmo de crecimiento de los gastos y facilitar que se alcancen acuerdos sociales amplios.

El Pacto de Toledo incluye también una serie de propuestas destinadas a reforzar el principio de solidaridad social que define a la Seguridad Social. Las recomendaciones realizadas se centran, por un lado, en garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de todas las pensiones a través de su revalorización automática con arreglo a la inflación prevista. Por

otro, se recomienda la mejora de las pensiones de supervivencia, modificando las condiciones de percepción de las pensiones de orfandad e incrementando las pensiones de viudedad a quienes tienen menores ingresos. La renovación del Pacto de Toledo en 2003 abunda en la misma dirección al considerar necesaria una reformulación legal de las prestaciones de supervivencia, con un doble objetivo: lograr una cobertura efectiva de las necesidades familiares que se producen como consecuencia del fallecimiento del asegurado y conseguir una mejora sustancial de las prestaciones de viudedad de las personas que no disponen de otros recursos, especialmente en el caso de los mayores de 65 años.

A partir de 1997 se introduce la obligación de revalorizar con arreglo a la inflación prevista todas las pensiones, y no sólo las causadas a partir de la reforma de 1985, como venía sucediendo hasta entonces. Se acaba así con una prolongada práctica de revalorización selectiva de las pensiones, aumentando las más bajas por encima de la inflación y las más altas por debajo, con el consiguiente efecto de diluir el carácter contributivo del sistema. La revalorización con arreglo a la inflación prevista supone que aquélla se produce antes de que aumenten los precios. Para los casos en los que el aumento real sea mayor que el previsto se establece la obligación de pagar un complemento compensatorio. Pero, si la inflación prevista resulta ser menor que la real, no se reduce la cuantía de la pensión, sino que se prevé que la diferencia sea absorbida en ejercicios posteriores.

El reforzamiento de la solidaridad en caso de orfandad se ha conseguido, sobre todo, aumentando el límite de edad hasta el que se tiene derecho a la correspondiente pensión. Así, a partir de 1997 se amplió desde los 18 hasta los 21 años, siempre que el beneficiario no realizara un trabajo remunerado por cuenta ajena o propia, o a los 23 años si habían fallecido ambos padres. En 2002 se incrementó en un año más (22 y 24 años, respectivamente). Y desde 2008 la orfandad se extiende también hasta los 24 años para los supuestos de existencia de discapacidad igual o superior al 33%. Por otra parte, ese mismo año se elevó hasta el 100% del salario mínimo interprofesional la posibilidad de compatibilizar la pensión de orfandad con la percepción de ingresos por trabajo remunerado.

Por lo que se refiere a la prestación por viudedad, en 1997 se incrementó la pensión mínima de las personas viudas menores de 60 años para equipararla a la de las personas viudas de 60 a 64 años, siempre que existan cargas familiares o ingresos económicos insuficientes. Desde 2002 se permite compatibilizar la percepción de la pensión de viudedad con un nuevo matrimonio, siempre que se trate de pensionistas mayores de 61 años o menores incapacitados cuyas pensiones de viudedad sean su principal o única fuente de ingresos y cuando las rentas conjuntas del matrimonio no superen el doble del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) en

cómputo anual. En 2003, se aumentó el porcentaje aplicable a la base reguladora para obtener el importe de la pensión desde el 48% al 52%, y al 70% bajo condiciones de necesidad (hijos a cargo y reducidos ingresos si la pensión de viudedad es la principal fuente de ingresos del hogar), con efectos retroactivos para quienes enviudaron antes de ese año.

Las mayores modificaciones en la regulación de la pensión de viudedad se producen con la Ley 40/2007, que adapta estas prestaciones a las nuevas realidades familiares. Se prevén pensiones de viudedad en los casos de convivencia no matrimonial, siempre que se reúnan los requisitos necesarios para tener derecho a una pensión, se acredite un mínimo de dos o cinco años de convivencia continuada (según la modalidad de acreditación de la convivencia continuada) y sujeto a un umbral de ingresos determinado (variable en función de la existencia o no de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad). Las pensiones de viudedad también se condicionan a una duración mínima del matrimonio siempre que la muerte del causahabiente se produzca por enfermedad común (un año o dos de convivencia continuada si existe unión de hecho previa al matrimonio). Para los casos en los que no se cumple esta condición se prevé una prestación de viudedad temporal durante dos años.

Por otra parte, en los casos de separación o divorcio se tendrá derecho a una pensión de viudedad si el causahabiente hubiese tenido la obligación de pasar una paga alimentaria al ex cónyuge. Cuando existiera concurrencia de beneficiarios con derecho a pensión, se garantiza el 40% de la base reguladora a favor del cónyuge sobreviviente o pareja (cuando se demuestre convivencia continuada), siempre que reúna las condiciones para ser beneficiario de la pensión.

3.6 Sistema complementario de previsión social

Una de las líneas de reforma de los sistemas de pensiones en los países de la OCDE durante las últimas décadas, incluidos los países que tienen un Estado de bienestar desarrollado, ha sido el impulso y la promoción de sistemas complementarios de pensiones de gestión privada y voluntarios. Se busca incentivar el ahorro a largo plazo de forma que en la jubilación se disponga de distintas fuentes de rentas. Esto facilitaría la aceptación social de reformas en los sistemas públicos de pensiones para reducir el importe de la pensión percibida, al amortiguar el impacto de las medidas reductoras en la renta disponible final de los mayores.

En consonancia con estas tendencias, el Pacto de Toledo también aboga por la complementación, con carácter voluntario, del sistema público de la Seguridad Social a través de sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social,

que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que otorga la Seguridad Social. Estos sistemas se conciben como complementarios, no sustitutivos ni debilitadores de las pensiones públicas. En este sentido, se recomienda proceder a su ordenación y potenciación, actualizando y mejorando los incentivos fiscales, particularmente de los sistemas colectivos.

La renovación del Pacto de Toledo en 2003, aunque reconocía el importante avance que se había producido en este ámbito, constataba el limitado alcance logrado y la necesidad de seguir promoviendo dicho sistema complementario: acercando los planes de previsión empresarial y laboral y los planes de pensiones y seguros individuales; modificando los incentivos fiscales y las condiciones de acceso al capital acumulado; facilitando y primando la extensión e incorporación a planes de pensiones de empleo y seguros colectivos del mayor número de trabajadores que permita una amplia cobertura de los sistemas de previsión complementarios sobre el conjunto de la población activa.

A pesar de las medidas acometidas, el número de beneficiarios de los distintos instrumentos que componen este sistema complementario es muy limitado. El número de beneficiarios ha crecido a un ritmo anual medio del 11,1% en el período 2003-2008, en este último año sólo cubría a 356.329 personas (tabla 4). Por otra parte, el patrimonio ahorrado en dicho período ha pasado del 7,3% al 8,4% del PIB en 2007, si bien en 2008 disminuyó nuevamente a niveles de 2003. La crisis financiera ha tenido como consecuencia, además de una sustancial pérdida de valor de los fondos y planes que invertían en renta variable (el 35% de las inversiones), una pérdida de confianza en este mecanismo de ahorro. Esta circunstancia, unida a la profunda crisis económica general, con el consiguiente aumento del desem-

Tabla 4 – Evolución de los fondos y planes de pensiones. 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% variación media anual
Número de fondos	1.054	1.163	1.255	1.340	1.353	1.374	5,5
Número de planes	2.948	3.120	3.216	3.289	2.969	3.019	0,5
Número de cuentas de partícipes	7.185.021	8.302.738	9.147.119	9.794.093	10.396.654	10.915.647	8,7
Beneficiarios	210.307	159.072	312.304	310.348	328.804	356.329	11,1
Cuenta de posición	56.471	63.142	73.495	81.735	87.047	79.058	7,0
% Patrimonio fondos/PIB	7,3	7,6	8,2	8,4	8,4	7,3	0,0
Aportaciones (en millones de euros)	6.486	6.878	7.568	8.096	7.097	6.094	–1,2
Prestaciones (en millones de euros)	1.833	2.055	2.559	3.300	3.245	3.805	15,7

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *Planes y fondos de pensiones. Informe estadístico*, varios años.

pleo y la incertidumbre sobre el futuro, ha hecho que las aportaciones en 2008 cayeran un 24,7% respecto a 2006. En conjunto, y según la explotación de los microdatos de la *Encuesta de condiciones de vida 2007* del INE, sólo un 13% de los adultos menores de 65 años hacían contribuciones a planes privados de pensiones y el 0,7% de los mayores de 65 años percibían rentas derivadas de este tipo de planes.

4. Crisis económica y perspectivas de futuro de las pensiones

La profunda crisis económica iniciada en 2007 ha generado una enorme caída en el empleo y en la actividad económica. Esta situación se ha traducido en una disminución de los ingresos públicos y en un aumento del gasto, sobre todo como consecuencia de la política de estimulación fiscal, del incremento del gasto social así como por las ayudas al sistema financiero. La consecuencia ha sido la aparición de un elevado déficit público, muy por encima de las obligaciones establecidas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento exigido por la introducción del euro y cifrado en un máximo del 3% del PIB. Concretamente, en 2009, el déficit público ha alcanzado ni más ni menos que el 11,4% del PIB. Conforme al calendario aprobado por el Consejo de Ministros de Finanzas de la Unión Europea en noviembre de 2009, a partir de 2013 el déficit no debería superar el 3%.

Una de las consecuencias del déficit público ha sido el aumento sustancial del endeudamiento público y de los gastos asociados a su gestión. Éste podría alcanzar hasta el 60% del PIB en 2010 y valores superiores en los siguientes años como consecuencia de la continuidad prevista en el desequilibrio de las cuentas públicas, con lo que se superarían también los límites macroeconómicos establecidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En marcado contraste, la situación financiera de la Seguridad Social presenta una imagen muy diferente, a pesar de la caída de los ingresos consecuencia del masivo desempleo y el aumento de los gastos. Según la liquidación provisional del presupuesto en diciembre de 2009, los ingresos han descendido durante 2009 (un 1,19%), y los gastos han disminuido sustancialmente (3,37%), por lo que el saldo sigue siendo positivo, con un superávit de 5.703,6 millones de euros.

Las previsiones sobre la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social, que en cumplimiento de los acuerdos adoptados en el Pacto de Toledo tienen que realizarse periódicamente y que se hicieron públicas a finales de 2008, muestran que las reformas no son urgentes, pero sí necesarias a medio plazo.

4.1 Informe del Ministerio de Trabajo e Inmigración sobre la Estrategia Nacional de Pensiones 2008

Los pronósticos públicos parten de las proyecciones demográficas de la población general elaboradas por Eurostat y de las hipótesis macroeconómicas del escenario facilitado por el Ministerio de Economía y Hacienda en el contexto de los Presupuestos Generales del Estado, coincidentes con las realizadas por el subgrupo de envejecimiento del Comité de Política Económica de la Unión Europea. Estas hipótesis macroeconómicas se han adaptado en el período 2008-2011 a las variables nacionales que se derivan, por un lado, de las cifras correspondientes a la previsión de liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social para 2008 y al Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 2009, y, por otro, del escenario macroeconómico del objetivo de estabilidad presupuestaria 2009-2011.

Según los resultados de esta proyección, los ingresos de la Seguridad Social dejarían de ser mayores que los gastos a partir de 2024 (tabla 5). La brecha se ensancharía cada vez más con el paso de los años, puesto que a partir de esa fecha se supone que el empleo no variará y, por tanto, no lo harán los ingresos, mientras que los gastos aumentarán como consecuencia del envejecimiento creciente de la población. Si el fondo de reserva acumulado hasta ese momento se destinara a los fines para los que fue creado y se utilizara, por tanto, para saldar el déficit, el sistema de pensiones continuaría en equilibrio financiero hasta 2029.

Los resultados de estas proyecciones son más favorables que los que se hicieron en 2000 y en 2005. La aparición de déficit en las cuentas de la Seguridad Social se retrasa nueve años: desde 2015, primer año deficitario en la estimación de 2005, hasta 2024 en la realizada en 2009. Esta mejora en las estimaciones sobre la viabilidad financiera del sistema de pensiones se debe sobre todo a la muy positiva evolución del empleo producida en-

Tabla 5 – Proyección de ingresos y gastos del Sistema de la Seguridad Social. En porcentaje sobre el PIB. 2007-2025

	2007	2010	2015	2020	2025
Gastos	**8,9**	**9,8**	**9,9**	**10**	**10,6**
Pensiones	7,6	8,3	8,5	8,6	9,3
Resto de gastos	1,3	1,1	1,4	1,4	1,3
Ingresos	**10,3**	**10,3**	**10,5**	**10,4**	**10,3**
Cuotas	9,9	9,9	9,8	9,7	9,7
Resto de ingresos	0,5	0,5	0,7	0,7	0,6
Superávit/Déficit del ejercicio	**1,4**	**0,6**	**0,6**	**0,4**	**–0,3**
Superávit/Déficit con aplicación del Fondo de Reserva	**0,8**	**0,5**	**0,6**	**0,3**	**–0,3**
Volumen del Fondo de Reserva (al final de cada ejercicio)	**4,4**	**5,8**	**6,8**	**7,2**	**5,5**

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (2008): *Estrategia nacional de pensiones*, en www.mtin.es

tre 2004 y 2007, que fue mayor que los supuestos establecidos para calcular los ingresos en 2005 y que ha llevado también a revisar al alza las previsiones sobre la evolución del empleo a partir de 2010. El resultado lógico de esta revisión al alza de la evolución del empleo es una proyección de ingresos sensiblemente más elevada. Si la estimación se hiciera teniendo en cuenta los efectos de la crisis económica sobre el empleo, los ingresos serían mucho menores, por lo que la aparición del déficit se adelantaría.

La previsión de la evolución del gasto en pensiones, por el contrario, ha sido más negativa que en años anteriores, ya que crecerá a un ritmo mayor, a pesar de que la nueva proyección incluye, supuestamente, los efectos de la reforma de 2007 (Ley 40/2007). Si en la proyección de 2005 se calculaba que el gasto en pensiones entre 2005 y 2020 se situaría alrededor del 8% del PIB, en la de 2008 estaría en torno al 8,5%. A partir de 2020, en ambas proyecciones, comenzaría a dispararse el ritmo del gasto y a redistribuirse un volumen creciente de recursos a través de la Seguridad Social.

A pesar de que la situación financiera de la Seguridad Social no es deficitaria, cada vez más voces reclaman una reforma del sistema de pensiones en el contexto del saneamiento de las cuentas públicas y del ajuste del déficit público a los límites establecidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sobre el que descansa el euro. Desde distintas instancias, y particularmente desde el Banco de España, se ha insistido en la necesidad de una reforma estructural de mayor calado que la que se materializó en la Ley 40/2007 y las demás medidas que han desarrollado el Acuerdo Social de 2006. El planteamiento del Banco de España está en sintonía con las demandas de la Comisión Europea, que desde la creación del euro está obligada a vigilar la sostenibilidad de las cuentas públicas de los países integrantes de la moneda única. Por otra parte, desde el Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001, los gobiernos de los países de la Unión Europea acordaron un método abierto de coordinación de las políticas de pensiones en virtud del cual se establecieron orientaciones comunes y una evaluación periódica de los avances realizados para garantizar la adecuación y la sostenibilidad a largo plazo del modelo social europeo. En este marco se realizan las proyecciones mencionadas.

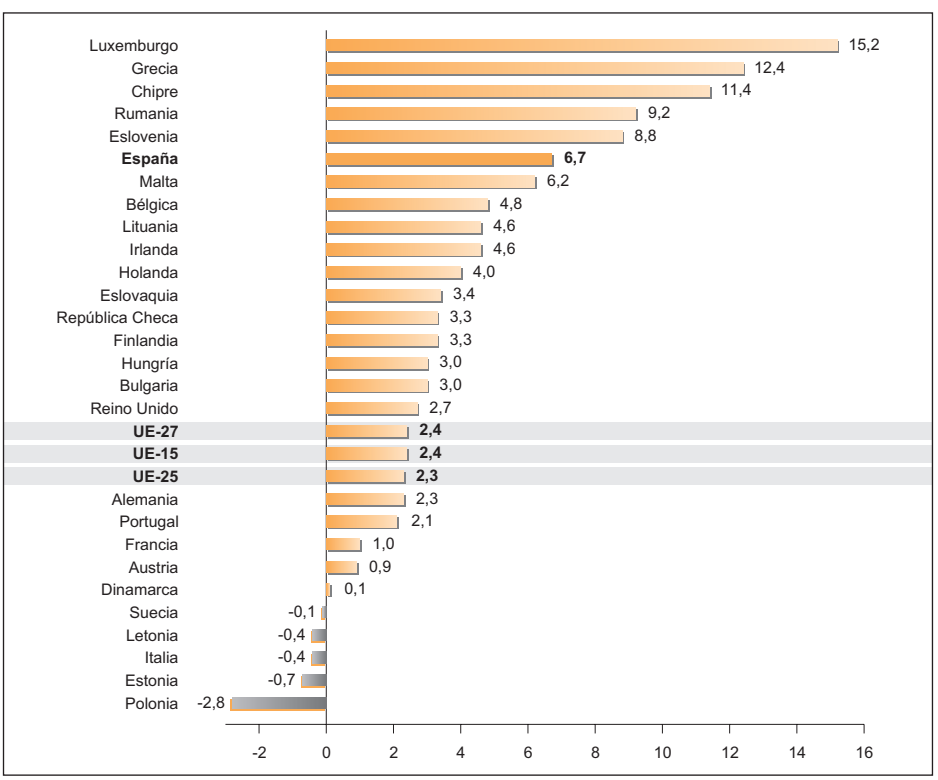
4.2 Informe de la Unión Europea sobre envejecimiento y evolución del gasto en pensiones

La posición de la Comisión Europea parte del hecho de que el envejecimiento es una realidad ineludible, por lo que es necesario acometer reformas estructurales para adaptarse a este proceso. Los costes de no adaptación amenazarían la capacidad de crecimiento económico y de satisfacción de las necesidades futuras, así como la solidaridad intergeneracional. En 2009, la Dirección General de Asuntos Económicos y Financie-

ros, en colaboración con la Comisión de Política Económica, publicó un informe en el que se recogen proyecciones hasta el año 2060 de cómo afectaría el envejecimiento de la población a distintos componentes del gasto público social, entre ellos a los gastos en pensiones.

Según estas proyecciones, el gasto público en pensiones en España crecería en 6,7 puntos porcentuales entre 2007 y 2060: pasaría del 8,4% al 15,1% del PIB. El gasto público total en materia social como consecuencia del envejecimiento de la población crecería aún más, 9 puntos en total, pues al incremento del gasto en pensiones hay que sumar los aumentos en el gasto sanitario (1,6 puntos), en el gasto público por cuidados de larga duración (0,9 puntos) y en educación (0,1 puntos), compensados sólo por la disminución del gasto en prestaciones por desempleo (–0,4 puntos). En conjunto, el informe de la Comisión Europea prevé un crecimiento del gasto público en materia social desde el 19,3% del PIB en 2007 hasta el 28,3% en 2060. Respecto a otros miembros de la Unión Europea, España se encuentra entre los países en los que se proyecta un mayor aumento del gasto público en pensiones (gráfico 1), muy por encima de la media comuni-

Gráfico 1 – Variación del gasto público estimado en pensiones en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 2007-2060



Fuente: Comisión Europea (2009): *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*. Luxemburgo.

taria (6,7 puntos porcentuales frente a 2,4 en la UE-27 y 2,8 en los países de la zona euro) y en contraste con los que tendrán una ligera disminución del gasto (Suecia, Letonia, Italia, Estonia y Polonia).

El crecimiento proyectado en el gasto en pensiones no será, sin embargo, uniforme y constante a lo largo del tiempo. En las dos primeras décadas, 2007-2020 y 2020-2030, el crecimiento será muy moderado: sólo aumentará 1,1 puntos porcentuales en la primera década y 1,3 durante la segunda. Las mayores subidas se esperan en las dos décadas siguientes, 2030-2040 y 2040-2050, con 2,4 y 2,3 puntos porcentuales, para disminuir en 0,3 en la década 2050-2060. En el conjunto de la Unión Europea, por el contrario, los mayores crecimientos proyectados se producirán antes, en la década 2020-2030.

Que el ritmo de crecimiento del gasto para las dos próximas décadas sea tan moderado indica que la urgencia para reformar las pensiones no es tan elevada y no deriva tanto de la dinámica del crecimiento del gasto y de la situación financiera de la Seguridad Social como del déficit en las cuentas públicas, consecuencia de la caída de los ingresos y del aumento del gasto público. No obstante, dado que los períodos transitorios deben ser amplios para diluir los costes de la reforma en el tiempo y hacerla socialmente más aceptable, tampoco se dispone de tanto tiempo, máxime si se tiene presente que los ingresos han disminuido como consecuencia de la crisis del empleo y que tardarán en recuperarse.

La proyección de la Unión Europea descompone también el crecimiento del gasto en los distintos factores que lo originan, distinguiendo entre los efectos derivados del envejecimiento, del grado de cobertura del sistema de pensiones, del nivel de empleo y de la intensidad protectora y un componente residual (tabla 6).

Como puede observarse, el crecimiento del gasto en pensiones en España procede exclusivamente del envejecimiento de la población, al igual que sucede también en prácticamente todos los países de la Unión Europea. Más aún, los demás componentes compensan parcialmente este aumento por una reducción del nivel de cobertura (como consecuencia de un proyectado acercamiento de la edad de jubilación real a la edad legal), por un incremento del empleo y por una disminución de la cuantía de las pensiones (producto de la maduración de las reformas acometidas).

El efecto derivado del envejecimiento de la población española será notablemente mayor que en la mayoría de los países, dos puntos porcentuales por encima de la media de la UE-27 (10,7 frente a 8,7). Esto se debe, más que al aumento de la esperanza de vida (que se supone bastante similar para la mayoría de los países), a que la natalidad crecerá muy poco durante el período proyectado (de 1,39 en 2007 hasta 1,56 en 2060). Este último supuesto parece excesivamente conservador a la luz de los últimos

Tabla 6 – Variación del gasto público en pensiones según causas. En porcentaje del PIB. 2007-2060

	Gasto en 2007	Tasa de dependencia (1)	Grado de cobertura (2)	Grado de empleo (3)	Intensidad protectora (4)	Factor residual (5)	Gasto en 2060
Alemania	10,4	7,9	–1,9	–0,8	–2,2	–0,6	12,8
Austria	12,8	9,9	–2,6	–0,5	–5,0	–1,0	13,6
Bélgica	10,0	7,4	–0,9	–0,5	–1,0	–0,3	14,7
Bulgaria	8,3	9,1	–3,0	–0,5	–1,8	–0,8	11,3
Chipre	6,3	10,8	1,6	–0,5	–0,3	–0,2	17,7
Dinamarca	9,1	6,5	–4,9	–0,1	–0,5	–0,7	9,2
Eslovaquia	6,8	11,7	–3,9	–0,6	–2,4	–1,4	10,2
Eslovenia	9,9	13,7	–3,5	–0,1	–0,7	–0,7	18,6
España	8,4	10,7	–0,9	–0,9	–1,7	–0,5	15,1
Estonia	5,6	4,6	–1,6	–0,2	–3,1	–0,4	4,9
Finlandia	10,0	8,7	–3,1	–0,6	–0,9	–0,7	13,4
Francia	13,0	8,4	–2,2	–0,5	–4,0	–0,7	14,0
Grecia	11,7	12,7	–0,4	–0,6	0,8	–0,1	24,1
Holanda	6,6	6,6	–1,5	–0,2	–0,6	–0,4	10,5
Hungría	10,9	11,3	–5,4	–0,7	–1,1	–1,0	13,8
Irlanda	4,0	5,9	–1,5	–0,2	0,7	–0,3	8,6
Italia	14,0	10,4	–3,2	–1,1	–5,5	–1,0	13,6
Letonia	5,4	5,7	–1,6	–0,2	–3,9	–0,4	5,1
Lituania	6,8	9,6	–2,4	0,0	–1,8	–0,8	11,4
Luxemburgo	8,7	8,4	5,2	0,0	1,2	0,3	23,9
Malta	7,2	11,3	–3,1	–0,7	–0,5	–0,8	13,4
Polonia	11,6	13,4	–6,3	–1,0	–7,1	–1,8	8,8
Portugal	11,4	9,8	–1,7	–0,6	–4,5	–0,9	13,4
Reino Unido	6,6	4,2	–1,4	–0,3	0,5	–0,3	9,3
República Checa	7,8	9,5	–3,5	–0,5	–1,2	–1,1	11,0
Rumania	6,6	13,6	–4,9	0,3	1,7	–1,5	15,8
Suecia	9,5	5,6	–0,4	–0,4	–4,3	–0,6	9,4
UE-10	**9,7**	**11,8**	**–4,9**	**–0,7**	**–3,9**	**–1,3**	**10,7**
UE-15	**10,2**	**7,7**	**–1,8**	**–0,6**	**–2,3**	**–0,6**	**12,6**
UE-25	**10,2**	**8,5**	**–2,4**	**–0,7**	**–2,5**	**–0,6**	**12,5**
UE-27	**10,1**	**8,7**	**–2,6**	**–0,7**	**–2,5**	**–0,6**	**12,5**

(1) La tasa de dependencia es el porcentaje de población de 65 y más años respecto a la población de 15 a 64 años. (2) El grado de cobertura es el número de pensionistas respecto a la población de 65 y más años. (3) El grado de empleo es la población de 15 a 64 años respecto a la población ocupada de 15 a 64 años. (4) La intensidad protectora es la pensión media dividida por el resultado de dividir el PIB por las horas trabajadas entre los 15 y los 71 años. (5) El factor residual es la población trabajadora de 15 a 64 años dividida por las horas trabajadas entre los 15 y los 71 años.

Fuente: Comisión Europea (2009): *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*. Luxemburgo.

datos de fecundidad facilitados por el INE: 1,46 hijos por mujer en 2008, con una tendencia creciente desde un mínimo de 1,16 en 1996. Aunque siempre resulta muy arriesgado hacer proyecciones sobre la evolución de la natalidad, tanto más cuanto mayor sea el horizonte temporal.

Aunque se supone que la inmigración continuará creciendo, siendo España uno de los países con mayor tasa, el rejuvenecimiento de la población que supondrá sólo servirá para limitar muy parcialmente el envejecimiento: el peso proyectado de la población de 65 y más años pasará del 16,7% en 2007 al 32,3% en 2060. Los efectos demográficos serán limitados en la próxima década (1,1 puntos porcentuales hasta 2020) y alcanzarán los valores más altos en las décadas de 2030 y 2040, donde la contribución al crecimiento del gasto en pensiones se situará entre 3 y 4 puntos porcentuales. Esta pauta temporal sufre un retraso de aproximadamente una década respecto a la media europea, debido fundamentalmente al rejuvenecimiento de la población española por la fuerte inmigración registrada en el pasado reciente.

Los efectos reductores del peso de las pensiones sobre la población mayor y de la disminución de la cuantía de la pensión (en términos relativos) son en España apreciablemente inferiores que en la media de los países de la Unión Europea: –0,9 puntos porcentuales frente a –2,6 en la UE-27 (aunque en la UE-15 sería de –1,8) en el primer caso y –1,7 puntos porcentuales frente a –2,5 (–2,3 en la UE-15) en el segundo. Esta circunstancia hace que el impacto del envejecimiento sobre el aumento del gasto en pensiones en relación al PIB se vea compensado en menor medida y el aumento sea superior.

Los mayores efectos compensadores de los cambios en las condiciones de acceso a las pensiones (fundamentalmente a través del retraso en la edad legal de jubilación y del endurecimiento de la jubilación anticipada) y en su intensidad (reduciendo la relación de sustitución respecto al salario y/o alargando el período de cotización) se producen en los países que han acometido reformas más radicales y donde la jubilación anticipada está más extendida. Por ejemplo, en Francia o Italia, donde la proporción de personas jubiladas anticipadamente es muy alta y donde se han implementado profundas reformas tendentes a reducir un gasto en pensiones ya muy elevado. También en Suecia, que ha privatizado el sistema complementario de pensiones, lo que implica una reducción sustancial del alcance de las pensiones públicas.

En general, el efecto reductor del gasto derivado de un aumento del empleo –que se añade a la prolongación de la permanencia en el mercado de trabajo consecuencia del retraso de la jubilación, recogida en el efecto de cobertura– es muy limitado en todos los países, pues se ha proyectado que sólo contribuirá a una disminución de 0,9 puntos porcentuales. Este resultado tan sorprendente se debe a los supuestos sobre el comporta-

miento del empleo, muy condicionado también por la evolución de la estructura de la población.

En España se estima un aumento de la tasa de actividad (5,7 puntos porcentuales en el período, del 71,6% en 2007 al 77,3% en 2060) y de la de empleo (6,9 puntos, del 65,6% al 72,5%). Este incremento se producirá casi exclusivamente entre las mujeres y no entre los jóvenes de 16 a 24 años, entre los que disminuirá, sino en el grupo de edad de 25 a 54 años y sobre todo en el de 55 a 64 años. En valores absolutos, el número total de empleados crecerá hasta 2020, para permanecer estable durante dicha década y disminuir a partir de la siguiente por la reducción de la población potencialmente activa.

La conclusión del informe es que hay una serie de países, entre ellos España (además de Grecia, Chipre, Luxemburgo, Malta, Rumania y Eslovenia), que han adoptado medidas de reforma de los sistemas públicos de pensiones insuficientes o tienen sistemas que están madurando y generan una escalada en el gasto. Cualquiera que sea el factor que impulsa este crecimiento, la Comisión considera que es urgente proceder a una modernización de los sistemas de pensiones con el objeto de frenar e invertir el incremento del gasto a largo plazo.

Aunque el informe no hace recomendaciones concretas sobre las medidas que tiene que tomar cada país, sí destaca los objetivos generales que deben orientar lo que consideran reformas modernizadoras. Dada la dependencia de la evolución del sistema de pensiones tanto de la dinámica económica como de la demográfica, se formulan, por un lado, objetivos muy generales para las políticas socioeconómicas y, por otro, objetivos más concretos en el ámbito de las pensiones.

Entre los objetivos generales que deben garantizar un crecimiento sostenido y sostenible a largo plazo (Estrategia de Lisboa) se incluyen los siguientes[8]:

— Promover la renovación demográfica en Europa mejorando las condiciones de las familias, fundamentalmente a través de la promoción de la conciliación de la vida personal y laboral, pero también mediante incentivos directos –protección social de las familias–, de forma que la tenencia de hijos sea más atractiva y genere menos "cargas".

— Fomentar el empleo en Europa con más puestos de trabajo y vidas laborales más largas y de mejor calidad.

— Aumentar la productividad y el dinamismo de la economía europea.

---

[8] COM (2009) 180 final.

— Acoger e integrar a los inmigrantes.

— Garantizar unas finanzas públicas sostenibles, que permitan una protección social adecuada y la equidad entre generaciones. Esto exige reformas en los sistemas de pensiones, de asistencia sanitaria, de cuidado de larga duración y de educación.

Y entre los objetivos específicos que se proponen para la reforma de los sistemas de pensiones se citan los siguientes:

— Proporcionar información relevante y accesible sobre la necesidad de diversificar las fuentes de ingresos en la jubilación. Los incentivos al ahorro pueden adoptar muchas formas, desde hacer obligatoria la cotización a sistemas complementarios privados hasta incentivar fiscalmente el ahorro a través de planes privados de pensiones.

— Acabar con las barreras que existen por el lado de la oferta de trabajo para permitir que las personas continúen trabajando a medida que se hacen mayores.

— Fomentar mecanismos de flexibilización que permitan que las personas puedan seguir trabajando más allá de la edad legal de jubilación y que esto se refleje positivamente en la pensión que perciban en el futuro.

— Introducir incentivos para que los empleados prolonguen su vida laboral y para que los empleadores retengan a los trabajadores de más edad.

— Permitir la jubilación parcial como una forma de combinar mayores ingresos para las personas mayores y la mejora de la oferta de trabajo en la economía, al tiempo que sirve también para hacer más atractiva la prolongación de la vida laboral.

4.3 Propuesta de reforma del Gobierno, 2010

En respuesta al horizonte que estamos comentando y dado que la Comisión de seguimiento del Pacto de Toledo tiene que emitir preceptivamente un informe en 2010 sobre la situación de la Seguridad Social, en enero de este año, el Gobierno hizo pública su propuesta de reforma de la Seguridad Social. Como en todas las propuestas de reforma, se trata, por un lado, de mejorar los ingresos y frenar el crecimiento del gasto, al tiempo que, por otro, se introducen mejoras que refuercen el principio de equidad y solidaridad del sistema, apostando por una mayor coherencia entre los distintos pilares de protección social.

En cuanto a los ingresos, entre las distintas propuestas cabe destacar la que se refiere a la conveniencia de mantener los tipos de cotización

actuales, puesto que en el pasado no se han demostrado incompatibles con la creación de empleo. Al tiempo, se recomienda introducir más transparencia en las cotizaciones que corresponden a las contingencias profesionales. En lo que se refiere a las bases de cotización, el Gobierno considera que la cotización de los autónomos debería acercarse a los rendimientos realmente obtenidos, particularmente en el caso de que dispongan de asalariados que cotizan por importes superiores a los de los propios autónomos. En relación con los colectivos asegurados, se propone facilitar el aseguramiento a las empleadas de hogar, incluir a los becarios de postgrado y promover la cotización de las mujeres de los trabajadores que colaboran en el negocio familiar con el fin de que construyan una carrera de aseguramiento propia que les dé derecho a una pensión propia.

Igualmente, se defiende, de una forma bastante ambigua, la paulatina desaparición de las mutualidades tanto públicas como privadas, de forma que los nuevos potenciales miembros pasarían a integrarse en el Régimen General de la Seguridad Social, manteniendo los derechos adquiridos de los mutualistas. Aunque una formulación tan explícita sólo se hace para los nuevos funcionarios de las comunidades autónomas, está implícito también para el resto de las mutualidades.

Por último, en lo que se refiere a la clarificación de las fuentes de financiación, las propuestas se centran fundamentalmente en cuestiones contables y de financiación de la asistencia sanitaria en caso de contingencias profesionales. Al tiempo, reinterpretando el acuerdo de 2006, sólo se asume la obligación de financiar íntegramente el complemento a mínimos de las pensiones cuando el nivel contributivo sea deficitario.

Las reformas de mayor calado y repercusión social han sido las propuestas para frenar el ritmo de crecimiento del gasto al hilo del envejecimiento de la población. Éste ha sido el caso de la propuesta de retraso en la edad legal de jubilación como principal instrumento para prolongar la vida laboral de las personas y reducir el período de dependencia de las prestaciones sociales. Se defiende la necesidad de modificar la edad de jubilación debido a la ganancia continuada en esperanza de vida en paralelo al aumento del número de mayores como consecuencia de la jubilación de los nacidos durante el *baby boom*. Así, se abre la posibilidad a una adaptación periódica de la edad de jubilación a la evolución futura de la esperanza de vida, de forma que el gasto crezca sólo por el aumento del número de mayores y no como consecuencia también de que vivan durante más tiempo. No obstante, la propuesta se ha concretado en el aumento desde los 65 años actuales hasta los 67 –como ha sucedido en otros países– de forma paulatina a partir de 2013 y sin definición del plazo en el que tendría lugar, aunque en su presentación pública se ha fijado en 2025. Esto implica un incremento anual de dos meses durante dicho período, aunque

permitiendo temporalmente la jubilación a los 65 años siempre que el beneficiario asuma los costes.

Por otro lado, partiendo de los avances realizados en la jubilación flexible, se plantean distintas medidas para frenar la jubilación anticipada. Entre otras, aumentar paulatinamente la edad mínima por encima de los actuales 52 años (barajándose la de 58 años), penalizar a las empresas con beneficios que hagan jubilaciones anticipadas o utilizar el recurso al despido pactado como fórmula para posibilitar dicho adelanto.

Respecto a los incentivos al retraso de la jubilación, no se propone ningún aumento, pero sí desvincular la realización de los productos de los sistemas complementarios de previsión social de la obligación de jubilarse.

Junto a la introducción de mecanismos para retrasar la edad real de jubilación, se plantea también la necesidad de modificar la fórmula de cálculo de la pensión y las condiciones de acceso a la misma. De una manera un tanto farragosa y ambigua, el documento del Gobierno no plantea ninguna fórmula ni criterios específicos, sino una serie de principios muy generales. Destaca la apuesta por incluir, a la hora de calcular la pensión, todos los años cotizados, cerrando la posibilidad de que sean los propios beneficiarios quienes elijan un número determinado de esos años que sean los más ventajosos para ellos. No se fija la forma de actualización de las prestaciones ni cómo solucionar las lagunas de aseguramiento derivadas de interrupciones en la carrera laboral. No obstante, se señala la necesidad, por un lado, de no penalizar a quienes son despedidos al final de su vida laboral y, por otro, de condicionar las pensiones a la evolución de los ingresos del sistema y de la riqueza del país.

Respecto a los demás tipos de pensiones, se defiende un mayor control en las pensiones de incapacidad, al tiempo que se sugiere que los perceptores de estas pensiones más jóvenes puedan compatibilizarlas de alguna manera con la posibilidad de trabajar. En relación con las pensiones de viudedad, la propuesta acredita una clara incomodidad e indefinición sobre cómo proceder a su reforma. Se critica, por un lado, que la determinación de su cuantía no se vea condicionada ni por la duración de la carrera de aseguramiento, ni por la edad, ni por la existencia de hijos comunes ni tampoco por la duración del matrimonio (al menos hasta 2008). Se sugiere sustituir la pensión vitalicia por una temporal o una indemnización de pago único. Pero, por otro lado, se reconoce la dependencia económica de muchas viudas para quienes constituye la única renta. En este sentido, esta solución se plantea sólo cuando la duración del matrimonio sea corta y no existan hijos comunes, algo que ya se introdujo en la Ley 40/2007. También se critica la plena compatibilidad con el trabajo, pero no se avanza ninguna medida concreta. La única propuesta más o menos clara en el ámbito de las pensiones de supervivencia se refiere a la pensión de orfandad, que debe ser independiente de las unidades familiares en que

haya participado el causahabiente, de la relación familiar entre los progenitores y del número de beneficiarios.

4.4 La postura sindical

Dado el horizonte financiero actual, los representantes sindicales consideran que la reforma del sistema de pensiones no es una necesidad urgente. Creen que, previamente al inicio de las conversaciones sobre esta materia, es necesario cumplir todos los acuerdos que se suscribieron en 2006 tras la renovación del Pacto de Toledo y que se materializaron fundamentalmente en la Ley 40/2007, que, sin embargo, no recoge todos los acuerdos logrados. En un comunicado conjunto emitido el 4 de diciembre de 2009, CC.OO. y UGT reclamaban al Gobierno que cumpliera con lo pactado, particularmente en los siguientes aspectos:

— Culminar el proceso de integración del Régimen Especial Agrario y el de Empleados del Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social, para mejorar la protección social de estos trabajadores.

— Determinar las categorías de trabajadores que desarrollen su actividad laboral en peores condiciones de trabajo y a los que se les reconoce el derecho a la reducción de la edad de jubilación sin penalización, cuando no se pueden modificar las condiciones de trabajo.

— Asumir la financiación integral de los complementos para mínimos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado dentro del plazo previsto (gradualmente hasta culminar en 2013).

En relación con el debate sobre la edad de jubilación, la postura sindical defiende que en lugar de retrasar la edad legal se debe optar por potenciar más la jubilación flexible, incentivando su retraso voluntario o penalizando su adelantamiento.

5. El nivel de vida de los mayores

Las condiciones de vida de las personas mayores han mejorado de forma apreciable. Lo han hecho a medida que el Estado de bienestar español ha ido madurando y las prestaciones han ido ganando en poder adquisitivo como consecuencia tanto de la actualización automática de las pensiones con arreglo a la inflación y de las pensiones mínimas por encima de ésta, como por la incorporación de pensionistas con prestaciones cada vez más elevadas al haber cotizado durante más tiempo y por un importe mayor. Además, los ingresos de una parte creciente de los hogares de las personas mayores han aumentado también por la jubilación de muje-

res trabajadoras con derecho a pensión, así como por la capitalización cada vez mayor de los hogares (ahorros, depósitos, fondos de pensiones, etc.).

5.1 La cuantía de las pensiones

La pensión media mensual de jubilación ha aumentado un 4,8% en media acumulativa anual entre 1995 y 2008, pasando de 444 a 815 euros mensuales (14 pagas), un porcentaje algo superior a la renta media de todos los hogares (4,5%). La cuantía de las pensiones nuevas (altas) ha crecido incluso más, alcanzando el 5,3%. Así, quienes se jubilaron en 2008 tenían como media una pensión mensual muy superior a la del conjunto de pensionistas (1.052 euros al mes), más si es hombre (1.239) que si es mujer (699). Por otra parte, la proporción de pensiones mínimas ha disminuido hasta alcanzar el 27% (25% de las pensiones de jubilación y 31% de las pensiones de viudedad). Este porcentaje sigue siendo muy alto, si bien entre las mujeres es mucho más frecuente que entre los hombres (33% frente a 21%) y entre las pensiones nuevas es mucho menor (20%). Esto trasluce una paulatina maduración hacia un sistema netamente contributivo.

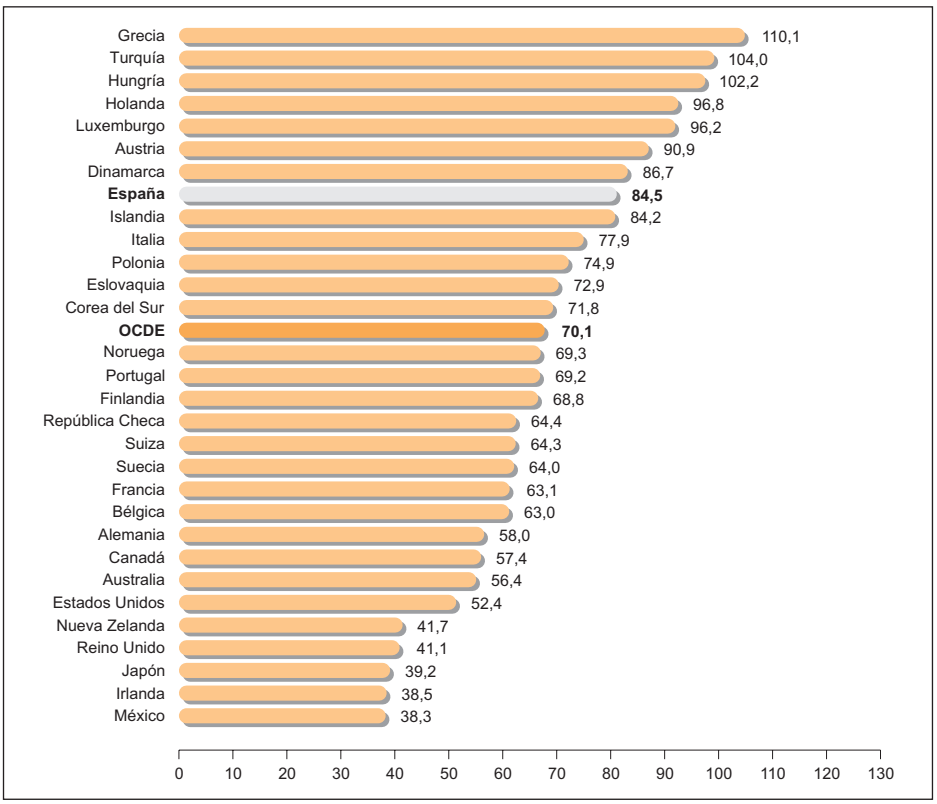
Con todo, una pensión media de jubilación de 815 euros mensuales (950 si se prorratean las pagas extraordinarias) es una cantidad muy limitada para ser una media. Significa que hay una importante proporción de pensionistas que perciben una renta de jubilación por debajo de dicha cantidad: el 46% recibe una pensión mensual de 600 euros o menos (14 pagas), más mujeres (77%) que hombres (29%), y un 70% percibe una pensión de 1.000 euros o menos (89% de las mujeres y 60% de los hombres).

Para completar la imagen es preciso destacar que el 25% de las mujeres y el 4,3% de los hombres perciben más de una pensión (ambas de la Seguridad Social o una de la Seguridad Social y otra de otro sistema).

Si se compara con otros países, el sistema de pensiones español en su regulación actual es generoso. Según un estudio de la OCDE[9], la relación de sustitución de la pensión por el salario está por encima de la media de la OCDE. En efecto, el porcentaje que representa la pensión a la que se tendría derecho después de cotizar durante una vida laboral completa (esto es, la que da derecho al 100% de la base reguladora) con arreglo a la media de ingresos durante dicho período (actualizados respecto a la evolución de los salarios medios), y suponiendo unos ingresos iguales también al salario medio, sería en España del 81,2% en términos brutos o del 84,5% si se consideran salarios y pensiones netos de impuestos y cotizaciones so-

[9] OCDE (2007).

Gráfico 2 – Tasa de sustitución del salario medio neto de impuestos y cotizaciones sociales por la pensión tras una vida laboral completa en la OCDE. En porcentaje



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de OCDE (2007): *Pensions at a Glance. Public Policies across OECD Countries*. París.

ciales. En el conjunto de los países de la OCDE sería del 58,7% y del 70,1%, respectivamente (gráfico 2). Con arreglo a este criterio de cálculo, el sistema de pensiones en España, a mediados de la primera década del siglo XXI, sería más "generoso" que el de países como Reino Unido (41,1% en términos netos), Alemania (58%), Francia (63,1%) o Suecia (64%), con una relación de sustitución pensión-salario muy inferior.

Esta relación de sustitución de pensión por salario apenas es sensible al nivel de los salarios, salvo para los escalafones más altos de renta como consecuencia del tope máximo de pensión. De tal forma que lo que se denomina índice de "progresividad" (donde 0 representa un sistema puro de aseguramiento y 100 un sistema de garantía de una pensión básica uniforme para todos los mayores) es bajo al cifrarse en 19 frente a la media de la OCDE de 37 (aunque con un rango de variación que va de 0 en

Holanda a 100 en Nueva Zelanda e Irlanda), lo que refleja una gran contributividad del sistema español (y de la mayor parte de los sistemas europeos continentales).

A pesar de esta mayor generosidad derivada de la fórmula de cálculo de la pensión, la realidad de las carreras de aseguramiento, entre otras razones, hace que la proporción de pensiones bajas sea muy alta, ya que más de una de cada cuatro pensiones de jubilación es una "pensión mínima". Además, el nivel de renta de los pensionistas españoles es muy inferior al de los pensionistas de los países de la Unión Europea más desarrollados.

El grado de cobertura de la protección social a los mayores también ha mejorado sustancialmente hasta ser casi universal. Con la introducción de las pensiones no contributivas en 1990 y la mejora en el control de la afiliación, prácticamente la totalidad de los hogares formados por mayores recibe algún tipo de pensión de vejez, de carácter contributivo o no contributivo[10]. Además de las pensiones de vejez, los hogares de mayores reciben también prestaciones por desempleo (3,7%) u otro tipo de subsidios o prestaciones (6,6%). En conjunto, el 97,5% de los hogares recibe algún tipo de prestación social del Estado. Si se consideran todas las pensiones destinadas a personas mayores, el número medio de pensiones de vejez (contributivas y no contributivas) por hogar encabezado por una persona de 65 o más años se eleva a 1,3.

5.2 La renta disponible de los hogares

Pero la pensión de jubilación o, en su caso, de viudedad no es la única fuente de ingresos de los hogares de las personas mayores. Así, según la *Encuesta de condiciones de vida 2008* del INE, la renta media de los hogares de personas mayores en 2007 era de 1.517 euros mensuales (18.198 euros al año), una cantidad bastante superior al importe medio de la pensión de jubilación (tabla 7). No obstante, es apreciablemente menor que la media de todos los hogares (26.010 euros anuales o 2.168 euros mensuales), aunque ha aumentado más rápidamente que ésta durante la última década. Esta mejora relativa no se debe sólo al incremento de las prestaciones y a la mayor capacidad de ahorro; también tiene su origen en que a los mayores les ha afectado menos la crisis económica que a los hogares de las personas económicamente activas, porque no han sufrido el desempleo.

---

[10] En la *Encuesta de condiciones de vida* del INE, dentro de las prestaciones de vejez, están incluidas todo tipo de pensiones u otras prestaciones que se pagan a personas de 65 o más años (jubilación, viudedad, invalidez, a favor de familiares, etc.).

Tabla 7 – Evolución de la renta anual neta media por hogar, persona y unidad de consumo por grupo de edad de la persona de referencia. 1996-2008

	1996			2008		
	Por hogar	Por persona	Por unidad de consumo	Por hogar	Por persona	Por unidad de consumo
De 16 a 29 años	13.449	4.261	5.410	23.456	10.375	14.724
De 30 a 44 años	16.624	4.485	6.130	27.884	9.379	15.015
De 45 a 64 años	18.228	4.724	6.349	30.543	9.920	15.230
De 65 y más años	9.115	5.255	6.006	18.198	8.938	12.212
Total	**15.334**	**4.646**	**6.141**	**26.010**	**9.560**	**14.535**

Nota: Los datos de renta corresponden a los años 1995 y 2007.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Panel de hogares 1996*; e INE, *Encuesta de condiciones de vida 2008*, en www.ine.es

Así, la renta media disponible de los hogares de personas mayores ha pasado de suponer el 59% de la renta de todos los hogares en 1996 al 70% en 2008. En términos de crecimiento, mientras que la renta de los hogares de los mayores ha aumentado a un ritmo medio acumulativo del 5,9%, en el conjunto de los hogares lo ha hecho al 4,5%.

Ahora bien, al comparar la renta de los hogares es preciso tener en cuenta que no todos tienen el mismo tamaño. De hecho, los hogares encabezados por personas mayores son más pequeños que los demás, por lo que la renta disponible del hogar se reparte entre menos personas. Si se tiene en cuenta el número de personas en el hogar y su edad (mayores o menores de edad), la renta disponible por "unidad de consumo" (esto es, por persona tomando en consideración que hay economías de escala por vivir en un mismo hogar y compartir gastos), la renta disponible de los mayores en 2008 sería de 12.212 euros anuales, frente a 14.535 euros de media, un 84%. Es decir, en los últimos años, los ingresos de los hogares de las personas mayores han mejorado sustancialmente respecto a los demás, pero su renta disponible media por unidad de consumo es apreciablemente menor.

Ahora bien, a la hora de evaluar la capacidad adquisitiva de la renta es preciso tomar en consideración que los mayores son en su inmensa mayoría propietarios de su vivienda, no tienen deudas y disponen de ahorros. Así, el 87% de las personas mayores son dueños de su vivienda, a lo que hay que añadir un 6% que la disfruta en régimen de cesión gratuita, de forma que sólo un 4% tiene que pagar un alquiler a precio de mercado[11]. El 96% de los propietarios tienen totalmente pagada su vivienda principal, por lo que carecen de deudas por este concepto. Aunque la variedad de vi-

[11] Explotación propia de la *Encuesta de condiciones de vida 2007.*

viendas y su calidad es muy heterogénea, el grado de satisfacción con la misma es en general bueno, pues el 84% se declara muy o bastante satisfecho con su vivienda y sólo un 4% afirma estarlo poco o nada[12].

Esta elevada satisfacción no quiere decir necesariamente que las viviendas de los mayores cumplan con los estándares actuales de calidad aceptable, simplemente refleja que se sienten "a gusto en su casa". No obstante, hay otros indicadores más objetivos que evidencian que en general las viviendas de los mayores reúnen unas condiciones aceptables. El 99% tiene una vivienda con tres o más habitaciones y sólo el 8% se queja de falta de espacio. Por otra parte, están equipadas con las infraestructuras típicas de nuestra sociedad de consumo: baño o ducha (99,2%); inodoro con agua corriente en la vivienda (99,5%); teléfono fijo o móvil (96%); televisión en color (99%); o lavadora (98%). Y aunque sólo un 49% dispone de coche, únicamente un 4% no lo tiene por no poder permitírselo.

Sin embargo, un 20% de las viviendas en las que residen mayores tiene humedades o goteras, un 11% recibe luz natural insuficiente, un 22% están afectadas por ruidos, un 13% de contaminación o suciedad y un 17% de delincuencia, violencia o vandalismo en la zona. Esto no significa, sin embargo, que los mayores vivan en peores condiciones que el resto de la población, pues no existen diferencias en estos problemas en función de la edad del responsable de la vivienda, sino de la clase social de pertenencia[13].

Por otra parte, los mayores reciben servicios públicos, fundamentalmente sanitarios, y medicamentos, sin coste alguno y suelen tener que financiar a menos personas que las familias con hijos dependientes. Entonces, ¿son suficientes los ingresos de los que disponen para proporcionarles una vida digna? La respuesta a esta pregunta es compleja y cargada de valores. Si se pregunta a los mayores si están satisfechos con su situación económica –como hizo el CIS en 2006–, el porcentaje de satisfechos es más del doble que el de los insatisfechos (47% frente al 20%, con un tercio que se conforma con su situación). Pero esto no dice mucho acerca de su nivel de vida y de las carencias que puedan padecer, sino del grado de aceptación de sus condiciones de vida. Por otra parte, los ingresos medios tampoco resultan suficientemente ilustrativos de la capacidad económica de los grupos sociales.

Según la *Encuesta de condiciones de vida 2008*, los hogares de los mayores se sitúan mayoritariamente entre los que disponen de menores ingresos y también entre los que tienen mayor riesgo de pobreza. Uno de cada cuatro hogares sobrevive con menos de 750 euros mensuales y los

---

[12] CIS (2006): *Estudio 2.647: Condiciones de vida de las personas mayores*.

[13] Explotación propia de la *Encuesta de condiciones de vida 2007*.

que cuentan con más de 2.000 euros mensuales son en torno a uno de cada cinco. Poco más de la mitad ingresa más de 1.000 euros mensuales, sobre todo parejas sin hijos en el hogar o cuando conviven más de dos adultos, pues normalmente los hijos tienen ingresos propios. Los hogares de personas mayores que viven solas, sobre todo si son mujeres, pero también la mayoría de los hombres solos, son quienes tienen unos ingresos más bajos (el 68% y el 55%, respectivamente, disponían de 750 euros o menos al mes).

A pesar de estas marcadas diferencias en los ingresos, los hogares de los mayores no parecen tener más dificultades para afrontar los gastos ordinarios de la vida que los demás hogares, aunque sí para hacer frente a los extraordinarios. Esto significa que los mayores ajustan mejor su consumo a sus ingresos, pero también que muchos renuncian a consumos de ocio propios de la sociedad actual por no poder permitírselos. Así, según refiere la persona principal del hogar, para el 49% de los mayores los gastos asociados a la vivienda (comunidad, electricidad, agua, gas, etc.) suponen una pesada carga, una proporción que es igual a la de los demás hogares (47%), pero sólo un 1,7% manifiesta no haber pagado o haber tenido que retrasar el pago de estos recibos, una proporción inferior a la de los demás hogares (4,4%). El retraso o falta de pago en otras deudas también es menos frecuente entre los mayores que en los demás tipos de hogares. La proporción de quienes teniendo que pagar hipoteca o alquiler por la vivienda no lo han hecho sólo es reconocido por el 4,6%, frente al 6,4% de los demás hogares, y la de quienes habiendo hecho compras con pagos aplazados o que disponen de un préstamo distinto a la hipoteca de la vivienda principal se han retrasado en el pago se eleva al 5,6%, frente al 7,8%. Estos bajos porcentajes pueden proceder del hecho de que los mayores están menos dispuestos a reconocer impagos, pero también reflejan que tienen una mayor aversión a las deudas y un sentido más estricto[14] de la responsabilidad ética; por eso prefieren no consumir antes que endeudarse o no pagar. En cualquier caso, son muy pocos quienes no pueden hacer frente a los pagos.

Ahora bien, sólo un 55% de los hogares encabezados por mayores, frente a un 68% del resto de los hogares, puede permitirse pagar una semana de vacaciones fuera de casa, aunque prácticamente todos (97%) pueden financiar una comida que contenga carne o pescado (o equivalente en el caso de los vegetarianos) casi todos los días. Así mismo, casi todos pueden mantener la casa a una temperatura adecuada en invierno (88%), aunque hay una proporción apreciable, y mayor que en otros casos, que no puede hacerlo (11% frente a 7%). Algo más de uno de cada tres hogares de personas mayores (39%) tampoco puede hacer frente a gastos imprevistos, una cifra apreciablemente mayor que en los demás hogares (27%).

---

[14] Explotación propia de la *Encuesta de condiciones de vida 2007.*

Por tanto, la mayoría de los hogares de las personas mayores, a pesar de no disponer de elevados ingresos, logra mantener una vivienda en condiciones aceptables, puede hacer frente a los gastos ordinarios de la vida y puede financiar una alimentación variada propia de sociedades desarrolladas. No obstante, uno de cada cuatro (28%) tiene muchas o bastantes dificultades para llegar a fin de mes, una proporción importante, aunque no diferente del resto de los hogares. Muchos mayores, sin embargo, afirman estar privados de consumos propios de las sociedades de consumo desarrolladas, como las vacaciones fuera de casa, por no podérselos permitir económicamente. Pero casi la mitad de los que lo afirman (42%) dispone de rentas superiores a los 1.000 euros mensuales.

Si se compara con otros países europeos, la renta disponible de los mayores en España es menor que la media comunitaria. Dado el desigual nivel de renta existente entre los distintos países de la Unión Europea y el diferente tamaño de los hogares encabezados por personas mayores, Eurostat proporciona datos sobre la renta disponible de los mayores en cada país como porcentaje de la mediana de los ingresos de toda la población medido en términos de unidades de consumo. En los últimos años, en España dicho porcentaje oscila alrededor del 76% (decreciente en la fase expansiva, para invertir la tendencia con la recesión), en la UE-15 es un 82% y en la UE-25, un 84%. Según este indicador, la renta relativa de las personas mayores en España es similar a la de sus homónimos finlandeses, daneses, belgas o ingleses, pero apreciablemente inferior a la de los franceses (90%), alemanes (86%) o italianos (86%).

No obstante, en unidades monetarias, la capacidad de compra de unos y otros es muy diferente. Así, mientras en nuestro país una persona mayor dispone de 8.792 euros al año como media (en términos de unidades de consumo), sus equivalentes alemanes, franceses, finlandeses e ingleses disponen de 14.000 a 15.000 euros anuales; esto es, en torno a un 60% más. Aunque hay diferencias en el coste de la vida de un país a otro, incluso ajustando por el coste de la vida (esto es, en paridades de poder de compra), disponen de entre un 40% y un 50% más de renta[15]. Por tanto, el nivel de vida de los mayores en España es muy inferior al de sus iguales de los países más desarrollados de la Unión Europea.

La desigualdad en la distribución de la renta entre los mayores españoles, aún siendo alta, no es muy diferente de la que se registra en Reino Unido o Francia, y es menor que la que hay en Italia. Así, mientras en España el 20% de los mayores con mayor renta disponen de 4,3 veces más que el 20% de los más pobres, en Francia dicha proporción es 4 veces y en el Reino Unido 4,4, mientras en Italia representa el 5,6.

---

[15] IMSERSO (2009): *Las personas mayores en España. Datos estadísticos estatales y por comunidades autónomas. Informe 2008*, en http://www.imsersomayores.csic.es

5.3 La pobreza entre la población mayor

A pesar del aumento de la renta disponible entre las personas mayores, existe una elevada proporción de hogares con bajos ingresos, pues uno de cada cuatro (25,7%) dispone de menos de 750 euros al mes. La tasa de pobreza relativa (personas que disponen de unos ingresos menores del 60% de la mediana de ingresos por unidad de consumo) era del 27,6% en 2008 (tabla 8). Uno de cada cuatro mayores es "pobre" con arreglo a este criterio. Esto significa que los que viven solos disponen de menos de 646 euros al mes y quienes viven en pareja tienen menos de 969 euros.

Si se compara con otros grupos de edad, este colectivo reúne el mayor porcentaje de personas con ingresos por debajo de este umbral de la pobreza (seguido del 24% de los menores de 16 años). Los más afectados por esta insuficiencia de ingresos son sobre todo los que viven solos, en la inmensa mayoría mujeres viudas (44% frente al 29% de los que viven en pareja). Esta proporción tan alta de mayores pobres tiene su origen en el hecho de que los importes mínimos de las pensiones se encuentran por debajo de estos umbrales, pues para la jubilación sin cónyuge a cargo o de viudedad y mayores de 64 años se situaba en 619 euros mensuales (prorrateando las pagas extraordinarias) en 2008, inferior a los 646 euros del umbral de pobreza, y en 771 si hay cónyuge a cargo, menor a los 969 euros del umbral de pobreza en este caso. Por otra parte, la pensión media de jubilación del conjunto del sistema (950 euros mensuales prorrateando las pagas extraordinarias) se encuentra también por debajo del umbral cuando viven dos personas en el hogar.

Por tanto, la cuantía de muchas pensiones no proporciona a los mayores unos ingresos suficientes que les permitan vivir por encima del nivel de la pobreza. La política de pensiones mínimas muestra claramente sus limitaciones. A pesar de ello, como se ha señalado, la gran mayoría dispone de una vivienda en propiedad y en condiciones aceptables y puede financiar los gastos ordinarios de mantenimiento de su vivienda y los gastos básicos de la vida.

Tabla 8 – Evolución del riesgo de pobreza por grupos de edad. En porcentaje. 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Menos de 16 años	24,3	24,2	23,8	23,4	24,0
De 16 a 24 años	19,1	18,4	19,4	19,5	21,5
De 25 a 49 años	15,6	15,7	15,5	16,1	15,5
De 50 a 64 años	16,6	16,7	16,4	16,8	16,9
De 65 y más años	29,6	29,4	30,6	28,5	27,6
Total	**19,9**	**19,8**	**19,9**	**19,7**	**19,6**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de condiciones de vida 2008*, en www.ine.es

La proporción de hogares de personas mayores en riesgo de pobreza ha ido aumentando con la expansión económica hasta alcanzar un máximo del 30,6% en 2006, para disminuir con posterioridad tres puntos. Esta tendencia se ha registrado también en el conjunto de la Unión Europea. Refleja que los ingresos de este grupo están normalmente ajustados a la evolución de la inflación, pero no al ritmo de los salarios, que en fases expansivas suelen crecer en términos reales.

Si se compara con los demás países de la Unión Europea, y a pesar de la mayor importancia que tienen las pensiones en el gasto social español, la proporción de personas mayores por debajo del 60% de la mediana de ingresos de los hogares es muy superior: 28% frente a 21% en la UE-15 y 19% en la UE-25. Esta peor posición relativa se mantiene incluso si se considera no tanto el nivel de renta, sino las dificultades económicas, aunque en este caso la proporción de personas mayores con dificultades económicas es mucho menor y la comparación con otros países de la Unión Europea mejora. Así, según un estudio reciente que trata de medir el alcance de la exclusión social entre la población mayor[16], el porcentaje de mayores socialmente excluidos es significativo (alrededor del 9%) y superior al que existe en los países más desarrollados del norte y centro de la Unión Europea, pero menor que en los demás países mediterráneos o del este de esta organización. El citado estudio distingue cuatro dimensiones básicas de la exclusión social: exclusión material, de los derechos sociales, de la participación social y falta de integración normativa. Centra la atención fundamentalmente en las dos primeras y considera como mayores a la población de 55 años y más.

Para analizar el alcance de la exclusión material y de los derechos sociales entre los mayores se basan en los datos proporcionados por la *Encuesta de condiciones de vida 2005*. Para la construcción del indicador de exclusión material, este estudio no parte del nivel de renta de los hogares, sino de las dificultades económicas que tienen. Confirma, en buena medida, que el indicador de renta mide bastante bien la pobreza relativa en términos de dificultades económicas para cubrir las necesidades básicas. En concreto, este indicador se elabora a partir de las preguntas sobre retraso en el pago de deudas –hipotecas, alquileres, servicios del hogar (luz, etc.), préstamos o pagos aplazados– y si representan una carga importante para el hogar; las dificultades para pagar los recibos relacionados con la vivienda (luz, gas, etc.) y en general para llegar a fin de mes; si puede hacer frente a gastos extraordinarios; si el hogar puede permitirse bienes básicos (televisión en color, etc.); si puede mantener el hogar suficientemente caliente; si puede financiar la alimentación con carne y pescado con regularidad; y si puede hacer frente a los pagos de facturas médicas y dentales.

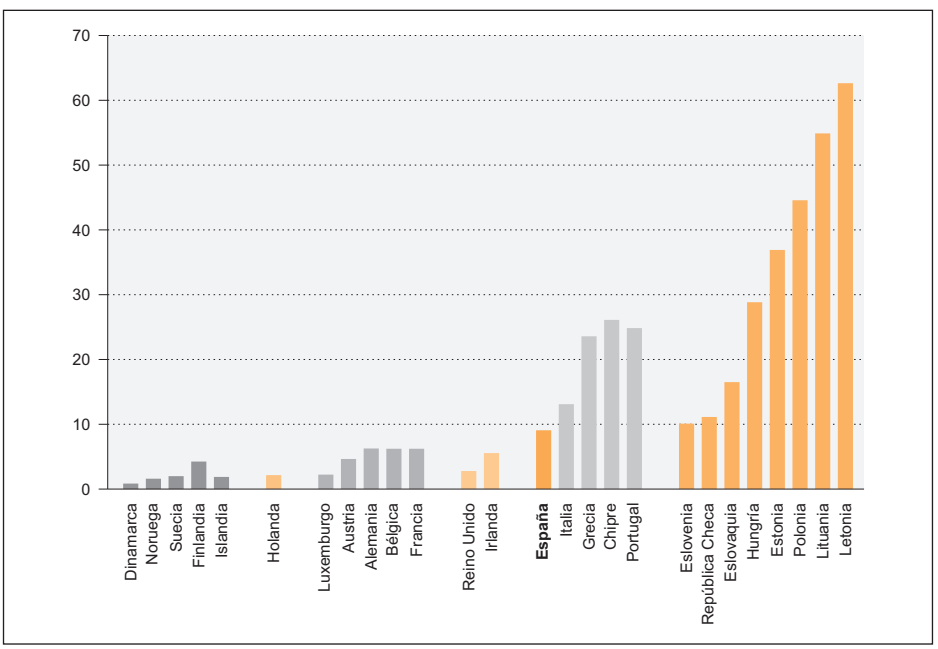
---

[16] Jehoel-Gijsbers, G. y Vrooman, C. (2008): *Social Exclusion of the Elderly. A Comparative Study of EU Member States*, ENEPRI Research Report, 57.

Si se consideran excluidos socialmente aquellos hogares que tienen un índice de dificultades materiales por encima de la media más una desviación típica, lo que significa que tienen problemas en seis o más dimensiones de las consideradas, casi el 10% de los hogares en España encabezados por mayores se encuentra en esta situación (gráfico 3), un porcentaje muy superior al de los países nórdicos y Reino Unido (menos del 5%) o de los países centroeuropeos e Irlanda (alrededor del 7%), pero por debajo de Italia (14%), Portugal (20%), Grecia (28%) y los países del este de Europa (salvo Eslovenia y República Checa, que presentan un porcentaje similar).

El acceso a los derechos sociales básicos de una vivienda digna y a prestaciones sanitarias está más extendido[17]. La proporción de personas mayores privadas de estos derechos es bastante menor. Pero si se compa-

Gráfico 3 – Mayores de 55 años que tienen dificultades materiales en la Unión Europea. En porcentaje. 2005



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Jehoel-Gijsbers, G. y Vrooman, C. (2008): *Social Exclusion of the Elderly. A Comparative Study of EU Member States*, ENEPRI Research Report, 57.

[17] El indicador de falta de acceso a los derechos básicos está construido a partir de las respuestas dadas a las características de la vivienda (si tiene problemas de humedades o goteras, si dispone de baño propio y agua corriente y si está adecuadamente iluminada), el entorno en el que se vive (ruidos, contaminación, inseguridad) y el acceso a servicios sanitarios médicos o dentales (no recibidos por falta de ingresos, listas de espera demasiado largas, dificultades de transporte, etc.). Están socialmente excluidos quienes presentan un valor del índice superior a la media más una desviación típica.

ra con el resto de los países de la Unión Europea, sigue la misma pauta que las privaciones materiales. Mientras el 7% de los mayores españoles no disfrutan de estos derechos, en los países nórdicos es menos de un 2% y alrededor del 5% en los países del centro de Europa y en los anglosajones, en Italia es un 12%, un 15% en Grecia y un 18% en Portugal. Si se combinan ambas dimensiones en un solo índice, las pautas seguirán siendo, lógicamente, las mismas y la proporción de exclusión social entre los mayores es casi idéntica a la de exclusión material, pues se solapan.

Las causas de esta exclusión social están relacionadas fundamentalmente con la falta de ingresos, pero también con el hecho de vivir solo, tener un bajo nivel educativo o con la falta de salud, pero no con el sexo ni con la edad. Es decir, la clase social de pertenencia, sobre todo, pero también las formas de convivencia y fundamentalmente la viudedad, son las que propician las carencias materiales en el acceso a los derechos sociales básicos. Por otra parte, esta aproximación confirma también las limitaciones de la política de pensiones mínimas para evitar la exclusión social.

6. El debate sobre la reforma de las pensiones de viudedad y las condiciones de vida de las personas viudas

Las pensiones de viudedad nacieron en España a mediados de la década de los años cincuenta del pasado siglo (en otros países, como Alemania, existían ya a comienzos de siglo) para compensar la pérdida de ingresos que comportaba la muerte del marido cuando éste estaba jubilado y la mujer había cumplido los 65 años y no podía ganarse su sustento con su trabajo. A partir de 1967 se extendió a todas las viudas de 40 o más años (o menores incapacitadas para trabajar) e hijos menores a cargo, siendo compatible con cualquier otra fuente de ingresos (trabajo o pensión). Y desde 1972 a todas las viudas cualesquiera que fuera su edad y la tenencia o no de hijos a cargo. A los hombres viudos sólo se les reconoció este derecho a partir de 1967 cuando estuvieran incapacitados para el trabajo y dependieran económicamente de su mujer.

La pensión de viudedad comenzó, por tanto, teniendo un carácter marcadamente asistencial para convertirse posteriormente en una renta de sustitución del salario del marido fallecido que protegía socialmente un modelo de familia con un reparto tradicional de roles en función del género (el modelo "ganapán" de familia), aunque no penalizaba el trabajo remunerado de la mujer (al ser la pensión de viudedad compatible con cualquier otra renta). Esta concepción de la pensión de viudedad era, por otra parte, común a todos los países con un modelo contributivo de Seguridad Social desarrollado.

En 1984, esta normativa se declaró inconstitucional por discriminar a los hombres, pues les imponía condiciones mucho más restrictivas que a las mujeres para tener derecho a una pensión de viudedad (incapacidad para el trabajo y dependencia económica). La adaptación de la legislación de la Seguridad Social en esta materia a la normativa constitucional no pasó por una asistencialización de las pensiones de viudedad (esto es, hacer depender las pensiones de un determinado nivel de ingresos de la unidad familiar resultante de la muerte de cualesquiera de los cónyuges), sino por exigir las mismas condiciones a los hombres que a las mujeres (esto es, fundamentalmente requisitos de cotización y alta o asimilación al alta y la existencia de vínculo matrimonial). Con ello, y al ser compatible la pensión de viudedad con cualesquiera otra renta, pasó a constituir, en realidad, un incentivo al trabajo remunerado de la mujer casada y un mecanismo de protección social del matrimonio.

De un tiempo a esta parte se ha empezado a cuestionar el sentido y funcionalidad de la pensión de viudedad. Partiendo del hecho de que las pensiones de viudedad se constituyeron sobre la base del modelo de familia tradicional, se ha puesto en tela de juicio, por un lado, la funcionalidad de las pensiones de viudedad al hilo de los profundos cambios familiares registrados en las últimas décadas, particularmente con la extensión de las uniones no matrimoniales, el divorcio o la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y la acumulación de derechos a una pensión propia (de invalidez o de jubilación). Por otro lado, también se ha cuestionado la sobreprotección que se deriva de la posibilidad de compatibilizar esta pensión con cualquier otra fuente de rentas, lo que no sucede con otras prestaciones periódicas de la Seguridad Social (desempleo, jubilación o invalidez). Se ha abogado por condicionar la cuantía de las pensiones al nivel de renta, esto es, por asistencializar la pensión de viudedad.

La adaptación al creciente fenómeno del divorcio se ha resuelto reconociendo el derecho a una pensión de viudedad cuando hay obligación de prestar alimentos y, en caso de concurrencia de beneficiarios por haber más de un matrimonio, con el reparto proporcional de la pensión entre los derechohabientes en función de la duración del matrimonio. Con relación a las uniones de hecho, la adaptación se ha producido –como se ha señalado ya– mediante el reconocimiento de pensiones de viudedad a la pareja conviviente supérstite, siempre que se cumplan ciertos requisitos de convivencia acreditada y condicionada a los ingresos (determinados en función de la presencia de cargas familiares); esto es, con una concepción de carácter asistencial.

La sobreprotección relativa derivada de la compatibilidad con cualquier tipo de renta, sin embargo, no ha sido modificada en ninguna de las ocasiones en las que se han introducido cambios en las condiciones de ac-

ceso o en la cuantía de estas prestaciones. No obstante, con la introducción de un tope máximo a los ingresos derivados de pensiones públicas, se han limitado los ingresos que se pueden obtener en el caso de concurrencia de pensiones de jubilación y viudedad. El Pacto de Toledo, así como su renovación en 2003, no ha abordado tampoco este problema. En lugar de plantear la necesidad de una creciente asistencialización de estas prestaciones, ha abundado en la necesidad de reforzar el principio de solidaridad con las personas viudas con menores ingresos. De hecho, dado que la incidencia de la viudedad tiene lugar a edades cada vez más avanzadas como consecuencia del aumento en la esperanza de vida, la mayoría de las personas viudas son mujeres muy mayores que han dedicado su vida laboral al trabajo no remunerado en el hogar y cuya única fuente de ingresos es la pensión de viudedad, siendo un colectivo económicamente muy vulnerable.

En efecto, según la explotación de los microdatos de la *Encuesta de condiciones de vida 2007* del INE (tabla 9), los hogares encabezados por personas viudas disponen de menos renta que los demás hogares, no sólo si se considera la renta disponible del hogar –un 63% de la media en 2006, lo que es lógico al tener estos hogares menos adultos–, sino también en términos relativos por unidad de consumo, aunque en este caso la diferencia es menor (87% de la media) y si se considera la renta imputada por el coste de la vivienda es aún menor (92%). Los hogares encabezados por viudos disponen de un nivel de renta más elevado que los encabezados por viudas, aunque por debajo de la media de todos los hogares (93% y 79%, respectivamente, en términos de unidades de consumo y sin tener en cuenta la renta imputada). Dado el menor nivel de renta, el riesgo de pobreza de los hogares encabezados por personas viudas es un 80% mayor que el del conjunto de todos hogares (36% frente a 20%) y superior también al de los encabezados por personas mayores no viudas (36% frente a 27%). Pero, son sobre todo las mujeres mayores que viven solas quienes tienen mayor riesgo de pobreza (49%).

Tabla 9 – Renta anual disponible del hogar, neta de impuestos y cotizaciones, según el estado civil de la persona responsable del hogar. 2007

	Renta anual disponible			Renta anual disponible más alquiler imputado		
	Por hogar	Por persona	Por unidad de consumo	Por hogar	Por persona	Por unidad de consumo
Casados	27.888	8.664	13.821	32.940	10.234	16.295
Separados/divorciados	19.504	9.083	12.613	23.917	11.138	15.302
Viudos	15.553	9.104	11.854	20.036	11.728	14.981
Solteros	19.652	10.360	13.742	24.087	12.699	16.668
Total	**24.525**	**8.916**	**13.613**	**29.367**	**10.676**	**16.198**

Nota: Los datos de renta corresponden al año 2006.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de condiciones de vida 2007.*

No obstante, si se incluye el alquiler imputado, los hogares encabezados por personas viudas son los que menor riesgo de pobreza presentan pues la proporción de hogares por debajo del 60% de la mediana de renta disminuye al 11% (frente al 14% de los demás hogares, medido en unidades de consumo), dado que la mayoría de estos hogares son de mujeres mayores que tienen pagada su vivienda. En este sentido, los datos de la mencionada encuesta del INE sugieren que muchas mujeres viudas no disponen de gran cantidad de dinero en efectivo para gastar (en términos relativos de unidad de consumo, 988 euros al mes como media), pero no hay que olvidar que son en la inmensa mayoría de los casos propietarias de sus viviendas y no tienen deudas, por lo que su situación relativa no es tan mala.

El grado de desigualdad de renta entre las personas viudas es apreciable. En 2006, un 41% disponía de menos de 750 euros mensuales para hacer frente a los gastos del hogar. Por ello, una elevada proporción de viudas tiene serias dificultades para hacer frente a los gastos de la vida. Así, si construimos un indicador de dificultades económicas similar al que se ha presentado en el anterior epígrafe, los hogares encabezados por mujeres viudas, pero no los encabezados por hombres viudos, presentan mayores dificultades económicas que los demás hogares, con excepción de los encabezados por mujeres separadas o divorciadas. El 29% de los hogares encabezados por viudas y un 39% de los encabezados por mujeres separadas o divorciadas tienen dificultades en cuatro o más dimensiones, frente al 19% del conjunto de todos los hogares. Más de una de cada cuatro tiene muchas o bastantes dificultades para llegar a fin de mes, para abonar los gastos de la vivienda (comunidad, luz, etc.), pagar por la atención sanitaria, pagar unas vacaciones, mantener la casa caliente en invierno o hacer frente a gastos imprevistos.

En España se ha tendido hacia la asistencialización al igualar la pensión mínima de jubilación sin esposa a cargo a la de viudedad para mayores de 65 años, haciendo depender el porcentaje aplicado a la base reguladora de los ingresos y cargas familiares y condicionando el reconocimiento de la pensión a la pareja no matrimonial a la existencia de dependencia. La tendencia general en los países de la UE-15 ha sido también hacia un endurecimiento de las condiciones en las que se reconocen estas prestaciones[18]. En Dinamarca, en el marco del sistema complementario de pensiones, mientras que para los matrimonios contraídos antes de 1992 se reconocen pensiones de viudedad, para los celebrados con posterioridad sólo

[18] Monticone, Ch., Ruzik, A. y Skiba, J. (2008): *Women's Pension Rights and Survivors' Benefits. A Comparative Analysis of EU Member States and Candidate Countries,* ENEPRI Research Report, 53.

se reconoce una compensación de pago único. En Reino Unido se ha reducido el importe de la pensión de viudedad en el sistema complementario del 100% al 50% de la pensión del cónyuge fallecido. En Alemania, para los matrimonios celebrados después de 2001, se ha disminuido el porcentaje aplicado del 60% al 55% en el caso de las pensiones que se pagan a los cónyuges que han enviudado con 45 o más años (límite de edad que se elevará hasta los 47 años a partir de 2011) y el período de percepción de las que se pagaban a quienes enviudaban con menos de dicha edad (25% de la pensión teórica de jubilación) se ha limitado a dos años, si bien estas pensiones se cualificarán en función de la presencia de hijos a cargo. La cuantía de las pensiones ha pasado también a estar condicionada por el nivel de ingresos, de forma que si sobrepasa un límite determinado en función de distintas circunstancias, entre las que se incluye la presencia de cargas familiares, la pensión reconocida se reduce.

Algunos países de la Unión Europea han introducido reformas que presentan rasgos asistencializadores y en muchos se ha limitado la posibilidad de combinar la pensión de viudedad con rentas derivadas del trabajo (Bélgica, Francia, Austria, Malta, Rumania y Finlandia, y en Eslovenia son incompatibles) o se han producido reducciones proporcionales de la pensión cuando las rentas del trabajo sobrepasan cierto límite (Alemania, Italia, Grecia y Luxemburgo)[19]. No obstante, a pesar del profundo cambio en los modelos de rol de género y en las pautas de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo registrados en el pasado reciente, no se debate la supresión de las pensiones de viudedad en ninguno de los países que basan el aseguramiento social en la técnica de los derechos derivados. Se introducen medidas para facilitar la incorporación y permanencia de las mujeres en el trabajo remunerado y con ello la constitución de carreras de aseguramiento propias que permitan el acceso a una pensión de jubilación. Así se promueve la conciliación de la vida familiar y laboral y se reconocen años cotizados cuando se producen interrupciones en la carrera laboral y de aseguramiento por cuidado de familiares dependientes. Pero no se cuestionan las pensiones de viudedad, sino que se limitan en función de los ingresos y cargas familiares del hogar.

La adaptación de los sistemas de pensiones al desafío del envejecimiento de la población no pasa en la actualidad por una profunda reforma de las pensiones de supervivencia, sino fundamentalmente por el alargamiento de la vida laboral y la diferenciación de fuentes de ingresos en la tercera edad.

---

[19] Comité de Protección Social de la Comisión Europea (2008): *Promoting longer working lives Through Pension Reforms - Second part: Early Exits from the labour market*. Luxemburgo.

7. Sobre la urgencia y características de la reforma de las pensiones

El ritmo de envejecimiento de la población española se ha moderado respecto a proyecciones pasadas, debido a la entrada masiva de inmigrantes, pero la jubilación de un número cada vez más elevado de personas es un hecho incontestable. A partir de 2015 se jubilarán las cohortes cada vez más numerosas nacidas a partir de 1950, esto es, los denominados hijos del *baby-boom*. Estas cohortes están formadas no sólo por hombres con largas carreras de aseguramiento, sino también por muchas mujeres que se han incorporado al trabajo remunerado y han generado el derecho a una pensión propia, a pesar de la posible interrupción temporal de la cotización por problemas de conciliación de vida familiar y laboral.

Aunque las últimas proyecciones han retrasado algo en el tiempo la aparición del déficit del sistema y muchas de las pensiones en vigor no son muy elevadas, es imprescindible acometer medidas de reforma cuya incidencia se evidenciará en el medio y largo plazo con el fin de evitar una crisis financiera del sistema en un futuro no tan lejano. En este sentido, aunque todavía hay superávit y, por tanto, margen temporal, la necesidad de introducir períodos largos de transición para que los costes sean menos lesivos hace imprescindible que la reforma, que afectará no a los actuales sino a los futuros pensionistas, se acometa bastante antes de que aparezca el déficit.

El Fondo de Reserva es sólo un "colchón" que permite paliar el déficit durante un corto período de tiempo (alrededor de cinco años). No constituye, por tanto, una solución, sino una tregua que permite ampliar el período transitorio de materialización de las reformas. Dada la actual coyuntura económica tan negativa y el contexto general de reformas económicas, parece que éste es el momento adecuado para acometer también la del sistema de pensiones. Se debe hacer, no obstante, por consenso, en el marco del Pacto de Toledo, pues éste ha demostrado ser un instrumento muy eficaz para sortear con éxito los importantes desafíos a los que ha tenido que hacer frente el sistema en el pasado reciente. A diferencia de la reforma de 1985, que desembocó en una huelga general, las reformas posteriores, al haber estado avaladas por un amplio consenso entre los principales actores políticos y sociales, no han generado apenas conflicto social y han permitido introducir medidas de profundo calado.

Toda reforma ha de actuar tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos. Se deben introducir mecanismos que frenen el ritmo de crecimiento del gasto, pero sujetos al principio de equidad y respeto a los derechos adquiridos, al tiempo que se refuerza la protección de los grupos sociales más débiles. En este contexto, no debe olvidarse que el nivel actual de gasto en pensiones en España es comparativamente moderado.

Aunque supone un 8,4% del PIB, es sustancialmente inferior a la media de la EU-15 (10,2%) y se sitúa muy por debajo de muchos de los países de la Unión Europea; además, financia el nivel de vida de aproximadamente el 17% de la población.

Los márgenes de actuación por el lado de los ingresos son limitados, aunque no inexistentes. Una de las cuestiones pendientes es la de la financiación de las denominadas "cargas indebidas", que constituyen ayudas sociales prestadas en el marco de la Seguridad Social y financiadas con cotizaciones, pero que en realidad son medidas de política social que deberían ser financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; esto es, por toda la población y no por los trabajadores. Dentro de éstas se encuentran los complementos a mínimos. El Gobierno se comprometió a asumir paulatinamente su financiación en el acuerdo firmado en 2006, pero ahora cuestiona los términos de dicho compromiso. Dado el elevado déficit público existente en la actualidad, parece difícil exigir este compromiso a corto plazo, máxime teniendo en cuenta el superávit en las cuentas de la Seguridad Social. Sin embargo, una vez recuperada la bonanza económica, este mecanismo de lucha contra la pobreza debería ser financiado mediante impuestos y no por cotizaciones sociales. Pero, además, una parte importante de las prestaciones familiares, particularmente aquellas que están sujetas a unos ingresos máximos y que, por tanto, se configuran como instrumentos de lucha contra la pobreza –por cierto, bastante ineficaces–, también pueden considerarse como "cargas indebidas".

La "compra de pensiones", que en el pasado constituyó un rasgo característico del sistema español, no se ha desterrado totalmente, pues pervive en los regímenes en los que los asegurados pueden establecer libremente sus bases de cotización. Por ejemplo, en el colectivo de los trabajadores autónomos, que, en aquellos casos en los que disponen de ingresos más elevados, cotizan por importes más altos en los períodos que son computados a efectos de cálculo de la cuantía de la pensión (los últimos 15 años previos a la jubilación), mientras que en los demás lo hacen por el mínimo. Esta estrategia puede neutralizarse de distintas maneras, pero una respuesta adecuada sería computar todos los años cotizados para determinar el importe de la pensión, con lo que se haría justicia al esfuerzo relativo de cada asegurado. Una medida de este tipo no tiene por qué aumentar los ingresos, pero sí reduciría los gastos, o ambos.

Otra fórmula para incrementar los ingresos y reducir el ritmo de crecimiento de los gastos es actuar sobre el tiempo cotizado durante la vida laboral. El Gobierno ha propuesto elevar la edad legal de jubilación desde los 65 hasta los 67 años, tal como se ha hecho en otros países europeos (Alemania, Reino Unido o Noruega). Esta propuesta ha generado un rechazo bastante generalizado. Uno de los rasgos del sistema de pensiones español (y de otros países) es la elevada proporción de jubilaciones antici-

padas, por lo que esta medida es difícilmente comprensible para la sociedad, particularmente cuando amplios colectivos de grandes empresas o sectores de alta siniestralidad laboral (telefonía, banca, minería, etc.) acceden a la jubilación a una edad muy alejada de la legal y en unas condiciones ampliamente envidiadas. Por ello, como se reclama desde distintos ámbitos, se debería seguir actuando con mayor eficacia para elevar la edad real media de jubilación, estableciendo un mínimo universal más alto que impidiera jubilaciones en torno a los 50 años y haciendo más difícil la jubilación anticipada, obligando a las empresas que promueven activamente esta fórmula de reestructuración de sus plantillas (siempre que no se encuentren en crisis) a asumir los costes que se derivan de las mismas.

Al mismo tiempo, se deberían aumentar los incentivos para trabajar más allá de la edad legal de jubilación. Para ello, habría que posibilitar el rescate de los fondos de pensiones aunque se trabaje, y ampliar el coeficiente que se aplica (2%) por cada año que se retrase la jubilación por encima de los 65 cuando se han cotizado 35 años. Actualmente se encuentra en claro desequilibrio respecto a la disminución que se produce por cada año adelantado (entre 6% y 8%, según las circunstancias).

Las medidas acometidas hasta el momento no han demostrado ser excesivamente eficaces y los elevados coeficientes reductores no parecen ser muy disuasorios, por lo que no cabe esperar grandes cambios, aunque se avanza en la dirección adecuada. Por ello, y porque los niveles de empleo en los años previos a los 65 son bajos, más que retrasar la edad legal de jubilación se debería actuar sobre la fórmula de cálculo de la pensión para aumentar la equidad del sistema reforzando su carácter contributivo.

En concreto, se debería incrementar gradualmente el período de cotización exigido para tener derecho al 100% de la base reguladora desde los actuales 35 años hasta una cifra superior, que bien podrían ser los 40, como se ha hecho en otros países de nuestro entorno. Por otra parte, también escalonadamente, se deberían de incluir períodos cada vez más prolongados de cómputo de la cotización realizada, de forma que se amplíe desde los 15 años actuales hasta incluir toda la carrera de aseguramiento. Esta fórmula encierra varías ventajas, entre ellas, hacer más transparente la relación entre el esfuerzo realizado y la prestación recibida. También evita la "compra de pensiones" y remunera todos los años cotizados en la misma cuantía. Al tiempo, disminuye la percepción de la discriminación relativa de unos colectivos frente a otros. Socialmente es "más comprensible" que alargar la edad de jubilación y refuerza la motivación para cotizar.

Entre las desventajas que se pueden citar se encuentra el hecho de que si se actualizan las prestaciones con arreglo a la inflación, no se toma en consideración el aumento del nivel de vida real producido durante la vida laboral. Pero esta circunstancia podría ser compensada en la fórmula

que se diseñe para actualizar las bases reguladoras del pasado. Otra desventaja es que las interrupciones en la carrera laboral por maternidad, cuidado de familiares u otras motivaciones, los períodos de subempleo o desempleo, se reflejan en la pensión, ya sea por falta de cotización o por cotizar sólo por el mínimo. Parte de estos problemas ya suceden con la fórmula actual. Además, para los casos que se determinen (maternidad, desempleo u otros), en lugar de considerar como ingresos la base mínima, puede tenerse en cuenta la base media de los períodos cotizados.

Las pensiones de viudedad también deberían ser reformadas para lograr una mayor consideración de las circunstancias de necesidad del derechohabiente, así como de las circunstancias familiares. En este sentido, debe evitarse también la compra de la pensión con matrimonios celebrados (o convivencias fehacientes) poco antes de la muerte del causahabiente, exigiendo períodos de convivencia más largos que un año cuando la muerte no es consecuencia de un accidente, sino de una enfermedad. La cuantía de la pensión, sobre todo cuando no se han tenido y cuidado hijos, también debería de estar condicionada al nivel de renta, puesto que al no haber hijos no ha habido problemas para conciliar vida familiar y laboral.

Por último, se debería fomentar más la previsión complementaria para conseguir la necesaria diversificación de las fuentes de ingresos en la tercera edad. Los instrumentos existentes han demostrado ser poco eficientes para lograr una universalización de los mecanismos complementarios a la pensión de la Seguridad Social. Los planes privados de pensiones están concentrados en el colectivo de hombres de clase media-alta, porque su principal beneficio es de carácter fiscal. La reciente crisis financiera ha puesto de manifiesto además su elevado riesgo, sembrando una gran desconfianza en la población como mecanismo seguro de ahorro para la jubilación, aunque no así de reducción de la carga impositiva. Como señala la OCDE, es necesario recuperar la credibilidad de los fondos privados de pensiones a través de una legislación que proporcione mayor transparencia y seguridad a los ahorradores. No obstante, los planes individuales de pensión sólo constituyen una herramienta válida para diversificar rentas en la jubilación para las personas con ingresos relativamente elevados y dado su carácter voluntario es imposible que se universalice. Los planes de empresa, por su parte, benefician a asalariados de grandes corporaciones, por lo que alcanzan a una parte muy pequeña de la población. Sería necesario extender estos mecanismos a los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas. El único capital acumulado que sirve para mantener el nivel de vida en la tercera edad es la propiedad de la vivienda, que como se ha visto está "casi" universalizada. La hipoteca inversa, no obstante, no ha demostrado ser atractiva más que para un número muy reducido de personas, por lo que no es una solución para diversificar las fuentes de ingresos en la tercera edad, aunque debería favorecerse su visibilidad y el conocimiento de esta opción entre la población.

Pero la reforma del sistema de pensiones no implica únicamente ajustar los gastos a los ingresos. El desafío al futuro de las pensiones procede fundamentalmente del envejecimiento de la población, pero también tiene su origen en la caída de la natalidad. Es preciso promover el aumento del número de nacimientos. Y esto sólo es posible si se crea un entorno sociolaboral que facilite la decisión de las parejas de tener hijos, que no conlleve la discriminación en el mercado de trabajo y en las carreras profesionales de las mujeres (ni de los hombres que se impliquen en su cuidado compartido). La reforma de las pensiones depende, por tanto, también de la conciliación de la vida familiar y laboral y de la reducción de los costes que para los padres tiene la crianza y educación de sus hijos.

Capítulo IV

LAS PROFESIONES SANITARIAS

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Los recursos humanos, clave del Sistema Nacional de Salud

El Sistema Nacional de Salud (SNS) español es uno de los sistemas sociosanitarios más valorados a nivel mundial. Lo justifica la cobertura asistencial universal enmarcada en unos parámetros de calidad y excelencia de gran valor. El "modelo español", como genéricamente se le conoce, ha facilitado la vertebración y estructuración de un sistema sociosanitario que se ha convertido en pilar fundamental de nuestro Estado de bienestar. No se puede discutir el alto nivel de eficacia alcanzado, la satisfacción que genera en el ciudadano, ni las miradas de otros países, que valoran la alternativa de implantar un modelo similar para sus ciudadanos. Es, sin duda, un modelo que ha alcanzado un alto grado de desarrollo en muchos aspectos, pero que presenta en la actualidad algunos problemas que si no se abordan y se resuelven de la forma más adecuada, y en el menor tiempo posible, generarán en el futuro desequilibrios e inquietud en los millones de ciudadanos que en este momento utilizan sus servicios.

La reforma sanitaria de nuestro país, cuyo colofón fue la Ley General de Sanidad de 1986, sólo fue posible a través de un modelo de concertación sociopolítica que cohesionó a la sociedad. En este punto, los profesionales sanitarios tuvieron un papel protagonista, que facilitó, no sólo la reforma, sino, lo que es más importante, la implantación y desarrollo del modelo sanitario.

Los profesionales sanitarios son el gran activo del SNS. Y, sin lugar a dudas, gracias a ellos se propició la reforma. Pero son estos mismos recursos humanos los que están ocasionando en estos momentos grandes dudas e incertidumbres acerca de la viabilidad y sostenibilidad del sistema sanitario. La Ley General de Sanidad tiene el reto de dar respuesta, de una forma rápida y flexible, a las necesidades de una población española muy distinta a la de hace treinta años. Se ha producido la descentralización del Estado, lo que ha generado 17 servicios de salud, que deben articularse de una manera eficiente en el SNS, a través de las herramientas y mecanismos habilitados para ello: Consejo Interterritorial, Organización Nacional de Trasplantes (ONT), Fondo de Cohesión…

Por otro lado, el profundo cambio sociodemográfico que se ha producido en España, y en Europa en general, donde al envejecimiento de la población hay que añadir el incremento de los flujos migratorios, el cambio en las estructuras y roles familiares y, desde el punto de vista sanitario, el crecimiento de las patologías crónicas, hace que sea interesante realizar un somero análisis del "talón de Aquiles" de cualquier organización: los re-

cursos humanos del SNS, sobre todo en su vertiente sanitaria (médicos y enfermeros). Distintas organizaciones están solicitando diferentes reformas estructurales que permitan mantener el nivel de funcionamiento actual, incorporando los recursos humanos precisos, así como las tecnologías más idóneas para incrementar y mejorar las prestaciones que recibe el ciudadano, teniendo en cuenta los recursos existentes y procurando la máxima eficacia en la gestión.

Se debe realizar un exhaustivo análisis y evaluación de las necesidades de los profesionales, a través de la implantación de registros autonómicos y estatales, a lo que habría que añadir un amplio estudio sociodemográfico de la España de hoy. Sólo a través de estos dos pilares, junto con una reorganización de los dispositivos sanitarios (probablemente a través de modelos integrados), en especial de la Atención Primaria, para dar cobertura de manera eficaz, eficiente y sostenible, no sólo a los pacientes agudos, sino también a los crónicos, se puede realizar una política de recursos humanos con un horizonte temporal de 20 a 30 años. Tenemos que superar ciertos obstáculos en el camino, como la desmotivación creciente de los profesionales, su emigración a otros países, la rotación entre comunidades autónomas, un modelo retributivo obsoleto, etc. Todo ello unido a una creciente feminización del sector y a la aparición del Espacio Europeo de Educación Superior emanado de Bolonia.

Este análisis de los profesionales sanitarios es el primer paso para establecer las claves de la proyección para una política de recursos humanos pragmática y sólida, que ayude a los políticos, a la administración y a los profesionales a consolidar y cimentar nuestro Sistema Nacional de Salud.

2. Los retos de la planificación de los recursos médicos

En este contexto, en nuestro país es necesaria una adecuada planificación de la previsión de médicos, que se anticipe a las necesidades a medio y largo plazo, ya que el exceso o el déficit de médicos pueden provocar tensiones en el sistema que dificulten su adecuado funcionamiento. El planificador sanitario tiene como objetivo determinar y conseguir el número idóneo de médicos de las distintas especialidades y con la distribución geográfica más adecuada a las necesidades de la población.

La planificación tiene como reto ajustar la oferta y la demanda de médicos a las necesidades reales del país, proponiendo, y en su caso adoptando, las medidas precisas en los distintos ámbitos de decisión: oferta formativa (número de plazas de formación en la universidad, número de plazas de especialización MIR y su adecuada distribución en las distintas especialidades); condiciones laborales de los médicos en el ejercicio profesional (edad de jubilación, trabajo con dedicación exclusiva, trabajo a tiem-

po parcial o en régimen de colaboración, consultores); distribución y equilibrio territorial de los recursos y de las dotaciones sanitarias; oferta de cartera de servicios; políticas retributivas (remuneración, incentivación, modelo productivo); organización de los servicios; política de migración, etc.

El planificador debe tener en cuenta las necesidades tanto del servicio público de salud como de los servicios privados, con los que también concierta servicios que suponen alrededor del 30% del gasto sanitario total en España. Ambos interaccionan en la utilización de recursos: se establece un mercado regulado por la oferta y la demanda en el que compiten con sus elementos diferenciales. Para atraer recursos, el sector privado utiliza elementos como el salario, la alta tecnología y su mayor flexibilidad, mientras el servicio público compite con la estabilidad y seguridad.

Por otra parte, se debe tener en cuenta la segmentación del mercado, es decir, el número de especialidades existentes. Cuanto más segmentado esté el mercado, y más rígida sea su distribución territorial, mayor número de profesionales son necesarios, pues hay que cubrir con un mínimo de recursos cada uno de sus segmentos para cada territorio.

Para paliar esta segmentación se puede recurrir a la flexibilización de los flujos entre las distintas especialidades médicas, diseñando programas de formación especializada de carácter troncal que permitan cambiar de especialidad sin tener que iniciar nuevamente todo el proceso formativo. Así mismo, se pueden acordar prestaciones de servicios entre los distintos territorios que permitan adecuar las dotaciones –ajustadas a las necesidades reales de la población–, evitando sobredimensionar la oferta.

En un mundo cada vez más globalizado, las oportunidades de trabajo son globales y la movilidad internacional de los profesionales es un fenómeno creciente y a tener en cuenta por el planificador. La movilidad internacional tiene una clara repercusión en la oferta de profesionales y permite así mismo ajustar los mercados. España ha sido un país exportador de médicos, fundamentalmente al ámbito europeo y norteamericano. Desde hace algunos años se está convirtiendo en receptor de médicos de otros países, generalmente del este europeo, pero sobre todo de países latinoamericanos, que lógicamente carecen de la barrera idiomática. Según datos del Ministerio de Educación, el 82% de las convalidaciones de títulos de medicina en 2004 correspondieron a licenciados de países latinoamericanos.

Hay que prestar atención también a la movilidad interna del país, que equilibra la demanda en el corto plazo, pero puede producir tensiones si las condiciones laborales, tanto en su aspecto retributivo, de jornada laboral o de utilización de recursos tecnológicos, son muy diferentes entre los distintos territorios. Es prioritario, pues, que los órganos competentes (Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud) introduzcan los mecanismos de regulación necesarios.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Panorámica de la profesión médica. Las grandes cifras

Conocer la situación actual de la fuerza laboral médica en nuestro país es fundamental a la hora de abordar los desequilibrios existentes entre la oferta y la demanda de profesionales y planificar los recursos a corto, medio y largo plazo. Para ello, es preciso poder contabilizar adecuadamente los efectivos profesionales. Esto no es una tarea sencilla, debido a la diversidad de instrumentos y criterios de conceptualización entre las comunidades autónomas. El instrumento más utilizado es el indicador de los médicos colegiados. Otras estadísticas recurren a los profesionales contratados por cada servicio de salud. Algunas comunidades autónomas están comenzando a aplicar herramientas específicas de medición.

Los datos sobre el número y distribución de los médicos que trabajan en España son incompletos, ya que no existe un registro nacional de médicos, como en otros países desarrollados. Para aproximarse a una estimación cercana a la realidad hay que recurrir a distintas fuentes que aportan datos segmentados y, por lo tanto, de validez limitada.

En los últimos años, distintas organizaciones (Organización Médica Colegial, sociedades científicas, fundaciones o el propio Ministerio de Sanidad y Política Social) están realizando esfuerzos para obtener una aproximación fiable a la realidad de la población médica en ejercicio en España.

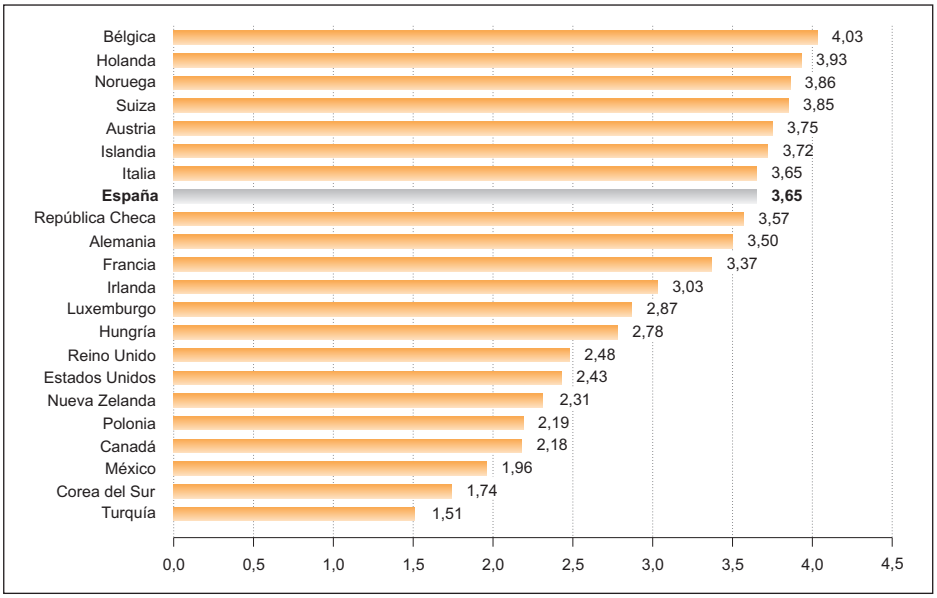
Según datos publicados por la Organización Médica Colegial[1], en España había 208.098 médicos colegiados en 2007, lo que supone una tasa de 460 por 100.000 habitantes. De ellos, 194.446 tenían menos de 70 años (429 por cada 100.000 habitantes) y 187.780 eran menores de 65 años (415). Los médicos colegiados con menos de 65 años y ejerciendo tareas asistenciales eran 172.364 (381). En 2007, la tasa de médicos en activo por cada 1.000 habitantes era de 3,65, cifra que nos sitúa por encima de algunos países de la OCDE (gráfico 1).

La población médica ha ido creciendo en España de forma paulatina a lo largo de los últimos años, pasando de 165.560 médicos colegiados en 1996 a los citados 208.098 en 2007, con un aumento del 25,7%. En el mis-

---

[1] Organización Médica Colegial (2009): *Demografía médica. Apuntes para la eficiencia del Sistema Sanitario.*

Gráfico 1 – Médicos en activo en algunos países de la OCDE. Tasa por 1.000 habitantes. 2007



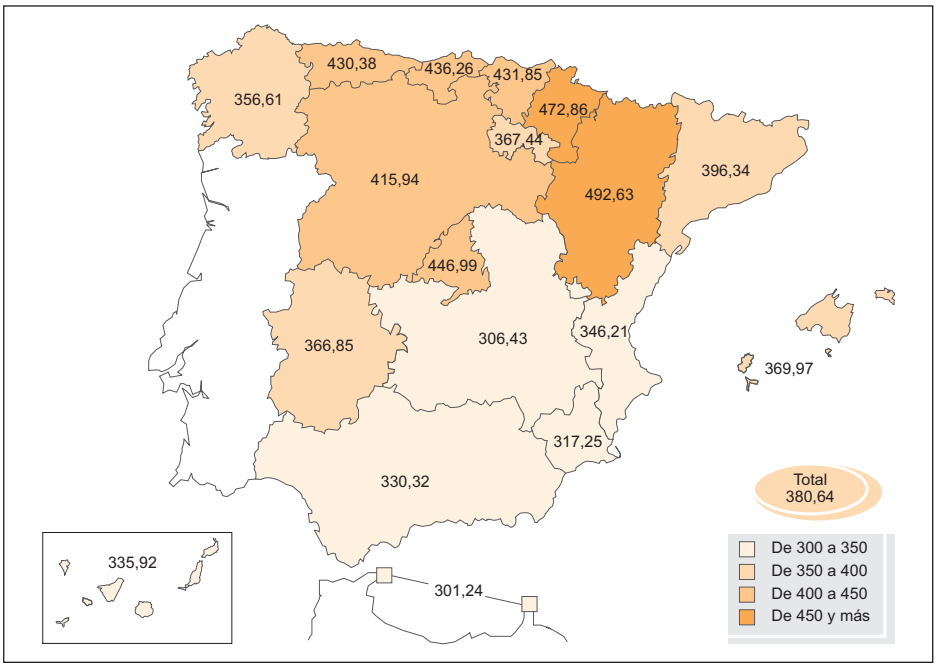
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de la OCDE.

mo período, la población española se incrementó un 13,9%, de 36.669.394 a 45.200.737 habitantes. En consecuencia, la tasa de médicos por 100.000 habitantes ascendió de 451 en 1996 a 460 en 2007.

1.1 Distribución por comunidades autónomas

Este panorama general presenta matices claramente diferenciados si se desciende al ámbito autonómico (gráfico 2). Tomando como indicador de referencia la tasa de médicos colegiados asistenciales menores de 65 años por 100.000 habitantes, se observan diferencias notables. Aragón, Navarra, Madrid, Cantabria, País Vasco y Asturias despuntan por tener las tasas más altas. En el extremo contrario se sitúan Ceuta y Melilla, Castilla-La Mancha y Murcia. Existe un evidente contraste norte-sur.

Gráfico 2 – Médicos colegiados asistenciales de menos de 65 años por comunidades autónomas. Tasa por 100.000 habitantes. 2007



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Organización Médica Colegial (2009): *Demografía médica. Apuntes para la eficiencia del Sistema Sanitario.*

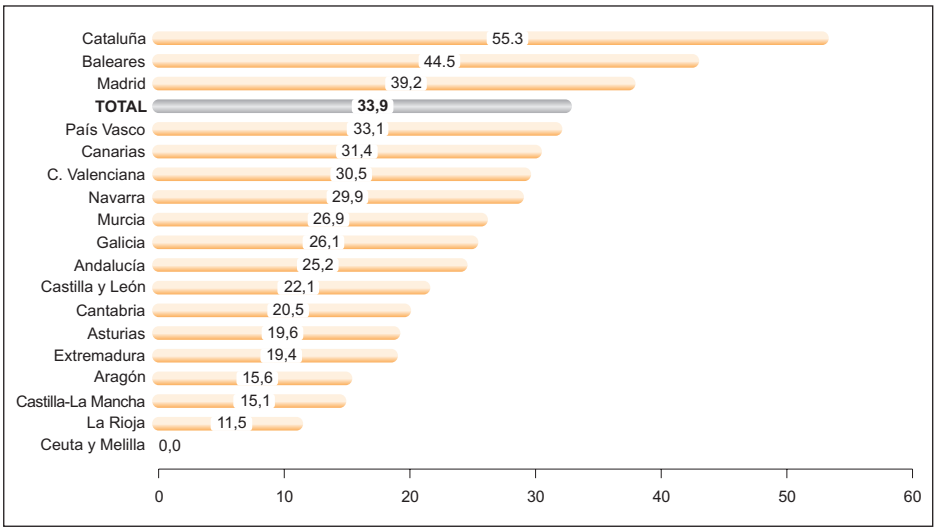
1.2 Sanidad privada

En España, casi el 34% de la población médica hospitalaria trabaja en el sector privado, con una distribución irregular según los distintos territorios (gráfico 3). Existe un elevado desarrollo del sector sanitario privado en Cataluña, Baleares, Madrid, País Vasco, Canarias y Comunidad Valenciana, con porcentajes superiores al 30%. En el extremo opuesto se sitúan La Rioja, Castilla-La Mancha y Aragón.

Es preciso tener en cuenta que una parte significativa de los médicos que trabajan en el sector sanitario privado lo hace también en el público, por lo que a efectos comparativos reales sería necesario conocer el equivalente en tiempo efectivo para cada sector.

El número de médicos con trabajo hospitalario en el sector sanitario privado ha pasado de 24.432 en 1996 a 33.221 en 2007, con un incremento del 36%. En ese mismo período, el incremento de médicos en el sistema público fue del 44,1%.

Gráfico 3 – Médicos hospitalarios que trabajan en el sector privado por comunidades autónomas. En porcentaje del total de médicos hospitalarios. 2007



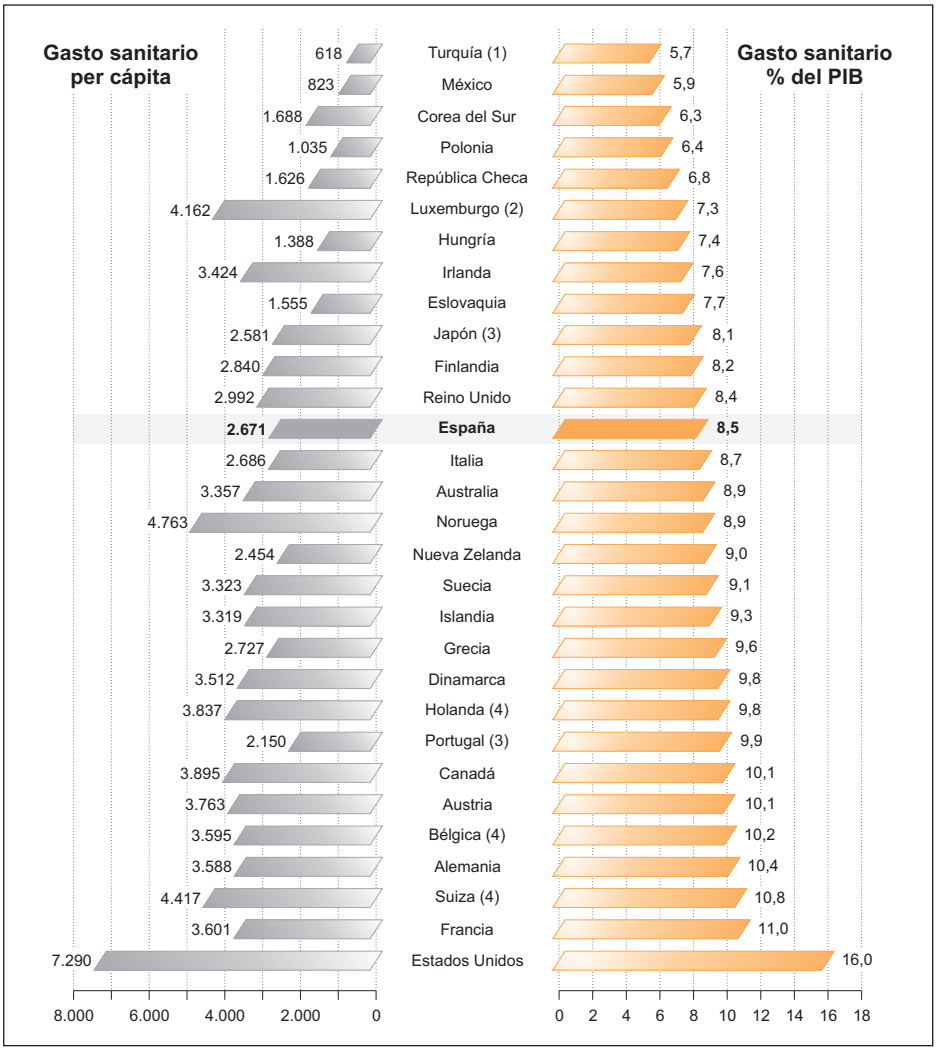
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos del Ministerio de Sanidad y Política Social.

1.3 Financiación

Para terminar este breve análisis de los recursos médicos, es preciso hacer referencia al gasto sanitario en nuestro país y compararlo con el de los países de nuestro entorno.

Como se puede apreciar en el gráfico 4, si se compara con otros países de la OCDE, España presenta un gasto sanitario bajo. En porcentaje del PIB, en 2007 se situaba en el 8,5%, prácticamente en el mismo nivel que Reino Unido (8,4) o Finlandia (8,2), pero lejos de Alemania (10,4) o de Francia (11). Si se toma como referencia el gasto sanitario per cápita, nuestra posición relativa es incluso peor: registra los valores más bajos de la Unión Europea, sólo por encima de Portugal y de algunos países de Europa del Este.

Gráfico 4 – Gasto sanitario en los países de la OCDE. En porcentaje del PIB y per cápita en dólares estadounidenses y paridad de poder de compra. 2007



(1) Datos de 2005. (2) Datos de 2006 estimados. (3) Datos de 2006. (4) Datos del PIB estimados.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de la OCDE.

2. Perspectivas y retos de futuro: el déficit de médicos

Las proyecciones demográficas para nuestro país prevén un aumento de la población en general y de las personas mayores, en particular, colectivo que usa mucho más los servicios sanitarios, tanto médicos como de enfermería. Por otro lado, el incremento del nivel de vida de la población

conlleva que los ciudadanos demanden cada vez más el aumento y mejora de las prestaciones, el desarrollo de la medicina preventiva con un número creciente de controles periódicos, las pruebas diagnósticas y los tratamientos con un alto contenido tecnológico. Estos y otros factores hacen necesario preguntarse por y planificar los recursos sanitarios –sobre todo los profesionales sanitarios– adicionales necesarios para mantener el nivel de funcionamiento actual. Harán falta más médicos especialistas en España. Y ahora es cuando hay que empezar a formarlos, ya que tardarán un mínimo de once años en estar en disposición de poder ejercer.

Por lo que se refiere a la cantidad de los recursos médicos para dar respuesta a medio y largo plazo a esa demanda creciente, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos: las proyecciones de salida de la actividad profesional por razones de edad, abandono o cambio de especialidad; la creciente tasa de feminización; las proyecciones y condiciones de entrada de nuevos médicos (formación y especialización); y los procesos de emigración-inmigración de médicos. Otro aspecto determinante es el desplazamiento en la demanda de formación de especialistas. A continuación se analiza cada uno de estos aspectos.

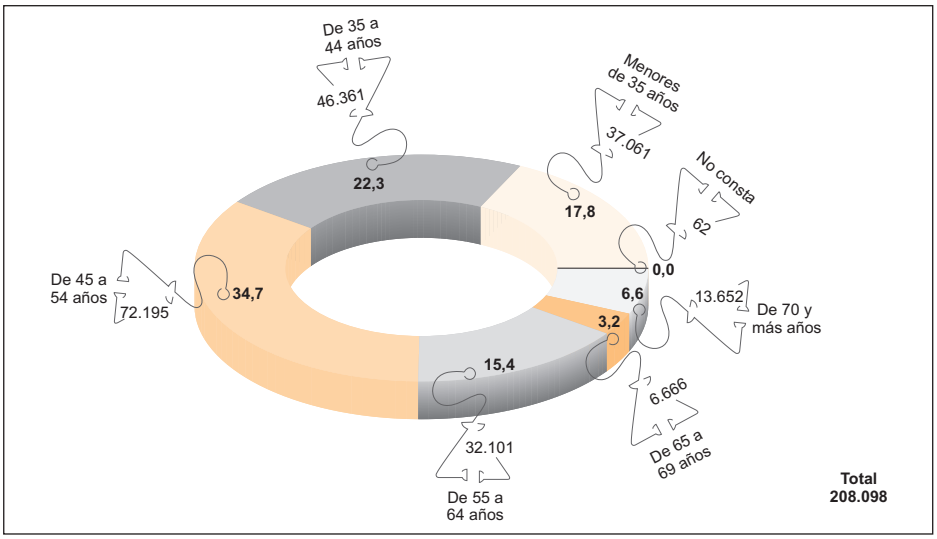
2.1 Edad

Un dato muy relevante, en cualquier estudio que intente realizar una valoración de futuro, es la distribución etaria del colectivo médico, que permite aproximarnos a las necesidades de entrada de profesionales tomando como base la reducción de recursos del sistema por la edad, uno de los indicadores más importantes.

En el próximo decenio, si no se modifican las actuales normas, se jubilarán unos 32.101 médicos, cifra que corresponde a los médicos colegiados que en la actualidad tienen entre 55 y 64 años (gráfico 5). La situación se modifica sustancialmente si se analiza la proyección de la cohorte inmediatamente posterior, es decir, los médicos colegiados entre 45 y 54 años: la previsión de retirada de médicos del mercado laboral en ese decenio, sólo por efecto de la edad, es de unos 72.195. Este grupo supone más de un tercio (34,7%) de los médicos colegiados.

La distribución de los médicos colegiados menores de 65 años presenta diferencias importantes entre comunidades autónomas. Para facilitar la captación de estas disparidades se han establecido dos grandes grupos de edad y sólo se ha considerado a los médicos colegiados menores de 65 años. Como se aprecia en la tabla 1, mientras que en Navarra y Madrid más de la mitad de los médicos colegiados tienen menos de 45 años, en Asturias, Galicia, Aragón y Castilla y León ese grupo no llega al 40% del total de los médicos colegiados menores de 65 años.

Gráfico 5 – Médicos colegiados por grupos de edad. Valor absoluto y porcentaje. 2007



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos INE.

Tabla 1 – Médicos colegiados menores de 65 años por grupos de edad y comunidades autónomas. Valor absoluto y porcentaje. 2007

	Valor absoluto			Porcentaje		
	Menores de 45 años	De 45 a 64 años	Total	Menores de 45 años	De 45 a 64 años	Total
Navarra	1.586	1.537	3.123	50,8	49,2	100
Madrid	15.133	15.006	30.139	50,2	49,8	100
Extremadura	2.112	2.200	4.312	49,0	51,0	100
Castilla-La Mancha	3.140	3.462	6.602	47,6	52,4	100
Cataluña	14.835	16.418	31.253	47,5	52,5	100
Baleares	1.989	2.223	4.212	47,2	52,8	100
Murcia	2.276	2.603	4.879	46,6	53,4	100
Canarias	3.431	4.040	7.471	45,9	54,1	100
Total	**83.422**	**104.296**	**187.718**	**44,4**	**55,6**	**100**
Cantabria	1.186	1.526	2.712	43,7	56,3	100
C. Valenciana	7.841	10.612	18.453	42,5	57,5	100
La Rioja	523	725	1.248	41,9	58,1	100
País Vasco	4.177	5.885	10.062	41,5	58,5	100
Andalucía	11.803	17.152	28.955	40,8	59,2	100
Castilla y León	4.465	6.871	11.336	39,4	60,6	100
Aragón	2.718	4.186	6.904	39,4	60,6	100
Galicia	4.155	6.471	10.626	39,1	60,9	100
Asturias	1.907	3.059	4.966	38,4	61,6	100
Ceuta	79	168	247	32,0	68,0	100
Melilla	66	152	218	30,3	69,7	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos INE.

2.2 Feminización

En España, al igual que en el resto de los países desarrollados, se está produciendo una tendencia clara y progresiva a la feminización de la población médica, pasando de representar un 34,6% en 1996 al 43,6% en 2007 (tabla 2). Así, mientras los hombres colegiados han aumentado apenas un 8,3% en el período 1996-2007, las mujeres lo han hecho en casi un 59%. Esas disparidades en la evolución se mantendrán en los próximos años, ya que más del 70% de los estudiantes de medicina son mujeres.

A este proceso de feminización contribuirá también la distribución por grupos de edad de los médicos (gráfico 6). La concentración de los hombres en los grupos por encima de los 50 años irá debilitando aún más su posición relativa a medida que se vayan jubilando en los próximos quince años.

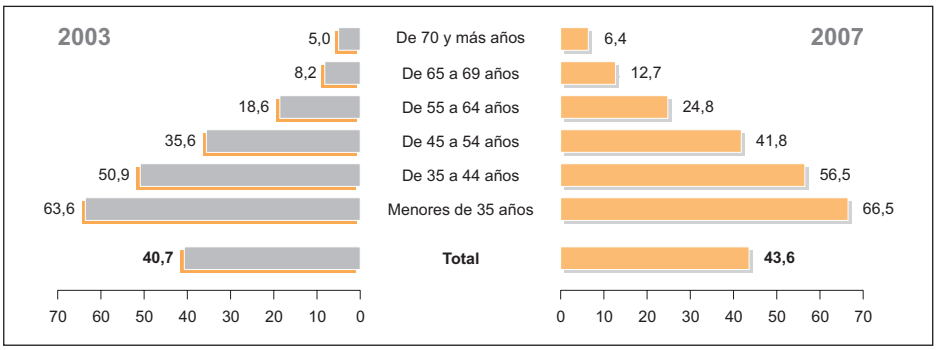
Este proceso de feminización de la medicina es una de las manifestaciones del acceso cada vez más igualitario de las mujeres al ámbito laboral y profesional y del aprovechamiento de su superior rendimiento académico en la enseñanza no universitaria. Pero también tiene otras repercusiones en la disponibilidad de los recursos médicos que es preciso tener en cuenta. La feminización de la medicina implicará una reducción del tiempo global efectivo de trabajo, porque las mujeres tratan de conciliar la vida familiar y la reproducción con el trabajo, combinando períodos de inactividad con otros activos y minimizando horas extra y guardias. Este proce-

Tabla 2 – Evolución de los médicos colegiados por sexo. Valor absoluto y porcentaje de feminización. 1996-2007

	Total	Hombres	Mujeres	% de feminización
1996	165.560	108.340	57.220	34,6
1997	168.240	107.060	61.180	36,4
1998	171.494	109.031	62.463	36,4
1999	174.916	110.193	64.723	37,0
2000	179.033	111.320	67.713	37,8
2001	180.417	110.237	70.180	38,9
2002	185.908	111.851	74.057	39,8
2003	190.665	113.077	77.588	40,7
2004	194.668	114.138	80.530	41,4
2005	199.123	115.296	83.827	42,1
2006	203.091	116.037	87.054	42,9
2007	208.098	117.360	90.738	43,6
% de variación	25,7	8,3	58,6	

Fuente: Organización Médica Colegial (2009): *Demografía médica. Apuntes para la eficiencia del Sistema Sanitario.*

Gráfico 6 – Evolución de las médicas colegiadas por grupos de edad. En porcentaje respecto al total de médicos colegiados de cada grupo de edad. 2003-2007



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos INE.

so coincide con la tendencia a una disminución del tiempo efectivo de trabajo por parte de las nuevas generaciones de médicos, que valoran más la investigación, la docencia y el tiempo libre.

2.3 Formación de médicos y especialistas

Universidad

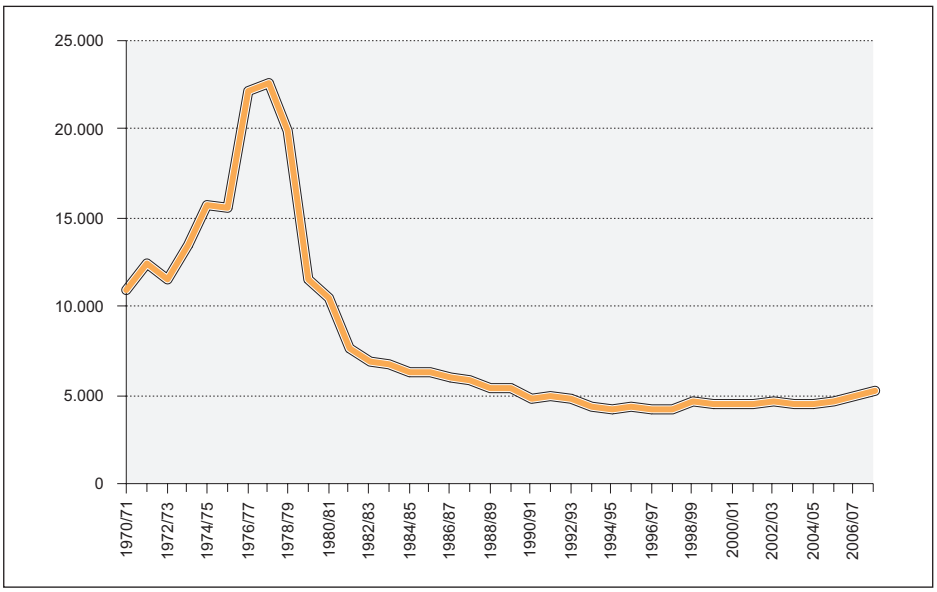
Para hacer frente a la retirada de médicos por razón de edad y dar respuestas a las nuevas demandas, hay que considerar varios factores. En primer lugar, la formación de los médicos en las facultades de medicina. En este punto, es preciso hacer una breve referencia a la evolución histórica y sus causas.

Como se puede apreciar en el gráfico 7, el acceso a los estudios de medicina sufrió un auténtico *boom* a mediados de los años setenta: en 1977 se matricularon 22.554 alumnos de nuevo acceso en primero de medicina. Como respuesta a esta masificación, a finales de esa década se impuso el númerus clausus y la entrada de alumnos a la carrera se estabilizó en torno a 4.500 nuevos estudiantes cada año.

Este contingente de nuevas entradas en torno a los citados 4.500 alumnos se mantuvo invariable durante más de veinte años. Fue a partir del curso 2005/06 cuando empezó a aumentar progresivamente el númerus clausus. En un informe del Ministerio de Sanidad y Consumo[2] se señala: "La propuesta formulada el 12 de diciembre de 2007 por la Ministra de

[2] Barber, P. y González, B. (2009): *Oferta y necesidad de especialistas médicos en España (2008-2025)*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Ministerio de Sanidad y Consumo, p. 91-92.

Gráfico 7 – Evolución de los estudiantes de nuevo acceso matriculados en primer curso de medicina. Cursos 1970/71-2007/08



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos del Consejo de Universidades.

Educación en una reunión de la Conferencia General de Política Universitaria, fue aumentar la entrada hasta alcanzar los 7.000 nuevos estudiantes en un plazo de cinco años. El nivel 7.000 es el que había a mediados de los sesenta. También se autorizaron nuevas facultades de Medicina, algunas privadas. Esos cambios fueron muy contestados por colectivos médicos pero sobre todo por los estudiantes de Medicina, y por los propios Decanos, proclives a mantener fuertes restricciones".

La clave de esta medida no es que se retorne a la media de los años sesenta, sino que el número de los nuevos ingresos se vaya acercando a la oferta anual de plazas MIR, que se sitúa precisamente en torno a las 7.000.

La carrera de medicina es, a excepción de las dobles licenciaturas, la que suele tener la nota de corte más alta en Selectividad. Las notas de entrada mínimas por la vía ordinaria son siempre superiores al 8. La más elevada fue la pedida por la Universidad de Oviedo en el curso 2009/10, con un 9,09. Los 10 númerus clausus más elevados para estudiar una única licenciatura en España corresponden a diez facultades de medicina. La Conferencia de Decanos calcula que sólo uno de cada tres alumnos que realiza la preinscripción puede iniciar sus estudios en medicina. Se ha de suponer que el alto nivel de exigencia hace que muchos aspirantes no contemplen de entrada esta opción.

El total de las plazas de grado en las facultades de medicina españolas para el curso 2009/10 era de 6.149, un 5,6% más que en el curso anterior. La Conferencia de Decanos calcula que se ha aumentado en un 30% la oferta de plazas en los últimos diez años. Desde los ministerios de Educación y Sanidad se presiona a las facultades de medicina para que oferten un mayor número de plazas. Como respuesta, éstas piden un incremento del presupuesto para poder aumentar el profesorado y los centros concertados para la docencia. Según datos de la Conferencia de Decanos, el coste de la formación en esta carrera oscila entre los 60.000 y los 70.000 euros. Las tasas que abonan los alumnos oscilan entre el 10% y el 15% del coste total en las universidades públicas. El 85% restante se transfiere a las facultades desde el erario público. En las universidades privadas, los alumnos abonan el coste total.

En el cuadro 1 se recogen, a título ilustrativo, las notas de corte para las diferentes vías de acceso[3] en las facultades de medicina de la Comunidad de Madrid. No se les puede dar un valor excesivo, porque corresponden a un modelo de Selectividad que ya no se aplicará y no se sabe qué sucederá con el nuevo examen. Pero deben servir para reflexionar sobre la imposibilidad de garantizar la equidad en la valoración de la madurez aca-

Cuadro 1 – Notas de corte de las facultades de medicina de Madrid. Curso académico 2009/10

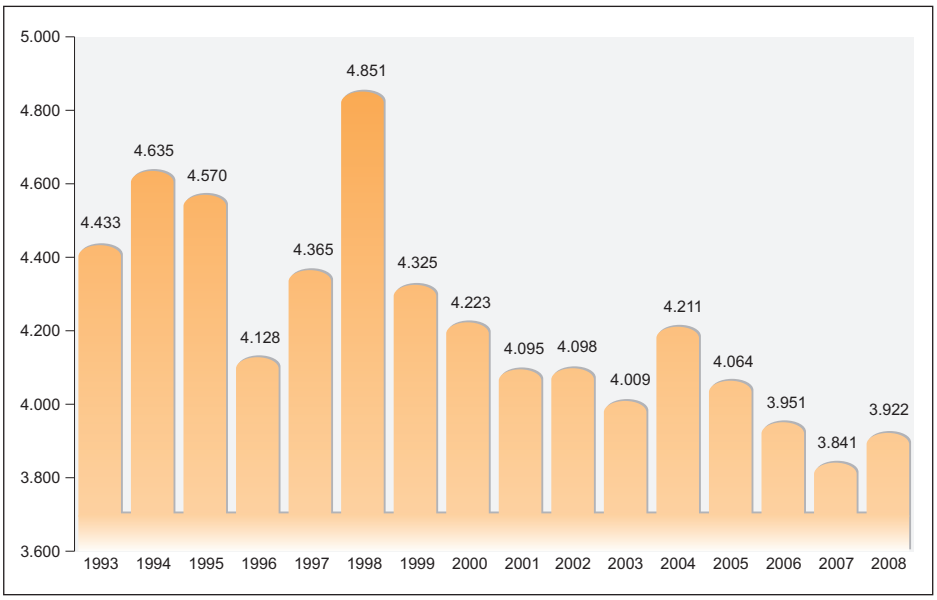
Universidad	Grupo 0	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5
Alcalá	8,66	9,00	8,31	2,71	–
Complutense de Madrid	8,83	9,20	8,83	2,75	5,00
Autónoma de Madrid	8,75	9,10	8,52	2,95	–
Rey Juan Carlos	8,64	9,80	7,95	2,37	–

Nota: Grupo 0: Selectividad, LOGSE o asimilados. Grupo 2: Formación Profesional de Segundo Grado, Módulo nivel III, Ciclos Formativos o equivalentes. Grupo 3: Extranjeros que han superado la Selectividad en 2008 ó 2009, con nacionalidad de países con los que España mantiene convenio de reciprocidad en materia de estudios. Grupo 4: Titulados o equivalentes (su nota varía entre 1 y 4). Grupo 5: Mayores de 25 años.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de la Universidad de Alcalá.

[3] En España se accede a la formación universitaria desde el Bachillerato tras haber aprobado Selectividad. A partir del curso 2009/10, este examen combinará una fase general, de carácter obligatorio, con una fase específica, relacionada con la rama de conocimiento que se quiere cursar, de carácter voluntario y que permite mejorar la calificación obtenida en la primera. Junto a esta vía general, existen otras formas minoritarias de admisión, destinadas a estudiantes extranjeros, a mayores de 25 años y a alumnos procedentes de Formación Profesional. Estos últimos pueden acceder sin necesidad de examen a las enseñanzas universitarias oficiales de grado con una oferta de plazas concreta y desde unas familias profesionales determinadas. La nota con la que se compite es la nota media del ciclo formativo más las dos mejores calificaciones de los módulos de que se compone el ciclo, multiplicadas por unos coeficientes de ponderación que establece cada universidad.

Gráfico 8 – Evolución del número de egresados en medicina. 1993-2008



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos INE.

démica, ya que más de un 9% de las plazas son ofertadas por vías alternativas, unas 553 del total.

Llama la atención la baja capacidad de discriminación de los números clausus a la hora de seleccionar a los alumnos más competentes, ya que apenas hay diferencias en las notas de corte entre los distintos grupos de acceso. Si se consultan algunos foros de estudiantes se comprueba que han estudiado ampliamente las diversas posibilidades para salvar la dificultad del acceso por la vía ordinaria: desde la valoración de los ciclos de Formación Profesional por su nivel de dificultad (recomiendan matricularse no en el más interesante sino en el mejor puntuado) hasta cursar Bachillerato o los primeros años de carrera en universidades hispanoamericanas. Parece necesario reflexionar sobre el hecho de que se están creando vías alternativas aparentemente justas, mientras a duras penas se puede garantizar la equidad para nuestros mejores estudiantes de segundo de Bachillerato.

Para finalizar este apartado dedicado a la formación universitaria en medicina, conviene tener en cuenta que, a efectos de disponibilidad de médicos, el indicador de referencia no es el número de alumnos en primer curso de medicina sino los que terminan sus estudios en la facultad. Esta cifra se sitúa desde el año 2000 en torno a los 4.000 egresados anuales (gráfico 8).

Sistema de Médicos Internos Residentes (MIR)

El sistema MIR da acceso al ejercicio de la medicina en nuestro sistema sanitario. Si no se modifican las necesidades de atención sanitaria, el país sólo tendría garantizada la reposición de médicos para los próximos diez años con la oferta actual de plazas MIR. No ocurriría lo mismo en el decenio siguiente, en el que no se podrían cubrir las 72.200 plazas que se perderían por razones de edad.

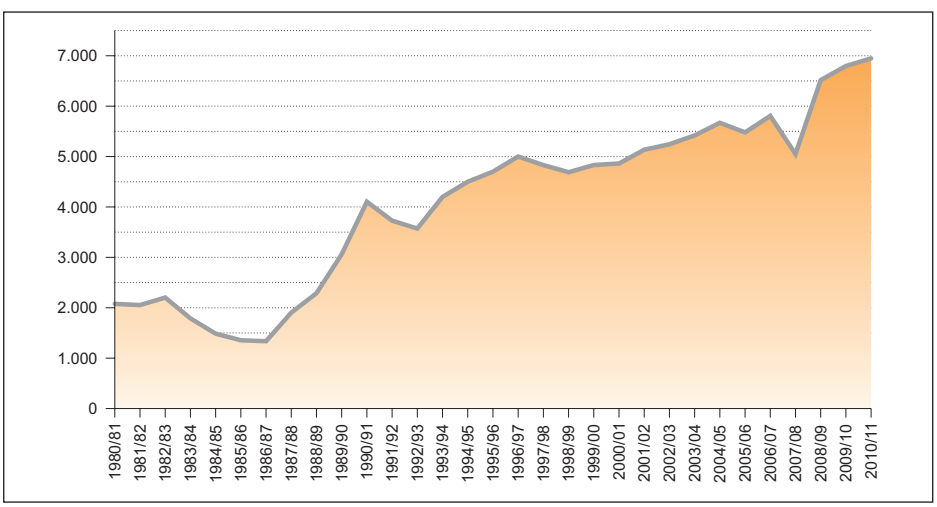
Pero en el sistema MIR también se ponen de manifiesto otros grandes problemas que afectan a la disponibilidad de profesionales médicos en nuestro país.

La cifra de 4.000 egresados anuales de las facultades de medicina supone un contingente claramente insuficiente para cubrir las 7.000 plazas ofertadas en cada convocatoria MIR. Las convocatorias se han ido ajustando con el acceso a la formación especializada de la bolsa de licenciados de décadas anteriores, que han ido encontrando en estos años una salida digna a la situación generada en su época por una mala planificación sanitaria (gráfico 9). Pero este colectivo está agotado prácticamente.

Este desequilibrio entre los licenciados de medicina y las plazas MIR convocadas para la formación especializada se está cubriendo –aunque no totalmente, pues quedan plazas sin cubrir– con:

— Los médicos de otros países, básicamente del este de Europa y, sobre todo, de Latinoamérica, que ven una oportunidad de formación y en muchas ocasiones de permanencia en España como especialistas. Es pre-

Gráfico 9 – Evolución del número de plazas en las convocatorias MIR. Cursos 1980/81-2010/11

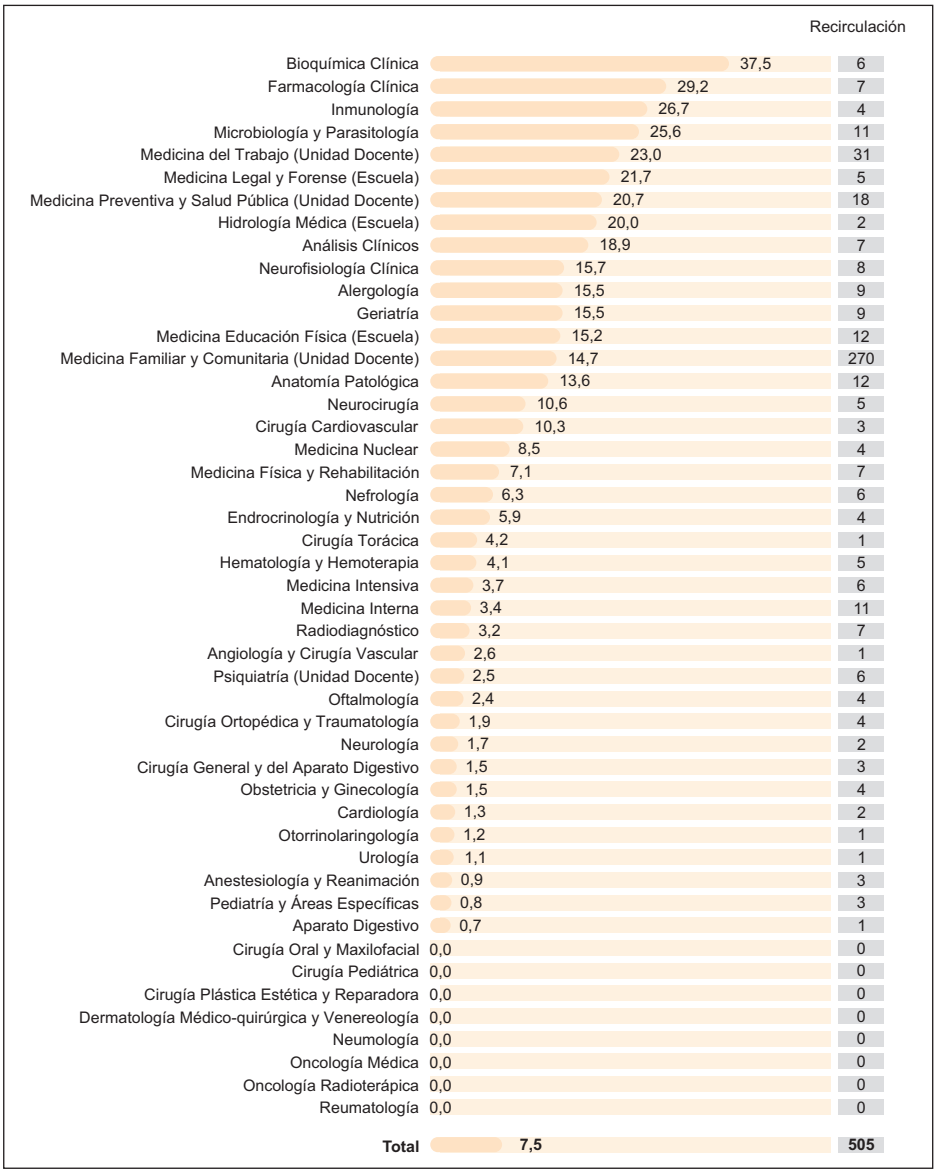


Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos del BOE.

ciso tener en cuenta que esta situación puede revertir cuando en sus países mejoren las condiciones de formación y se equiparen las condiciones de trabajo y la calidad de vida.

— Los especialistas en formación en el propio sistema, que obtienen una nueva plaza cuando ya les había sido adjudicada otra en una convo-

Gráfico 10 – Recirculación en primer curso del MIR por especialidades. Valor absoluto y porcentaje sobre las plazas asignadas. 2009



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos del Ministerio de Sanidad y Política Social.

catoria anterior. Es lo que se conoce como "recirculación" entre especialidades: el 7,5% de los MIR de primer curso en 2009 eran plazas de recirculación, con porcentajes por encima del 25% en especialidades como Bioquímica Clínica, Farmacología Clínica, Inmunología y Microbiología y Parasitología (gráfico 10). En números absolutos, la especialidad más afectada era Medicina Familiar y Comunitaria (270).

— Algunos especialistas médicos ya formados que inician una nueva especialidad MIR.

Todas estas situaciones tienen notables repercusiones sobre el sistema sanitario. A la inmigración de médicos, dada su relevancia, se le dedica un apartado específico, junto con la salida de profesionales españoles al exterior y las migraciones internas de los médicos españoles.

La recirculación entre los especialistas en formación es uno de los principales problemas que ha venido padeciendo el sistema MIR. Además de la pérdida de capital económico y de formación, añade un elemento más de incertidumbre a la difícil tarea de la planificación de los recursos humanos. Con la nueva normativa que entró en vigor en la convocatoria de 2008 y que exige la renuncia a la plaza previa en el momento de la solicitud de participación en las pruebas anuales, se prevé que este problema disminuya considerablemente.

En relación con los especialistas médicos ya formados que inician una nueva especialidad MIR, la previsión de implantación de troncalidad en la especialización MIR generará una disminución del tiempo de formación.

3. Migraciones de los profesionales

3.1 Emigración de los médicos españoles

Emigración interna. La emigración entre comunidades autónomas

Desde hace algún tiempo vienen apareciendo en los medios de comunicación noticias sobre la fuga de médicos españoles de unas comunidades autónomas a otras. Mientras el mercado ha sido excedentario en profesionales, este problema no ha despertado la preocupación de las distintas administraciones sanitarias. Incluso se han permitido el lujo de realizar contrataciones precarias, consentir y fomentar condiciones de trabajo abusivas y, en no pocas ocasiones, menospreciar la figura del médico.

En los últimos años, el panorama de la oferta y la demanda laboral de médicos ha cambiado en nuestro país. El notable incremento poblacional debido a la inmigración, las jubilaciones de un buen número de profe-

sionales –que previsiblemente aumentarán en los próximos años– y el crecimiento imparable de la oferta sanitaria (pruebas diagnósticas, estrategias preventivas, subvención parcial o total de nuevos productos sanitarios e intervenciones quirúrgicas no incluidas hasta ahora en las respectivas carteras de servicios), utilizada por las diferentes comunidades autónomas incluso como arma electoral y de competencia entre ellas, han conducido a que la situación se invierta.

Actualmente, hay comunidades autónomas con déficit de profesionales. Sus médicos inician un proceso de emigración hacia otras autonomías en busca de mejores condiciones laborales, retributivas o, en la mayor parte de los casos, de ambas a la vez.

Esta emigración interna de los médicos en España incide más sobre determinadas comunidades autónomas. En la Comunidad Valenciana, los médicos emigran a autonomías cercanas como Cataluña, Baleares o Murcia en busca de mayor estabilidad laboral.

Otra de las comunidades autónomas con un importante flujo migratorio es Castilla-La Mancha. Los profesionales abandonan esta comunidad hacia otras vecinas, fundamentalmente Madrid. Los atractivos retributivos y laborales que ofrece la comunidad madrileña son el estímulo perfecto para que profesionales que desempeñaban su labor asistencial en provincias como Guadalajara, Toledo o Ciudad Real se hayan dado de baja en sus colegios respectivos para fijar su residencia laboral en Madrid. Pero, en este caso, la marcha de los profesionales autóctonos no tiene reflejo en cuanto a pérdidas cuantitativas de médicos en ejercicio. Según demuestran los censos de los respectivos colegios de médicos, la razón de este equilibrio es que las plazas vacantes que dejan estos profesionales están siendo ocupadas por médicos extranjeros, en su mayor parte provenientes de países de Europa del Este y de Latinoamérica.

Una situación similar a la de Castilla-La Mancha se produce en la vecina Andalucía. En esta comunidad también existe una emigración importante de profesionales a otras comunidades autónomas como Madrid. El déficit de profesionales se cubre mediante la contratación de médicos extranjeros, en este caso iberoamericanos principalmente.

Una de las razones de más peso para los profesionales a la hora de hacer las maletas y cambiar de comunidad autónoma es la retributiva. Varios estudios elaborados por diferentes estamentos y con distintas temporalidades han puesto de manifiesto las desigualdades retributivas existentes entre comunidades autónomas. Sin profundizar, baste comentar que, teniendo en cuenta tan sólo y de forma orientadora los factores fijos de la nómina (el sueldo base, el complemento de destino y el específico) puede haber una dispersión superior a los 13.000 euros anuales. Estas importan-

tes diferencias salariales de los facultativos les han llevado a desplazarse de unas comunidades autónomas a otras en busca de una mejor retribución.

Algunos complementos retributivos, como la carrera profesional, se han convertido en una medida para retener a los profesionales en sus territorios y paliar la fuga de médicos.

Otro instrumento importante para no emigrar es la estabilidad laboral. La mayor parte de los médicos de los sistemas autonómicos de salud se rigen por un régimen estatutario específico en el que un puesto fijo se adquiere únicamente por oposición. Mientras esto sucede, existe una situación que podríamos denominar como de intermedia, la interinidad, en la cual el profesional siempre está al albur de la convocatoria, o no, de una oposición que le permita optar a la propiedad de esa plaza que ocupa eventualmente. No todas las comunidades autónomas están dispuestas a utilizar esta herramienta estabilizadora de sus plantillas como elemento diferenciador a la hora de evitar la fuga de sus profesionales.

Se hace cada vez más necesario un liderazgo firme del Ministerio de Sanidad para cohesionar, uniformizar y desarrollar una normativa básica común para todo el Sistema Nacional de Salud. Después del proceso de transferencias sanitarias a las comunidades autónomas, cada uno de los 17 servicios autonómicos de salud regula, con competencias exclusivas, la contratación de profesionales, la jornada laboral, las retribuciones, la carrera profesional y las prestaciones sanitarias.

Emigración externa. La emigración a otros países

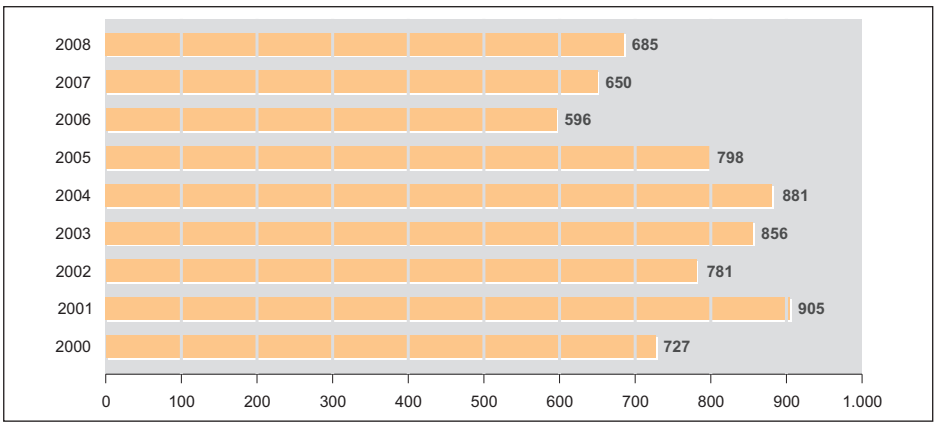
Los médicos españoles emigran también hacia otros países de nuestro entorno en busca de mejores condiciones laborales.

Son emigrantes altamente cualificados en busca de un empleo digno, que se sienten desterrados por una administración que no acaba de asumir el valor del personal formado en España. El Ministerio de Sanidad cifra en 500 los profesionales que ejercen fuera del Sistema Nacional de Salud. Este dato choca frontalmente con el de la Confederación Estatal de Sindicatos Médicos (CESM) y la propia Organización Médica Colegial (OMC), que coinciden en que son más de 8.000.

Sea cual sea la cifra real, los certificados emitidos en los últimos diez años por la OMC para trabajar fuera de España superaron los 6.800. Esta corporación expidió más de 1.900 certificados para profesionales que emigraban a otros países entre 2006 y 2008 (gráfico 11). La emigración de los médicos españoles se ha incrementado en los últimos tres años, pasando de 596 profesionales en 2006 a 685 en 2008.

La mayor emigración de profesionales hasta el año 2005, y el descenso e incremento que se produjo a partir de 2006, puede tener su expli-

Gráfico 11 – Evolución de los certificados para trabajar fuera de España emitidos por la OMC. 2000-2008



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de la Organización Médica Colegial.

cación en las altas tasas de paro médico e inestabilidad laboral que había en España. Esta situación se resolvió, si bien no en su totalidad, mediante el proceso de consolidación del personal a través de la oferta pública de empleo especial convocada en 2001 y resuelta entre 2005, para los médicos especialistas, y 2006, para los facultativos de Atención Primaria.

A la vista de estos datos, la realidad es que hay demasiados profesionales que han abandonado uno de los sistemas sanitarios mejor valorados del mundo. Algunos se han marchado por razones familiares; otros por inquietudes profesionales a las que no se respondía en España; y los demás se han visto obligados a buscar un empleo estable más allá de nuestras fronteras porque en el país que invirtió en su formación no había un hueco para ellos. Por este profesional suspiran ahora las administraciones autonómicas.

En este sentido, debido a la elevada inversión que se ha hecho en formación de profesionales sanitarios en este país y la excelencia de la formación de médicos internos residentes, los médicos españoles tienen un nivel muy alto, lo que hace que estén muy bien valorados en el extranjero. España es un país que forma médicos capaces de trabajar no sólo en el país de origen para el que se formaron, sino que se adaptan a las condiciones de vida de otros países, con sistemas de salud y medios distintos y con unas características sanitarias y demográficas diferentes. Más que emigrantes, estos médicos son profesionales a los que no se les ha ofrecido un contrato digno y que después de muchos años de un lado para otro han decidido asentarse en el extranjero.

Algunas de las razones de esta emigración externa han sido comentadas ya, y parecen ser las mismas que originan la emigración entre co-

Tabla 3 – Remuneraciones medias de los médicos en algunos países europeos. En euros brutos anuales. 2006

	Atención Especializada	Atención Primaria
Suiza	128.500	106.000
Holanda	116.500	47.848
Bélgica	107.932	47.525
Irlanda	100.229	66.700
Francia	98.428	52.742
Dinamarca	94.700	49.978
Reino Unido	91.730	92.100
Luxemburgo	90.867	45.987
Noruega	85.100	48.915
Italia	84.520	46.000
Suecia	71.870	55.850
Finlandia	62.380	49.080
Portugal	61.752	39.135
Alemania	60.220	58.027
España	57.479	35.072
Eslovenia	33.000	27.000
Letonia	26.109	19.624
República Checa	16.003	13.221
Polonia	6.070	4.290

Fuente: Eurogalenus (2006): "Los españoles son los médicos peor pagados de Europa", en *Medical Economics*, vol. III, n. 20.

munidades autónomas. Al igual que en este caso, en la emigración a otros países adquiere un peso muy importante a la hora de tomar la decisión el aspecto retributivo. La remuneración media de los médicos españoles, tanto los de Atención Especializada como los Atención Primaria, se sitúa entre las más bajas de Europa, sólo por encima de las de Eslovenia, Letonia, República Checa y Polonia (tabla 3).

El lugar que ocupa España, en la parte baja de la tabla retributiva, constituye sin duda una de las razones por las que nuestros médicos emigran. Pero, ¿a dónde van? Los médicos españoles dirigen sus pasos de forma preferente hacia:

- **Portugal.** Los médicos españoles emigran a Portugal atraídos fundamentalmente por un mayor sueldo y consideración social. Mejores retribuciones, cercanía, semejanzas en el estilo de vida y el ya mencionado reconocimiento profesional son las claves fundamentales para que nuestros facultativos se asienten en el país vecino. Hay unos 3.200 médicos españoles trabajando en Portugal entre especialistas y médicos en formación.

‣ **Reino Unido.** En este país, la carencia de médicos es importante debido en parte a las restricciones para cursar los estudios correspondientes en las pocas facultades de medicina existentes. Los médicos españoles emigran por razones salariales y también de condiciones laborales: se trabaja cuatro días y medio a la semana, con un horario flexible, seis semanas de vacaciones al año y, en algunos casos, se paga el traslado y se facilita el acceso a una vivienda y al colegio para los hijos. Reino Unido constituye el segundo destino en importancia para los facultativos españoles después de Portugal, pues más de 1.600 médicos españoles trabajan allí.

‣ **Francia.** El sistema sanitario francés está considerado como uno de los mejores de Europa –según la encuesta realizada por la organización Health Consumer PowerHouse–, y uno de los más accesibles y amables para los usuarios. Los salarios son sensiblemente más elevados que en España, y no existen diferencias salariales entre los médicos franceses y los oriundos de países comunitarios. No sucede lo mismo con los médicos oriundos de países extracomunitarios, en cuyo caso las retribuciones se ven reducidas a la mitad. Los médicos españoles en Francia rondan los 1.200.

‣ **Suecia.** Los médicos españoles que emigran a Suecia se encuentran con un contrato indefinido, un horario ventajoso y tres guardias al mes retribuidas, aparte del sueldo, que asciende a unos 3.500 euros al mes, cursos de formación continuada incluidos dentro de la jornada laboral y, al igual que en el Reino Unido, facilidades para encontrar vivienda, escuela para los hijos y trabajo para la pareja. También se puede seguir un curso intensivo de sueco totalmente gratuito. En Suecia trabajan 600 médicos españoles. Predominan los médicos de familia, especialmente en las zonas rurales y en el norte del país.

‣ **Alemania.** Este país garantiza un empleo estable –cualidad muy apreciada por los médicos españoles– y la posibilidad de poder realizar una especialidad sin tener que pasar un examen nacional como en España. Ofrece también más sueldo y más vacaciones. Los que realizan una especialidad perciben un sueldo bruto de 3.330 euros al mes sin guardias ni pagas extras. Se calcula que en Alemania puedan estar ejerciendo en estos momentos más de 320 médicos españoles.

3.2 Inmigración de los médicos extranjeros

El mundo menos desarrollado se queda sin médicos

No necesitan pateras y no van a tener problemas para encontrar trabajo. Estos inmigrantes llevan incorporada una bata blanca. Los países miembros de la OCDE, entre los que se encuentra España, necesitan médicos.

La marcha de profesionales supone un coste elevado para el país que los forma, por la inversión económica realizada en educación y la pérdida

de capital humano. Los programas formativos de muchas facultades de los países de renta baja copian los de los países desarrollados, que muchas veces no se ajustan a los patrones locales de enfermedad ni a la tecnología disponible. Cuando abandonan sus países, no sólo se llevan el ingente esfuerzo que ha costado su formación, sino que dejan sin esperanza de progreso a los que se quedan.

En un estudio publicado en el *New England Journal of Medicine*, el profesor de medicina y salud pública de la Universidad de George Washington, Fitzhugh Mullan, investigó las bases de datos de cuatro países ricos para averiguar de dónde procedían sus médicos. Los resultados obtenidos reflejaron una realidad sospechada desde hace años en Estados Unidos, Canadá, Australia y Reino Unido. En estos países, uno de cada cuatro médicos es extranjero. Además, entre el 40% y el 75% de estos médicos foráneos proceden de países de renta baja como India, Filipinas o Pakistán. Hasta un tercio de los médicos de algunos países africanos como Uganda, Etiopía o Sudáfrica emigran a trabajar a los países desarrollados.

Inmigración de médicos en España

La situación descrita hasta ahora se corresponde con países del Tercer Mundo que hacen de exportadores, y otros países con mayor desarrollo económico o social que los reciben. Paradójicamente, nuestro país se ha convertido en exportador e importador de facultativos. Por tanto, es una situación que merece un análisis profundo por parte de las autoridades sanitarias del país. Se exportan médicos con una elevada formación académica y preparación técnica. Y se importan facultativos procedentes de países con otros niveles de desarrollo no sólo tecnológico, sino científico y académico.

Las vacantes que dejan los médicos españoles las cubren médicos de otros países, quienes, a su vez, buscan en España cumplir las expectativas profesionales que les son negadas en sus países de origen. Los médicos extranjeros en España proceden predominantemente de:

- **Los países comunitarios del este de Europa**, como Polonia o Hungría, con bajos salarios, lo que les impulsa a trabajar en el extranjero. Una vez que estos países ingresan en la Unión Europea, sus títulos son homologables y la cuestión de la lengua no deja de ser un problema salvable. La influencia del programa EURES (European Employment Services) ha sido determinante. Su finalidad es la búsqueda de empleo y la movilidad de los trabajadores entre los países miembros de la Unión Europea. A través de EURES se hace pública la oferta y la demanda de trabajadores en Europa.

El proceso de contratación lo gestionan las embajadas, que se ponen en contacto con los colegios de médicos y profesionales del país en cuestión. En España, el caso más frecuente en los hospitales y centros de salud es el de médicos procedentes de Polonia. Su preparación está bien consi-

derada y sus títulos son homologables. Esto conlleva efectos negativos en el país de origen, al quedar desasistida su población por la masiva huida de los facultativos por las malas condiciones laborales que se les ofrecen. Responsables de salud de algunas comunidades autónomas, en especial de Castilla-La Mancha, se han desplazado en diversas ocasiones a estos países de Europa del Este en busca de determinadas especialidades. Consecuencia de estos viajes es que un número nada despreciable de médicos comunitarios trabajan en los hospitales y centros de salud públicos de estas comunidades autónomas, con el mismo sueldo y condiciones laborales que los autóctonos.

- **Los países extracomunitarios**, fundamentalmente latinoamericanos, como Colombia, Cuba, Ecuador, Bolivia, Argentina y México. Otro país de procedencia de los médicos extracomunitarios es Marruecos, principalmente ginecólogas, que trabajan en zonas con fuerte emigración marroquí como Cataluña, con altos índices de natalidad de esta población.

Canarias presenta altos porcentajes de inmigración médica. La mayor parte procedente de países latinoamericanos como Cuba, Venezuela y Argentina.

La incorporación de los médicos extracomunitarios a los sistemas de salud plantea el problema de la homologación del preceptivo título de especialista para poder ejercer en el Sistema Nacional de Salud. Tanto la Organización Médica Colegial, como diversos presidentes de algunos colegios de médicos provinciales o la Unión Europea de Médicos Generales y de Familia (UEMO) han alertado a las autoridades sanitarias españolas representadas por los ministerios de Sanidad y Educación sobre la necesidad de respetar la Directiva Europea 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. La OMC entiende que la homologación de los títulos de especialista a médicos extracomunitarios sigue siendo un problema de grandes dimensiones. En los últimos cinco años, se han homologado en España más títulos de licenciados en medicina de países extracomunitarios que los que produce nuestro país.

4. El desplazamiento en la demanda de formación de especialistas

Según el *Informe Anual del Sistema Nacional de Salud 2007*, publicado por el Ministerio de Sanidad, la preocupación por la escasez de especialistas en el sistema sanitario ha sido una constante desde 2004 a 2007. Sin embargo, como señalaba en fechas recientes el presidente de la Sociedad Española de Médicos de Atención Primaria (Semergen) en su comparecencia ante la Comisión del Senado que estudia las necesidades de recursos humanos en el SNS, siendo éstos un pilar fundamental del sistema

sanitario, existen pocos estudios que ayuden a conocer la realidad de la situación actual, por lo que es esencial disponer cuanto antes de un registro estatal "vivo" de especialistas médicos, como tienen la mayoría de los países desarrollados, que permita hacer frente a la planificación de recursos humanos con garantías de fiabilidad de las fuentes utilizadas.

Destacan los estudios realizados por la Fundación CESM y los llevados a cabo por Beatriz González y Patricia Barber de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria para el Ministerio de Sanidad y Consumo, *Oferta y necesidad de médicos especialistas en España (2006-2030)*, publicado en marzo de 2007 y su actualización en 2009, *Oferta y necesidad de especialistas médicos en España (2008-2025)*. Constituyen, junto con los del INE, las fuentes de las que proceden los datos de este apartado. Es preciso señalar que en el estudio *Oferta y necesidad de especialistas médicos en España (2008-2025)*, realizado mediante el registro de los datos de empleo equivalente a tiempo completo facilitados por los departamentos de recursos humanos de los servicios de salud autonómicos, únicamente se contabilizan los médicos asistenciales, excluyendo los médicos dedicados a la inspección, salud pública, administración y gestión y los MIR.

4.1 Profesionales por especialidad

En España, en junio de 2007, había 104.598 médicos especialistas trabajando en el sistema público de salud, lo que representaba el 56% de los médicos colegiados menores de 65 años. Corresponde a una ratio de 230 médicos por cada 100.000 habitantes, que supera gran parte de los estándares internacionales. Si se incluyen los médicos asistenciales que trabajan en las redes privadas, el número de especialistas en activo asciende a 141.579, 320 por cada 100.000 habitantes.

La distribución por especialidades se presenta en la tabla 4. Las especialidades médicas representan el 30,4% del total de los especialistas, las

Tabla 4 – Médicos por especialidad en la red asistencial pública del Sistema Nacional de Salud. Junio de 2007

Especialidad	Número de efectivos (1)	%	Tasa por 100.000 habitantes (2)
Medicina Familiar y Comunitaria	38.913	38,09	84,75
Pediatría y Áreas Específicas	9.130	8,94	19,84
Obstetricia y Ginecología	3.638	3,56	15,68
Anestesiología y Reanimación	4.781	4,68	10,41
Medicina Interna	3.720	3,64	8,10
Cirugía Gral. y del Aparato Digestivo	3.429	3,36	7,47
Cirugía Ortopédica y Traumatología	3.281	3,21	7,14
Radiodiagnóstico	3.095	3,03	6,74
Psiquiatría	2.618	2,56	5,70

Sigue **Tabla 4 – Médicos por especialidad en la red asistencial pública del Sistema Nacional de Salud. Junio de 2007**

Especialidad	Número de efectivos (1)	%	Tasa por 100.000 habitantes (2)
Oftalmología	2.302	2,25	5,01
Cardiología	2.001	1,96	4,36
Medicina Intensiva	1.795	1,76	3,91
Aparato Digestivo	1.751	1,71	3,81
Análisis Clínicos	1.670	1,36	3,64
Otorrinolaringología	1.672	1,64	3,64
Hematología y Hemoterapia	1.413	1,38	3,08
Urología	1.458	1,43	3,17
Neumología	1.326	1,30	2,89
Neurología	1.277	1,25	2,78
Anatomía Patológica	1.200	1,17	2,61
Dermatología Médico-Quirúrgica	1.005	0,98	2,19
Medicina Física y Rehabilitación	975	0,95	2,12
Nefrología	938	0,92	2,04
Endocrinología y Nutrición	934	0,91	2,03
Microbiología y Parasitología	863	0,84	1,88
Oncología Médica	732	0,72	1,59
Reumatología	719	0,70	1,57
Alergología	454	0,44	0,99
Neurofisiología Clínica	445	0,44	0,97
Neurocirugía	442	0,43	0,96
Cirugía Plástica Estética y Reparadora	430	0,42	0,94
Angiología y Cirugía Vascular	422	0,41	0,92
Medicina Preventiva y Salud Pública	395	0,39	0,86
Bioquímica Clínica	353	0,35	0,77
Farmacología Clínica	339	0,33	0,74
Oncología Radioterápica	341	0,30	0,74
Cirugía Pediátrica	329	0,32	0,72
Cirugía Oral y Maxilofacial	323	0,32	0,70
Medicina Nuclear	321	0,31	0,70
Cirugía Cardiovascular	313	0,31	0,68
Geriatría	252	0,25	0,55
Inmunología	184	0,18	0,40
Cirugía Torácica	175	0,17	0,38
Total 43 especialidades	102.152		
Otros	2.446		
Total	**104.598**		

Nota: (1) Equivalentes a tiempo completo. (2) Se ha utilizado la población total para todas las especialidades, salvo para Pediatría (menores de 14 años) y Obstetricia y Ginecología (mujeres).

Fuente: Barber, P. y González, B. (2009): *Oferta y necesidad de especialistas médicos en España (2008-2025)*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Ministerio de Sanidad y Consumo.

quirúrgicas el 22,5%, las de laboratorio y diagnóstico central (Análisis Clínicos, Anatomía Patológica y Radiodiagnóstico) el 9% y la Medicina Familiar y Comunitaria el 38,1% (especialidad médica considerada individualmente por su relevancia).

Pirámide de edad

El envejecimiento de la población médica en el Sistema Público de Salud español es moderado. Sólo en cinco especialidades más del 50% de los médicos son mayores de 50 años (tabla 5). Las especialidades más envejecidas son Análisis Clínicos, Cirugía Pediátrica, Neurocirugía, Medicina Nuclear y Cirugía General y del Aparato Digestivo. Las menos afectadas son Geriatría, Oncología Médica y Farmacología Clínica.

Tabla 5 – Médicos equivalentes a tiempo completo mayores de 50 años de la red asistencial pública del Sistema Nacional de Salud según especialidad. En porcentaje respecto al total de médicos de cada especialidad. Junio de 2007

Especialidad	% mayores de 50 años	Especialidad	% mayores de 50 años
Análisis Clínicos	58,2	Pediatría y Áreas Específicas	42,0
Cirugía Pediátrica	55,7	Oftalmología	41,2
Neurocirugía	51,6	Aparato Digestivo	40,6
Medicina Nuclear	51,2	Medicina Preventiva y Salud Pública	39,8
Cirugía Gral. y del Aparato Digestivo	50,7	Endocrinología y Nutrición	39,0
Urología	49,7	Medicina Interna	38,3
Otorrinolaringología	48,9	Cirugía Plástica Estética y Reparadora	38,0
Nefrología	48,2	Medicina Familiar y Comunitaria	37,7
Cirugía Ortopédica y Traumatología	48,1	Anestesiología y Reanimación	37,5
Hematología y Hemoterapia	47,4	Inmunología	37,2
Neurofisiología Clínica	46,8	Angiología y Cirugía Vascular	36,8
Cirugía Torácica	46,7	Oncología Radioterápica	36,5
Obstetricia y Ginecología	46,7	Dermatología Médico-Quirúrgica	35,8
Bioquímica Clínica	46,1	Psiquiatría	35,2
Medicina Física y Rehabilitación	45,2	Neurología	32,5
Cardiología	44,6	Reumatología	30,1
Medicina Intensiva	44,5	Alergología	27,9
Radiodiagnóstico	44,1	Cirugía Oral y Maxilofacial	27,6
Cirugía Cardiovascular	44,1	Farmacología Clínica	22,4
Neumología	44,1	Oncología Médica	21,0
Anatomía Patológica	43, 9	Geriatría	21,0
Microbiología y Parasitología	43,6		

Fuente: Barber, P. y González, B. (2009): *Oferta y necesidad de especialistas médicos en España (2008-2025)*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Ministerio de Sanidad y Consumo.

Feminización

El número creciente de mujeres que eligen la profesión médica se decanta por especialidades tradicionalmente femeninas, como Pediatría (60,2%), Medicina de Familia (49,3%) y Obstetricia y Ginecología (44,2%). Sin embargo, esta tendencia está cambiando actualmente (tabla 6). La tasa de feminización oscila entre el 7,3% (Urología) y el 70,8% (Farmacología Clínica). Las cirugías están, en general, poco feminizadas. Las diferencias entre comunidades autónomas en el porcentaje de mujeres no son muy notables, salvo en algunas especialidades, que al tener pocos profesionales presentan una gran variabilidad interregional.

Tabla 6 – Médicas equivalentes a tiempo completo en la red asistencial pública del Sistema Nacional de Salud según especialidad. En porcentaje respecto al total de médicos de cada especialidad. Junio de 2007

Especialidad	% mujeres	Especialidad	% mujeres
Farmacología Clínica	70,8	Nefrología	42,8
Bioquímica Clínica	66,1	Neurología	42,6
Geriatría	65,4	Reumatología	42,4
Análisis Clínicos	65,1	Oncología Radioterápica	41,8
Medicina Física y Rehabilitación	64,9	Radiodiagnóstico	41,5
Microbiología y Parasitología	63,4	Cirugía Plástica Estética y Reparadora	37,2
Pediatría y Áreas Específicas	60,2	Medicina Interna	36,4
Inmunología	58,3	Neumología	35,4
Neurofisiología Clínica	55,2	Aparato Digestivo	35,3
Alergología	54,0	Medicina Intensiva	32,4
Oncología Médica	52,9	Cardiología	26,2
Hematología y Hemoterapia	52,4	Otorrinolaringología	25,4
Anatomía Patológica	51,5	Cirugía Gral. y del Aparato Digestivo	24,1
Anestesiología y Reanimación	50,7	Cirugía Pediátrica	23,2
Endocrinología y Nutrición	50,5	Angiología y Cirugía Vascular	22,2
Medicina Familiar y Comunitaria	49,3	Cirugía Oral y Maxilofacial	21,0
Medicina Nuclear	48,6	Neurocirugía	15,5
Dermatología Médico-Quirúrgica	47,9	Cirugía Cardiovascular	14,5
Psiquiatría	45,1	Cirugía Torácica	13,3
Oftalmología	44,3	Cirugía Ortopédica y Traumatología	12,0
Obstetricia y Ginecología	44,2	Urología	7,3
Medicina Preventiva y Salud Pública	43,1		

Fuente: Barber, P. y González, B. (2009): *Oferta y necesidad de especialistas médicos en España (2008-2025).* Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Ministerio de Sanidad y Consumo.

Déficit por comunidades autónomas

La distribución de médicos especialistas en los servicios de salud de las distintas comunidades autónomas presenta un perfil bastante equilibrado. Existen diferencias significativas en algunas especialidades, achacables en algunas ocasiones a disparidades sociodemográficas relevantes entre comunidades autónomas (como, por ejemplo, en Geriatría). El desigual tamaño de las comunidades autónomas es una fuente de disparidad respecto a la dotación de especialistas, aunque no necesariamente de inequidad. Aquellas autonomías que no alcanzan el tamaño mínimo para tener el catálogo completo de prestaciones derivan a sus pacientes a comunidades autónomas vecinas que proveen servicios de referencia complejos. La Rioja es un caso paradigmático a este respecto. Únicamente en aquellas comunidades autónomas que por su escaso tamaño no pueden ofertar determinados servicios en su territorio y deben derivar a sus pacientes a otras cercanas mejor dotadas se produce el déficit de esa especialidad concreta.

Los responsables de recursos humanos de las comunidades autónomas, tras evaluar el déficit de médicos por especialidades y su posible evolución, tomando como horizonte temporal 2010, constatan las mayores dificultades para cubrir las plazas y el déficit más grave en las dos especialidades de Atención Primaria, Pediatría y Medicina de Familia, con un déficit del 26% de los pediatras en activo y del 36% de los médicos de familia.

4.2 Dinámica de plazas de formación MIR convocadas

El número de plazas para la formación especializada determina de forma esencial la oferta futura de especialistas. El hecho más destacado del análisis de la evolución del número de plazas MIR convocadas desde los años noventa es su enorme heterogeneidad. Su consecuencia inmediata será que el futuro de la oferta de profesionales será también muy variable entre especialidades, pues las trayectorias de entrada en el MIR en el pasado condicionarán las jubilaciones en el futuro. En la convocatoria 2009-2010 se convocaban un total de 6.948 plazas de médicos especialistas, siendo Medicina de Familia la especialidad con más plazas (1.904), seguida de Pediatría (413), Medicina Interna (342), Anestesiología y Reanimación (342), Obstetricia y Ginecología (278), Psiquiatría (248), Radiodiagnóstico (229), etc., hasta un total de 46 especialidades.

Si se compara el número medio anual de plazas adjudicadas en las convocatorias del cuatrienio 2005-2008 y del quinquenio previo (2000-2004), se aprecia un enorme incremento en casi todas las cirugías, frente al estancamiento relativo de otras especialidades y la reducción de Medicina de Familia (1.802 plazas en 2000-2004 por 1.682 en 2005-2008).

Comparando el número de médicos que previsiblemente se jubilará en los próximos años con el de entradas al MIR, hay especialidades con más de cinco nuevos MIR por cada jubilado: Alergología, Geriatría, Medicina Preventiva y Salud Pública, Neurología, Oncología Médica, Oncología Radioterápica y Farmacología Clínica. Sólo Análisis Clínicos tiene menos entradas que salidas. Por tanto, en general, la reposición de los efectivos que se perderán en los próximos años por jubilación no es preocupante.

4.3 Causas de la evolución de las necesidades de especialistas

En el Sistema Nacional de Salud se están produciendo una serie de fenómenos cuya dinámica conduce hacia el déficit de profesionales. Ya se ha hecho referencia a la feminización de la medicina y a la valoración del tiempo de ocio en detrimento de la jornada laboral. Este fenómeno va tomando incluso cuerpo legal, como la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal estatutario de los servicios de salud, que establece límites a las jornadas laborales. Tanto el crecimiento debido a la inmigración como el envejecimiento de la población traen como consecuencia una mayor demanda de servicios sanitarios. El aumento del nivel de renta –como demuestran numerosos estudios– incrementa la demanda de servicios sanitarios. Los avances tecnológicos en medicina generalmente no sustituyen el trabajo humano sino que requieren más trabajadores y mejor cualificados, con alguna excepción como análisis clínicos.

Por el contrario, mediante la informatización, que posibilita el intercambio de información, se pueden evitar pruebas innecesarias. Pero, principalmente, mediante cambios en la organización de los dispositivos sanitarios se puede ganar en productividad, disminuyendo la necesidad de especialistas.

El desequilibrio en el mercado de trabajo médico se produce también porque está muy segmentado, es muy especializado y poco flexible a los cambios. Cuanto más se segmente un mercado, mayores le parecerán las necesidades al planificador, porque tendrá que alcanzar un nivel mínimo en cada una de las partes. Esto es aplicable a la geografía, pero también a las subespecialidades. Este desequilibrio genera tensiones, tanto sobre la oferta como sobre la demanda (paro, inflación salarial, subempleo, abandono laboral, reducción de la calidad asistencial, etc.).

El número de plazas de formación MIR y sus reformas recientes, como la renuncia previa a la recirculación o la implantación de la troncalidad en los próximos años, que permitirá el establecimiento de pasarelas entre especialidades del mismo tronco, flexibilizando de este modo el mercado de trabajo al posibilitar reconversiones y cambios de especialidad, se-

rán también elementos determinantes en las diferentes trayectorias de las distintas especialidades.

Tendencias en la necesidad de especialistas

La planificación de las necesidades de especialistas médicos para poder conocer cuántos especialistas se precisan para cada especialidad en un momento concreto y en el lugar exacto es una tarea compleja que se ve agravada por la precariedad de los datos disponibles.

Cuadro 2 – Tendencias de las especialidades médicas según el Panel de expertos del Ministerio de Sanidad y Consumo, Ministerio de Defensa y algunas comunidades autónomas

ESPECIALIDADES CON DEMANDA CRECIENTE		
↑	Geriatría	Radiodiagnóstico
	Anestesiología y Reanimación	Medicina Familiar y Comunitaria
	Oncología Médica	Psiquiatría
ESPECIALIDADES CON DEMANDA CRECIENTE/ESTABLE		
↑→	Alergología	Endocrinología y Nutrición
	Oncología Radioterápica	Neurología
ESPECIALIDADES CON DEMANDA ESTABLE		
→	Cirugía Ortopédica y Traumatología	Neurocirugía
	Cardiología	Reumatología
	Cirugía Plástica Estética y Reparadora	Cirugía General y del Aparato Digestivo
	Medicina Física y Rehabilitación	Pediatría y sus Áreas Específicas
	Angiología y Cirugía Vascular	Cirugía Pediátrica
	Oftalmología	Hematología y Hemoterapia
	Medicina Preventiva y Salud Pública	Otorrinolaringología
	Cirugía Cardiovascular	Anatomía Patológica
	Obstetricia y Ginecología	Medicina Intensiva
	Dermatología Médico-Quirúrgica y Venerología	Neumología
	Urología	Nefrología
	Inmunología	Cirugía Torácica
	Aparato Digestivo	Farmacología Clínica
	Cirugía Oral y Maxilofacial	Medicina Nuclear
ESPECIALIDADES CON DEMANDA ESTABLE/DECRECIENTE		
→↓	Medicina Interna	Microbiología y Parasitología
	Análisis Clínicos	Neurofisiología Clínica
	Bioquímica Clínica	

Nota: Participaron expertos de las comunidades autónomas de Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia y Navarra.

Fuente: Barber, P. y González, B. (2009): *Oferta y necesidad de especialistas médicos en España (2008-2025)*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Ministerio de Sanidad y Consumo.

Con el objeto de evaluar la evolución de la demanda o de la necesidad de especialistas, el Ministerio de Sanidad y Consumo consultó a un grupo de expertos en el último trimestre de 2008. Este grupo clasificó las especialidades en cuatro categorías según la tendencia de necesidades de especialistas a medio plazo: creciente, creciente-estable, estable y estable-decreciente. En una segunda fase se preguntó a las comunidades autónomas su visión sobre el tema. En el cuadro 2 se presentan las tendencias de las especialidades clasificadas por el panel de expertos y las comunidades autónomas.

Patricia Barber y Beatriz González ejecutan un modelo de simulación mediante dinámica de sistemas, obteniendo trayectorias de evolución de los efectivos, que nunca se interpretan como predicciones sino como proyecciones o tendencias. Según su análisis, el déficit total estimado era de un 7% en 2008. No obstante, teniendo en cuenta que en el cálculo de las necesidades se incluye un 5% de holgura sobre el número de médicos necesarios para las tareas asistenciales, el déficit podría cuantificarse en torno a un 2%, unos 2.800 médicos especialistas, incluyendo médicos de familia y pediatras de Atención Primaria.

Bajo la hipótesis de un crecimiento poblacional moderado –según los escenarios de proyección de población estimados por el INE–, un número estable de plazas MIR al nivel de las adjudicadas en la convocatoria 2006-2007, una cantidad de homologaciones parecida al promedio de los últimos cuatro años, el crecimiento del númerus clausus hasta un 40% acumulado en los próximos ocho años y un crecimiento de la demanda de necesidades por especialidad como el previsto por el Panel de expertos consultado, el déficit crecerá ligeramente, un 5% hasta 2015, pero aumentará paulatinamente hasta el 15% en 2025.

Si se cumple la suposición de un crecimiento poblacional bajo, el déficit en el número de especialistas médicos crecerá desde el 2% actual al 10% en 2025. En el escenario, menos probable, de un aumento desmesurado de la población, al ritmo del último quinquenio, el déficit se acentuaría hasta el 18%.

La evolución de las tendencias por especialidad no es homogénea. Las especialidades con pirámides poblacionales más envejecidas tienen mayores tasas de crecimiento negativas. Este efecto se mitiga en aquellas cuyo crecimiento en la oferta de plazas MIR ha sido mayor y tienen pirámides poblacionales más jóvenes.

El cuadro 3 muestra los resultados del modelo de simulación de tendencias a medio y largo plazo.

Actualmente, las especialidades con mayores desequilibrios por déficit de oferta son Anestesiología y Reanimación, Cirugía Ortopédica y Trauma-

Cuadro 3 – Valoración de la evolución de las distintas especialidades médicas

Especialidad	2008	2015	2025
Alergología	Equilibrio	Equilibrio	Equilibrio
Análisis Clínicos	Equilibrio	Déficit moderado	Déficit moderado
Anatomía Patológica	Equilibrio	Equilibrio	Superávit leve
Anestesiología y Reanimación	Déficit moderado	Déficit moderado	Déficit moderado
Angiología y Cirugía Vascular	Déficit leve	Equilibrio	Superávit leve
Aparato Digestivo	Déficit leve	Déficit leve	Déficit leve
Bioquímica Clínica	Equilibrio	Déficit leve	Déficit leve
Cardiología	Déficit leve	Déficit moderado	Déficit leve
Cirugía Cardiovascular	Equilibrio	Equilibrio	Superávit moderado
Cirugía General y del Aparato Digestivo	Déficit leve	Déficit leve	Déficit leve
Cirugía Oral y Maxilofacial	Equilibrio	Equilibrio	Equilibrio
Cirugía Ortopédica y Traumatología	Déficit moderado	Déficit moderado	Déficit moderado
Cirugía Pediátrica	Déficit moderado	Déficit leve	Déficit leve
Cirugía Plástica Estética y Reparadora	Déficit moderado	Déficit moderado	Déficit leve
Cirugía Torácica	Déficit leve	Superávit moderado	Superávit moderado
Dermatología Médico-Quirúrgica y Venerología	Equilibrio	Equilibrio	Déficit leve
Endocrinología y Nutrición	Déficit moderado	Déficit moderado	Déficit moderado
Farmacología Clínica			
Geriatría	Déficit leve	Superávit leve	Superávit moderado
Hematología y Hemoterapia	Equilibrio	Equilibrio	Equilibrio
Inmunología	Equilibrio	Equilibrio	Equilibrio
Medicina Familiar y Comunitaria	Déficit moderado	Déficit moderado	Déficit moderado
Medicina Física y Rehabilitación	Equilibrio	Superávit leve	Superávit moderado
Medicina Intensiva	Equilibrio	Equilibrio	Superávit leve
Medicina Interna	Equilibrio	Superávit leve	Superávit moderado
Medicina Nuclear	Equilibrio	Superávit moderado	Superávit moderado
Medicina Preventiva y Salud Pública	Equilibrio	Déficit leve	Déficit leve
Microbiología y Parasitología	Equilibrio	Déficit leve	Déficit leve
Nefrología	Equilibrio	Equilibrio	Superávit moderado
Neumología	Equilibrio	Equilibrio	Equilibrio
Neurocirugía	Déficit leve	Déficit leve	Superávit leve
Neurofisiología Clínica	Equilibrio	Superávit moderado	Superávit moderado
Neurología	Equilibrio	Equilibrio	Equilibrio
Obstetricia y Ginecología	Déficit leve	Déficit moderado	Déficit moderado
Oftalmología	Déficit leve	Déficit leve	Déficit moderado
Oncología Médica	Déficit leve	Superávit moderado	Superávit moderado
Oncología Radioterápica	Equilibrio	Superávit moderado	Superávit moderado
Otorrinolaringología	Equilibrio	Déficit moderado	Déficit moderado
Pediatría y Áreas Específicas	Déficit moderado	Déficit moderado	Déficit moderado

Sigue **Cuadro 3 – Valoración de la evolución de las distintas especialidades médicas**

Especialidad	2008	2015	2025
Psiquiatría	Déficit leve	Déficit moderado	Déficit moderado
Radiodiagnóstico	Déficit moderado	Déficit moderado	Déficit moderado
Reumatología	Déficit leve	Equilibrio	Superávit leve
Urología	Déficit moderado	Déficit moderado	Déficit moderado

Notas: Equilibrio: demanda menos oferta (porcentual) desde –5% a 5%. **Déficit leve:** demanda menos oferta (porcentual) menor a –5%. **Déficit moderado:** demanda menos oferta (porcentual) menor a –10%. **Superávit leve:** demanda menos oferta (porcentual) mayor a 5%. **Superávit moderado:** demanda menos oferta (porcentual) mayor a 10%.

Fuente: Barber, P. y González, B. (2009): *Oferta y necesidad de especialistas médicos en España (2008-2025).* Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Ministerio de Sanidad y Consumo.

tología, Cirugía Pediátrica, Cirugía Plástica Estética y Reparadora, Endocrinología y Nutrición, Medicina Familiar y Comunitaria, Pediatría, Radiodiagnóstico y Urología. También presentan desequilibrio, aunque menor, Angiología y Cirugía Vascular, Aparato Digestivo, Cardiología, Cirugía General y del Aparato Digestivo, Cirugía Torácica, Geriatría, Neurocirugía, Obstetricia y Ginecología, Oftalmología, Oncología Médica, Psiquiatría y Reumatología.

5. El papel de los profesionales de la enfermería

La enfermería es una profesión de titulación universitaria que se dedica al cuidado integral del individuo, la familia y la comunidad en todas las etapas del ciclo vital y en sus procesos de desarrollo. En España, por definición, todas las enfermeras y enfermeros son profesionales capacitados para realizar las cuatro funciones de la enfermería: asistencial, administrativa, docente e investigadora.

Tradicionalmente, el trabajo de los profesionales de enfermería se desarrollaba bajo las órdenes de los médicos, aplicando las técnicas de tratamiento que ellos pautaban, y prestando los cuidados necesarios (higiene, alimentación, apoyo psicológico) para recuperar la salud, con un muy escaso margen para la toma de decisiones autónomas por parte del personal de enfermería. Este sistema de trabajo era el clásico en clínicas y hospitales, donde las funciones asignadas a cada profesional estaban perfectamente delimitadas y permanecían casi invariables desde el principio de la sanidad moderna. Sólo algunas enfermeras especializadas, como las matronas, han asumido competencias que entran en posible conflicto con las de los médicos; por ejemplo, la atención al parto no complicado.

La creación de la Atención Primaria, con su filosofía de promover una atención integral de la salud del ciudadano, teniendo en cuenta sus ne-

cesidades biosicosociales, basada en el trabajo en equipo, con una organización no jerárquica sino funcional, orientada al logro de una serie de objetivos de salud, ha sido el punto de inflexión para que los profesionales de enfermería empezasen a querer asumir competencias más amplias y autónomas de las de los profesionales médicos.

Hace 25 años, el sistema de salud en general, y en particular el nivel primario de atención, comenzó a reorganizarse y regular sus propias funciones para redimensionar su rol en el trabajo con la comunidad. Con esta tarea se inicia un proceso, aún no concluido, de redefinición que repercute en el campo de actuación del personal de enfermería y, por consiguiente, en las funciones que éste realiza.

Desde hace más de 15 años, la OMS lleva alertando de la disminución del personal de enfermería y del número de candidatos para estudiar la profesión. Las consecuencias se están padeciendo actualmente, incrementadas en el caso de España por la fuga de personal hacia otros países con una oferta laboral más atractiva. Esta organización instaba a los Estados miembros a que tomaran medidas para evitar la escasez de este personal en el futuro, a mejorar la cualificación de las enfermerías, a que asumiesen puestos de liderazgo y gestión, que apoyasen la realización de investigaciones sobre métodos más eficaces para utilizar estos recursos humanos y a que proporcionasen el apoyo necesario a este personal para la realización de sus actividades. En consecuencia, en la asamblea de 1992 se dictó la Resolución WHA 45.5 que insta a los Estados miembros a:

— Determinar las necesidades del personal de enfermería.
— Reforzar la capacidad gerencial y fortalecer la posición del personal.
— Promulgar disposiciones legales que aseguren buenos servicios de enfermería.
— Fortalecer la enseñanza de enfermería y que se adecuen los planes de estudio de acuerdo con las estrategias de salud.
— Apoyar las investigaciones sobre servicios de salud que aseguren la contribución óptima de enfermería.
— Velar por que sean adecuadas las condiciones de trabajo, con el fin de sostener la motivación del personal y mejorar la calidad de los servicios.
— Asignar a las actividades de enfermería suficientes recursos humanos y logísticos.

La situación actual del personal sanitario en España es muy preocupante, tanto por la falta numérica de profesionales como por la inadecuada política de incentivación: profesionales mal retribuidos, poco reconocimiento social (a pesar de la buena valoración que hacen los ciudadanos en

Tabla 7 – Evolución de los diplomados en enfermería colegiados. Valor absoluto y tasa por 100.000 habitantes. 1996-2007

	Valor absoluto	Tasa por 100.000 habitantes
1996	177.034	446,3
1997	181.877	459,5
1998	192.598	483,3
1999	197.340	490,9
2000	204.485	504,9
2001	208.551	507,2
2002	213.368	510,0
2003	220.769	516,8
2004	225.487	522,0
2005	231.001	523,7
2006	237.050	530,2
2007	243.000	537,6

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos INE.

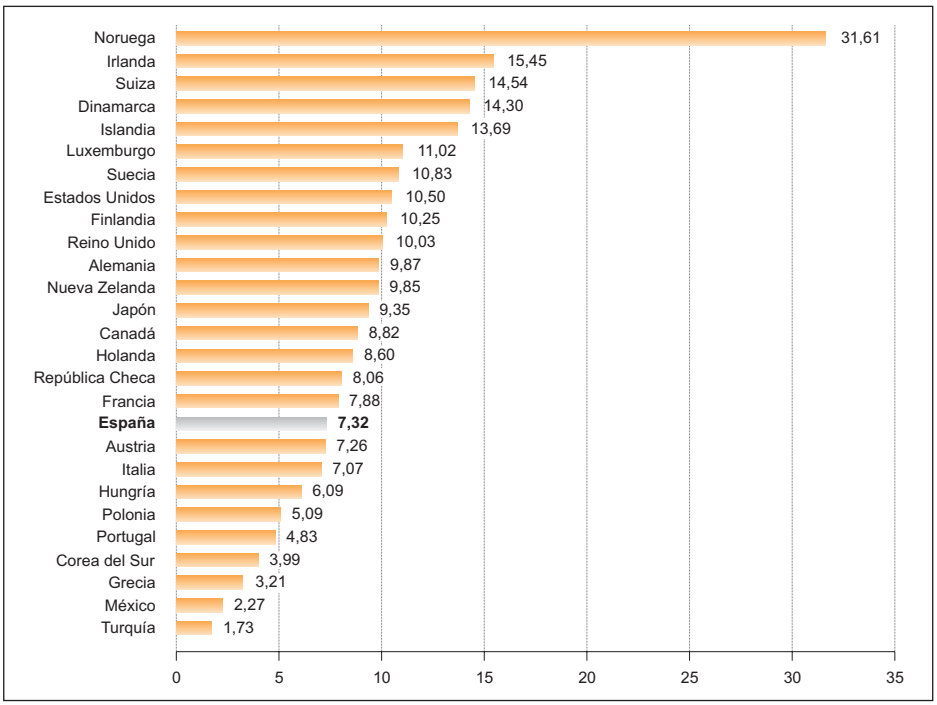
las encuestas, esta opinión no se refleja en el trato que reciben normalmente, con un considerable aumento de las agresiones a médicos y más aún a las enfermeras), pocas oportunidades de desarrollo profesional, carrera profesional que sólo conlleva mejoras salariales, escasa inversión en formación continua y dificultades para establecer medidas de conciliación familiar (punto muy importante en un estamento altamente feminizado). La emigración de médicos y enfermeras españoles a otros países donde pagan mejor es consecuencia de esta situación.

A finales de 2007 había en España 243.000 diplomados en enfermería colegiados (más del 80% mujeres), frente a los 177.034 que había en 1996. Esto supone un aumento del 37,3%. En el mismo período, la población española aumentó un 13,9%. En consecuencia, la tasa de enfermeros por 100.000 habitantes pasó de 446,3 en 1996 a 537,6 en 2007 (tabla 7). Se trata de un aumento importante, pero estamos aún muy lejos de la media de los países de nuestro entorno.

Según datos de la OCDE (que considera no sólo a los titulados en enfermería sino también a los auxiliares), nuestro país ocupaba una de las últimas posiciones en lo que se refiere a densidad de diplomados en enfermería activos por cada 1.000 habitantes, con la mitad de personal que Irlanda, Suiza, Dinamarca o Islandia (gráfico 12).

Si se siguen las recomendaciones de la OMS, un país como España debería tener como mínimo 808 enfermeras por cada 100.000 habitantes, que es precisamente la media de la Unión Europea. En España, sólo Navarra supera esa cifra (gráfico 13). Hay comunidades autónomas que se

Gráfico 12 – Diplomados en enfermería activos en algunos países de la OCDE. Tasa por 1.000 habitantes. 2006

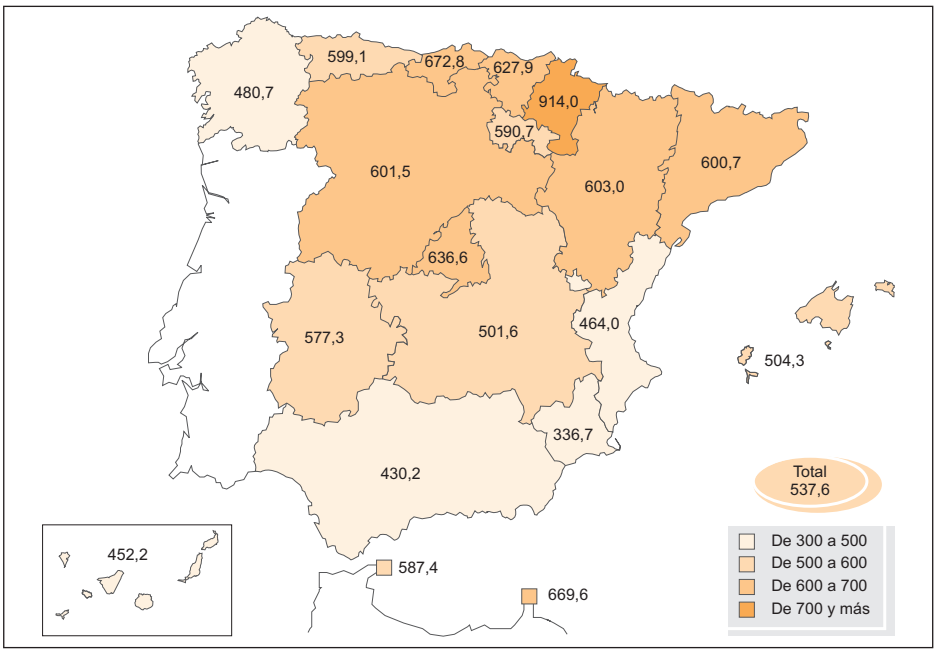


Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de la OCDE.

hallan muy alejadas de esos niveles: Murcia (336,7), Andalucía (430,2), Canarias (452,2), Comunidad Valenciana (464) y Galicia (480,7).

Al igual que en la profesión médica, este déficit de profesionales ha dado origen a la contratación de enfermeras de otros países, proceso que también coincide con la emigración de enfermeras españolas. Según datos del Consejo General de Enfermería, en 2008 había en España 11.838 enfermeras extranjeras con título homologado, procedentes en su mayor parte de Argentina, Venezuela, Colombia y Rumania. Esta cifra se incrementaría hasta las 15.000 si se incluyeran las que están pendientes de homologación y realizan labores de auxiliares, fundamentalmente en el sector privado. En sentido contrario, el sindicato de enfermería mayoritario, SATSE, contabiliza más de 10.000 titulados en enfermería españoles que ejercen en otros países, entre los que destacan Reino Unido y Portugal. Las razones coinciden con las de los médicos: mejores salarios, contratos estables, valoración de su trabajo y, en este caso, un mayor protagonismo en la asistencia.

Gráfico 13 – Diplomados en enfermería colegiados por comunidades autónomas. Tasa por 100.000 habitantes. 2007



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos INE.

El actual contexto demográfico europeo se caracteriza por una población envejecida con un elevado número de pacientes crónicos. Además, las nuevas demandas no se deben sólo a la edad, sino también a los estilos de vida. La mayor parte de las enfermedades de los europeos tienen alguna relación con el tabaco, el alcohol, el sedentarismo, el estrés o la sobrealimentación. La tradicional medicina curativa que ofrecen los sistemas europeos obtiene por sí sola unos resultados limitados. Por lógica, los recursos deberían orientarse, en mayor medida que hasta ahora, a la prevención, a corregir estilos de vida no saludables, a evitar la aparición de complicaciones en los enfermos crónicos y a intentar mejorar el grado de capacidad de los mismos. Y es en este terreno donde el personal de enfermería debería ejercer un papel fundamental, ya que entra de lleno en su definición como disciplina científica de prestación de cuidados integrales en materia de salud.

5.1 Funciones del profesional de enfermería

El papel de estos profesionales se puede establecer a partir del desarrollo de las tres funciones principales de los servicios sanitarios: atención, formación e investigación.

❑ **Funciones de atención.** Tanto la OMS como la Unión Europea consideran imprescindible identificar claramente las competencias de la enfermera de Atención Primaria, aumentando su autonomía y sus responsabilidades.

Sus funciones están recogidas en el Real Decreto 137/84, de 11 de enero, sobre Estructuras Básicas de Salud, en la Ley General de Sanidad de 1986 y en el Reglamento sobre Normas Básicas de Funcionamiento de los Equipos de Atención Primaria de 1988, siendo ésta la normativa vigente en la que se sustentan dichas funciones. Estas normativas se han quedado obsoletas y no responden a la realidad actual. Se han producido cambios radicales en la atención a los ciudadanos que no se reflejan en estas leyes, hecho que se palia en parte con la aplicación de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (LOPS).

Esta ley establece las bases para que se definan los ámbitos competenciales y que "las praxis cotidianas de los profesionales en organizaciones crecientemente multidisciplinares evolucionen de forma no conflictiva, sino cooperativa y transparente". De esta forma, se crea el marco en el que debe establecerse la organización de las funciones y la delimitación de las competencias entre los diferentes estamentos que intervienen en la asistencia sanitaria, con el objetivo común de conseguir la mejor oferta sanitaria posible.

En su artículo 7.2 dispone que a los diplomados universitarios en enfermería (DUE) les corresponde la dirección, evaluación y prestación de los cuidados enfermeros orientados a la promoción, mantenimiento y recuperación de la salud, así como a la prevención de enfermedades y discapacidades.

Una de las líneas prioritarias del Plan de Mejora de la Atención Primaria 2006-2009 es el "impulso del papel de la enfermería" en este nivel asistencial. La enfermera es la principal responsable de fomentar el autocuidado y la educación sanitaria, promover hábitos de vida saludable y prevenir enfermedades y discapacidades. La Comisión Científico Técnica del Plan de Mejora detectó algunas debilidades en la actual atención enfermera en Atención Primaria:

— **Gran variabilidad en la oferta de servicios prestados.** Esto se produce tanto a nivel de las diferentes comunidades autónomas como entre distintas áreas de salud e incluso entre los centros de salud. Así, mientras en determinados centros existe una clara vocación por la educación para la salud y está sistematizada la educación grupal en patologías crónicas, en otros centros este servicio no existe prácticamente.

— **Voluntariedad de la enfermería para la realización de ciertas intervenciones.** Dada la inexistencia de una definición clara de las funciones que tiene que realizar el personal de enfermería en Atención Primaria,

desde su implantación han existido numerosos puntos de conflicto en la asunción de determinadas responsabilidades: aplicación de técnicas concretas que en el hospital son realizadas por personal menos cualificado o, por el contrario, de técnicas que anteriormente sólo hacía el médico: suturas, extracción de tapones…; la realización de ciertas actividades, como educación para la salud o el programa de atención al niño sano, tareas para las que previamente no habían recibido formación. Esto es debido a la falta de especialización de la enfermería y también está provocado porque la Atención Primaria se ha nutrido mayoritariamente de enfermeras provenientes del ámbito hospitalario.

— **Existencia de discontinuidad de la atención con el médico**, debido nuevamente a la indefinición de las funciones de enfermería, produciéndose una atención paralela a los pacientes crónicos no coordinada.

— **Baja atención domiciliaria**, a pesar de que ésta es una de las funciones principales del personal de enfermería. La enfermera es responsable del seguimiento de los pacientes dependientes con patologías incapacitantes. Fomenta su autocuidado, enseña pautas de manejo a los cuidadores, intenta mantener su autonomía, controla la correcta realización de los tratamientos prescritos y sirve de enlace con los servicios sociales de la zona. Pero, salvo en las zonas rurales, la implementación del servicio de atención domiciliaria tiene un bajo índice de cobertura.

— **Falta de claridad en la oferta de servicios de enfermería.** A pesar de los 25 años de implantación del modelo de Atención Primaria, la consulta de enfermería sigue siendo la gran desconocida y, en un elevado porcentaje de los casos, se accede a ella a través de la consulta del médico. Los ciudadanos siguen ignorando los servicios que les puede ofrecer este personal y lo siguen viendo como la persona encargada de aplicar las técnicas o procedimientos diagnósticos pautados por el médico.

— **Inadecuada implicación en la atención de la patología aguda.** Así, se pierden las oportunidades de realizar la promoción del autocuidado. Aunque existen varias experiencias de atención enfermera directa (sin la participación del médico) en patologías agudas, no graves y previamente protocolizadas (como infecciones urinarias no complicadas, gastroenteritis agudas, infecciones respiratorias de vías altas o, más recientemente, gripe A), éste es un modelo que no se ha generalizado, ya que precisa de un entrenamiento previo de ciertas destrezas diagnósticas, no incluidas hasta ahora en el currículo de la diplomatura (por ejemplo, la exploración de la orofaringe) y de un alto grado de compromiso por parte de la enfermera al tener que asumir más responsabilidades. Al estilo de las *nurses practitioner* inglesas, que son inicialmente enfermeras que adquieren el nivel de "mini-médicos" y, tras un corto proceso extra de formación, ven pacientes solas, de principio a fin. Por ejemplo, en urgencias, las enfermeras especialistas tratan en solitario entre un 30% y un 35% del volumen de pa-

cientes. Diagnostican, tratan, prescriben y dan el alta, trabajando con protocolos muy estrictos de actuación.

Actualmente, la enfermería está cambiando. Los profesionales reclaman una mayor autonomía de actuación, basada en un sistema de trabajo propio: la *metodología enfermera*, cuyo eje es el *diagnóstico enfermero*, que expresa el juicio profesional a partir del cual se realizarán las intervenciones necesarias en el proceso de salud. Esta metodología está implantada en otros países desde hace más de una década, sustentada en taxonomías diagnósticas como la North American Nursing Diagnostic Association (NANDA), de intervención como la Nursing Intervention Classification (NIC) y de resultados como la Nursing Outcomes Classification (NOC) y con el establecimiento de una valoración por Patrones Funcionales de Salud, que se relacionan directamente con las necesidades de cuidados de los ciudadanos (cuadro 4).

Esta metodología se ha implementado de manera desigual en el territorio nacional, ya que precisa una estrategia de formación de los profesionales de enfermería de mayor edad que no están familiarizados con esta terminología, además de modificar los sistemas informáticos existentes para incluir todos los patrones funcionales y las intervenciones que se derivan de su valoración.

El papel de la enfermería queda establecido en cuatro niveles de actuación:

— **Nivel I: Procedimientos diagnósticos y terapéuticos.** Ésta es una actividad tradicional de la enfermera. Realiza un determinado cuidado, aplica un cierto tratamiento o una prueba diagnóstica que requiere el manejo de aparatos. Su responsabilidad está en la acción que lleva a cabo, no en el proceso de la atención que realiza por indicación o en colaboración con otro profesional.

— **Nivel II: Conductas generadoras de salud-Actividades preventivas.** Se realiza de forma independiente: fomento de conductas saludables, consejo sobre prevención de riesgos, asunción de la respon-

Cuadro 4 – Patrones Funcionales de Salud

⇨ Percepción y manejo de la salud	⇨ Autopercepción- autoconcepto
⇨ Nutricional y metabólico	⇨ Rol – relaciones
⇨ Eliminación	⇨ Sexual – reproductivo
⇨ Actividad – ejercicio	⇨ Adaptación – tolerancia al estrés
⇨ Sueño – descanso	⇨ Valores y creencias
⇨ Cognitivo perceptual	

sabilidad de todo el proceso o intervención de forma colaborativa con otros profesionales, en cuyo caso es responsable de la parte de actividad que desempeña.

— **Nivel III: Promoción del autocuidado.** La enfermera detecta y trata problemas que son de su competencia profesional (diarreas estivales, quemaduras de primer grado, incontinencia…). Trabaja la intervención educativa mediante el consejo estructurado, la educación para la salud individual o grupal, responsabilizándose de todo el proceso.

— **Nivel IV: Seguimiento y control de problemas de afrontamiento y adaptación.** Tratamiento de problemas complejos de la respuesta humana, que precisan atención prolongada en el tiempo, donde es responsable de todo el proceso.

Como se puede comprobar, a los roles clásicos de dador de cuidados se añaden ahora las tareas que buscan la consecución de la mayor autonomía y autorresponsabilidad en el cuidado de su salud por parte del ciudadano, una línea de actuación muy acorde con las necesidades actuales de la población (aumento de enfermos crónicos con pluripatología, envejecimiento poblacional, incremento de las personas dependientes...).

Otro papel que la enfermería deberá asumir, dada su situación privilegiada de cercanía al paciente y a su familia y de su conocimiento del sistema sanitario, es la función de gestión de casos, ayudando a coordinar los procesos de atención a un determinado paciente.

❑ **Funciones de formación.** Como todo buen profesional, el de enfermería debe tener permanentemente actualizados sus conocimientos. Además, dado el carácter altamente técnico de su disciplina, ha de mantener un nivel adecuado de habilidades y destrezas e irlas aumentando de acuerdo con el progresivo grado de autonomía que pretende adquirir.

La formación es un derecho del profesional, recogido tanto en la LOPS como en la Ley General de Sanidad. La existencia de programas de autoformación en los centros de salud y el número de profesionales que han acudido a cursos relacionados con sus áreas competenciales son indicadores incluidos en la evaluación de la calidad asistencial del Sistema Nacional de Salud en todas las comunidades autónomas.

El personal de enfermería, tanto hospitalario como de Atención Primaria, suele participar de forma activa en la **formación pregrado**, tutorizando las prácticas de los alumnos de las escuelas universitarias. La tutora es la encargada de organizar la actividad de los estudiantes durante su estancia en el centro y supervisarles, evaluarles e informar a la comisión docente correspondiente de las posibles incidencias. La formación pregrado se establece mediante convenios entre las universidades y los hospitales

y gerencias de Atención Primaria correspondientes. Esta actividad está plenamente integrada entre las funciones habituales del personal de enfermería. Actualmente se reconoce la figura del tutor pregrado, a través de la acreditación, como puntuación para la carrera profesional.

En España, y en otros países, a los enfermeros de "escala general" se les adiestra durante su formación pregrado para realizar las tareas que desempeña una *nurse practitioner*, y no necesitan posteriores especializaciones, como sucede en Estados Unidos o en Reino Unido, salvo casos excepcionales (un ejemplo es el de matrona). Las labores menos técnicas las realizan trabajadores de otra categoría (auxiliares de enfermería). Por tanto, en nuestro país no ha existido hasta ahora la **formación postgrado** en enfermería, ya que salvo matrona, salud mental y podología (con sus propias escuelas universitarias), no había otras especialidades. Actualmente están en proceso de desarrollo y habrá que implementar, al igual que en el caso de los médicos residentes, toda la planificación y organización para poder ofrecer una oferta formativa de calidad, creando unidades docentes al uso y formando a los tutores necesarios.

Dentro de las funciones de enfermería estaría la participación en las actividades de **formación continua** que se establezcan de forma habitual en los centros sanitarios, como sesiones clínicas o sesiones docentes. La enfermera debería aportar su visión en los distintos problemas de salud de los que se trate. De forma ideal, las sesiones clínicas se deberían realizar de manera cooperativa entre médicos y enfermeras, pero suele ser habitual que debido al diferente nivel de complejidad en el abordaje de los temas, las sesiones se impartan por separado.

Las enfermeras participan tanto como docentes como discentes en las actividades formativas que se diseñan en los centros sanitarios o en las agencias de formación existentes en cada autonomía.

❑ **Funciones de investigación.** El Consejo Internacional de Enfermería (CIE) define la investigación en dicha especialidad en los siguientes términos: "La investigación en enfermería se centra primordialmente en el desarrollo del conocimiento sobre la enfermería y su ejercicio, incluida la atención a las personas sanas y enfermas. Va dirigida a la comprensión de los mecanismos fundamentales que afectan a la capacidad de las personas y las familias para mantener o incrementar una actividad óptima y minimizar los efectos negativos de la enfermedad".

En 1977, la enfermería se convierte en una diplomatura universitaria, y comienzan a sentarse las bases de la investigación en este campo en España. En 1978 aparece la primera revista de enfermería con contenidos científicos editada en nuestro país. Actualmente existen cinco publicaciones.

En 1987, el Fondo de Investigaciones Sanitarias (FIS) reconoce la capacidad investigadora de estos profesionales al abrir el acceso a sus ayudas a la investigación a este colectivo y al incluir a enfermeras en las comisiones técnicas evaluadoras.

Pero, al igual que en el resto de los campos científicos en España, la investigación en enfermería está poco desarrollada. Tampoco existe mucha cultura investigadora, en parte debido a la tradicional forma de trabajo en la que la actividad de enfermería dependía del juicio clínico de otro profesional, por lo que el personal de enfermería participaba en los proyectos de investigación dentro del grupo de trabajo como colaborador. Esta situación se está revirtiendo en el momento actual al haber alcanzado un mayor grado de autonomía en sus actuaciones.

Hace varios años, el Instituto de Salud Carlos III creó la Base de Datos de Investigación en Enfermería (BDIE), que tiene como objeto la identificación de la producción científica española sobre enfermería. En 2004 se registraron 157 proyectos de investigación, y se observa una tendencia ascendente. El 69% de los proyectos se distribuían entre las comunidades autónomas de Madrid, Andalucía y Cataluña; un 50% se realizó en centros asistenciales (hospitales principalmente) y un 25% en centros docentes (escuelas universitarias). La temática principal era la atención domiciliaria y los síntomas en patologías.

También hay que destacar la página web de la Asociación Española de Enfermería en Cardiología, que aporta información básica sobre metodología de la investigación y permite el acceso a diferentes publicaciones.

En 1999 se celebró en Salamanca la Conferencia Europea de Enfermería bajo el título "Propuesta de una Estrategia para la Investigación de Enfermería en Europa". Se establecieron cinco prioridades en investigación:

1. Cuidados efectivos en ancianos.
2. Estrategias eficaces para la promoción de hábitos saludables en niños y adolescentes.
3. Eficacia de las intervenciones en el manejo de síntomas.
4. Repercusión de los diferentes niveles de cualificación del personal en la calidad y costes de los cuidados.
5. Evaluación de los nuevos modelos de enfermería comunitaria en la atención a la población vulnerable.

Para valorar la implantación de estas líneas de trabajo se puede hacer una evaluación de las comunicaciones presentadas en el XIII Encuentro Internacional de Investigación en Enfermería celebrado en Alicante en noviembre de 2009, donde las mesas de comunicaciones se establecieron en su mayoría respondiendo a las tres primeras prioridades planteadas. Prác-

ticamente todos los trabajos expuestos eran estudios descriptivos, epidemiológicos, con pocos análisis de valoración de resultados en salud obtenidos al aplicar los diferentes procedimientos enfermeros. En bastantes comunicaciones, la autoría se compartía con médicos y, en general, había pocas referencias bibliográficas.

Los profesionales de enfermería deben retomar el afán investigador de Florence Nightingale –madre de la enfermería moderna– y comenzar a evaluar de forma precisa la efectividad de los cuidados prestados. Probablemente, el desarrollo de los nuevos estudios universitarios surgidos de la aplicación del Plan Bolonia favorezca la implementación de proyectos de investigación en las áreas de competencia de enfermería. Como objetivos iniciales habría que aumentar la formación en metodología investigadora, incrementar las habilidades de búsqueda bibliográfica, crear grupos de trabajo que investiguen la prestación de los cuidados, de forma que se cree un cuerpo de evidencia científica que respalde la metodología enfermera.

6. La reforma de la formación en enfermería

6.1 Evolución histórica de la titulación

La formación académica en enfermería en España ha seguido diferentes etapas. La primera referencia legal es del siglo XIX, la Ley de Instrucción Pública, de 9 de septiembre de 1887, por la que se establece el Título Oficial de Practicante como auxiliar de las Ciencias Médicas. Posteriormente, el Real Decreto de 16 de noviembre de 1888 regula el ejercicio profesional de practicantes y matronas. No es hasta 1915 cuando, a través de la Real Orden de 7 de mayo, aparece legalmente la titulación de enfermera. Durante casi setenta años el aprendizaje de enfermería se desarrolló fundamentalmente en los centros asistenciales, priorizándose los contenidos prácticos sobre los teóricos.

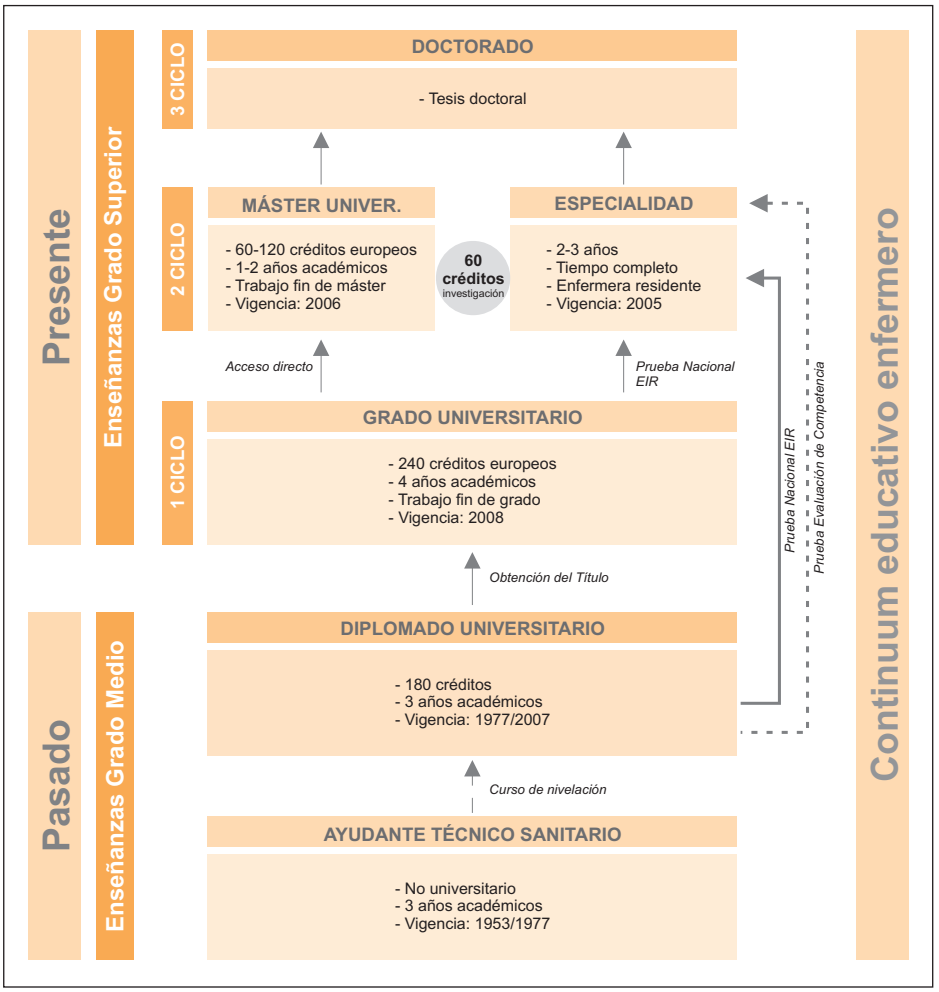
Estos tres títulos coexisten hasta 1953, año en el que, mediante el Real Decreto de 4 de diciembre, se unifican los estudios de enfermera, practicante y matrona en un solo título de Ayudante Técnico Sanitario (ATS). El plan de estudios se regula mediante la Orden Ministerial de 4 de julio de 1955, que, aunque amplía el campo de los conocimientos teóricos, sigue reforzando el aprendizaje práctico, que ocupa más del 50% de los estudios.

En 1977, la Orden Ministerial de 31 de octubre establece las directrices para la elaboración de los planes de estudios en las escuelas universitarias de enfermería, siguiendo la Directiva 77/452/CEE de la Unión Europea –modificada posteriormente por las directivas 77/453/CEE y

89/595/CEE–, que establece los estándares de obligado cumplimiento para los planes de estudios de pregrado (enfermero responsable de cuidados generales), con la finalidad de facilitar la libre circulación y garantizar la calidad del ejercicio profesional en todos los países. Se incluyen por primera vez los estudios de enfermería dentro del ámbito universitario. Esto supuso un importante avance al pasar de una etapa técnica con formación eminentemente práctica a una profesional, donde la teoría y la práctica tienen una distribución similar.

A partir de ese momento y durante los últimos treinta años, la formación académica de enfermería ha sufrido los mayores y más profundos cambios.

Cuadro 5 – *Continuum* educativo enfermero



Fuente: Organización Colegial de Enfermería.

Durante la década de los años ochenta, la profesión enfermera se va consolidando como una disciplina con un campo de conocimientos propio y un marco de definición de sus responsabilidades en la atención a la población, con capacidad para proporcionar cuidados integrados e integrales tanto al individuo como a la familia y a la comunidad y facultada para desarrollar actividades de gestión, docencia e investigación propias.

La creciente complejidad del desempeño profesional da como resultado la aparición, a finales de los años ochenta, de programas de especialización en distintas áreas (Real Decreto 992/1987, de 3 de julio, por el que se regula la obtención del Título de Enfermero Especialista), de las que únicamente se desarrollaron las de Enfermería Obstétrico-Ginecológica (matrona) y Salud Mental.

En los años noventa, y tras la publicación del Real Decreto 1466/1990, de 26 de octubre, por el que se establece el título universitario de Diplomado en Enfermería y las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquél, consecuencia del desarrollo de la Ley de Reforma Universitaria (LRU), se empieza a dar al estudiante de enfermería mayor protagonismo en el proceso de enseñanza-aprendizaje y se inician grandes cambios en la metodología educativa (cuadro 5).

Con la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), iniciado en las universidades europeas a partir de la Declaración de Bolonia de 1999 y en el límite del horizonte de 2010 previsto para la plena consecución de sus objetivos, la formación del profesional de enfermería ha alcanzado un grado académico acorde con su formación universitaria y su importancia en el Sistema Nacional de Salud. Destaca la posibilidad de culminar sus estudios con la obtención del título de doctor, algo a lo que hasta el momento sólo podían acceder dando un rodeo por otras titulaciones.

6.2 Situación actual

La Declaración de Bolonia de 1999 fija la estructura del EEES y promueve la convergencia de los distintos sistemas universitarios. Este proceso se sustenta en tres pilares fundamentales:

— La creación de un nuevo modelo de titulaciones con tres niveles de cualificación universitaria: grado, máster y doctorado (Real Decreto 55/2005 de 21 de enero por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de Grado y Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de Postgrado).

— El establecimiento del sistema europeo de transferencia y acumulación de créditos compatibles (Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre).

— La implantación del Suplemento Europeo al Título, documento que proporciona información sobre la titulación obtenida (Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto).

La diplomatura de enfermería ha hecho frente a este nuevo reto y ha adecuado la formación enfermera a estas exigencias legislativas, tanto en lo que respecta a la organización como a las nuevas formas de enseñar y aprender.

— **Primer ciclo: Grado universitario.** La legislación vigente reconoce a la disciplina de enfermería como una profesión regulada, cuyo ejercicio profesional (según el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales) requiere la posesión del correspondiente título oficial de Grado.

El Ministerio de Ciencia e Innovación, tras el acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de febrero de 2008 y mediante la Orden CIN/2134/2008, de 3 de julio, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de enfermero, ha establecido las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios para la obtención del grado en enfermería.

Así, el nuevo plan de estudios universitarios de enfermería contempla, para la obtención del grado, cuatro años de formación y 240 créditos, aumentando en un año la duración de los estudios de la antigua diplomatura y equiparándolos con los del resto de las titulaciones universitarias. A esto se suma la posibilidad de acceder al completo desarrollo académico, pudiendo cursar el máster y el doctorado.

De los 240 créditos necesarios para el grado, 60 deberán corresponder a formación académica básica y 120 a formación en ciencias de enfermería. La obtención de estos créditos (180), equivalentes a tres años de formación, permitirá acceder a un postgrado o máster de dos años en cualquier disciplina universitaria, pero no habilitará para el ejercicio profesional. Para esto es imprescindible cursar el cuarto año, con 90 créditos y un carácter eminentemente práctico, que incluye prácticas profesionales en forma de rotatorio clínico independiente, con una evaluación final de competencias y la obligatoriedad de elaborar un trabajo de fin de grado.

Los estudiantes de enfermería deberán adquirir una serie de competencias: ser capaces de prestar una atención sanitaria técnica y profesional adecuada a las necesidades de salud de las personas, de acuerdo con el estado de desarrollo de los conocimientos científicos de cada momento y con

los niveles de calidad y seguridad que establezcan las normas legales y deontológicas. Deberán conocer y aplicar los fundamentos y principios técnicos y metodológicos de la enfermería. Tendrán que poseer las técnicas y habilidades necesarias para planificar y prestar cuidados de enfermería a personas, familias y grupos.

Mediante el prácticum clínico realizado en centros hospitalarios o de Atención Primaria, y bajo la supervisión de enfermeros cualificados para ello, integrarán estos conocimientos y competencias y adquirirán la experiencia clínica necesaria, además de desarrollar habilidades de búsqueda y organización de documentación para la elaboración de un informe y su exposición en público.

El enfermero responsable de cuidados generales actuará en cuatro áreas: asistencial (en Atención Primaria, Atención Especializada o Atención Sociosanitaria), docencia, investigación y gestión.

Las universidades deben elaborar y proponer al Consejo de Universidades los nuevos planes de estudios de grado de enfermería para su verificación. Ya en el curso 2008/09, tres universidades –una pública, Zaragoza, y dos privadas, Europea de Madrid y Católica de Murcia– comenzaron a impartir el plan de estudios del grado de Enfermería.

Según datos del Ministerio de Educación, en el curso actual (2009/10) son 31 las universidades españolas que ofrecen esta titulación (23 públicas y 8 privadas) en 24 provincias: Barcelona, Tarragona, A Coruña, Madrid, Jaén, Lleida, Huelva, Murcia, Badajoz, Zaragoza, Málaga, Girona, Ourense, Pontevedra, Córdoba, Sevilla, Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Toledo, Teruel, Huesca, Santa Cruz de Tenerife y Asturias.

Hay que señalar también que para el curso académico 2010/11 ya no se podrán ofertar plazas de nuevo ingreso en el primer curso de la actual Diplomatura de Enfermería.

— **Segundo y tercer ciclo: Máster y especialidades, y doctorado.** De forma paralela al desarrollo del grado, la nueva regulación de los estudios universitarios de postgrado introduce el título de máster, con la finalidad de permitir al estudiante la adquisición de una formación avanzada a lo largo de uno o dos años académicos (60-120 créditos), orientada hacia la especialización académica o a la iniciación en tareas investigadoras y a permitir el acceso a los programas de doctorado.

La propia legislación (Real Decreto 1393/2007) determina que los títulos universitarios de postgrado (máster) no podrán inducir a confusión ni coincidir en su denominación y contenidos con los de las especialidades en ciencias de la salud.

6.3 Especialidades de enfermería

Con la entrada en vigor de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (LOPS), se hace necesario abordar una nueva regulación de las especialidades en ciencias de la salud (entre las que se encuentra la enfermería), teniendo en cuenta las recomendaciones de la Unión Europea y las previsiones constitucionales del derecho a la protección de la salud y las competencias de las distintas comunidades autónomas.

Sobre esta base, el Real Decreto 450/2005, de 22 de abril, sobre especialidades de enfermería, deroga el anterior Real Decreto 992/1987, de 3 de julio, por el que se regulaba la obtención del título de Enfermero Especialista, crea siete nuevas especialidades enfermeras (cuadro 6) y establece la forma de acceso al título de Enfermero Especialista para cada una de las situaciones posibles.

El mencionado Real Decreto 450/2005 determina que el título de Enfermero Especialista, con validez para todo el territorio, será necesario para ejercer esta profesión y para ocupar un puesto de trabajo con dicha denominación, tanto en la sanidad pública como en la privada, pero siempre sin menoscabo de las facultades profesionales de los enfermeros responsables de cuidados generales.

El enfermero especialista posee cualificaciones complementarias a las de un enfermero de cuidados generales (según la Directiva 77/452/CEE), además de conocimientos avanzados en un ámbito determinado de los cuidados enfermeros y está, por lo tanto, habilitado para ejercer como especialista.

Para la obtención de este título será necesario, además de estar en posesión de la titulación reconocida y homologada en España (ATS, DUE o Graduado en Enfermería), haber realizado la formación en la especialidad correspondiente y superar las evaluaciones que se establezcan a estos efectos.

El primer paso, tras la publicación del Real Decreto 450/2005, fue la constitución de las comisiones nacionales de las distintas especialidades a lo largo de 2007. Dos ya existían, Matrona y Salud Mental, y cinco se crearon, Cuidados Médico-Quirúrgicos, Familiar y Comunitaria, Pediátrica, Geriátrica y del Trabajo.

Estas comisiones son las encargadas de elaborar los programas formativos de cada especialidad, establecer los criterios para la acreditación de las distintas unidades docentes y decidir los fundamentos y criterios para la homologación de las titulaciones anteriores y la obtención del título por la vía extraordinaria.

Cuadro 6 – Evolución de la especialización en enfermería

Catálogo de especialidades enfermeras previo a 1987

1. Especialidad de Obstetricia: Decreto de 18 de enero de 1957
2. Radiología y Electrología: Decreto de 22 de junio de 1961
3. Pediatría y Puericultura: Decreto de 22 de octubre de 1964
4. Neurología: Decreto de 22 de octubre de 1970
5. Psiquiatría: Decreto de 22 de octubre de 1970
6. Análisis Clínicos: Decreto de 28 de enero de 1971
7. Urología y Nefrología: Decreto de 24 de julio de 1975

Catálogo de especialidades enfermeras del Real Decreto 992/1987

1. Enfermería Obstétrico-Ginecológica (Matronas)
2. Enfermería Pediátrica (no desarrollada)
3. Enfermería de Salud Mental
4. Enfermería de Salud Comunitaria (no desarrollada)
5. Enfermería de Cuidados Especiales (no desarrollada)
6. Enfermería Geriátrica (no desarrollada)
7. Gerencia y Administración de Enfermería (no desarrollada)

Catálogo de especialidades enfermeras del Real Decreto 450/2005

1. Enfermería Obstétrico-Ginecológica (Matronas)
2. Enfermería de Salud Mental
3. Enfermería Geriátrica
4. Enfermería del Trabajo
5. Enfermería de Cuidados Médico-quirúrgicos
6. Enfermería Familiar y Comunitaria
7. Enfermería Pediátrica

Hasta este momento se han publicado los programas formativos de la especialidad de Enfermería del Trabajo (Orden SAS/1348/2009, de 6 de mayo) y de Enfermería Obstétrico-Ginecológica (Orden SAS/1349/2009, de 6 de mayo), ambas con un período formativo de dos años. La especialidad de Enfermería Obstétrico-Ginecológica ya estaba consolidada en España desde su creación en 1992 y, además, se encuentra regulada por directiva europea.

La Enfermería de Salud Mental parte con una cierta ventaja, ya que esta especialidad funcionaba desde 1998 con un sistema de formación tipo residencia.

Los programas de las especialidades de Enfermería Familiar y Comunitaria y de Enfermería Geriátrica tienen el visto bueno del Consejo Nacional de Especialidades en Ciencias de la Salud (CNECS) y están pendientes de su aprobación por la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud para su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Una vez aprobados y publicados los programas formativos, las comunidades autónomas deben crear las unidades docentes acreditadas (Salud Mental y Matronas ya disponen de unidades docentes), que serán

multidisciplinares y multiprofesionales (excepto la de Enfermería Médico-Quirúrgica), según se recoge en el Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero. En diciembre de 2009, sólo tres comunidades autónomas (Andalucía, Murcia y Castilla y León) habían creado unidades docentes para la especialidad de Enfermería del Trabajo (la única con programa formativo publicado).

La formación para el ejercicio de la especialidad se realizará, en los términos previstos por la LOPS y concretados posteriormente por el Real Decreto 183/2008, por el sistema de residencia (Enfermero Interno Residente o EIR) durante un tiempo (un año para Enfermería de Salud Mental y dos para Enfermería Obstétrico-Ginecológica y Enfermería del Trabajo) de práctica profesional programada y tutelada por pares con asunción progresiva de responsabilidades.

Para acceder a esta formación, los aspirantes a EIR deberán superar una prueba anual, única y simultánea, de carácter estatal. Previamente, las distintas comunidades autónomas habrán de ofertar las plazas de residentes convocadas en función de las necesidades y medios disponibles.

Con fecha 22 de septiembre de 2009 (Orden SAS/2511/2009) se convocó la primera prueba selectiva para el acceso en 2010 a las plazas de formación de las especialidades de Enfermería Obstétrico-Ginecológica (matrona) –445 plazas–, Enfermería de Salud Mental –154 plazas– y Enfermería del Trabajo –12 plazas–.

Especialidades anteriores

La Disposición adicional segunda del Real Decreto 450/2005 suprime las especialidades previamente existentes (Neurología, Urología y Nefrología, Análisis Clínicos, Radiología y Electrología, Cuidados Especiales, Pediatría y Puericultura, Psiquiatría, Asistencia Obstétrica, Salud Comunitaria y Gerencia y Administración de Enfermería) y establece la vía para la expedición del nuevo título para todos aquellos DUE o ATS que se encontrasen en posesión de alguno de ellos.

Así, los enfermeros con título de especialistas en Neurología, Urología y Nefrología, Análisis Clínicos, Radiología y Electrología y Cuidados Especiales podrán solicitar el título de enfermero especialista en Cuidados Médico-Quirúrgicos; los de Pediatría y Puericultura, el de enfermero especialista en Enfermería Pediátrica; los de Psiquiatría, el de enfermero especialista en Enfermería de Salud Mental; y los de Asistencia Obstétrica (matrona), el de enfermero especialista en Enfermería Obstétrico-Ginecológica (matrona).

Desaparecen definitivamente las especialidades de Enfermería de Salud Comunitaria y Gerencia y Administración de Enfermería.

También define, en su Disposición transitoria tercera, el régimen especial de acceso al título de Especialista en Enfermería del Trabajo, al que podrán acceder todos los DUE y ATS que posean el título de ATS/DUE de Empresa o de Enfermería del Trabajo, siempre que acrediten un mínimo de cuatro años de ejercicio profesional en este ámbito antes del 6 de mayo de 2006.

Acceso excepcional al título de enfermero especialista

Para los casos de enfermeros que dispongan ya de una sólida experiencia en el ejercicio asistencial pero que no estén en posesión de ninguna titulación como especialistas, el Real Decreto 450/2005, en su Disposición transitoria segunda, contempla tres supuestos de acceso excepcional al título de enfermero especialista:

- Haber ejercido, como enfermero, las actividades propias de la especialidad que se solicita durante un período mínimo de cuatro años.
- Haber ejercido, como enfermero, en las actividades propias de la especialidad que se solicita durante un período mínimo de dos años, además de acreditar una formación continuada (según establece la LOPS) de al menos 40 créditos en el campo de la respectiva especialidad o bien poseer un título universitario de postgrado que incluya una formación relacionada con dicha especialidad no inferior a 20 créditos o 200 horas lectivas.
- Haber ejercido como profesor de escuelas universitarias de enfermería y adscritas en áreas de conocimiento relacionadas con la especialidad que se solicita durante al menos tres años y acreditar un año como mínimo de actividad asistencial en el ámbito de dicha especialidad.

Los enfermeros que reúnan estos requisitos podrán solicitar el acceso excepcional al título de especialista en todas las especialidades, excepto a la Enfermería Obstétrico-Ginecológica (matrona). Sólo se podrá optar a un único título de especialista por esta vía.

Los plazos de presentación de solicitudes para este acceso extraordinario abarcarán desde la aprobación y publicación del programa formativo de cada especialidad hasta pasados seis meses de la publicación en el BOE de la convocatoria de la prueba de acceso a dicha especialidad a través del sistema de residencia.

En todos los supuestos anteriores, los aspirantes deberán superar también una prueba de evaluación de la competencia. El objetivo de esta prueba es constatar que los aspirantes al título de enfermero especialista disponen de los conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para el adecuado ejercicio de la correspondiente especialidad.

Las bases de la convocatoria a la prueba objetiva de evaluación de la competencia fueron publicadas en el BOE de 29 de julio de 2009. En esta resolución se determina el contenido de la prueba, la composición de la comisión evaluadora, el sistema de evaluación y los aspectos necesarios para su organización.

Parte Quinta

TERRITORIO

Capítulo V

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA ELECTRICIDAD RENOVABLE

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Opiniones y consensos

Como en otras cuestiones de nuestra vida social y económica, las divergencias de opinión y posición en los temas energéticos y ambientales son considerables. En la vida pública española, esas diferencias se han manifestado recientemente y han traspasado el ámbito de las discusiones académicas para formar parte de un debate social de enorme trascendencia. Obviamente, varios factores, decisiones y eventos han generado ese debate, entre los que –unos más visibles que otros– cabe apuntar las decisiones sobre la continuidad de las centrales nucleares cuando llegan al final de su vida útil o las subvenciones al carbón.

Sin embargo, existe un inusual consenso sobre la necesidad de cambiar nuestro modelo energético, que se ha manifestado como una preocupación común tanto a nivel mundial como europeo y nacional. Hay una gran inquietud por la sostenibilidad económica, social y ambiental de un sistema energético, el existente, que presenta problemas en esas tres dimensiones.

Por supuesto, algunos de esos problemas se manifestarán con especial virulencia a medio o largo plazo. No se trata sólo de que las fuentes energéticas convencionales para producir electricidad (carbón y gas) sean muy contaminantes en términos de emisión de gases de efecto invernadero, que contribuyen al cambio climático y que pueden afectar a las generaciones futuras. Tampoco se trata sólo, aunque también, de que estemos basándonos en fuentes agotables de las que difícilmente podremos disponer a costes razonables en un futuro no tan lejano.

No, el problema se está produciendo ya. La contaminación local generada por las centrales de generación eléctrica convencional contribuye a aumentar los índices de morbilidad y mortalidad a nivel mundial, pero también europeo y nacional. La volatilidad de los precios del petróleo y del gas hace vulnerables a las economías que, como la europea o la española, son muy dependientes de este recurso. A esto se une la mayor escasez relativa derivada de una creciente demanda energética por parte de países emergentes y un agotamiento gradual del recurso. Nuestra preocupación es que, en un momento dado, nos "cierren el grifo" energético. Se dice que esta situación no es probable. Pero sí es posible. Basta observar dónde están concentradas las reservas de estos combustibles.

Definitivamente, las tecnologías de generación renovable están aquí para quedarse. Se espera que su participación en la generación eléctrica

total en 2030 sea muy importante, tanto a nivel mundial y europeo como nacional. Supondrán entre el 25% y el 37% de toda la generación mundial, entre el 29% y el 38% de la generación eléctrica en la Unión Europea y entre el 16% y el 53% de la generación eléctrica en España. En nuestro país, los valores más probables se situarán entre el 30% y el 40%.

A nivel mundial, europeo y español, las tecnologías de generación eléctrica renovable que más crecerán son las que hoy tienen un peso más pequeño: las tecnologías solares. La que menos crecerá es la que tiene un peso mayor, la hidráulica, aunque su difusión en los países menos desarrollados será mayor que en los más desarrollados, dado que en estos últimos el potencial aprovechable ya ha sido explotado en gran parte. La eólica, que ya hoy tiene una significativa participación en algunos países europeos, incluida España, tendrá crecimientos medios, llegando a unos índices de penetración muy considerables en el horizonte 2030 (entre el 5% y el 9% de toda la generación mundial, entre el 12% y el 17% en la Unión Europea y entre el 20% y el 35% en España). La evolución de la biomasa dependerá de la eliminación de sus barreras no económicas, en particular de las relacionadas con la logística del recurso.

Los determinantes de esa mayor penetración de la electricidad renovable serán una mezcla de consideraciones económicas (preocupación por los efectos económicos de la (in)seguridad del suministro energético) y ambientales, traducidas en una mayor concienciación social y, por ende, en la adopción de medidas políticas para incrementar la penetración de las renovables, al menos en los países desarrollados. En particular, hay que destacar en Europa la recientemente aprobada Directiva de Energías Renovables (Directiva 2009/28/CE), que establece objetivos a nivel europeo y nacional para la penetración de energías renovables en el consumo energético.

2. Una opción razonada y razonable por las renovables

El consenso sobre la necesidad de un cambio en nuestro modelo energético suele acompañarse de un acuerdo mayoritario (aunque no consenso) sobre el papel fundamental que deben desempeñar las renovables en el mix de generación en el futuro. Las renovables tienen muchas ventajas y algunas desventajas en este sentido. Pero la clave no es renovables sí, renovables no, o todo renovables o nada renovables. Hace tiempo que los extremos dejaron de ser útiles para la toma de decisiones y para resolver estos problemas. Porque en cada extremo se pierde la perspectiva y se olvida algún criterio relevante. La cuestión es hasta dónde. Y todos los modelos económicos energético-ambientales defienden (en esto también hay consenso) que la penetración debe ser sustancial y creciente, tanto a nivel mundial como europeo y nacional, teniendo en cuenta que se parte de ín-

dices de penetración muy bajos. Sólo así se podrán resolver los problemas planteados, tanto de corto como de largo plazo y, en particular, los relativos a la seguridad del suministro energético y al cambio climático.

Incremento de renovables, sí, pero, ¿qué tecnologías? ¿Con qué instrumentos? Únicamente un análisis que descienda al nivel de las características de las tecnologías renovables y de los obstáculos para su desarrollo y difusión es capaz de contestar estas cuestiones. Se suele simplificar y meter a todas las renovables en el mismo saco. Pero, como sus características y las barreras que afrontan para su penetración son diferentes, no valen las soluciones generales. Por el contrario, son necesarios trajes a medida. Algunas renovables tienen hoy un mayor coste que otras. Unas se encuentran en un estado de inmadurez (son "bebés" tecnológicos) y otras ya han pasado a la fase de comercialización. Todas necesitan apoyos, pero unas más que otras, y el instrumento para promover una puede no ser adecuado para promover otra.

Se necesita una combinación de tecnologías y una combinación de instrumentos. Se deben promover las que son hoy opciones maduras, aunque tengan mayores costes que las convencionales porque, entre otras cosas, éstas no internalizan los costes ambientales y han tenido mucho tiempo para mejorar, reducir sus costes y crear una infraestructura tecnológica e institucional adaptada a ellas. Y hay que apoyarlas, en lo posible, con instrumentos de mercado que han demostrado ser eficientes en costes.

Pero se debe ayudar también a las inmaduras. Las que actualmente son "bebés" pueden ser mañana opciones claves para afrontar desafíos energético-ambientales a un coste moderado. Tiene sentido permitirles crecer y no tratarlas como "adultos" tecnológicos, pero no lo tiene una difusión en masa de las tecnologías más inmaduras pues son eso, inmaduras, y de mayor coste. Se tienen que fomentar simultáneamente todas las tecnologías, maduras e inmaduras, de forma inteligente. El tipo y grado de apoyo dependerá del nivel de difusión que se quiera que tengan, y esto debe estar en función de su grado de madurez.

Y, sobre todo, hay que dedicar esfuerzos a identificar cuáles son las barreras al desarrollo de distintas tecnologías y qué debemos hacer para eliminarlas. Sólo así seremos capaces de cambiar nuestro modelo energético, facilitando una sustancial penetración de renovables de forma eficaz y eficiente.

Conviene apostar por estas energías y tecnologías, que no sólo suponen beneficios desde la perspectiva de la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero y seguridad del suministro, sino también de creación de industria. Es obvio que éste no puede ser el argumento principal para apoyar a las renovables. Los gobiernos no son el actor más indicado para crear industrias directamente. Pero tampoco pueden negarse los efectos que sobre la creación de una industria local muy dinámica y con un gran

potencial exportador tienen unas energías a las que sin duda debe apoyarse primordialmente por los beneficios sociales que generan para el país en términos ambientales y de diversificación del suministro energético.

España no debe perder el tren de esta dinámica industria, pues tiene una base industrial menos sólida en comparación con otros países de nuestro entorno. En todo caso, nuestras empresas se están aprovechando ya de la apuesta por las renovables en otras zonas del mundo. La creación de mercados para las renovables está siendo particularmente dinámica en Estados Unidos y China. Las mejoras tecnológicas constantes, los beneficios sociales que implican estas energías, la aceptación social generalizada, la consiguiente percepción de la importancia de apoyarlas por parte de los gobiernos y la creación de una industria ya consolidada a nivel mundial ha provocado una coalición de fuerzas entre actores socioeconómicos (gobiernos, empresas, entidades financieras, ONGs y público en general). A su vez, esto ha dado lugar, a nivel mundial, europeo y nacional, a un proceso irreversible de crecimiento y asentamiento de una industria hasta hace poco emergente, provocando la aparición de empresas especializadas en estas tecnologías y de un mercado muy dinámico. Sus perspectivas futuras de crecimiento, especialmente en un escenario con políticas ambiciosas de mitigación de gases de efecto invernadero, son muy buenas, alimentadas por la interdependencia entre la evolución tecnológica, la existencia de mercados e intereses ya creados y la implantación o continuidad de las políticas públicas de promoción de estas energías.

En efecto, las renovables ya no son tan residuales. Crecen y van dejando de ser el hermano pequeño del sistema eléctrico. De su ritmo de crecimiento futuro dependerá que se consolide el cambio hacia un modelo energético más sostenible, con indudables beneficios sociales. Deben, no obstante, ponderarse adecuadamente esos beneficios con los costes de unas energías que todavía son más caras que sus competidores convencionales. En este sentido, debe tenerse en cuenta la opinión del consumidor eléctrico, que es finalmente quien paga ese coste. No debe despreciarse el hecho de que unos crecimientos considerables de los costes del apoyo público pueden generar un rechazo social que ponga en peligro finalmente la viabilidad política de ese apoyo.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Ámbito de análisis, objetivos y metodología

El acceso a la energía en general, y a la electricidad en particular, constituye una necesidad de las sociedades modernas, tanto para los procesos de producción como para nuestros estilos de vida. Nuestra vida diaria resulta inconcebible sin acciones tan comunes como encender la luz cuando llegamos a casa. Muchos de los aparatos que forman parte de nuestra vida profesional y personal dependen del consumo de electricidad.

Se utilizan varias tecnologías para transformar los recursos energéticos en la electricidad que es consumida por los usuarios finales. Un grupo estaría formado por las tecnologías que a lo largo de este capítulo se denominan "convencionales" y que están basadas en combustibles fósiles (carbón, petróleo, gas natural y uranio). En otro, pueden incluirse las que aprovechan los recursos renovables, como la eólica, la hidráulica, la solar y la biomasa. A escala mundial, europea y nacional, se es cada vez más consciente de la conveniencia de inducir un proceso de transición desde las primeras, dominantes en esos tres niveles, a las segundas. Esto tiene que ver con el reconocimiento en el ámbito político de algunos problemas causados por esas fuentes y tecnologías convencionales y, en particular, con los riesgos provocados en la seguridad del suministro energético y las emisiones de contaminantes, tanto locales como globales, a que dan lugar.

Existe una opinión casi unánime, al menos en el contexto europeo y nacional, acerca de la necesidad de un "cambio en el modelo energético" hacia un mayor peso de las tecnologías y fuentes renovables. A nivel europeo y nacional existen objetivos de penetración para 2020, establecidos en la recientemente aprobada Directiva de Energías Renovables[1]. No obstante, las opiniones de los expertos, pero también del público en general y de los propios políticos, divergen con respecto al ritmo de crecimiento de esas energías y al nivel de participación que deben tener a medio y largo plazo. Esto se debe a la distinta percepción de los problemas y riesgos de cada fuente energética (costes de generación, problemas ambientales, seguridad del suministro…), lo que refleja, a su vez, que todas las fuentes energéticas para la generación de electricidad tienen ventajas e inconvenientes, que son valorados de diferente forma según las personas.

---

[1] Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

El objetivo de este capítulo es analizar la situación actual y las perspectivas futuras de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables ("electricidad renovable") a nivel mundial, europeo y español. La metodología utilizada está basada en una profunda revisión de la literatura, la consulta a algunos expertos en el ámbito energético-ambiental y la utilización de estadísticas oficiales.

En primer lugar, se describen brevemente las tecnologías de generación eléctrica. Después se analiza cuál ha sido la evolución reciente de la electricidad renovable (desde 1990) y su situación actual, tanto a nivel mundial como europeo y español. A continuación se examinan las ventajas e inconvenientes de las tecnologías de generación eléctrica renovable comparándolas con otras tecnologías convencionales de generación eléctrica a partir de varios criterios relevantes, de índole económica, social y ambiental. En el siguiente epígrafe se identifican posibles determinantes y barreras al desarrollo y la difusión de las tecnologías de electricidad renovable, a través de algunas variables consideradas importantes, teniendo en cuenta también su evolución (costes, desarrollo tecnológico previsto, grados de madurez, políticas públicas existentes y esperables, etc.). Por último, se analiza la posible evolución en la difusión de estas tecnologías renovables, teniendo en cuenta los posibles determinantes y barreras ya tratados anteriormente.

2. Breve descripción de las tecnologías de generación eléctrica renovable

Las energías renovables son aquellas que no requieren de plazos muy largos para ser generadas por la naturaleza, en contraste con los combustibles fósiles. Las fuentes de energía renovables pueden utilizarse para distintos usos finales: electricidad, transporte y calor/frío. Este estudio presta atención a la generación eléctrica a partir de fuentes renovables (E-FER) o "electricidad renovable".

La Directiva 2009/28/CE define como fuentes de energía renovables a aquellas no fósiles y, en particular, a la energía eólica, energía solar, energía geotérmica, energía del oleaje, energía mareomotriz, energía hidráulica, biomasa, gases de vertedero, aprovechamiento de gases de depuración y biogás (cuadro 1)[2].

[2] Para más detalles sobre las tecnologías de generación eléctrica renovable, véase Centro Nacional de Energías Renovables (2006): *Las energías renovables en España. Diagnóstico y perspectivas*.

Cuadro 1 – Definiciones de las energías renovables

Energía eólica:	Obtenida de la fuerza del viento, es decir, mediante la utilización de la energía cinética generada por las corrientes de aire.
Energía solar:	Aprovechamiento de la energía del Sol.
Energía solar térmica:	Aprovechamiento de la energía del Sol con o sin mediación de elementos mecánicos.
Energía solar fotovoltaica:	Genera electricidad a partir del llamado efecto fotovoltaico que se produce al incidir la luz sobre materiales semiconductores.
Energía solar termoeléctrica:	Receptor solar consistente en un conjunto de espejos que reflejan la radiación sobre un intercambiador de calor o fluido.
Energía geotérmica:	Obtenida mediante el aprovechamiento del calor del interior de la Tierra y ligada a volcanes, aguas termales, fumarolas y géiseres.
Energía del oleaje:	Producida por el movimiento de las olas.
Energía mareomotriz:	Se debe a las fuerzas gravitatorias entre la Luna, la Tierra y el Sol, que originan las mareas, es decir, la diferencia de altura media de los mares según la posición relativa entre estos tres astros, utilizando turbinas hidráulicas que se interponen en el movimiento natural de las aguas.
Energía hidráulica:	Transforma la energía potencial de un curso de agua en energía eléctrica disponible, como consecuencia de la diferencia de nivel entre dos puntos.
Biomasa:	Conjunto de la materia orgánica, de origen vegetal o animal, que incluye específicamente los residuos procedentes de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, así como los subproductos de las industrias agroalimentarias y de transformación de la madera.
Gases de vertedero:	Producción de energía a partir de la captación del gas producido por la deposición de materia orgánica en vertederos que es una mezcla de metano, dióxido de carbono y otros componentes.
Gases de plantas de depuración:	Producción de energía en forma de gas combustible (biogás) obtenido del propio proceso de depuración de las aguas residuales.
Biogás:	Gas que se genera en medios naturales o en dispositivos específicos, por las reacciones de biodegradación de la materia orgánica, mediante la acción de microorganismos y otros factores, en ausencia de aire.

Fuente: IDAE.

3. Situación actual de la electricidad renovable

3.1 A nivel mundial

Aunque el *boom* de las tecnologías renovables es reciente, esas tecnologías existen desde hace mucho tiempo. A partir de la década de los años setenta del siglo pasado es cuando en muchos países desarrollados se las empieza a considerar seriamente como una alternativa a las fuentes convencionales. En esa década se producen los mayores incrementos en las inversiones en investigación y desarrollo orientadas a su mejora. Y en los años noventa se introducen marcos de apoyo para incrementar su penetración en el consumo eléctrico.

La razón fundamental del auge de las inversiones en I+D en renovables estuvo impulsado por la búsqueda de la diversificación en el suministro energético, a su vez relacionado con el *shock* del petróleo de 1973 y la preocupación por la vulnerabilidad de las economías avanzadas ante crisis energéticas similares[3]. Posteriormente, la preocupación por los problemas ambientales, y muy en particular por el cambio climático, ha acelerado la aplicación de políticas públicas de apoyo a las renovables en los países desarrollados[4]. Hasta la última década, las renovables no hidráulicas no han experimentado un crecimiento considerable. No obstante, como partían de una implantación muy baja, siguen siendo una fuente energética minoritaria en la generación eléctrica.

Los datos sobre la evolución de las distintas fuentes de generación eléctrica mundial en el período 1990-2007 muestran crecimientos de todas las fuentes, excepto del petróleo (tabla 1). La mayor tasa de incremento se produce en el caso de la eólica, seguida de la solar y el gas. Otras renovables (hidráulica, biomasa y geotérmica) experimentan aumentos importantes, pero muy inferiores.

Tabla 1 – Evolución de la generación eléctrica mundial por fuente. En TWh. 1990-2007

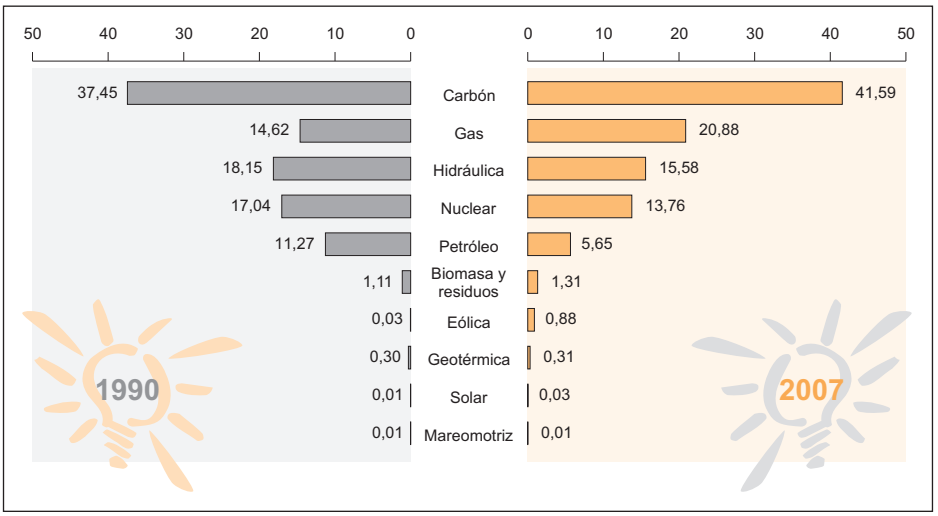
	1990	2007	% de variación
Eólica	4	173	4.225,0
Solar	1	5	400,0
Gas	1.727	4.126	138,9
Biomasa y residuos	131	259	97,7
Carbón	4.424	8.216	85,7
Geotérmica	36	62	72,2
Hidráulica	2.144	3.078	43,6
Nuclear	2.013	2.719	35,1
Mareomotriz	1	1	0,0
Petróleo	1.332	1.117	–16,1
Total	**11.814**	**19.756**	**67,2**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Agencia Internacional de la Energía (2009): *World energy outlook 2009*. París.

[3] Según datos de la Agencia Internacional de la Energía, la inversión pública mundial en investigación, desarrollo y demostración en renovables se incrementó de manera considerable desde 1973 hasta 1980, reduciéndose después hasta alcanzar un mínimo en 1989. Aunque ha aumentado desde entonces, no ha alcanzado los niveles de 1980. Véase Agencia Internacional de la Energía (2009): *World energy outlook 2009*. París, p. 291

[4] La principal motivación en los países menos desarrollados ha sido el acceso a la energía eléctrica. Más de 1.700 millones de personas en el mundo no disponen hoy de acceso a la electricidad, lo que limita las posibilidades de desarrollo y bienestar social de la población. Véase Schmalensee, R. (2009): *Renewable Electricity Generation in the United States*. Center for Energy and Environmental Policy Research.

Gráfico 1 – Evolución de la generación eléctrica mundial por fuente. En porcentaje de participación. 1990-2007



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Agencia Internacional de la Energía (2009): *World energy outlook 2009*. París.

A pesar del importante crecimiento de las renovables en el período, éstas siguen teniendo un peso muy reducido en el mix eléctrico mundial (2,5% sin considerar la hidráulica, 18,1% si se incluye); dicha contribución era del 1,5% en 1990 (19,6% con la hidráulica). La participación relativa apenas ha aumentado e incluso se ha reducido cuando se considera la hidráulica, como se observa claramente en el gráfico 1. Seguimos viviendo en un mundo muy dependiente de los combustibles fósiles para la generación eléctrica.

Dada su relevancia mundial, China y Estados Unidos merecen un comentario aparte. Según datos de la Agencia Internacional de la Energía de 2009, la generación eléctrica en China se ha multiplicado por cinco en el período 1990-2007 y se espera que se doble hasta 2020. Esta energía se genera mayoritariamente con carbón (80,9%), y se ha incrementado desde 1990 (72,5%). La otra gran fuente energética para la generación eléctrica en China es la hidráulica (14,6%), que ha experimentado una reducción desde el 19% en 1990, aunque la generación hidráulica se ha multiplicado casi por cuatro. Las otras renovables han tenido y tienen un peso insignificante (un 0,003% de la generación eléctrica).

En el caso de Estados Unidos, el mix de generación eléctrica está algo más diversificado, con un 49% de carbón, un 21,2% de gas y un 19,5% de nuclear. Las renovables tienen un peso pequeño, que no llega al 9%. Sólo la hidráulica representa el 5,8%. El peso de las renovables se ha reducido desde 1990, cuando suponían el 11,8%. Esto se ha debido al im-

portante crecimiento de la generación eléctrica, a la reducción en términos absolutos de la hidráulica en el período y al modesto crecimiento de las renovables no hidráulicas.

3.2 En la Unión Europea

En el caso europeo, cabe hacer tres grupos de fuentes de generación eléctrica en función de sus tasas de crecimiento en el período considerado. Mientras que algunas fuentes han experimentado un gran crecimiento (fundamentalmente eólica, seguida de biomasa, gas, solar y geotérmica), otras han aumentado muy poco, pudiéndose hablar de estancamiento (nuclear e hidráulica). Finalmente, el carbón y el petróleo han sufrido un retroceso. En comparación con el contexto mundial, las renovables experimentan un mayor crecimiento en la Unión Europea, excepto en la hidráulica, con un estancamiento en el caso europeo que contrasta con el dinamismo mundial (tabla 2). Esto se debe a la relativa explotación de los potenciales del recurso en Europa en contraste con otras regiones del mundo en las que hay abundancia del recurso.

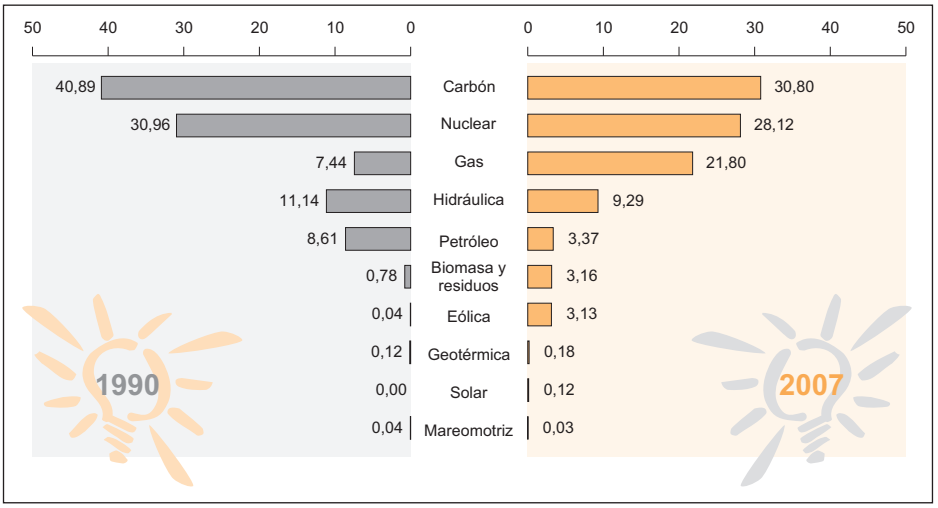
El crecimiento en el peso de las renovables no hidráulicas en este período es sustancial, desde el 1% en 1990 hasta el 6,6% en 2007 (gráfico 2). Si se incluye la hidráulica, las renovables se han incrementado del 12,1% al 15,9%. Es decir, la menor contribución de la hidráulica se ha más que compensado con una mayor participación de la biomasa y de la eólica. Si se compara con la situación mundial, el peso de las renovables no hidráulicas en Europa es superior, e inferior en el caso de la hidráulica.

Tabla 2 – Evolución de la generación eléctrica en la Unión Europea por fuente. En TWh. 1990-2007

	1990	2007	% de variación
Solar (*)	0	4	–
Eólica	1	104	10.300,0
Biomasa y residuos	20	105	425,0
Gas	191	725	279,6
Geotérmica	3	6	100,0
Nuclear	795	935	17,6
Hidráulica	286	309	8,0
Mareomotriz	1	1	0,0
Carbón	1.050	1.024	–2,5
Petróleo	221	112	–49,3
Total	**2.568**	**3.325**	**29,5**

(*) La generación eléctrica de origen solar se sitúa la primera por no poder calcular su porcentaje de variación.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Agencia Internacional de la Energía (2009): *World energy outlook 2009.* París.

Gráfico 2 – Evolución de la generación eléctrica en la Unión Europea por fuente. En porcentaje de participación. 1990-2007



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Agencia Internacional de la Energía (2009): *World energy outlook 2009*. París.

3.3 En España

El peso de las renovables en la generación eléctrica en España no es desdeñable. Representan el 21,5% de la generación y casi el 41% de la capacidad instalada (tabla 3). No obstante, la estructura de generación eléc-

Tabla 3 – Potencia instalada y generación eléctrica según fuente de energía. Valor absoluto y porcentaje. 2009

	Potencia instalada		Generación	
	Valor absoluto (1)	%	Valor absoluto (2)	%
Nuclear	7.716	8,0	58.973	19,4
Carbón	11.869	12,4	49.647	16,4
Fuel/Gas	7.170	7,5	10.691	3,5
Ciclo combinado	23.066	24,0	95.529	31,5
No renovables (régimen especial)	7.173	7,5	23.314	7,7
Hidráulica (régimen ordinario)	16.658	17,4	21.428	7,1
Hidráulica (régimen especial)	1.979	2,1	4.417	1,5
Eólica	16.018	16,7	31.777	10,5
Otras renovables (solar y biomasa)	4.285	4,5	7.645	2,5
Total	**95.934**	**100**	**303.421**	**100**
Total renovables	**38.940**	**40,6**	**65.267**	**21,5**

(1) En Megawatios. (2) En Gigawatios hora

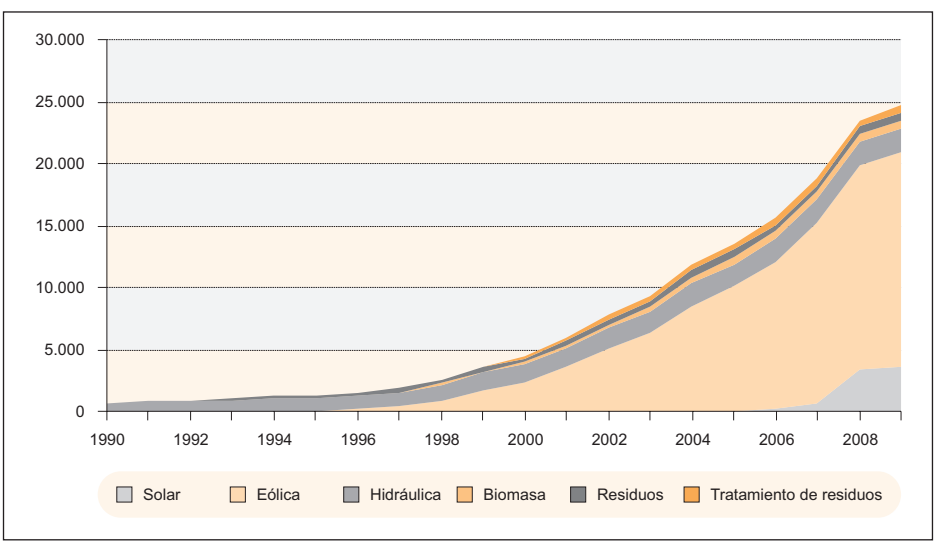
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2009): *La energía en España 2008*.

trica en España, aunque relativamente diversificada, depende en casi una tercera parte de la generación con ciclo combinado. La energía nuclear y el carbón tienen participaciones significativas, aunque esta última se encuentra en franca regresión (33% de reducción en 2008 con respecto a 2007). La participación de las energías renovables en potencia instalada es muy superior a su participación en generación. La razón de esta diferencia está en la menor utilización de la capacidad instalada por parte de las distintas tecnologías con respecto a otras tecnologías de generación.

Según datos de la Comisión Europea, referidos a 2006, respecto a Europa, el peso de las energías renovables es superior en nuestro país, tanto en generación como en capacidad. La biomasa, la solar, la hidráulica y la geotérmica tienen un peso mayor en la UE-27, mientras que la contribución de la eólica es mucho mayor en nuestro país[5].

Las renovables para generación eléctrica han experimentado un gran incremento en España en la última década, espoleadas por el dinamismo de la eólica y, muy recientemente, de la solar (gráficos 3 y 4). Por el contrario, la hidráulica y la biomasa han crecido de forma muy moderada en ese período. El comportamiento de la hidráulica está relacionado con los

Gráfico 3 – Evolución de la capacidad instalada para la producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables por tipo de energía. En megavatios (MW). 1990-2009

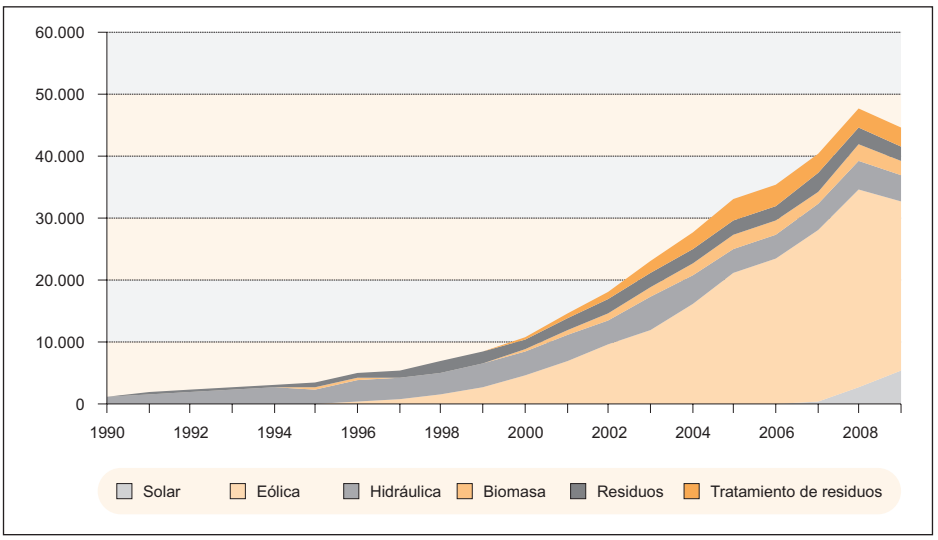


Nota: Los datos de 2009 son de enero a octubre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Comisión Nacional de la Energía, *Información estadística sobre las ventas de energía del Régimen Especial*, marzo 2010.

[5] Comisión Europea (2009): *EU Energy and Transport in figures. Statistical Pocketbook*. Bruselas. Obsérvese que los datos son de 2006, es decir, antes del *boom* solar en nuestro país.

Gráfico 4 – Evolución de la generación de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables por tipo de energía. En gigavatios hora (GWh). 1990-2009



Nota: Los datos de 2009 son de enero a octubre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Comisión Nacional de la Energía, *Información estadística sobre las ventas de energía del Régimen Especial*, marzo 2010.

retrasos en la concesión de las autorizaciones administrativas y con un potencial adicional que, siendo significativo, es inferior al de otras tecnologías[6]. En el caso de la biomasa se debe a la existencia de barreras de tipo logístico, relativas a la ausencia de mercados que permitan asegurar la provisión del recurso con cierta continuidad, así como la competencia por el recurso para otras aplicaciones energéticas y no energéticas[7].

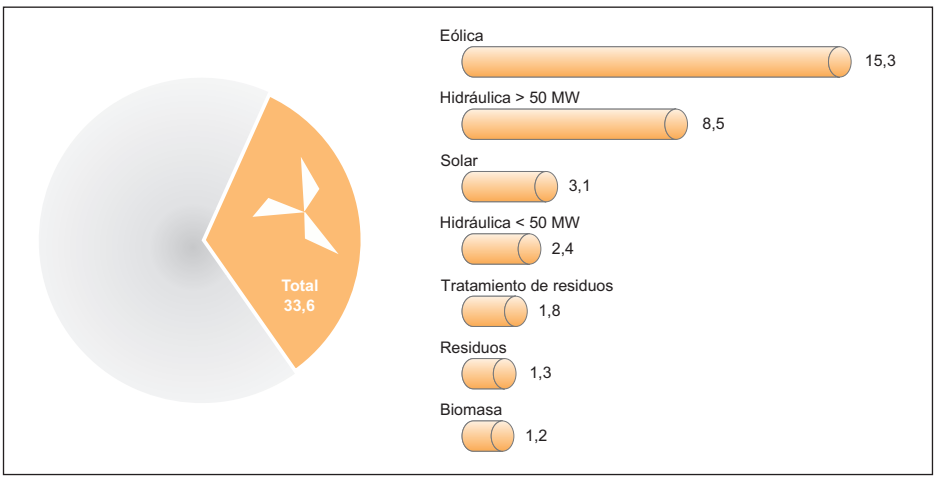
Los datos de la Comisión Nacional de la Energía muestran que la cobertura de la demanda eléctrica lograda con estas tecnologías es muy significativa, alcanzando un 33,6% en 2009 (gráfico 5). La energía eólica representa la mitad de este porcentaje (15,3%).

Pese al crecimiento experimentado, no se prevé que todas las tecnologías alcancen el mismo nivel de cumplimiento de los objetivos para 2010 del Plan de Energías Renovables (PER) 2005-2010. Mientras la solar fotovoltaica ya ha sobrepasado el objetivo, la hidráulica y la eólica están en una buena situación para alcanzarlo (tabla 4). El caso de las tecnologías solares merece una reflexión sobre la evolución de estas tecnologías que

[6] Véase apartado 5.2.

[7] Dinica, V. (2009): "Biomass power: Exploring the diffusion challenges in Spain", en *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 13, 1.551-1.559.

Gráfico 5 – Participación de las renovables en la demanda eléctrica. En porcentaje. 2009



Nota: Datos de enero a octubre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Comisión Nacional de la Energía, *Información estadística sobre las ventas de energía del Régimen Especial,* marzo 2010.

implican un mayor coste de promoción total que la eólica, aunque ésta representa el 15,3% de la demanda eléctrica y las solares sólo un 3,1%. Desde el punto de vista económico, es conveniente ajustar el grado de difusión de la tecnología a sus costes. Parece que el nivel de participación de la solar y sus costes de promoción son excesivos desde el punto de vista de la racionalidad económica[8]. Por último, el comportamiento de la biomasa es muy decepcionante, por los problemas asociados a la logística del recurso.

Tabla 4 – Grado de cumplimiento de los objetivos del Plan de Energías Renovables para 2010. 2009

	Potencia instalada en 2009	Objetivos 2010	Grado de cumplimiento
Eólica	18.096	20.155	89,8
Biomasa	495	1.317	37,6
Hidráulica (menos de 10 MW)	1.391	2.400	58,0
Solar fotovoltaica	3.469	1.331	260,6
Solar termoeléctrica	136	500	27,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Comisión Nacional de la Energía, *Información estadística sobre las ventas de energía del Régimen Especial*, marzo 2010; y Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2005): *Plan de Energías Renovables 2005-2010.*

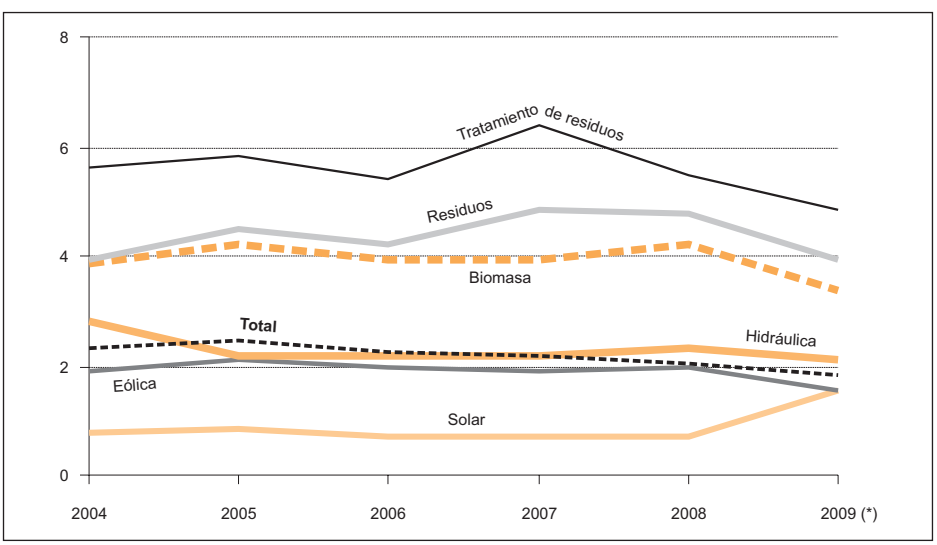
[8] Aunque la generación eléctrica mediante tecnología fotovoltaica representó en 2009 menos de la quinta parte de la generación eólica, los costes totales del apoyo superaron los de esta tecnología.

Por otro lado, preocupa que la reducción de la demanda eléctrica como consecuencia de la crisis pueda estar generando un exceso de capacidad. Algunos defienden que la adición de capacidad de E-FER debería ralentizarse de acuerdo con las menores necesidades de capacidad.

Desde 2004, la eficiencia en la producción eólica se ha mantenido constante con cierta tendencia a la baja (gráfico 6). Esto ha ocurrido también en el resto de las tecnologías renovables, excepto en el caso de la solar. Este dato sugiere que el cambio tecnológico que da lugar a una mayor eficiencia en la conversión se ve más que compensado por el efecto negativo que sobre la eficiencia en la producción tiene el aprovechamiento de zonas con peor recurso renovable. En otras palabras, no parece que el sistema de promoción esté fomentando la implantación de la E-FER en los lugares con un mejor recurso renovable.

Al mismo tiempo, el sector no ha sido ajeno a la crisis general que ha afectado a la economía de nuestro país, como muestran los EREs que se han producido en renombradas empresas del sector. No obstante, según la Asociación Empresarial Eólica (AEE), la crisis no se refleja en los resultados macroeconómicos del sector eólico por tres razones: los proyectos de inversión tienen un período de maduración superior a los dos años, por lo que muchos de los pedidos ya se habían realizado con antelación para parques que se han instalado a lo largo de 2008 y primeros meses de 2009; la

Gráfico 6 – Evolución de la eficiencia en la producción de electricidad con fuentes de energía renovables. En GWh generados por MW de capacidad instalada. 2004-2009



(*) Datos de enero a octubre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Comisión Nacional de la Energía, *Información estadística sobre las ventas de energía del Régimen Especial,* marzo 2010.

fuerte demanda de 2007 ha hecho que muchos fabricantes, además de atender sus pedidos, hayan fabricado para acopiar equipos y componentes; y, por último, el importante incremento del precio de la electricidad en el mercado mayorista, que ha sido de un 63%.

4. Ventajas e inconvenientes de las tecnologías renovables

La valoración de las diferentes opciones para generar electricidad debería tener en cuenta distintos criterios. El objetivo de este epígrafe es identificar esos criterios –que, en un contexto de sostenibilidad energética, son de índole económica, ambiental y social– y aportar una visión comparativa de las distintas tecnologías de generación renovable con respecto a las tecnologías de generación convencionales. El enfoque es cualitativo, aunque se basa en distintas fuentes de datos. Posteriormente, se analizará específicamente el caso español.

4.1 Valoración multicriterio

Bajo la perspectiva de la sostenibilidad, cualquier evaluación de las políticas energéticas debe tener en cuenta cuatro ejes fundamentales: el respeto al medio ambiente, la competitividad, la seguridad en el suministro y el criterio social[9].

— **Respeto al medio ambiente.** Las tecnologías energéticas deben, en lo posible, ser respetuosas con la naturaleza. Se trata de fomentar fuentes energéticas que minimicen tanto las emisiones de contaminantes de efecto global (gases de efecto invernadero) y local como el impacto sobre otros problemas ambientales (ocupación del suelo, consumo de agua, impacto visual, contaminación del agua, utilización de materiales, ruido). En general, las renovables (y la eficiencia energética) puntúan alto en este criterio con respecto a las tecnologías convencionales. Las tecnologías de generación eléctrica renovable evitan la generación de esas externalidades ambientales negativas. Sin embargo, las decisiones de inversión en plantas de generación eléctrica se toman en función de los costes privados (es decir, sin tener en cuenta esas emisiones), lo que supone una ventaja para las tecnologías convencionales, más contaminantes. Sólo la aplicación de una política pública que permita internalizar esas externalidades en las deci-

[9] Río, P. del, Labandeira, X. y Linares, P. (2010): "Energía y sostenibilidad en España", en *Economistas* (en prensa). Hernández, F., Río, P. del, Gual, M. A. y Caparrós, A. (2004): "Energy Sustainability and Global Warming in Spain", en *Energy Policy*, 32, p. 383-394. Ponencia de Antonio Hernández García, Director General de Política Energética y Minas, en el acto de presentación del Estudio Macroeconómico del Impacto del Sector Eólico en España. Actualización 2009. 25 de noviembre de 2009.

siones privadas de los inversores (incrementando el coste de las tecnologías más contaminantes) puede corregir la situación. Si los generadores eléctricos convencionales no tienen que pagar por el daño que causan por sus emisiones, entonces éstas serán más elevadas que las socialmente deseables y no existirá incentivo para invertir en tecnologías que las mitigan, como las renovables. Como consecuencia de este fallo de mercado no internalizado en el coste/precio de las tecnologías convencionales y renovables y del mayor coste "privado" de estas últimas se justifica la intervención pública para promover la E-FER.

— **Seguridad del abastecimiento o acceso a la energía.** Se intenta contar con fuentes fiables de energía que garanticen un suministro estable y seguro. Esta cuestión tiene dos aspectos diferenciados. Por un lado, hay que fomentar la diversificación de las fuentes de energía, promoviendo las más seguras y reduciendo la dependencia energética del exterior, particularmente del petróleo y del gas. El suministro de estas fuentes se asocia a las tensiones en los mercados y a decisiones políticas estratégicas por parte de los países productores, así como, a largo plazo, a su disponibilidad natural (agotamiento del recurso)[10]. Las fluctuaciones en los precios del gas natural son particularmente preocupantes desde la perspectiva de las decisiones de inversión en generación eléctrica. En este sentido, las renovables y la eficiencia energética cumplirían esta condición. El uranio y el carbón, dadas las características de sus mercados internacionales, se consideran también fuentes suficientemente seguras, independientemente de su origen autóctono o no. Los países con una alta dependencia de combustibles importados se encuentran muy expuestos a los cambios económicos y políticos que se producen fuera de sus fronteras[11].

Otro aspecto de la seguridad del abastecimiento es la fiabilidad y la continuidad del suministro. Algunas renovables "no gestionables" (eólica y solar), que son las que más han crecido en nuestro país en la última década y especialmente en los últimos años, son intermitentes, pues dependen de la disponibilidad del recurso en el que se basan (de que sople el viento, de que haga sol…). En este caso, las fuentes más "seguras" serían aquellas cuyo combustible se puede almacenar y gestionar (todos los combustibles fósiles, incluida la energía nuclear, y la biomasa).

— **Competitividad.** Es necesario contar con un sistema energético con costes razonables, pues la energía es un factor de producción clave para todos los sectores económicos. Es como el aceite que engrasa toda la maquinaria económica. Apostar únicamente por las fuentes más caras implica un sobrecoste que se traslada a toda la economía con repercusiones

---

[10] La dependencia energética española es elevada (80%), incluso superior a la media comunitaria. La dependencia del petróleo alcanza el 99,5% y la del gas natural es de un 97%.

[11] Komor, P. y Bazilian, M. (2005): "Renewable energy policy goals, programs, and technologies", en *Energy Policy*, 33 (14), p. 1.873-1.881.

en los procesos de inversión y producción de otros bienes y, por tanto, también en el empleo. Ese sobrecoste influye negativamente en la competitividad de la economía. Una energía a precios bajos reduce los costes de producción y promueve el crecimiento económico. En este sentido, las fuentes convencionales tienen ventaja[12].

— **Criterio social.** Por un lado, se debe fomentar el acceso a la energía. Un modelo energético sólo es sostenible si permite el acceso a los recursos a toda la población, y en especial a los países en desarrollo. En estos países, el acceso a la electricidad constituye un elemento crucial para aliviar la pobreza. Por otro lado, el impacto sobre el empleo de la producción de las distintas fuentes energéticas constituye un aspecto relevante a la hora de elegir entre ellas. Finalmente, la aceptabilidad social de distintas alternativas es fundamental[13].

Por lo tanto, es necesario aplicar políticas para lograr reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, facilitar el acceso a la energía a la población, mejorar la seguridad del abastecimiento energético y a un coste que no sea excesivo para los actores socioeconómicos que finalmente pagan la política: el consumidor o el contribuyente.

En resumen, las distintas fuentes energéticas pueden analizarse más detalladamente en función de su contribución a estos cuatro vectores[14]. Sin embargo, es conveniente concretar su contenido con una serie de indicadores y analizar cuál es la posición relativa de las renovables en cada uno de ellos con respecto al resto de tecnologías.

Ambiental

— **Contaminantes globales.** Las fuentes de energía renovables no producen emisiones de CO_2 en la generación de electricidad, en contraste con las fuentes convencionales.

— **Contaminantes locales.** La quema de combustibles fósiles origina emisiones (NO_x y SO_2, entre otros) que provocan problemas de conta-

---

[12] Esta ventaja puede ser considerada ficticia mientras no se internalicen todos los costes externos de las distintas fuentes energéticas.

[13] Para un análisis más detallado del, hasta ahora, poco tratado criterio social, puede consultarse Gallego, D. y Mack, A. (2010): "Sustainability assessment of energy technologies via social indicators: Results of a survey among european energy experts", en *Energy Policy* (en prensa).

[14] Varios trabajos plantean la necesidad de llevar a cabo análisis multicriterio de este estilo, y aportan una serie de indicadores relevantes. Véase, por ejemplo, Madlener, R. y Stagl, S. (2005): "Sustainability-guided promotion of renewable electricity generation", en *Ecological Economics*, 53, p. 147-167; Komor, P. y Bazilian, M. (2005); Río, P. del y Burguillo, M. (2008): "Assessing the impact of renewable energy deployment on local sustainability: Towards o theoretical framework", en *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 12(5), p. 1.325-1.344; y Verbruggen, A. (2008): "Renewable and nuclear power: A common future?", en *Energy Policy*, 36, p. 4.036-4.047.

minación atmosférica local y regional. De nuevo, las renovables suponen menores emisiones que las alternativas convencionales.

— **Sostenibilidad.** Las renovables generan impactos relativos reducidos en problemas como el consumo de agua (excepto la biomasa y la hidráulica) y la contaminación de aguas y el ruido (excepto, quizás, la eólica). Los impactos ambientales relativos a la ocupación del suelo y la utilización de materiales pueden ser considerables en el caso de la eólica y la fotovoltaica (huertos solares). Los relativos al impacto visual son sustanciales en la eólica.

Económica

— **Costes de generación a corto plazo.** Diferentes estudios muestran que los costes de generación de las renovables son, en general, superiores a los de las alternativas convencionales. Algunas de las más maduras, como la eólica terrestre, pueden ser competitivas con respecto a esas alternativas. En otras, los costes son muy superiores (solar fotovoltaica)[15].

— **Costes de generación a medio y largo plazo (eficiencia dinámica).** Una de las características principales de las tecnologías de generación renovable con respecto a las convencionales es que tienen un gran potencial de reducción de costes y de mejora de su calidad en el tiempo, como consecuencia de las inversiones en I+D, las economías de escala dinámicas y los efectos de aprendizaje. Estos últimos hacen referencia a que la propia difusión de las tecnologías permite reducir el coste de las mismas, por la producción en masa y porque se producen mejoras en esa difusión sugeridas por los usuarios de las mismas o por las propias empresas que las producen. Estas reducciones de costes no se producen automáticamente, sino que dependen del apoyo público (en forma de ayudas a la I+D y a su difusión); es decir, implican a su vez un coste[16].

Es importante contar con tecnologías baratas hoy, pero también en el futuro, cuando sea necesario cumplir con objetivos de producción de energía renovable o de mitigación de los gases de efecto invernadero a costes razonables. Por ello, apoyar hoy tecnologías caras pero con un gran potencial de reducción de costes está justificado. No obstante, se debe tener en cuenta que el grado en el que el país que apoya públicamente a estas tecnologías puede apropiarse de esas reducciones de costes es limitado y otros países que no han realizado ese esfuerzo pueden aprovecharse también de la misma. La eficiencia a largo plazo se refiere al potencial de re-

---

[15] Río, P. del (2009): "Power and Heat Sector", en AA.VV: *How can each sector contribute to 2C?,* en www.pikpotsdam.de

[16] Para un análisis de la evolución esperada de los costes, véase Río, P. del (2009); Agencia Internacional de la Energía (2008b): *Energy Technology Perspectives*. París; Agencia Internacional de la Energía (2008c): *Deploying renewables. Principles for effective policies*. París.

ducción de costes de las tecnologías de forma que en un horizonte de medio y largo plazo (2020, 2030 o 2050) puedan ser competitivas con las de menor coste. En este sentido, se espera que las renovables en general experimenten considerables reducciones de costes (diferentes en función del grado de madurez de las tecnologías). Unas serán competitivas a corto plazo (eólica terrestre en 2010), otras a medio plazo (eólica marina en 2020), otras a largo plazo (fotovoltaica en 2030) y otras a muy largo plazo (oceánicas en 2050).

— **Creación de industria.** No es menos cierto que los pioneros en el apoyo pueden (aunque no necesariamente) crear una industria local y posicionarse en mercados con un gran potencial de crecimiento a largo plazo. Éste no puede ser el argumento principal para apoyar a las renovables. Los gobiernos no son el actor más indicado para crear industrias directamente. Pero tampoco pueden negarse los efectos que sobre la creación de una industria local muy dinámica y con un gran potencial exportador tienen unas energías a las que debe apoyarse primordialmente por los beneficios sociales que generan para el país en términos ambientales y de diversificación del suministro energético.

— **Impacto en la balanza de pagos.** Muchos países, entre los que se encuentra España, no cuentan con fuentes energéticas convencionales autóctonas (excepto el carbón). Esto, aparte de suponer un riesgo evidente para la seguridad del suministro, implica una salida de divisas importante. En contraste, los recursos renovables son, por sus propias características, autóctonos, aunque las tecnologías para transformar el recurso en energía pueden no serlo.

Social

— **Impacto sobre el empleo.** A pesar de ser tecnologías intensivas en capital, la mayoría de los estudios muestran que las renovables generan un mayor nivel de empleo por unidad energética producida que las tecnologías convencionales, aunque puede variar en función de las tecnologías renovables (en el caso de la biomasa es mayor)[17]. Los empleos se generan en la fase de producción de las tecnologías de transformación y en el propio proceso de producción. Además, en el caso de la biomasa, se producen en la preparación del recurso (cultivo o recogida).

Seguridad del suministro/acceso a la energía

— **Diversificación del suministro energético.** Por una serie de motivos (posibilidad de escasez sobrevenida de recursos, volatilidad de los precios de las distintas energías, etc.) es importante contar con un mix de generación diversificado, una cesta de tecnologías. Como las tecnologías

[17] Véase apartado 4.8.

convencionales son dominantes, la penetración de renovables contribuye a esa necesaria diversificación. Además, debe tenerse en cuenta que las fuentes convencionales son agotables y su precio está sujeto a una considerable volatilidad en los mercados internacionales. La estabilidad de los precios de la energía es un aspecto muy importante en las decisiones de inversión sobre nueva capacidad.

— **Continuidad/fiabilidad del suministro.** La intermitencia de algunos recursos renovables (en la generación eólica y solar, sobre todo) y las dificultades técnicas o los grandes costes económicos de almacenarlos resultan preocupantes en comparación con las tecnologías convencionales, pues significa que puede que no haya recurso energético cuando se necesite para cubrir la demanda. Aunque puede mitigarse con el apoyo de las tecnologías convencionales (es decir, con "generación de respaldo") o con la mezcla de distintas tecnologías renovables ("hibridación"), también tiene sus costes.

El cuadro 2 trata de reflejar y resumir la valoración multicriterio realizada. Es importante matizar algunas de las afirmaciones realizadas,

Cuadro 2 – Resumen de la valoración de las tecnologías de generación eléctrica según los criterios considerados

	Ambiental			Económica				Social	Seg. Suministro	
	C. global	C. local	Sosten.	Costes c/p	Costes l/p	Industria local	BP	Empleo	Div.	Fiabilidad
Carbón										
Petróleo										
Gas (CCGN)										
Nuclear				(variables) (fijos)						
Eólica terrestre										
Eólica marina										
Biomasa primaria										
Biomasa secundaria										
Gran hidráulica										
Minihidráulica										
Solar fotovoltaica										
Solar termoeléctrica										
Geotérmica										
Oleaje										
Mareomotriz										
Biogás										

Nota: 5 (blanco) indica muy buena puntuación y 1 (naranja) indica muy baja puntuación.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro.

así como el propio enfoque empleado. Primero, algunos de esos impactos dependen de las condiciones locales (por ejemplo, la abundancia de combustibles fósiles y los potenciales renovables). Este cuadro se refiere fundamentalmente al caso español. En segundo lugar, los criterios están interrelacionados. Algunos indicadores, e incluso algún criterio, pueden pertenecer a dos categorías. Por ejemplo, los dos subcriterios de la seguridad del suministro afectan a aspectos económicos (costes del aprovisionamiento energético) y sociales (acceso a la energía por parte de la población). En tercer lugar, las categorías tecnológicas consideradas no dejan de ser una simplificación, en tanto en cuanto existen varias tecnologías y bandas tecnológicas dentro de cada una de dichas categorías. Finalmente, las puntuaciones dadas no dejan de ser subjetivas, aunque son ilustrativas de la posición relativa de cada tecnología eléctrica con respecto a los indicadores considerados y al resto de tecnologías de generación. Por tanto, el cuadro trata de destacar esta comparación.

Se observa que, cuando se tienen en cuenta varios criterios relevantes desde el punto de vista de la sostenibilidad energética, no existe una opción superior a otras en todos los criterios. Ninguna tecnología puntúa alto en todos los criterios mencionados. Las renovables son superiores en un mayor número de criterios, pero también tienen ciertas desventajas que es preciso tener en cuenta. Esto apela a la necesidad de actuar, en primer lugar, sobre la demanda de energía, es decir, aplicar instrumentos que permitan reducir el consumo de electricidad con un nivel de servicio similar. Esto puede lograrse promoviendo la eficiencia energética, tanto en el uso final de la electricidad como en la propia generación de la electricidad. En segundo lugar, es preciso combinar diferentes tecnologías de generación eléctrica (incluidas las renovables), en particular donde es más viable hacerlo en el sector eléctrico[18]. A continuación se aportan algunos datos sobre los aspectos anteriores referidos a la electricidad renovable para el caso español.

4.2 Emisiones de gases de efecto invernadero

Frecuentemente se ha destacado la amplia distancia entre las emisiones de GEI españolas y nuestro objetivo de Kioto. Aunque la crisis económica ha truncado coyunturalmente la trayectoria creciente de dichas emisiones, nuestro país se encuentra todavía muy alejado de dicho objetivo: las emisiones en 2008 crecieron un 37% con respecto al año base (1990), frente a nuestro objetivo de aumento del 15%. El Gobierno espera que las

[18] Río, P. del, Labandeira, X. y Linares, P. (2010).

emisiones se incrementen en un 37% en 2008-2012 con respecto a 1990. Esto supone un 22% más con respecto al objetivo de Kioto, que se cubriría en un 20% con Reducciones Certificadas de Emisiones (RCEs) procedentes de proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y el 2% restante con proyectos de sumidero[19].

Los dos pilares fundamentales para mitigar esas emisiones son las políticas dirigidas a la eficiencia energética y la promoción de la E-FER. En este sentido, conviene distinguir entre aquellos sectores que están incluidos en el Sistema Europeo de Comercio de Emisiones (SECE) y el resto de sectores (denominados "difusos"). La generación de electricidad y varios sectores industriales están incluidos en el SECE, es decir, tienen que tener una cantidad de derechos de emisión determinada al final de cada año y, en caso de que no sea así, comprarlos en el mercado de derechos a otras empresas[20].

Además, para cumplir tanto con el Protocolo de Kioto como con el objetivo europeo de reducción del 20% de las emisiones para 2020 deberá hacerse un esfuerzo considerable en los sectores difusos (transporte y residencial-comercial), no sujetos al SECE, en los que se espera que las emisiones crezcan un 65%[21]. La sustitución de los combustibles fósiles por las renovables en la generación eléctrica facilitará el cumplimiento con el SECE por parte de las empresas eléctricas. Reducir las emisiones a través de la E-FER es importante para España, teniendo en cuenta las dificultades para cumplir con el objetivo de Kioto y la participación del sector de generación eléctrica en esas emisiones[22].

Si se cumplen los objetivos del Plan de Energías Renovables (PER), la generación de E-FER reduciría las emisiones en 18,6 millones de toneladas de CO_2 ($MtCO_2$) en 2010, y en 53 $MtCO_2$ en el período 2005-2010[23]. Las distintas tecnologías de E-FER contribuirían de la siguiente manera a esa reducción: hidráulica (4,4%), biomasa (32,6%, incluyendo co-combus-

---

[19] EL MDL es un mecanismo flexible de Kioto que permite a las empresas y países llevar a cabo proyectos de reducción de las emisiones en otros países no pertenecientes al Anexo I (los más desarrollados) y utilizar las reducciones obtenidas (RCEs) para cumplir los compromisos del Protocolo. Los proyectos de sumidero son proyectos forestales. Como es sabido, los bosques realizan una función fundamental de absorción del CO_2.

[20] La cantidad que deberán adquirir dependerá de los derechos que les hayan sido asignados inicialmente y de sus emisiones.

[21] Ministerio de Medio Ambiente (2007): *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia. Horizonte 2007-2012-2020.*

[22] Las emisiones de CO_2 del sector de generación eléctrica representan el 25% del total de estas emisiones y el 50% de las emisiones de los sectores incluidos en el SECE.

[23] La comparación se hace con respecto a las emisiones asociadas a una moderna central de ciclo combinado de gas natural, con un rendimiento del 54%. Véase Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2005): *Plan de Energías Renovables en España 2005-2010*.

tión), eólica (59%), solar fotovoltaica (0,9%), biogás (1,1%) y solar termoeléctrica (2%).

Un análisis más reciente[24] defiende que la E-FER ha evitado en 2008 la emisión de 23,6 $MtCO_2$ (un 5,7% de las emisiones de CO_2 totales de España). En el período 2005-2008, el acumulado de emisiones evitadas fue superior a 84 $MtCO_2$ equivalentes. Si se considera un precio medio de la tonelada de CO_2 de 21,1 euros, el ahorro en derechos de emisión fue de 499 millones de euros.

Hay que destacar que las reducciones de emisiones de GEI provocadas por las renovables no son baratas, ni en relación con los precios de los permisos de emisión actuales y esperables a corto o medio plazo ni con respecto a otras alternativas de menor coste (la eficiencia energética o el cambio de combustible). Según el PER, las inversiones públicas en E-FER por tonelada de CO_2 reducida en España en 2005-2010 tendrán un coste medio de 357 euros por tonelada de CO_2 reducida en un rango que va desde los 44 euros para la co-combustión a los 4.031 para la solar fotovoltaica[25]. Este rango está por encima de los precios esperados de los derechos de emisión en el SECE[26]. Por tanto, desde una perspectiva estrecha en la que sólo se considerase la reducción a corto plazo de las emisiones de CO_2, sería más barato adquirir derechos de emisión en los mercados internacionales que fomentar la E-FER en nuestro país. Pero, el cambio en el modelo energético con gran presencia de la E-FER tiene varios beneficios, no sólo el de reducción de esas emisiones.

4.3 Otros impactos ambientales

Las tecnologías de generación eléctrica dan lugar a otros impactos ambientales, incluidos las emisiones de contaminantes atmosféricos locales (NO_x y SO_2, entre otros) derivados de la quema de los combustibles fósiles y otros impactos. Los estudios muestran que las energías renovables suelen tener un menor impacto en este sentido, aunque la biomasa puede tener efectos moderados en las emisiones de NO_x (tabla 5).

---

[24] Asociación de Productores de Energías Renovables (2009): *Estudio del Impacto Macroeconómico de las Energías Renovables en España*. Barcelona.

[25] Para el resto de tecnologías de generación renovable, los datos son: hidráulica (entre 465 y 302 euros), biomasa (257), eólica (374), biogás (201) y solar termoeléctrica (2.017). Véase Río, P. del (2009).

[26] Según la más reciente y mayor encuesta sobre el mercado del carbono (llevada a cabo entre 3.319 expertos procedentes de diferentes ámbitos públicos y privados), los encuestados esperan mayoritariamente un precio del CO_2 que oscile entre 15 y 20 euros en 2010 (mercado europeo) y entre 30 y 50 euros en 2020 (mercado mundial). El precio medio esperado en 2020 es de 35 euros. Véase Point Carbon (2009): "Carbon 2009 - Emission trading coming home", Tvinnereim, E., Røine, K. y Heimdal, C. (eds.).

Tabla 5 – Tasas de emisión de la generación eléctrica en todo el ciclo de vida. En gramos por kWh

	CO_2	SO_2	NO_x
Carbón	955	11,8	4,3
Petróleo	818	14,2	4,0
Gas (Ciclo combinado)	430		0,5
Biomasa (Cosechas energéticas)	15-27	0,06-0,16	0,35-2,5
Eólica	7-9	0,02-0,09	0,02-0,06

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Agencia Internacional de la Energía (2003): *Renewable Energy… into the Mainstream*, en www.iea.org

El proyecto ExternE[27], un estudio ya clásico, ha tratado de valorar esos impactos en muchos países europeos y traducirlos a términos monetarios, teniendo en cuenta los impactos negativos en el ruido, la salud (mortalidad, morbilidad y accidentes), las infraestructuras, las cosechas y el cambio climático (efectos en las costas, la agricultura, la demanda energética y el aumento del nivel del mar). La tabla 6 muestra que las renovables tienen en general impactos muy inferiores a las tecnologías convencionales. Otros estudios realizados en el contexto americano ofrecen resultados muy similares[28].

Dada la dificultad de trasladar esos costes a términos monetarios, algunos estudios han tratado de analizar los impactos con una metodología cualitativa. En nuestro país, merece la pena destacar el trabajo del Instituto para la Diversificación y el Ahorro de Energía (IDAE), que estudió el ciclo de vida de ocho alternativas de generación eléctrica (gas natural, hulla-antracita, lignito, petróleo, nuclear, eólica, hidroeléctrica y solar fotovoltaica), teniendo en cuenta doce categorías de impacto ambiental (calentamiento global, disminución de la capa de ozono, acidificación, eutrofización, emisión de metales pesados, sustancias cancerígenas, niebla de invierno, niebla fotoquímica, radiaciones ionizantes, generación de residuos, residuos radiactivos y agotamiento de recursos energéticos)[29]. Los resultados muestran que los impactos (medidos en ecopuntos, no en términos monetarios) son en general mayores en las cinco tecnologías convencionales consideradas que en las tres renovables. Dentro de estas últimas, la minihidráulica

---

[27] Comisión Europea (2003): *External costs. Research results on socio-environmental damages due to electricity and transport*. Luxemburgo; CIEMAT (1997): *ExternE National Implementation Spain. Final Report*.

[28] Véase Harmon, R. y Cowan, K. (2009): "A multiple perspectives view of the market case for green energy", en *Technological Forecasting and Social Change,* 76(1), p. 204-213.

[29] IDAE (2000): *Impactos ambientales de la producción eléctrica. Análisis de ciclo combinado de vida de ocho tecnologías de generación eléctrica*; Azqueta, D. (2002): *Introducción a la economía ambiental*. Madrid: Mc Graw-Hill.

Tabla 6 – Costes externos de la producción de energía eléctrica según la tecnología utilizada en varios países europeos. En céntimos de euro por KWh (1)

	Carbón y lignito	Turba	Petróleo	Gas	Nuclear	Biomasa	Hidroeléctrica	Solar fotovoltaica	Eólica
Austria				1-3		2-3	0,1		
Bélgica	4-15			1-2	0,5				
Alemania	3-6		5-8	1-2	0,2	3		0,6	0-0,5
Dinamarca	4-7			2-3		1			0,1
España (2)	5-8			1-2		3-5			0,2
Finlandia	2-4	2-5				1			
Francia	7-10		8-11	2-4	0,3	1	1		
Grecia	5-8		3-5	1		0-0,8	1		0,25
Irlanda	6-8	3-4							
Italia			3-6	2-3			0,3		
Holanda	3-4			1-2	0,7	0,5			
Noruega				1-2		0,2	0,2		0-0,25
Portugal	4-7			1-2		1-2	0-0,3		
Suecia	2-4					0,3	0-0,7		
Reino Unido	4-7		3-5	1-2	0,25	1			0,15

(1) Subtotal de costes externos cuantificables (calentamiento global, salud pública, salud laboral o daños materiales). (2) El dato de la biomasa corresponde a la combustión conjunta de biomasa y lignito.

Fuente: Comisión Europea (2003): *External costs. Research results on socio-environmental damages due to electricity and transport*. Luxemburgo.

sería la tecnología con el menor impacto en todas las categorías (excepto en residuos, en la que la eólica está mejor posicionada), seguida de la eólica. La solar fotovoltaica tiene impactos negativos nada desdeñables (y, en muchos casos, superiores a las tecnologías convencionales). Como afirma Azqueta[30], el elevado número de ecopuntos asociado a esta energía es producto de la gran cantidad de energía que se consume en la fabricación de las placas.

Finalmente, un estudio reciente[31] ha estimado las emisiones evitadas de NO_x y SO_2 en España en 2008 como consecuencia de la sustitución de generación convencional por renovable: 18,6 miles de toneladas y 34,3 miles de toneladas en 2008, respectivamente. La evaluación realizada sugiere que dicha sustitución supuso para España evitar perder 887.000 días de vida de seres humanos (2.430 años) y ahorros en asistencia sanitaria por valor de 132 millones de euros.

4.4 Diversificación y fiabilidad del suministro

Aunque el mix de generación eléctrica español se encuentra relativamente diversificado, el peso de las fuentes de energía convencionales para la generación eléctrica es aún elevado. En particular, crece la participación del gas natural de manera significativa, mientras que el petróleo reduce la suya, ya exigua. El carbón, en parte importado, mantiene una participación significativa aunque con tendencia a la reducción; y casi lo mismo se puede decir de la energía nuclear.

La ausencia de combustibles fósiles autóctonos (excepto una parte del carbón utilizado) provoca que casi todo se tenga que importar, dando lugar a una elevada dependencia energética del exterior[32]. La práctica totalidad de los aprovisionamientos de gas natural se realizan a través de importaciones. Destaca Argelia, país de origen de 160.499 GWh del gas introducido en el sistema español en 2008, que supone un 35% de la aportación total. Le sigue Nigeria, con un 18,9% de los aprovisionamientos totales, el Golfo Pérsico (13,1%), Egipto (12,4%), Trinidad y Tobago (11,2%) y Noruega (7%)[33]. Además, el consumo de gas natural se incrementó en un 10,5% en 2008 con respecto al año anterior.

---

[30] Ibídem, p. 302.

[31] Asociación de Productores de Energías Renovables (2009).

[32] Según la Comisión Europea, la dependencia de las importaciones energéticas españolas en 2006 alcanzó el 81,4%, frente al 53,8% de la UE-27. La dependencia en combustibles sólidos es del 75,6%, y de prácticamente el 100% en petróleo y gas. Comisión Europea (2009).

[33] Comisión Nacional de la Energía (2009): *Información básica de los sectores de la energía 2009*. Madrid.

Esta fuerte dependencia expone a nuestro país a los riesgos de la volatilidad de los precios de los combustibles fósiles en los mercados internacionales y, eventualmente, a riesgos en el suministro. En este sentido, no todas las renovables tienen la misma capacidad de incrementar la seguridad del suministro. La eólica es la mejor situada, por su elevada participación en el mix eléctrico y por ser una tecnología ya madura con un coste moderado y con perspectivas de crecimiento. Por el contrario, la solar fotovoltaica, que tiene un peso pequeño (aunque su incremento en los últimos dos años haya sido espectacular), no debería desempeñar ese papel a corto plazo, por su todavía elevado coste. El potencial adicional de la hidráulica es relativamente bajo. La biomasa sí podría tener un importante papel, más teniendo en cuenta que es una fuente no intermitente y segura, pero deben resolverse los problemas asociados a su aprovisionamiento (logística del recurso).

Según datos del Plan de Energías Renovables, se espera que la electricidad procedente de fuentes de energía renovables reduzca las importaciones energéticas en 7,6 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep) en el período 2005-2010, con un ahorro de 2.500 millones de euros[34]. El estudio de la Asociación de Productores de Energías Renovables de 2009 estima que la E-FER evitó que se importasen más de 10 millones de toneladas equivalentes de petróleo en 2008, lo que supuso un ahorro en importaciones de combustibles fósiles de 2.725 millones de euros, aproximadamente un 0,25% del PIB en ese año.

Respecto a la fiabilidad del suministro, es importante destacar la creciente preocupación por la mayor participación de la energía eólica, que es intermitente y, por tanto, relativamente impredecible, y por sus posibles efectos en la red eléctrica, teniendo en cuenta nuestra característica de isla eléctrica[35]. La respuesta ha sido mejorar las herramientas de predicción eólica y estrechar la cooperación entre los actores implicados (el gestor de la red, las Administraciones Públicas y los generadores)[36]. También se suele apelar a la necesidad de unos mayores niveles de interconexión eléctrica con los países de nuestro entorno. Algunos plantean que dicha preocupación debe llevar a fijar unos límites en la participación de esta tecnología no gestionable. Red Eléctrica defendía un 30% en el pasado, y Komor y Bazilian un 40% para Irlanda en 2006. Puede acudirse a tecnologías con-

---

[34] Se supone un precio de 50 euros por barril de petróleo y una tasa de cambio euro-dólar de 1. Río, P. del (2009); Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2005).

[35] Según Red Eléctrica, el saldo (exportador) de los intercambios internacionales físicos de electricidad alcanzó los 8.398 GWh en 2009, un 3,2% de la demanda eléctrica en ese año.

[36] Río, P. del (2008): "Ten years of renewable electricity policies in Spain: an analysis of successive feed-in tariff reforms", en *Energy Policy* (en prensa).

vencionales de apoyo (generación de respaldo), pero también tiene sus costes. Algunos estudios muestran que los costes de la integración se incrementan exponencialmente con el nivel de penetración. Por ejemplo, en un estudio realizado para Estados Unidos[37] se afirma que los costes de la integración son significativos con un nivel de penetración del 10% y prohibitivos con un 40%.

4.5 Los costes de las tecnologías y de su promoción pública

Si el objetivo es obtener una energía a bajo precio, entonces las renovables no tendrían que tener actualmente un peso significativo en el mix de generación. Sus costes son superiores a las tecnologías convencionales. Sin embargo, dados sus indudables beneficios sociales con respecto a las tecnologías más convencionales, pero su mayor coste privado, está justificado apoyarlas públicamente[38]. El instrumento utilizado en nuestro país, regulado por el Real Decreto 661/2007 y el Real Decreto 1578/2008 (para la solar fotovoltaica)[39] es uno de primas, en virtud del cual los generadores renovables reciben una ayuda adicional a la del precio de la electricidad en el mercado mayorista (opción de precio más prima) o una cantidad total por la electricidad que venden (tarifa regulada). El cuadro 3 muestra las primas y tarifas reguladas para las distintas tecnologías de generación renovable en España.

La Comisión Nacional de la Energía aporta datos sobre la evolución de la retribución anual total recibida por los productores de E-FER en España (gráfico 7) en los últimos seis años, desagregada por tecnología. Puede observarse que el coste total del apoyo se multiplica por más de tres en el período, a causa de la eólica y la solar. Sin embargo, el comportamiento de la eólica en estos dos últimos años ha sido bastante ejemplar, con reducciones en la retribución anual total a pesar de una mayor generación.

Los datos sobre el precio medio de la retribución total (tabla 7) y sobre la prima equivalente (tabla 8) confirman ese buen comportamiento de la eólica y el preocupante de la solar, tanto por el montante total y su crecimiento exponencial en los últimos años como por el hecho de que la re-

---

[37] Caldwell, J. (2003): American Wind Energy Association (AWEA), *A Review of Wind/Utility Integration Studies*, Presentation at Platts Conference, Boulder, Colorado.

[38] Para una justificación del apoyo público a las renovables, véase el apartado 4.1.

[39] Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial; Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, de retribución de la actividad de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica para instalaciones posteriores a la fecha límite de mantenimiento de la retribución del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, para dicha tecnología.

Cuadro 3 – Niveles de apoyo para la E-FER

Grupo	Subgrupo	Potencia	Plazo	Tarifa regulada c€/kWh	Prima de referencia c€/kWh	Límite superior c€/kWh	Límite inferior c€/kWh
B.1 Solar (1)	B.1.1 Solar fotovoltaica (Techo)	≤ 20 kW	25 años	32,0000			
	Techo	> 20 kW	25 años	34,0000			
	Suelo		25 años	32,0000			
	B.1.2 Solar termoeléctrica		Primeros 25 años	26,9375	25,4000	34,3976	25,4038
			A partir de entonces	21,5498	20,3200		
B.2 Eólica	B.2.1 Eólica terrestre		Primeros 20 años	7,3228	2,9291	8,4944	7,1275
			A partir de entonces	6,1200	0,0000		
B.3 Geotérmica, olas, mareas, rocas, oceanotérmica y corrientes marinas			Primeros 20 años	6,8900	3,8444		
			A partir de entonces	6,5100	3,0600		
B.4 Hidroeléctrica		<10MW	Primeros 25 años	7,8000	2,5044	8,5200	6,5200
			A partir de entonces	7,0200	1,3444		
B.5 Hidroeléctrica		>10MW y <50MW	Primeros 25 años	(2)	2,1044	8,0000	6,1200
			A partir de entonces	(3)	1,3444		
B.6 Biomasa	B.6.1 Cultivos ecológicos	P≤ 2 MW	Primeros 15 años	15,8890	11,5294	16,6300	15,4100
			A partir de entonces	11,7931	0,0000		
		2 MW ≤P	Primeros 15 años	14,6590	10,0964	15,0900	14,2700
			A partir de entonces	12,3470	0,0000		
	B.6.2 Residuos agrícolas	P≤ 2 MW	Primeros 15 años	12,5710	8,2114	13,3100	12,0900
			A partir de entonces	8,4752	0,0000		
		2 MW ≤P	Primeros 15 años	10,7540	6,1914	11,1900	10,3790
			A partir de entonces	8,0660	0,0000		
	B.6.3 Residuos forestales	P≤ 2 MW	Primeros 15 años	12,5710	8,2114	13,3100	12,0900
			A partir de entonces	8,4752	0,0000		
		2 MW ≤P	Primeros 15 años	11,8294	7,2674	12,2600	11,4400
			A partir de entonces	8,0660	0,0000		

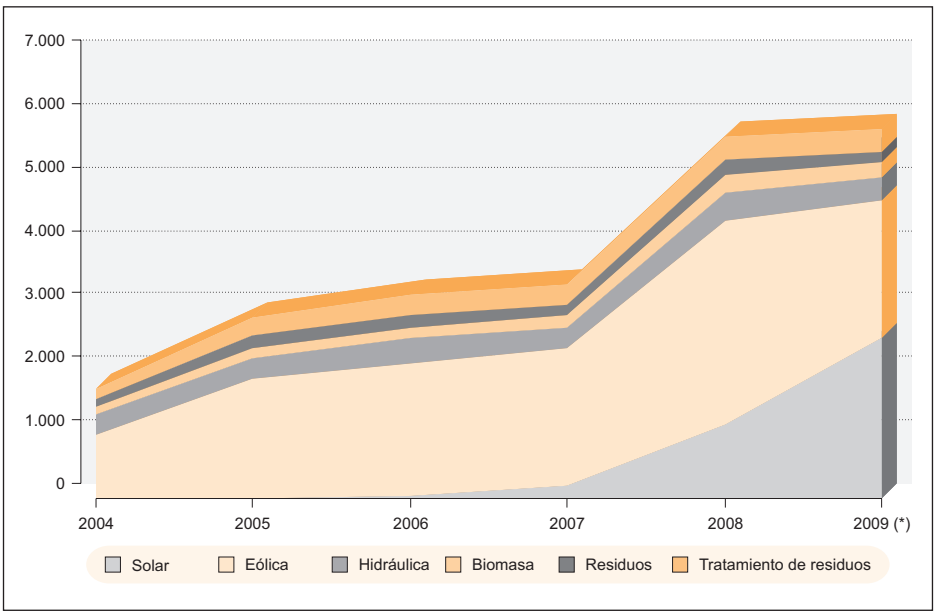
Sigue **Cuadro 3 – Niveles de apoyo para la E-FER**

Grupo	Subgrupo	Potencia	Plazo	Tarifa regulada c€/kWh	Prima de referencia c€/kWh	Límite superior c€/kWh	Límite inferior c€/kWh
B.7 Biogás	B.7.1 Biogás de vertederos		Primeros 15 años	7,9920	3,7784	8,9600	7,4400
			A partir de entonces	6,5100	0,0000		
	B.7.2 Biogás a partir de residuos biodegradables industriales, lodos de depuradora de aguas urbanas o industriales, residuos sólidos urbanos y residuos ganaderos y agrícolas	P≤500 kW	Primeros 15 años	13,0690	9,7696	15,3300	12,3500
			A partir de entonces	6,5100	0,0000		
		500 kW ≤P	Primeros 15 años	9,6800	5,7774	11,0300	9,5500
			A partir de entonces	6,5100	0,0000		
	B.7.3 Instalaciones que empleen como combustible principal estiércoles mediante combustión y biocombustibles líquidos		Primeros 15 años	5,3600	3,0844	8,3300	5,1000
			A partir de entonces	5,3600	0,0000		
B.8 Biomasa procedente de instalaciones industriales	B.8.1 Instalaciones industriales del sector agrícola	P≤ 2 MW	Primeros 15 años	12,5710	8,2114	13,3100	12,0900
			A partir de entonces	8,4752	0,0000		
		2 MW ≤P	Primeros 15 años	10,7540	6,1914	11,1900	10,3790
			A partir de entonces	8,0660	0,0000		
	B.8.2 Instalaciones industriales del sector forestal	P≤ 2 MW	Primeros 15 años	9,2800	4,9214	10,0200	8,7900
			A partir de entonces	6,5100	0,0000		
		2 MW ≤P	Primeros 15 años	6,5080	1,9454	6,9400	6,1200
			A partir de entonces	6,5080	0,0000		
	B.8.3 Licores negros de la industria papelera	P≤ 2 MW	Primeros 15 años	9,2800	5,1696	10,0200	8,7900
			A partir de entonces	6,5100	0,0000		
		2 MW ≤P	Primeros 15 años	8,0000	3,2199	9,0000	7,5000
			A partir de entonces	6,5080	0,0000		

(1) El Real Decreto 1578/2008 se aplica a las instalaciones de tecnología fotovoltaica que obtengan su inscripción definitiva en el Registro administrativo de instalaciones de producción en régimen especial dependiente de la Dirección General de Política Energética y Minas con posterioridad al 29 de septiembre de 2008. (2) La cuantía de la tarifa regulada para las instalaciones del grupo B.5 para los primeros veinticinco años desde la puesta en marcha será: 6,60 + 1,20 x [(50 - P) / 40], siendo P la potencia de la instalación. (3) La cuantía de la tarifa regulada para las instalaciones del grupo B.5 para el vigésimo sexto año y sucesivos desde la puesta en marcha será: 5,94 + 1,080 x [(50 - P) / 40], siendo P la potencia de la instalación.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Real Decreto 661/2007 y Real Decreto 1578/2008.

Gráfico 7 – Evolución de la retribución anual recibida por los productores de E-FER. En millones de euros. 2004-2009



(*) Datos de enero a octubre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Comisión Nacional de la Energía, *Información estadística sobre las ventas de energía del Régimen Especial*, marzo 2010.

tribución unitaria se incrementa, cuando lo que debería hacer es bajar, siguiendo la tendencia (teórica) de su curva de aprendizaje[40].

Los niveles de la retribución de la E-FER para el año 2009 superan ampliamente el precio de la electricidad en el mercado mayorista (3,697 cent€/kWh)[41]. Obviamente, esa diferencia es mayor en el caso de la solar fotovoltaica y menor en el caso de los residuos y la eólica.

El incremento en el apoyo a todas las tecnologías en el período considerado podría sugerir un coste superior al necesario, teniendo en cuenta los efectos de aprendizaje que, al menos teóricamente, provocan una re-

[40] La prima equivalente se ha calculado como retribución total menos la energía multiplicada por el precio medio anual del mercado de todas las instalaciones del régimen especial que han optado por la opción de mercado o que han optado por la opción de tarifa vendiendo su energía a través de un representante distinto de la distribuidora. Véase Comisión Nacional de la Energía (2010): *Informe de Ventas del Régimen Especial*, en http://www.cne.es

[41] Como precio del mercado mayorista se ha tomado el precio medio del mercado diario. Se ha calculado la media de los precios mensuales aportados por el operador del mercado eléctrico (OMEL), lo que da lugar al precio para 2009.

Tabla 7 – Evolución del precio medio de la retribución total de la E-FER. En céntimos de euro por kWh. 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (*)
Solar	36,74	39,91	42,75	43,39	45,32	46,72
Eólica	6,30	8,76	9,08	7,81	10,04	7,99
Hidráulica	6,66	8,80	8,95	7,74	9,61	8,06
Biomasa	6,54	8,66	8,86	8,85	11,65	11,06
Residuos	5,30	6,79	7,01	6,17	8,76	6,80
Tratamiento de residuos	6,15	8,81	9,85	9,33	11,13	12,48
Total	**6,30**	**8,65**	**9,08**	**8,31**	**11,97**	**13,12**

(*) Datos de enero a octubre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Comisión Nacional de la Energía, *Información estadística sobre las ventas de energía del Régimen Especial*, marzo 2010.

Tabla 8 – Evolución de la prima equivalente para la E-FER. En miles de euros. 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (*)
Solar	6.146	13.996	39.889	194.183	989.953	2.330.248
Eólica	451.667	612.785	865.815	1.003.767	1.155.674	1.143.747
Hidráulica	150.753	111.955	149.567	146.936	146.964	178.437
Biomasa	54.932	59.094	75.132	101.514	129.529	158.232
Residuos	41.900	24.200	40.717	54.068	63.301	69.823
Tratamiento de residuos	70.791	93.309	153.131	175.879	147.145	274.687
Total	**776.190**	**915.339**	**1.324.251**	**1.676.346**	**2.632.566**	**4.155.173**

(*) Datos de enero a octubre.

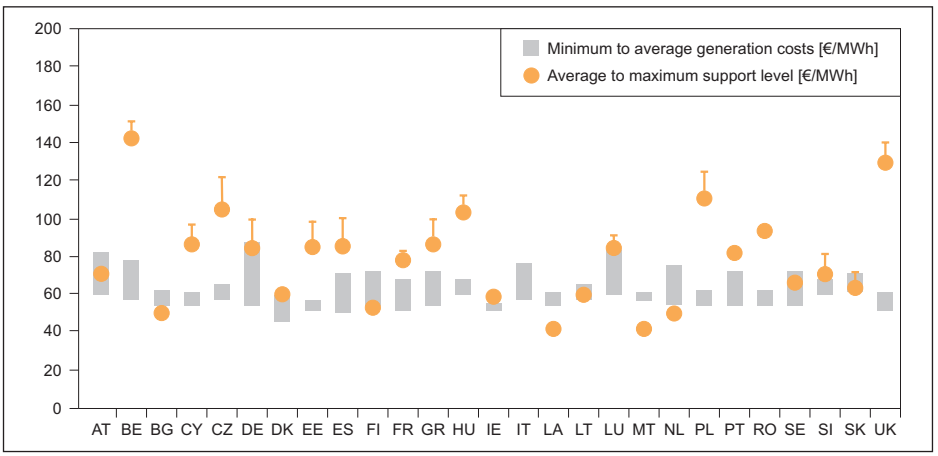
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Comisión Nacional de la Energía, *Información estadística sobre las ventas de energía del Régimen Especial*, marzo 2010.

ducción en el coste de las tecnologías[42]. De hecho, frecuentemente, la prensa económica fundamentalmente afirma que estos costes son excesivos. Sin embargo, según la teoría económica, sería difícil saber si esa remuneración total es o no excesiva pues requeriría:

1) Un análisis de los costes reales de las tecnologías (coste real de la generación renovable en España). Así, se podría comparar el nivel del apoyo con esos costes, identificando si se han ajustado a los mismos o si, por el contrario, les superan mucho, lo que sería injustificado. Los datos sobre

[42] No obstante, es importante destacar que un componente esencial del coste de las tecnologías, el coste de los materiales, puede incrementarse, compensando los efectos de aprendizaje y de escala dinámicos y presionando al alza el coste de las tecnologías. Esto puede haber ocurrido en España con la eólica (costes del acero) y la solar fotovoltaica (costes del silicio).

Gráfico 8 – Niveles de apoyo (en naranja) y costes de la eólica terrestre (en gris) en la Unión Europea. 2005



Fuente: Comisión Europea (2008): *The support of electricity from renewable energy sources.* Bruselas.

esos costes son escasos, un problema clásico en los análisis de políticas de promoción pública en Europa[43]. Una excepción es el estudio de la Comisión Europea, donde se comparan los costes de generación de la eólica terrestre con el nivel de apoyo público en la UE-15. El gráfico 8 muestra que el nivel de apoyo en España está relativamente ajustado al coste de generación, desde luego en comparación con otros países de nuestro entorno. Para el resto de las tecnologías, la diferencia entre los niveles de apoyo y los costes de generación a largo plazo en España es de nivel medio/bajo para la minihidráulica, muy alta en biomasa y muy baja en solar fotovoltaica. Sin embargo, ese nivel de apoyo se refiere a 2005, es decir, cuando la remuneración en vigor era la del Real Decreto 436/2004, no la del Real Decreto 661/2007, que incrementó significativamente los niveles de apoyo[44].

2) Una alternativa sería comparar esos costes totales con los beneficios totales de la promoción. Sin embargo, esto también resulta complicado, pues algunos de los beneficios derivados de la penetración de E-FER son difícilmente traducibles a términos monetarios (calidad del empleo, por ejemplo)[45].

---

[43] Verbruggen, A. (2008).

[44] Véase Río, P. del (2008).

[45] P. del Río y M. A. Gual llevan a cabo un ejercicio de este tipo para el período 1999-2003, de acuerdo con los niveles de apoyo concedidos en el Real Decreto 2818/1998, sustituido por el Real Decreto 436/2004 y posteriormente por el Real Decreto 661/2007. Los autores muestran que las externalidades evitadas de la biomasa, minihidráulica y eólica superan los costes pagados por los consumidores. Sin embargo, los elevados costes de promoción de la fotovoltaica están por encima de los costes externos evitados por esta tecnología. No obstante, en este caso el apoyo puede justificarse a partir de otros argumentos, incluidos los de eficiencia dinámica. Véase Río, P. del y Gual, M. A. (2007): "An integrated assessment of the feed-in tariff system in Spain", en *Energy Policy*, 35, p. 994-1.012.

3) Algunos defenderían que el apoyo a la E-FER (a partir de los datos de la retribución media) supera el precio medio de mercado de la electricidad. Sin embargo, este argumento ignora la justificación de la promoción de estas energías con un coste privado superior, básicamente relacionado con las externalidades ambientales negativas que evitan y las tecnológicas que inducen. Estas energías seguirán siendo más caras que las convencionales durante algún tiempo (mayor o menor dependiendo de la tecnología, de su grado de madurez y de su recorrido a lo largo de la curva de aprendizaje). El apoyo (sobrecoste) está justificado, lo que no implica que todo valga; es decir, que cualquier nivel de apoyo sea justificable. Pero, la comparación con el precio de la electricidad no es el único criterio, pues siempre estas tecnologías tendrán un coste superior a ese precio. Si no fuera así, el apoyo no estaría justificado.

4) Finalmente, otra posibilidad sería comparar el precio medio de la retribución total de la E-FER en España con la concedida en otros países de nuestro entorno. Esto se ha llevado a cabo en un estudio comparativo a nivel europeo, elaborado para la Comisión Europea en 2008[46], utilizando la metodología del proyecto OPTRES[47]. En este análisis se comparan los beneficios para los inversores (eje horizontal) con el indicador de eficacia (eje vertical). El gráfico 9 muestra el caso de la eólica terrestre. Esta comparación indica si el éxito de una determinada política se basa en los elevados incentivos financieros o si otros aspectos, tales como estabilidad, menores riesgos para el inversor o el acceso al mercado, tienen un impacto crucial en la difusión de la E-FER.

Los datos para España muestran mayores tasas de crecimiento en el indicador de eficacia, con unos niveles de rentabilidad relativamente bajos. Los datos también reflejan que los países con sistemas de primas (puntos naranjas) son en general más eficaces a niveles de apoyo moderados. Por el contrario, los sistemas de cuotas (puntos grises) tienen una baja eficacia con márgenes de beneficio más altos[48].

Los resultados para España muestran que, al menos para la energía eólica, la promoción pública ha sido relativamente eficaz con costes moderados. Los datos disponibles corresponden a 2006 y, por tanto, pueden haberse producido variaciones.

En todo caso, más que el nivel de apoyo, lo que sí resulta preocupante desde un punto de vista económico es la evolución de la retribución total, especialmente la de la energía solar.

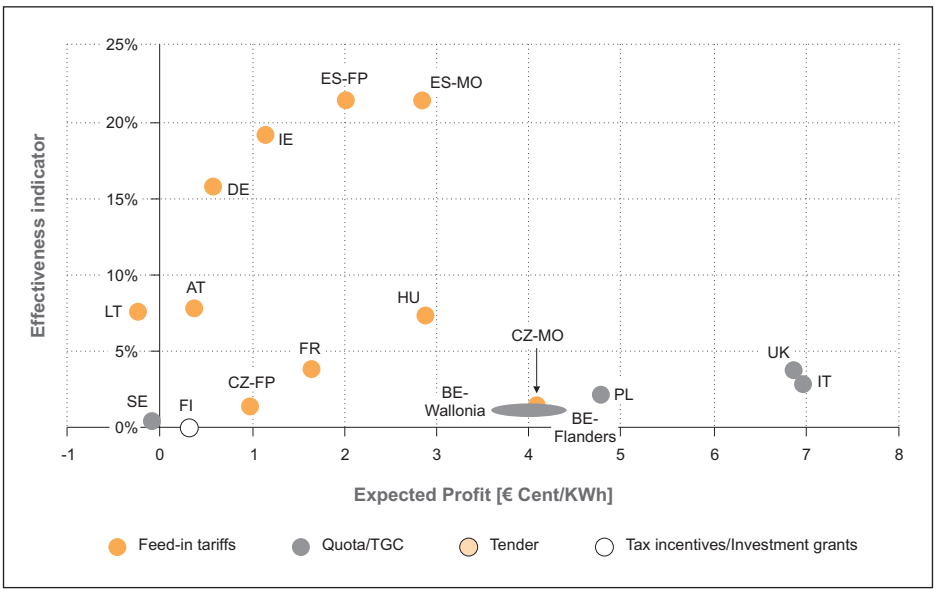
---

[46] Comisión Europea (2008): *The support of electricity from renewable energy sources*. [COM(2008) 19]. Bruselas.

[47] Ragwitz, M. *et al.* (2007): *OPTRES – Assessment and optimisation of renewable energy support schemes in the European electricity market*. Bruselas.

[48] Véase la discusión sobre los instrumentos de promoción en el apartado 5.2.

Gráfico 9 – Relación entre el indicador de eficacia y el beneficio esperado para la energía eólica terrestre. 2006



Fuente: Comisión Europea (2008): *The support of electricity from renewable energy sources*. Bruselas.

4.6 Beneficios de eficiencia dinámica

Anteriormente se mencionaba que uno de los beneficios del apoyo público a la E-FER es que impulsa su difusión y, por tanto, fomenta la reducción de costes de estas tecnologías. Es probable que, en el pasado, la promoción de la E-FER en España haya inducido mejoras significativas y reducciones de costes en las tecnologías renovables, aunque éstas son sólo en parte el resultado del apoyo de nuestras administraciones. Por ejemplo, los costes de la eólica se redujeron desde los 1.700 euros por kW instalado en 1986 hasta los 864 euros por kW en 1999[49]. Las reducciones fueron inferiores en otros países: por ejemplo, en Dinamarca, desde los 2.000 €/kW en 1981 a los 950 €/kW en 2000; o en Suecia, desde 1.200 €/kW en 1994 a 980 en 2000[50].

No obstante, es complicado identificar los efectos beneficiosos del sistema español de promoción pública de E-FER en la eficiencia dinámica. ¿Qué parte de las reducciones de costes son atribuibles a dicho sistema y qué parte a los sistemas de otros países? ¿Se deben a las economías de

[49] Río, P. del y Gual, M. A. (2007).
[50] Neij, L. *et al.* (2003): *Experience Curves: A Tool for Energy Policy Assessment*.

escala y a los efectos de aprendizaje derivados de la difusión facilitada por el apoyo o son más bien el resultado de las inversiones en I+D o incluso de otros factores?

En todo caso, este beneficio no es enteramente apropiable por el país, pues la reducción de costes es aprovechada por otros países y empresas.

4.7 Creación de oportunidades de desarrollo de una industria local

El gasto realizado en tecnologías de generación puede tener lugar en la adquisición de tecnología, en el ensamblaje y construcción, en las operaciones de mantenimiento y en la compra de combustible. El combustible es gratuito en las renovables (excepto en la biomasa, aunque de provisión local) y en el caso de las energías convencionales va a los países de los que se importa. Los beneficios se derivan fundamentalmente de la sustitución de los gastos en importaciones de carbón y gas por gastos locales en tecnologías renovables. En el caso de las actividades de mantenimiento, es similar en ambos tipos de tecnologías. Los impactos en la construcción y ensamblaje son locales, significativos, pero limitados en el tiempo[51].

Además, se trata de una actividad con una elevada intensidad en I+D, hecho positivo en el contexto de nuestra economía, con una de las tasas de inversión en I+D más bajas de la OCDE. Según la Asociación de Productores de Energías Renovables, las empresas del sector dedicaron de media el 1,4% de su facturación a actividades de I+D en 2008 (314,7 millones de euros). Esto representa el 6,6% del PIB sectorial, mientras que en España fue del 1,3% en 2007.

En el caso de las tecnologías y los equipos de producción, España es un país con empresas punteras a nivel mundial en la fabricación de estos equipos. Existe una importante base industrial en nuestro país dedicada a la producción de equipos y componentes renovables. El renovable es un sector industrial muy dinámico que produce bienes de alto valor añadido, con elevada intensidad en I+D y un gran potencial exportador. Ya en 2005 existían más de 550 empresas en el sector eólico dedicadas a la producción, instalación y venta de equipos, servicios financieros, asistencia técnica y servicios de mantenimiento que suministraban casi un quinto de todos los aerogeneradores instalados en el mundo[52]. No obstante, el crecimiento de Estados Unidos y China ha sido muy superior al español y al europeo.

---

[51] Río, P. del y Burguillo, M. (2008).

[52] Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2005).

En 2008, la contribución directa del sector de las energías renovables supuso el 0,44% del total del PIB de la economía española. Añadiendo el impacto inducido (efectos de arrastre a lo largo de toda la cadena productiva), la contribución total al PIB del sector fue de 7.315,5 millones de euros (0,67% del PIB)[53].

Como se ha mencionado anteriormente, aunque utilizar dinero público para crear una industria local no es recomendable –porque es improbable que esto suponga una asignación óptima de los recursos escasos en una economía–, tampoco pueden obviarse los efectos secundarios positivos en términos de creación de una industria local que se derivan de apoyar a las tecnologías renovables, apoyo justificado por otras razones ya mencionadas.

Por otro lado, no debe despreciarse la contribución que la creación de un potente sector industrial exportador como es el de las renovables tiene para la internacionalización de la economía española. Esa contribución ya estaba prevista en el PER[54]. En 2008, las exportaciones fueron de 3.683 millones de euros (1.227 millones de euros de exportaciones netas). Hay grandes empresas españolas de renovables con actividad en el extranjero y que poseen 27.000 millones de euros en activos fuera de España[55].

4.8 Efectos sobre el empleo

Uno de los beneficios locales más mencionados de las renovables es la creación de empleo. Casi todos los estudios muestran que la ratio de empleo por unidad de energía generada con tecnologías renovables es superior a las convencionales, aunque varía sustancialmente entre las distintas tecnologías, siendo superior en la biomasa[56].

Varios trabajos han tratado de identificar la contribución de las renovables al empleo en España utilizando metodologías diversas (cuadro 4).

Según el Plan de Energías Renovables 2005-2010, los empleos netos creados en las áreas eléctricas en el período 1999-2004 habrían ascendido

---

[53] Asociación de Productores de Energías Renovables (2009).

[54] Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2005).

[55] Existen 102 empresas españolas del sector de las energías renovables con presencia de negocio relevante en el extranjero. Exportan principalmente equipos de generación, componentes de dichos equipos y servicios de consultoría e ingeniería, actividades en las que han aparecido potentes sectores industriales. Asociación de Productores de Energías Renovables (2009).

[56] Una excepción es el estudio dirigido por G. Calzada, que defiende que por cada empleo que se crea en energías renovables se pierden 2,2 empleos en la economía y que el coste de cada uno de ellos es de 571.000 euros. Calzada, G. *et al.* (2009): *Study of the effects on employment of public aid to renewables energy sources*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.

Cuadro 4 – Empleo en energías renovables en España

ESTUDIO	RESULTADOS
Blanco, I., Rodrigues, G. (2009): "Direct employment in the wind energy sector: An EU study", en *Energy Policy,* 37.	Empleos directos en eólica: 20.500.
Asociación Empresarial Eólica (2008): *Estudio Macroeconómico del Impacto del Sector Eólico en España.*	Empleos en el sector eólico: 20.781 (directos) + 16.949 (indirectos). De los directos, el 32% en producción de turbinas y componentes, el 31% en la provisión de servicios especializados.
Asociación de Productores de Energías Renovables (2009): *Estudio del Impacto Macroeconómico de las Energías Renovables en España.*	Empleos en el sector renovable: 75.466 (directos) + 45.257 (efectos arrastre: proveedores de equipos y servicios). Además, las renovables generan más empleo por unidad de PIB y los trabajadores en este sector son un 31% más productivos que el conjunto de la economía española.
MITRE (2001): *Country Report Spain.*	67.000 empleos a tiempo completo en renovables (todas las áreas, no sólo las eléctricas) en 2010 y 104.000 en 2020 en España (ambos escenarios más conservadores).
Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (2008): *Energías renovables y empleo en España, presente y futuro. 2007.*	Empleo directo en renovables: 89.000 personas, de las cuales 67.374 se originaron en la construcción, fabricación, instalación, operación y mantenimiento y el resto en administración, comercialización y proyectos/ingeniería. 99.000 empleos indirectos. La eólica representa el 37% de los empleos directos y la solar fotovoltaica el 30%.
Ragwitz *et al.* (2009): *The impact of renewable energy policy on economic growth and employment in the European Union.*	El empleo en renovables en España es de aproximadamente 110.000 personas, un 0,6% del empleo total. Se espera que alcance las 135.000 personas en 2020.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro.

a 130.582, esperándose cerca de 70.000 más en el siguiente período (2005-2010) si se cumplen sus objetivos (tabla 9). No obstante, el propio estudio aconseja tomar estos datos con prudencia por la dificultad de estimar esta variable[57].

En realidad, estimar los efectos sobre el empleo es bastante complicado. Uno de los problemas es que se suelen considerar únicamente los impactos en el estrecho ámbito de la industria de las energías renovables, sin tener en cuenta efectos inducidos en otros sectores. Existen efectos fácilmente mensurables, como el número de personas que trabajan directa-

[57] El PER aporta datos del apoyo público por empleo generado para el período 2005-2010: solar termoeléctrica (48.602 €/empleo neto), solar fotovoltaica (59.010 €/empleo neto), eólica (68.766 €/empleo neto), biomasa eléctrica (85.584 €/empleo neto), hidroeléctrica (141.522 €/empleo neto), co-combustión (145.197 €/empleo neto), biogás (159.526 €/empleo neto).

Tabla 9 – Generación neta de empleo en el sector de las energías renovables. 1999-2010

	Empleo creado entre 1999 y 2004			Empleo que se espera crear entre 2005 y 2010		
	Diseño y construcción	Operación y mantenimiento	Total	Diseño y construcción	Operación y mantenimiento	Total
Eólica	95.160	1.464	96.624	34.680	3.113	37.793
Minihidráulica	2.603	56	2.659	729	607	1.336
Solar termoeléctrica (*)	2.895	289	3.184	11.175	465	11.640
Solar fotovoltaica	2.366	6	2.372	9.075	111	9.186
Biomasa eléctrica	16.060	8.994	25.054	389	8.687	9.076
Biogás	639	50	689	239	71	310
Total	**119.723**	**10.859**	**130.582**	**56.287**	**13.054**	**69.341**

(*) Entre 1999 y 2004 incluye solar térmica.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2005): *Plan de Energías Renovables 2005-2010.*

mente en el sector renovable y su variación en el tiempo. Pero, si nos alejamos de este impacto directo, el cálculo se complica. El efecto neto sobre el empleo del apoyo a las renovables depende de la suma de los efectos directos sobre el sector industrial de las renovables, los efectos indirectos (en empresas auxiliares) y los efectos inducidos o de arrastre sobre el resto de la cadena de producción. De éstos habrá que sustraer los efectos negativos del apoyo a las renovables, que incluyen efectos directos sobre competidoras de las renovables (es decir, el empleo que se destruye en el sector de la electricidad convencional como consecuencia de su sustitución por renovables), efectos inducidos (arrastre) derivados de una pérdida de negocio en el sector convencional que se trasmite a lo largo de toda la cadena de producción y los propios efectos negativos sobre el empleo del apoyo público, derivados del coste de oportunidad de utilizar esos fondos para apoyar a las renovables en lugar de utilizarlos en otras actividades (eventualmente) más productivas.

Parece claro que el efecto directo comparado (lo que se gana en el sector renovable menos lo que se pierde en el sector convencional) es favorable a la creación de empleo. Los estudios suelen coincidir en este punto[58]. Pero el cálculo de los otros efectos se enfrenta a dificultades metodológicas y de disponibilidad de datos[59].

---

[58] Véase ALTENER Programme (2003): *The impact of renewables on employment and economic growth*, en www.eufores.org/Employment.htm

[59] Una notable excepción es el reciente estudio de Ragwitz, M. *et al.* (2009): *The Impact of Renewable Energy Policy on Economic Growth and Employment in the European Union*, en el que los impactos que se consideran van más allá de los efectos directos. El estudio concluye que lograr el objetivo del 20% de penetración de renovables en 2020 daría lugar a la creación de 410.000 empleos netos en toda la Unión Europea.

Aunque la creación de empleo no debe ser el objetivo principal de una política de promoción de las renovables, tampoco debe obviarse el impacto positivo que se produce en este sentido, de forma conjunta con los otros beneficios sociales.

Aparte de estos efectos cuantitativos deben mencionarse los impactos cualitativos sobre el empleo. Un aspecto importante es que la dispersión de estas fuentes redunda en una distribución más equitativa de los empleos generados, afectando frecuentemente a zonas geográficas deprimidas[60]. El sector renovable ocupa a más trabajadores con contratación indefinida y un alto nivel de cualificación profesional (el 81% de los contratos son indefinidos, frente al 69% en toda la economía). El 50% de los trabajadores en el sector renovable tienen un título universitario[61].

4.9 Efectos sobre el precio de la electricidad

A corto plazo, la E-FER puede dar lugar a un menor precio marginal de la electricidad en el mercado diario, al sustituir a unidades de generación convencional con mayores costes variables, que tendían como resultado a precios marginales más elevados[62].

Varios estudios han tratado de cuantificar este ahorro en España. Según la Asociación de Productores de Energías Renovables, éste ascendió a 4.919 millones de euros en 2008. En este año, ese menor precio fue del 12,7% con respecto al que se hubiese establecido en el mercado mayorista si no se tuviese en consideración la E-FER.

En un estudio[63] se estima que la generación eólica ha reducido el precio mayorista de la electricidad en 7,08 €/MWh en 2005, en 4,75 €/MWh en 2006 y en 12,44 €/MWh entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2007 (es decir, un 11,7%, un 8,6% y un 25,1%, respectivamente). El análisis que en-

---

[60] Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2005).

[61] Nieto, J. (2008): *Empleo en energías renovables en España 2007*. Madrid: Centro ISTAS de Energías Renovables y Empleo.

[62] La fijación de los precios en el mercado eléctrico es el resultado de la interacción de la oferta y la demanda, como en cualquier otro mercado. El último kWh de oferta de electricidad que es necesario para cubrir la demanda fija dicho precio. Este último kWh suele ser suministrado por fuentes convencionales de alto coste de combustible (fuel o gas). Por el contrario, las renovables no tienen coste de combustible (coste variable bajo), por lo que si aquellas fuentes se sustituyen por éstas para satisfacer la demanda eléctrica se generaría (a corto plazo) cierta presión a la baja sobre el precio de la electricidad. Asociación de Productores de Energías Renovables (2009).

[63] Sáenz de Miera, G., Río, P. del y Vizcaíno, I. (2008): "Analysing the impact of renewable electricity support schemes on power prices. The case of wind electricity in Spain", en *Energy Policy*, 36(9), p. 3.345-3.359.

cabeza L. Gelabert[64] calcula que un incremento marginal de 1 GWh de la E-FER provoca una reducción de 2,5 euros en el precio de la electricidad (alrededor del 5%).

5. Determinantes y barreras al desarrollo y difusión de tecnologías de electricidad renovable

En este apartado se analizan los principales factores que afectan al crecimiento de la E-FER, primero de forma general y, posteriormente, a nivel europeo y, sobre todo, nacional.

5.1 Discusión general

Factores tecnoeconómicos

La evolución tecnológica es un aspecto fundamental en el crecimiento de la E-FER. Este sector ha demostrado un dinamismo tecnológico espectacular, que se ha traducido en mejoras constantes que han incrementado la eficiencia en la transformación del recurso y han reducido significativamente los costes de las tecnologías[65].

Las tecnologías limpias en general y las tecnologías renovables en particular sufren un problema de "doble externalidad"[66]:

1) **La externalidad ambiental.** Las empresas no tienen que pagar por los daños causados por las emisiones de gases de efecto invernadero, lo que, a su vez, provoca demasiadas emisiones y un bajo incentivo para la innovación en tecnologías bajas en carbono.

---

[64] Gelabert, L., Labandeira, X. y Linares, P. (2008): *Renewable Energy and Electricity Prices in Spain. Working paper* de la Asociación Española para la Economía Energética.

[65] En el caso de la eólica, el tamaño de los aerogeneradores no ha dejado de evolucionar en los últimos veinte años, desde los 15 metros de diámetro del rotor de los primeros aerogeneradores (1980) hasta los 126 en 2005, permitiendo incrementar la producción por euro invertido. Gómez, E. (2009): "Energía eólica: situación actual y perspectivas", en Comisión Nacional de la Energía: *La energía: mercados eficientes, suministro seguro y protección de los consumidores*. Madrid.

[66] Rennings, K. (2000): "Redefining innovation-eco-innovation research and the contribution from Ecological Economics", en *Ecological Economics*, 32, p. 319-332; Río, P. del (2004): "Public policy and clean technology promotion. The synergy between environmental economics and evolutionary economics of technological change", en *International Journal of Sustainable Development*, 7(2), p. 200-216; Jaffe, A. *et al.* (2005): "A tale of two market failures: Technology and environmental policy", en *Ecological Economics*, 54(2-3), p. 164-174; Newell, R. (2008): *A U.S. Innovation Strategy for Climate Change Mitigation*.

2) **La externalidad tecnológica.** Está relacionada con los efectos de derrame que tienen que ver con la posibilidad de copiar la innovación, lo que reduce las ganancias para el innovador y desincentiva la innovación.

Por otro lado, los ciclos de capital afectan a la posibilidad de que una determinada tecnología sea sustituida por otra más limpia. Si el *stock* de capital existente (maquinaria) no se ha depreciado, retirarlo daría lugar a elevados costes, lo que desincentiva la sustitución. La vida útil de las centrales de generación eléctrica es de al menos cuarenta años. Esto supone un obstáculo para la sustitución de las centrales convencionales por instalaciones de E-FER.

Además, el enfoque evolutivo ha destacado la importancia de las barreras "sistémicas" a las nuevas tecnologías[67]. Esta perspectiva subraya que el "bloqueo tecnológico" en tecnologías intensivas en carbono es el resultado de sistemas políticos, regulatorios y sociales que apoyan a las tecnologías existentes y actúan como una gran barrera para la introducción de tecnologías bajas en emisiones, como las renovables.

Por otro lado, desde un punto de vista dinámico, los costes de las tecnologías pueden reducirse a través de inversiones en I+D, economías de escala y efectos de aprendizaje[68]. El grado de estas reducciones depende de dos factores interrelacionados: la madurez de las tecnologías y su nivel de difusión. Las tecnologías inmaduras se benefician mucho de la existencia de significativos efectos de aprendizaje e inversiones en I+D, que pueden dar lugar a sustanciales reducciones en sus costes. Sin embargo, en ausencia de políticas de apoyo, es probable que se produzca un círculo vicioso[69]: las tecnologías no se difunden porque sus costes son elevados, y son elevados porque no se han beneficiado de los efectos de aprendizaje y de las economías de escala dinámica que se producen con la difusión de las tecnologías, al menos en pequeños nichos, y con las inversiones en I+D. Por tanto, las políticas de apoyo a la I+D y a la difusión de estas tecnologías tienen una considerable influencia en esos costes.

Una ventaja fundamental de la E-FER es que tiene costes variables generalmente bajos, que incluyen los de operación y mantenimiento, los del combustible y los de CO_2. Los costes de CO_2 son cero para estas tec-

---

[67] Véase, entre otros, Unruh, G. C. (2000): "Understanding carbon lock-in", en *Energy Policy*. 28(12), p. 817-830; Río, P. del y Unruh, G. (2007): "Overcoming the lock-out of renewable energy technologies in Spain: the cases of wind and solar electricity", en *Renewable and Sustainable Energy Review*, 11(7), p. 1.498-1.513; Río, P. del (2008). Marechal, K. (2007): "The Economics of climate change and the change for climate in Economics", en *Energy Policy*, 35(10), p. 5.181-5.194.

[68] Véase el apartado 4.1.

[69] Río, P. del (2004).

nologías[70]. Aunque los costes de operación y mantenimiento varían según la tecnología renovable, representan en general una pequeña fracción de los totales y son normalmente bajos, aunque no más que para las tecnologías convencionales[71].

El coste del combustible es cero para la E-FER, excepto para la biomasa. En contraste, las tecnologías convencionales (petróleo, gas, carbón y nuclear) incurren en considerables costes de combustible. La evolución de sus precios presenta problemas para las economías dependientes de estos recursos (todas) y que además no tienen recursos propios (la gran mayoría de las europeas), por su volatilidad y tendencia alcista. Además, existe una seria y creciente preocupación por la seguridad en el suministro de esos combustibles fósiles. Su progresiva escasez y las preocupaciones por la seguridad del suministro energético constituyen un factor impulsor de las energías renovables.

Aunque es difícil predecir la evolución del precio del carbón, del gas o del uranio[72], es probable que aumente en el futuro, tal y como ha ocurrido en la última década. Existe un cierto acuerdo (que no consenso) acerca de que se trata de combustibles con una oferta limitada. Esto, unido al considerable crecimiento esperado en la demanda mundial de energía en las próximas décadas, generará una presión al alza sobre su precio[73].

Por otro lado, aunque el recurso para la E-FER es gratis, su disponibilidad y calidad, que influye en la cantidad de electricidad producida, depende de su localización. Por tanto, el análisis de los potenciales de

---

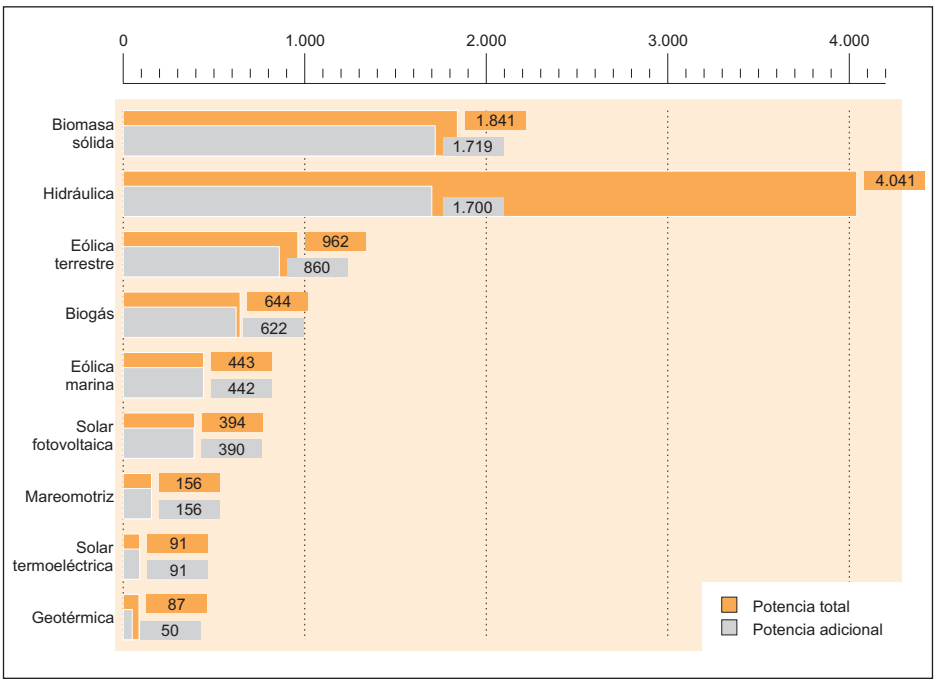
[70] Los costes del CO_2 hacen referencia a la existencia de una política ambiental que dé lugar a la internalización de las externalidades provocadas por las emisiones de CO_2, en la forma de impuestos sobre el contenido de carbono de los combustibles utilizados para la generación eléctrica o de sistemas de permisos de emisión de CO_2. En ambos casos, la electricidad convencional tendría un coste añadido con respecto a las fuentes renovables que no emiten CO_2 y, por tanto, no tienen que realizar ningún pago por ese concepto.

[71] Iglesias, G., Río, P. del y Dopico, J. (2010): *Policy analysis of authorisation procedures for renewable electricity plants: the case of wind energy in Spain* (mimeo).

[72] Teniendo en cuenta que los combustibles relevantes para la generación eléctrica son el gas, el carbón y el uranio, la utilización del petróleo para producir electricidad es muy reducida, tanto en Europa como en España, y está en franca recesión. No obstante, el precio del petróleo tiene una relación indirecta en este contexto, en tanto que el precio del gas evoluciona en paralelo a éste.

[73] El reputado informe de la Agencia Internacional de la Energía supone que el precio del petróleo en 2030 será de 122 dólares/barril (dólares de 2007), comparado con un precio de 100 dólares/barril en 2008. Se espera que los precios del gas se incrementen en la misma proporción. Por otro lado, el precio del carbón ha aumentado en los últimos años desde 42 dólares por tonelada en 2003 hasta 73 en 2007 y 100 en la primera mitad de 2008. Se piensa que subirán hasta los 110 dólares en 2030. Agencia Internacional de la Energía (2008a): *World energy outlook 2008*. París.

Gráfico 10 – Potencial total y potencial adicional en tecnologías de generación renovable en la OCDE, Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica. En TWh. 2005



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de OCDE (2008): *Deploying renewables. Principles for effective policies*. París.

E-FER de cada país y región resulta crucial[74]. En el gráfico 10 se aportan datos de los potenciales totales mundiales por tecnologías de generación renovable y los potenciales "adicionales", es decir, los que quedan por explotar[75]. Puede observarse que existe potencial considerable en muchas tecnologías, sobre todo en hidráulica, biomasa sólida y eólica. Aunque la hidráulica tiene un potencial total muy superior al resto de las tecnologías, gran parte de éste ya ha sido explotado, especialmente en los países desarrollados. No obstante, el potencial adicional, por explotar, sigue siendo significativo.

Finalmente, algunas tecnologías de generación renovable (eólica, solar, mareomotriz o minihidráulica) comparten una característica que las distingue de las centrales de generación convencional: su producción varía en el tiempo en función de la disponibilidad del recurso. Algo que debe te-

---

[74] Resch, G. *et al.* (2008): "Potentials and prospects for renewable energies at global scale", en *Energy Policy*, 36, p. 4.048-4.056.

[75] Los potenciales "adicionales" son el resultado de restar la generación actual (potenciales ya explotados) del potencial teórico total.

nerse en cuenta a la hora de considerar la seguridad del suministro. Con niveles elevados de penetración, supone un desafío para la estabilidad y operación de las redes eléctricas[76]. Estos problemas pueden gestionarse, con opciones como la capacidad de respaldo o el almacenamiento de la electricidad, pero tienen un coste[77].

Niveles de madurez tecnológica

Las tecnologías renovables pueden clasificarse en función de su madurez, desde las más inmaduras, en la fase de invención o desarrollo inicial hasta las más maduras, ya comercializadas. La Agencia Internacional de la Energía[78] establece tres fases fundamentales: desarrollo (prototipos y demostración, como algunas variedades de geotérmica), nichos de mercado (tecnologías con elevado coste diferencial con respecto a las convencionales, como la solar fotovoltaica) y mercados en masa (tecnologías maduras, como la hidráulica). Entre la segunda y la tercera etapa están las tecnologías de bajo coste diferencial, como la eólica terrestre. Una etapa crítica es la denominada "valle de los muertos"[79], término con el que se quiere destacar la idea de que resulta difícil para algunas tecnologías alcanzar la comercialización como consecuencia de sus elevados costes.

Costes actuales

Existen numerosas y muy diversas estimaciones sobre los costes de las tecnologías renovables[80], aunque se pueden extraer aspectos comunes:

1) En comparación con sus competidoras convencionales, las tecnologías renovables suelen tener costes totales más elevados, que incluyen los de inversión, operación y mantenimiento y combustible.

2) La intensidad de capital de estas tecnologías determina sus mayores costes totales, a pesar de la no existencia de costes de combustible. Las tecnologías renovables son en general más intensivas en capital con respecto a sus competidores fósiles.

---

[76] Agencia Internacional de la Energía (2008d): *Empowering Variable Renewables Options for Flexible Electricity Systems*. París.

[77] Esta variabilidad debe considerarse en el contexto de la flexibilidad de los sistemas eléctricos (interconexiones, almacenamiento o gestión de cargas). Meibom, P. *et al.* (2006): *WILMAR: Wind Power Integration in Liberalised Electricity;* Agencia Internacional de la Energía (2007): *World energy outlook 2007*. París.

[78] Agencia Internacional de la Energía (2008c).

[79] Taylor, M. (2008): "Beyond technology-push and demand-pull: Lessons from California's solar policy", en *Energy Economics*, 30, p. 2.829-2.854; Agencia Internacional de la Energía (2008c).

[80] Para una revisión detallada de la literatura sobre los costes de inversión y costes de operación y mantenimiento, véase Río, P. del (2009); Anderson, D. (2006): *Costs and Finance of Abating Carbon Emissions in the Energy Sector. Prepared for the Stern Review.*

3) Dentro de las renovables, existen apreciables diferencias. La hidráulica, el biogás y la eólica terrestre están en la parte más baja del espectro de costes, mientras que las tecnologías solares son relativamente caras.

4) Dentro de una categoría o banda tecnológica, existen variaciones significativas, dependiendo de los diferentes potenciales en las distintas localizaciones de la planta de E-FER.

5) El potencial de reducción de costes de las tecnologías renovables es considerable, y en todo caso superior al de sus competidoras fósiles, lo que da lugar a su posible competitividad en horizontes de medio y largo plazo, dependiendo del grado de madurez y de sus costes actuales[81]. Estas reducciones dependen a su vez de la promoción pública (apoyo a la I+D y a la difusión de otras tecnologías) que les permita mejorar en el tiempo.

Precio de los combustibles

La tabla 10 ilustra el impacto que tendrían unos elevados precios de los combustibles en los costes de generación y en la competitividad de las

Tabla 10 – Costes de generación comparativos de las tecnologías de generación eléctrica en función de distintos precios del gas y del petróleo

Fuente energética	Tecnología de generación eléctrica	Costes de generación de electricidad (€2006/MWh)		
		2007 (estado actual)	Proyección 2030 (precio bajo del combustible)	Proyección 2030 (precio alto del combustible)
Gas natural	Turbina de gas	65-75	90-100	160-165
	Ciclo combinado	50-60	70-80	115-125
Petróleo	Motor de combustión interna de diésel	100-125	140-160	230-250
	Ciclo combinado	95-105	125-135	200-205
Carbón	Pulverizado	40-50	65-80	85-100
	Lecho fluido circulante	45-55	75-85	95-100
	Ciclo combinado de gasificación integrada	45-55	70-80	85-95
Nuclear	Fisión	50-85	45-80	55-85
Biomasa	Biomasa sólida	80-195	85-205	95-220
	Biogás	55-215	50-190	50-190
Eólica	Terrestre	75-110	50-85	50-85
	Marina	85-140	50-95	50-85
Hidráulica	Grande	35-145	30-130	30-130
	Pequeña	60-185	50-145	50-145
Solar	Fotovoltaica	520-880	170-300	170-300
	De concentración	170-250	100-140	120-160

Nota: Precio del petróleo: 2007 (54,5$ el barril), precio bajo del combustible en 2030 (63$ el barril) y precio alto del combustible (119$ el barril). Precios de los combustibles en dólares de 2005.

Fuente: Comisión Europea (2008): *European energy and transport trends to 2030 - Update 2007*. Bruselas.

[81] Véase tasas de aprendizaje después.

tecnologías de generación eléctrica. Esta situación influiría positivamente y mejoraría la posición relativa de algunas renovables, en particular la de las tecnologías maduras cuyos niveles de costes están más cerca de los de las tecnologías convencionales (eólica). Sin embargo, unos precios más altos de los combustibles no provocarían que las renovables más caras (por ejemplo, la solar fotovoltaica) fueran competitivas respecto a las tecnologías convencionales.

Tendencias tecnológicas y costes esperados (tasas de aprendizaje)

Es de esperar que la inversión en I+D y una mayor difusión de las tecnologías de generación renovable den lugar a una reducción de sus costes de inversión. La tabla 11 muestra las tasas de aprendizaje esperadas de las tecnologías de generación eléctrica renovable. Su potencial de reducción de costes es significativo, y los acercaría a los de sus competidores convencionales[82]. Por lo tanto, el avance tecnológico y la disminución de costes constituyen un factor impulsor esencial de la E-FER, aunque para algunas tecnologías ese factor es más importante que para otras. Del Río[83] realiza una comparativa de varios estudios sobre la evolución esperada de esos costes hasta 2030. La conclusión fundamental y común que se deriva de esos análisis es que se espera que los costes de inversión de las tecnologías renovables se reduzcan significativamente en el futuro, aun-

Tabla 11 – Tasas de aprendizaje esperadas. En porcentaje. 2008

Tecnología	Tasa de aprendizaje (AIE)	Tasa de aprendizaje (CE)
Eólica terrestre	7,0	8,0
Eólica marina	9,0	8,0
Solar fotovoltaica	18,0	23,0
Solar termoeléctrica (de concentración).	10,0	10,0
Biomasa (gasificación integrada/ciclo combinado)	5,0	12,0
Biogás	NA	12,5
Gran hidráulica	NA	–0,5% al año
Pequeña hidráulica	NA	–1,2% al año

Nota: Las tasas de aprendizaje indican las reducciones de costes que se pueden producir cuando la producción de esa tecnología se multiplica por dos.

Fuente: Agencia Internacional de la Energía (2008): *Energy Technology Perspectives*. París; y Comisión Europea (2008): *European energy and transport trends to 2030 - Update 2007*. Bruselas.

[82] Varias fuentes muestran que en el pasado se han producido considerables reducciones en las tecnologías renovables. Véase Agencia Internacional de la Energía (2000): *Experience Curves for Technology Policy*. París.

[83] Río, P. del (2009).

que permanecerán por encima de los de sus competidores convencionales[84].

Barreras legales y administrativas

A menudo, los proyectos de E-FER, y los parques eólicos en particular, se enfrentan a barreras relacionadas con la concesión de autorizaciones administrativas o procedimientos de acceso a la red. En países con una estructura descentralizada pueden existir distintos niveles administrativos y la coordinación entre ellos puede no ser óptima. Esto da lugar a tiempos muertos y retrasos para los inversores[85].

Factores relativos a las políticas públicas

Dado el mencionado problema de la doble externalidad, la E-FER necesita instrumentos de apoyo. En la Unión Europea, éste adopta distintas formas: el Sistema Europeo de Comercio de Emisiones (SECE), sistemas de apoyo a la E-FER o el fomento de la I+D en tecnologías renovables. La evolución de estas políticas en el futuro afectará a la penetración de la E-FER. Su eficacia dependerá de que se dirijan a todas las fases del proceso de cambio tecnológico y tengan en cuenta los distintos niveles de madurez de las tecnologías (inmadura, precomercial y comercial)[86]. Además, las inversiones en E-FER dependen de que haya un clima de bajo riesgo para los inversores. La continuidad y estabilidad de los sistemas de apoyo son un elemento clave que contribuye a la seguridad para los inversores en E-FER.

Aceptabilidad social

La aceptación social de una tecnología contribuye positivamente a su penetración. Los factores que influyen en la aceptabilidad social dependen de: características específicas de las nuevas tecnologías; características

---

[84] No obstante, pueden producirse incrementos puntuales o continuados en los costes y precios de los materiales utilizados en la fabricación de esas tecnologías que generen aumentos absolutos en sus costes. Casos recientes, como la escasez de silicio (para la solar fotovoltaica) y las subidas en los precios del acero (para la eólica) son paradigmáticos en este sentido.

[85] El proyecto ADMIRE REBUS analizó estos tiempos muertos en las inversiones en energía renovable. Véase Uyterlinde, M. A. *et al.* (2003): *ADMIRE-REBUS, Assessment and Dissemination of Major Investment Opportunities for Renewable Electricity in Europe Using the REBUS Tool. Final Report*.

[86] Agencia Internacional de la Energía (2008c); Río, P. del (2009); Resch, G. *et al.* (2009): 20*% RES by 2020-an assessment of the new EU RES policy framework*.

particulares del contexto nacional; y procedimientos para la participación de los distintos actores implicados[87].

De hecho, el rechazo social puede ser un obstáculo para la E-FER. Éste puede adoptar dos formas: una actitud negativa general contra la E-FER o un rechazo concreto y localizado a un determinado proyecto de E-FER. La oposición puede agravarse en el caso de tecnologías con elevadas tasas de crecimiento, tales como la eólica, aunque puede mitigarse a través de una mayor implicación de las comunidades locales en la implantación del proyecto[88].

Otros factores

Otras variables pueden actuar como un factor impulsor o como una barrera, incluidas las subvenciones a los combustibles fósiles, la falta de información, los factores relativos al capital humano (habilidades técnicas) y el papel de los pioneros.

La falta de información sobre las nuevas tecnologías es un poderoso inhibidor de su adopción. Las nuevas alternativas tecnológicas no son bien conocidas y sus características y rendimiento se comparan con las tecnologías convencionales, que no requieren cambios en el comportamiento del adoptante. La existencia de personal entrenado y bien formado es muy importante para la difusión de estas tecnologías. Por ejemplo, la falta de instaladores con conocimiento sobre la tecnología pudo haber sido un problema en la primera fase de las instalaciones de solar fotovoltaica en España.

Finalmente, el deseo de implicarse en una nueva tecnología, es decir, desarrollarla o implantarla por primera vez, facilita la adopción en pequeños nichos y, por tanto, iniciar sus reducciones de costes. Lógicamente, esta implicación depende de la aversión al riesgo de los individuos y países. Algunos actúan como pioneros en este sentido[89].

El desarrollo de las renovables en los países avanzados antes de 1990 tiene que ver con las cuestiones de seguridad del suministro energético relacionada con la diversificación[90]. Posteriormente, la perspectiva ambiental ha ido ganando peso y, en particular, la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero. Por tanto, los determinantes de la mayor penetra-

---

[87] Heiskanen, E. *et al.* (2008): *Factors influencing the societal acceptance of new energy technologies: Meta-analysis of recent European projects*, en www.createacceptance.net; Río, P. del y Burguillo, M. (2008).

[88] Véase Río, P. del y Burguillo, M. (2008).

[89] Véase, para el caso de la eólica en Dinamarca, Beise, M. y Rennings, K. (2005): "Lead Markets and Regulation: A Framework for Analyzing the International Diffusion of Environmental Innovation", en *Ecological Economics*, 52(1), p. 5-17.

[90] Véase, por ejemplo, Schmalensee, R. (2009).

ción de renovables son una mezcla de consideraciones económicas (preocupación por los efectos económicos de la (in)seguridad del suministro energético) y ambientales, traducidas en una mayor concienciación social y, por ende, en la adopción de medidas políticas de apoyo a estas energías, al menos en los países desarrollados. En los países menos desarrollados, la principal motivación ha sido el acceso a la energía eléctrica. Más de 1.700 millones de personas no disponen hoy de acceso a la electricidad en el mundo, lo que limita las posibilidades de desarrollo y bienestar social de la población.

5.2 Evaluación desde una perspectiva europea y española

Aunque algunos de los factores mencionados son generales y, por tanto, afectan a las tecnologías de generación renovable en todo el mundo, otros son diferentes en función del territorio considerado. Se pueden concretar algunos de ellos para el caso europeo y nacional, utilizando datos de diversas fuentes. Es necesario tener en cuenta que el caso español presenta algunas singularidades con respecto al ámbito de la electricidad[91], como la elevada dependencia energética exterior (84% en 2008) y las características de isla desde el punto de vista eléctrico, con interconexiones eléctricas muy débiles con la Unión Europea.

Potenciales de recursos renovables

Algunos estudios sugieren que, aunque una fracción del potencial renovable ya se ha explotado en Europa –sobre todo con respecto a la hidráulica y, en menor medida, a la eólica terrestre–, todavía existe un margen significativo de aprovechamiento en todas las tecnologías de generación renovable, excepto en la hidráulica[92]. La Agencia Internacional de la Energía estima que el potencial adicional de E-FER en la Unión Europea alcanza los 1.294 TWh (aproximadamente dos veces y media la generación de E-FER en 2007). Cuatro países concentran el 60% de este potencial (Francia, Reino Unido, Alemania y España).

También en España se han realizado evaluaciones de los potenciales físicos, geográficos y técnicos[93]. La Agencia Internacional de la Energía

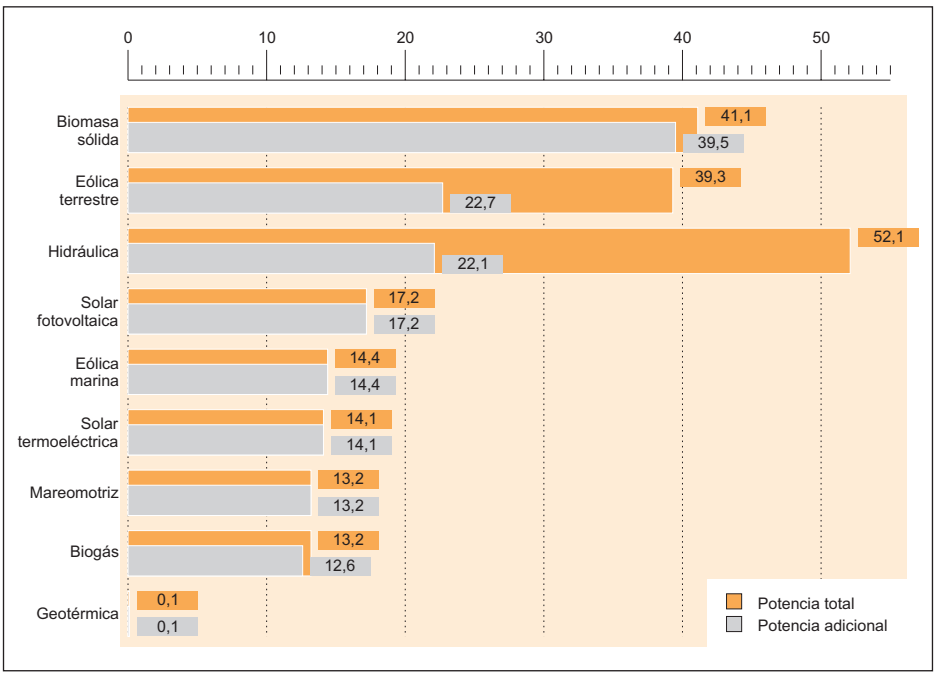
---

[91] Gómez, E. (2009).

[92] Véase Uyterlinde, M. A. *et al.* (2003); Huber, C. *et al.* (2004): *Green-X. Deriving optimal promotion strategies for increasing the share of RES-E in a dynamic European electricity market. Final report of the project GREEN-X*; Resch, G. *et al.* (2008); y Agencia Internacional de la Energía (2008c).

[93] Agencia Internacional de la Energía (2008c); Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (1999); Dopazo, C. y Fueyo, N. (2008): *Estimación del potencial técnico y costes de las energías renovables en España*. Universidad de Zaragoza.

Gráfico 11 – Potencial total y potencial adicional en tecnologías de generación renovable en España. En TWh. 2005



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de OCDE (2008): *Deploying renewables. Principles for effective policies.* París.

muestra que los potenciales totales son muy elevados en hidráulica, biomasa sólida y eólica. En biomasa, el potencial es en general significativo pero limitado. En hidráulica, el gran potencial que había se encuentra ya muy explotado[94]. El gráfico 11 aporta datos del potencial total y el adicional en España. Los potenciales totales en las tecnologías solares, la eólica marina, mareas y biogás son significativos. El potencial adicional, es decir, el que queda por explotar, es elevado en todas las tecnologías, sobre todo en biomasa sólida. En hidráulica, una gran parte del potencial total ya ha sido explotado, pero, no obstante, el potencial adicional sigue siendo considerable.

Antigüedad de las plantas (ciclo de capital)

Varios estudios confirman la antigüedad del *stock* de plantas de generación convencional y, en particular, las de carbón en la Unión Europea.

---

[94] Greenpeace (2007): *Renovables 100%. Un sistema eléctrico renovable para la España peninsular y su viabilidad económica.*

Esto sugiere la necesidad de invertir en nuevas plantas de generación eléctrica en las próximas décadas, lo que ofrece una oportunidad para nuevas centrales más limpias, incluidas las renovables. Por ejemplo, el estudio de la Agencia Internacional de la Energía[95] muestra que, en los países de la OCDE+ (incluye los países de la OCDE y los de la Unión Europea que no forman parte de la OCDE), el 40% de las plantas de generación tienen más de treinta años y la mitad de las plantas de carbón también tiene más de 30 años.

Integración en red

La integración en la red, la intermitencia y la fiabilidad suponen desafíos adicionales para la E-FER en la Unión Europea[96]. En particular, se ha señalado que el acceso a la red en algunos países es una barrera clave para el desarrollo de la E-FER[97].

La integración de las renovables en el sistema eléctrico ha sido una cuestión particularmente debatida en España, conforme los porcentajes de penetración de la eólica aumentaban. En este sentido, hay que tener en cuenta que su intermitencia, unida a la ausencia de interconexiones, hace necesario una generación de respaldo para asegurar que no se producen cortes en el suministro eléctrico[98]. Es justo reconocer que los distintos actores del sistema eléctrico español han hecho en los últimos años un gran esfuerzo para integrar de forma adecuada la electricidad renovable en la red eléctrica a través de: la elaboración de procedimientos operativos, la adaptación de los aerogeneradores a los nuevos requerimientos técnicos, la mejora en los sistemas de predicción eólica y la creación del Centro de Control del Régimen Especial (CECRE), un centro pionero a escala mundial para la gestión de la integración en la red de la electricidad procedente de fuentes renovables y de cogeneración[99]. Serán necesarias inversiones

---

[95] Agencia Internacional de la Energía (2008a).

[96] Wakker, A. (2006): "Trends on Renewable Energy technological development", en *EU meets LAC on renewable energy*.

[97] Véase para un análisis comparativo de Alemania, España y Reino Unido, por ejemplo, Klessmann, C. *et al.* (2008): "Pros and cons of exposing renewables to electricity market risks. A comparison of the market integration approaches in Germany, Spain and the UK", en *Energy Policy*, 36, p. 3.646-3.661.

[98] La elevada variabilidad de la energía eólica ha originado situaciones extremas, como la producida el 8 de noviembre (3:59 horas), en la que el 53,7% de la demanda fue cubierta por esta energía; por el contrario, el 27 de agosto, a las 9:49 horas, apenas cubrió el 1% del consumo total. Red Eléctrica Española (2009b): *El sistema eléctrico español 2009. Avance del informe*.

[99] Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2010): *Informe en relación con la cumplimentación del artículo 4.3 de la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables*.

considerables en las redes de transporte y distribución, el fomento de las denominadas "redes inteligentes" y favorecer una mayor interconexión eléctrica con otros países, lo que permitiría absorber los excedentes de la eólica o corregir sus déficits.

Promoción pública de la E-FER

— **Objetivos europeo y español de renovables.** El denominado Paquete de energía y cambio climático establece los objetivos que quiere lograr la Unión Europea para 2020. Las emisiones deberán reducirse un 20% con respecto a los niveles de 1990; las renovables deberán contribuir en un 20% al consumo bruto de energía; el consumo energético deberá reducirse un 20% en 2020 con respecto a las proyecciones para 2020; y la participación de los biocombustibles en el transporte deberá ser del 10% del consumo de energía en ese sector. El porcentaje del 20% de penetración de renovables incluye los sectores de electricidad, transporte y calor. Como dicha penetración es más fácil en electricidad, se espera que el porcentaje sea superior al 20% para este sector (según algunas fuentes[100] debería alcanzar el 35%) para lograr el objetivo general del 20% al menor coste posible.

Una política clave para lograr la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que afecta también a la electricidad renovable es el Sistema Europeo de Comercio de Emisiones (SECE)[101]. Además, la nueva Directiva europea de fuentes renovables (28/2009/CE) ha sustituido a la anterior Directiva de electricidad renovable (77/2001/CE), aunque sigue sin establecerse un instrumento de apoyo único a estas tecnologías, armonizado a nivel de la Unión Europea. La decisión de qué instrumento aplicar se deja en manos de los Estados miembros.

El objetivo del 20% de penetración de renovables se ha distribuido entre los distintos Estados miembros. A España le ha correspondido el 20%. Como se intenta llegar al 10% de penetración de renovables en el transporte, se deberá hacer un mayor esfuerzo en el sector eléctrico. Se estima que en España debería ser del 40%[102]. Además, la directiva establece una trayectoria a lo largo del período, con objetivos bianuales indicativos, para monitorizar el cumplimiento[103]. Los Estados miembros deberán comunicar a la Comisión Europea un plan de acción nacional antes del 30 de junio de 2010.

---

[100] Resch, G. *et al.* (2009).

[101] Véase el apartado 4.2.

[102] Véase Resch, G. *et al.* (2009) y sección 6.3 de este trabajo.

[103] La electricidad renovable puede utilizarse para cumplir con el mencionado objetivo del 10% en el sector del transporte.

— **Instrumentos de apoyo a la E-FER en Europa y España.** Actualmente se aplica un amplio abanico de instrumentos para promover la E-FER en los Estados miembros. La promoción se ha basado en tres instrumentos principales: primas, cuotas con certificados verdes negociables (CVNs) y sistemas de subasta. Éstos se han complementado con otros mecanismos, como subvenciones a la inversión, créditos blandos y medidas fiscales (rebajas y exenciones de impuestos). Los países aplican normalmente uno de los instrumentos en el primer grupo y alguno o algunos de los del segundo grupo. Las primas han sido el instrumento dominante (cuadro 5)[104]. Su financiación corre a cargo de los consumidores eléctricos (lo más frecuente) o del presupuesto público.

Las *primas* son ayudas a la producción (es decir, por kWh generado), pagadas como una cantidad total (tarifa) o como una cantidad añadida al precio mayorista de la electricidad (prima). Frecuentemente está asociada a una obligación de compra por parte de los distribuidores de electricidad.

En los sistemas de subasta, el Gobierno invita a los generadores renovables a competir bien por un determinado montante de dinero o por una determinada capacidad de E-FER. Dentro de cada banda tecnológica, la subvención se concede a las pujas más baratas por kWh. La política se financia a través de la factura eléctrica.

En las cuotas con certificados verdes negociables (CVNs), la demanda de CVNs se genera por la obligación impuesta a los distribuidores de electricidad de que, al final del año, una determinada cantidad de CVNs corresponda a un porcentaje estipulado de sus ventas de electricidad (la cuota). Si estas empresas no cumplen con su obligación, tendrán que pagar una penalización. La oferta de CVNs viene dada por el hecho de que cada MWh de E-FER crea automáticamente un CVN que es asignado al generador correspondiente y que éste puede vender a los distribuidores. Por tanto, estos generadores se benefician de dos flujos de ingresos procedentes de dos mercados diferentes: el precio de mercado de la electricidad y el precio de mercado de los CVNs. El precio del CVN es el resultado de la interacción de la oferta y la demanda y depende del nivel del objetivo (cuota) y de los costes de generación de E-FER.

Las subvenciones a la inversión suelen concederse como porcentaje de la capacidad instalada. Los créditos blandos implican la posibilidad de acceder a préstamos con bajos tipos de interés; es decir, existe una subvención implícita de los intereses. Los incentivos fiscales funcionan a tra-

---

[104] Además del nivel europeo y del nacional, están el regional y el local. Éstos son particularmente relevantes en España, pues pueden aplicar políticas de fomento de la E-FER adicionales. No obstante, no existe ningún análisis (que sepamos) sobre el apoyo a este nivel en España.

Cuadro 5 – Sistemas de promoción de la E-FER en los países de la Unión Europea

	Primas	Sistemas de cuota	Subasta	Subvenciones a la inversión, créditos blandos	Rebajas y exenciones de impuestos
Alemania	X			X	
Bélgica		X		X	
Bulgaria	X			X	
Chipre	X			X	
Dinamarca	X			X	
Eslovenia	X			X	
Eslovaquia	X			X	X
España	**X**			**X**	
Estonia	X				
Finlandia	X				X
Francia	X				
Grecia	X			X	X
Holanda	X				X
Hungría	X				
Irlanda	X				
Italia	X (fotovoltaica)	X(excepto fotovoltaica)			
Letonia	X				
Lituania	X				
Luxemburgo	X			X	
Malta	X			X	
Polonia		X			X
Portugal	X			X	X
República Checa	X			X	
Rumania		X			
Suecia		X			
Reino Unido		X		X	X

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Comisión Europea (2008): *The support of electricity from renewable energy sources.* Bruselas; Resch *et al.* (2009): *20% RES by 2020… an assessment of the new EU RES policy framework.* 10th IAEE European Conference. Viena; y Strohstein, J. y Ragwitz, M. (2009). "Renewable Energies", en Neuhoff, K. (coord.), *Translating model results to economic policies.* RECIPE project. Potsdam Institute for Climate Research (PIK): Potsdam.

vés del sistema impositivo y pueden ser exenciones o rebajas en impuestos (energéticos, de sociedades o sobre la renta)[105].

En teoría, las primas pueden ser un instrumento relativamente eficaz. Sin embargo, si se fijan a un nivel elevado, pueden ser caras. Al establecer una cuota y permitir el intercambio de CVNs, se podría esperar que este instrumento permitiese lograr un determinado nivel de penetración de

[105] Para más detalles sobre todos estos instrumentos, véase Río, P. del y Gual, M. A. (2004): "The promotion of green electricity in Europe: Present and future", en *European Environment Journal*, 14, p. 219-234; y Ragwitz, M. *et al.* (2007).

E-FER al menor coste posible (eficiencia en costes). Finalmente, al introducir competencia entre los generadores, las subastas promoverían la E-FER a bajos costes. Sin embargo, en la práctica, las primas se han demostrado eficaces a costes relativamente bajos con respecto a otros instrumentos, al menos para la promoción de la eólica[106]. Se debe a los menores riesgos para los inversores del sistema de primas, pues saben con antelación la remuneración que recibirán, en contraste con los CVNs, en los que sus inciertos y volátiles precios implican una prima de riesgo que incrementa el coste de financiación de los proyectos de E-FER. Por otro lado, las subastas han demostrado ser ineficaces.

El éxito de los sistemas de apoyo a la E-FER probablemente dependa más de sus elementos de diseño que del instrumento elegido. Una prima, subasta o cuota con CVNs puede funcionar bien o mal dependiendo de su diseño. En la práctica, cada instrumento ha sido aplicado con características diferentes en los Estados miembros[107]. En nuestro país se ha utilizado un sistema de primas[108], cuyos principales elementos de diseño son[109]:

1) Los generadores de E-FER pueden elegir entre dos alternativas de remuneración: verter electricidad a la red de transporte o distribución, percibiendo una tarifa única; o vender la electricidad en el mercado diario. En este caso, el generador renovable percibe el precio de la electricidad en el mercado y una prima.

2) Para las instalaciones que participan en el mercado se establece un sistema de suelo y techo. Si la suma del precio de la electricidad más la prima está por encima del techo, entonces los generadores de E-FER sólo recibirán el nivel de apoyo del techo. Si está por debajo del suelo, entonces recibirán el nivel de apoyo correspondiente a éste. Este sistema permite limitar los costes para los consumidores (techo) y, a la vez, que se establece una seguridad para el inversor, por la existencia de un nivel mínimo de apoyo y rentabilidad (suelo).

3) El apoyo perdura durante toda la vida de la instalación, pero se va reduciendo después de su puesta en marcha. Las actualizaciones son anuales y vinculadas al IPC (–0,25% hasta el 31 de diciembre de 2012 y –0,5% después) y las revisiones se producen cada cuatro años desde 2010.

---

106 Véase Comisión Europea (2008); y Ragwitz, M. *et al.* (2007).

107 Véase Ragwitz, M. *et al.* (2007).

108 El Plan de Energías Renovables 2005-2010 es el marco de desarrollo de los recursos energéticos renovables en nuestro país. Para lograr los objetivos establecidos en el PER, el Gobierno aprobó el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial.

109 Para un análisis de los detalles de todas las regulaciones que han influido en la promoción de E-FER, así como de su evolución, véase Río, P. del (2008); y Comisión Nacional de la Energía (2010).

La Comisión Europea ha alabado la eficacia del sistema español de promoción y sus relativamente bajos costes con respecto a otros países[110], en particular con respecto a la promoción de la eólica. Los beneficios para los productores de E-FER han sido mayores para aquellos países que han utilizado CVNs y, sin embargo, las primas han sido más eficaces. Esto se debe a los menores riesgos y a la continuidad del instrumento[111].

El sistema de promoción ha funcionado razonablemente bien para la eólica, pero ha sido ineficaz para la biomasa y la minihidráulica, probablemente por cuestiones ajenas al instrumento utilizado y relacionadas con otras barreras no económicas. En el caso de la solar, el sistema ha sido recientemente demasiado exitoso con respecto al criterio de eficacia, señal de que el incentivo económico era excesivamente alto. Los costes del sistema en este caso han sido totalmente desproporcionados[112].

En efecto, el espectacular crecimiento de esta tecnología provocó que el Gobierno aprobara en 2008 el Real Decreto 1578/2008 de retribución de la actividad de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica, en el que se reducía la tarifa regulada a 32 o 34 c€/kWh, según el tipo de instalación. También se establecía un mecanismo de asignación de retribución, mediante la inscripción en un registro, al inicio del proyecto. Se constituyeron cupos trimestrales de potencia. Una vez que se alcanza el cupo, las tarifas disminuyen gradualmente en las siguientes convocatorias, pudiendo llegar la reducción hasta un 10% anual. Con el mismo fin de garantizar la sostenibilidad del crecimiento del resto de las energías renovables, el Gobierno aprobó en 2009 el Real Decreto-ley 6/2009. Es necesario estar registrado en el registro de preasignación para obtener la retribución con el objetivo principal de asegurar un crecimiento sostenido para las diferentes tecnologías[113].

¿Cómo se espera que evolucionen estos instrumentos a escala europea y nacional en el futuro? Los tres tipos de instrumentos más relevantes para la E-FER (SECE, apoyo a la I+D y a la implantación de E-FER) seguirán siendo aplicados en la Unión Europea, con diferentes grados de relevancia para las distintas tecnologías, en función de su madurez y sus costes.

---

110 Comisión Europea (2008).

111 Río, P. del (2008).

112 Por otro lado, el desarrollo de las actividades de I+D+i en el sector energético es relevante para las energías renovables. El Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011 incluye la Acción Estratégica de Energía y Cambio Climático, que es un instrumento mediante el cual el Gobierno articula un conjunto de Subprogramas Nacionales con objeto de favorecer un modelo energético sostenible que fomente el uso de las fuentes de energías renovables, entre otras actuaciones. Véase Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2009): *La energía en España 2008*.

113 Hernández, A. (2009).

El SECE continuará afectando a las renovables más maduras. Las empresas eléctricas afrontan y continuarán haciéndolo el coste de las emisiones de CO_2, que es un coste como cualquier otro. Sin embargo, al menos a corto plazo, y dada su diferencia de costes con respecto a la electricidad convencional (incluso con la internalización de los costes del CO_2 en los costes de generación), los instrumentos de apoyo a las renovables continuarán aplicándose. La razón es que el precio del CO_2 no es suficiente para fomentar el desarrollo y difusión de estas tecnologías, especialmente de las más inmaduras. Una vez que éstas hayan reducido sus costes como consecuencia de la aplicación de otros instrumentos, puede llegar a ocurrir que estas tecnologías no necesiten el apoyo de los sistemas de promoción y el SECE sea suficiente para incrementar su penetración. Esto sugiere la necesidad de seguir aplicando una combinación de instrumentos: SECE, apoyos a la I+D y a la difusión de las tecnologías. Además, deben eliminarse otras barreras no económicas al desarrollo y difusión de estas tecnologías, como los retrasos producidos en la concesión de los permisos administrativos o las posibles dificultades de conexión a la red.

No es probable que se aplique un sistema de apoyo armonizado a la E-FER en la Unión Europea ni a corto, ni a medio, ni a largo plazo. Se producirá, y se está produciendo, cierta convergencia entre los elementos de diseño utilizados en los sistemas de primas y CVNs en los países europeos. Tampoco se espera que haya cambios a corto o medio plazo en el sistema de apoyo que utiliza actualmente cada país. Puede que se produzcan ajustes puntuales para hacerlos más eficaces o eficientes. El hecho de que no haya cambios en esos sistemas tiene un valor en sí mismo, pues su continuidad reduce los riesgos para el inversor y, por tanto, el coste de financiación de los proyectos de E-FER. Una política estable es clave para la eficacia y la eficiencia de la promoción de E-FER. Al establecer objetivos para 2020, la directiva de renovables es un paso en la dirección adecuada. Se espera que una futura directiva establezca objetivos para 2030 o 2050.

No obstante, parece claro que estamos en una etapa de transición en la historia del apoyo a la E-FER en España, lo que sugiere la necesidad de cambios en el sistema de apoyo. La prima tal y como está hoy diseñada ha funcionado relativamente bien en una primera fase de despegue de la E-FER y cuando ésta tenía una participación relativamente pequeña en la generación eléctrica total. Pero ya no es así. El sector es ahora maduro y tiene fuertes implicaciones para la economía. En particular, existe cierta preocupación por el incremento de los costes del sistema. Es de esperar que la próxima ley de eficiencia energética y energías renovables y el nuevo plan de energías renovables para 2011-2020 (actualmente en elaboración) aportarán un marco regulatorio estable que permita un crecimiento ordenado del sector con costes razonables.

Procedimientos administrativos

Los procedimientos administrativos son otra barrera clave para el desarrollo de la E-FER en algunos Estados miembros y para ciertas tecnologías. Recientemente, la Comisión Europea ha criticado que en la mayoría de los países se hayan hecho pocos progresos con respecto a la eliminación de las barreras administrativas y que esto esté afectando a la eficacia de los sistemas de promoción de la E-FER[114]. La nueva directiva de energías renovables también exige a los Estados miembros que tomen medidas adecuadas para lograr los objetivos nacionales, incluida una mayor cooperación entre las autoridades nacionales, regionales y locales (artículo 4), y establece reglas para los procedimientos administrativos (artículo 13).

El proyecto ADMIRE-REBUS[115] comparó los tiempos muertos (retrasos) en la instalación de tecnologías renovables (eólica fundamentalmente) causados por los procedimientos administrativos en varios Estados, que pueden llegar a ser considerables para algunas tecnologías y países, como Grecia. El citado estudio muestra que los tiempos muertos medios para la fase de planificación de parques eólicos en España (3 años) eran ligeramente superiores a la media del resto de los países europeos analizados (2,6 años) en 2003.

A pesar de las mejoras, todavía existen en España considerables barreras administrativas[116], cuestión que puede afectar no sólo a la eficacia de la promoción sino también a su eficiencia. Por ejemplo, G. Iglesias y otros autores[117] han analizado los procedimientos administrativos para la localización de parques eólicos en las distintas regiones españolas, y han llegado a la conclusión de que la falta de coordinación entre los distintos niveles administrativos puede crear ineficiencias en la localización de los parques. Dados los beneficios locales de la eólica, los gobiernos autonómicos se suelen mostrar favorables a conceder permisos para que los parques eólicos se instalen en sus regiones. Esto ha dado lugar a la concesión de permisos administrativos para una capacidad renovable que supera los objetivos nacionales, dando lugar a dos problemas: crecientes (y poco controlables) costes para los consumidores eléctricos; y problemas en la integración de una progresiva cantidad de electricidad intermitente en la red. Además, el análisis revela que los procedimientos son altamente discrecionales y poco transparentes.

---

[114] Comisión Europea (2008), p. 16.

[115] Véase Uyterlinde, M. A. *et al.* (2003).

[116] Labriet, M. *et al.* (2010): "The implementation of the EU renewable directive in Spain. Strategies and challenges", en *Energy Policy* (en prensa).

[117] Iglesias, G., Río, P. del y Dopico, J. (2010).

Aceptación pública

La aceptación pública puede ser también una barrera o un factor impulsor de la E-FER. Este factor puede interpretarse de dos formas. Por un lado, se trata de la actitud general de la población hacia la E-FER. La última edición del Eurobarómetro[118] muestra que el 80% y el 71%, respectivamente, de los ciudadanos europeos estaban a favor del uso de la energía solar y de la eólica en su país. La hidráulica era apoyada por el 65%, la oceánica por el 60% y la biomasa por el 55%. Para las convencionales, los porcentajes se situaban en: gas (42%), petróleo (27%), carbón (26%) y nuclear (20%). Un análisis más detallado de la aceptación social de proyectos de E-FER recientes medida según encuestas de opinión, muestra un apoyo generalizado hacia las renovables[119].

Pero la aceptación social está también relacionada con los impactos locales de la implantación de la E-FER y el denominado "síndrome NIMBY" ("no en mi patio trasero"). En este caso, algunos autores afirman que hay cierto rechazo local a la localización de parques eólicos en Reino Unido y Francia[120] como consecuencia de los impactos ambientales negativos (visuales, de ocupación del suelo y ruido). El incremento en el nivel de penetración de la eólica y la concentración de los parques eólicos en localizaciones específicas puede reducir la aceptación social (hoy elevada) hacia esta tecnología en el futuro.

El proyecto europeo EURENDEL ya mostró hace tiempo que la aceptación pública es una de las barreras para determinadas renovables (eólica o biomasa) con respecto a cuestiones de cambio en el uso de la tierra, impacto visual, menor confort y desconfianza hacia tecnologías desconocidas[121].

En España, la aceptación social de las energías renovables es bastante alta según algunas encuestas realizadas entre la población[122]. El Eurobarómetro 2006 muestra grandes índices de apoyo a las renovables en nuestro país, aunque ligeramente por debajo de la media europea: solar (76%), eólica (67%), hidráulica (60%) y oceánica (57%). La excepción es la biomasa, con sólo el 38%. Es importante mencionar que la aceptación social de los combustibles fósiles en España se encuentra también ligera-

---

[118] Comisión Europea (2006): *Energy Technologies. Knowledge, Perception, Measures*. Luxemburgo.

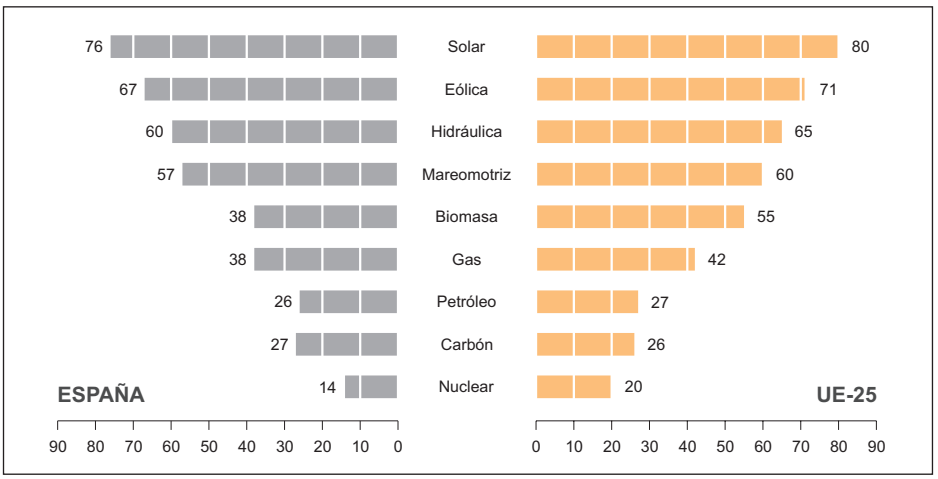
[119] Véase Heiskanen, E. *et al.* (2008).

[120] Véase Bergmann, A. *et al.* (2006): "Valuing the attributes of renewable energy investments", en *Energy Policy*, 34(9), p. 1.004-1.014; y Heiskanen, E. *et al.* (2008).

[121] Wehnert, T. (2004): *EurEnDel. Technology and Social Visions for Europe's Energy Future. A Europe wide Delphi Study.*

[122] Pérez-Díaz, V. y Rodríguez, J. C. (2008): *Energía y Sociedad: actitudes de los españoles ante los problemas de la energía y del medio ambiente*. Madrid: Club de la Energía; y Comisión Europea (2006).

Gráfico 12 – Aceptación de las diferentes fuentes de energía en la Unión Europea y España. En porcentaje de los que se declaran a favor. 2006



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Comisión Europea (2006): *Energy Technologies. Knowledge, Perception, Measures.* Luxemburgo.

mente por debajo de la media europea, excepto en el caso del carbón (gráfico 12).

Cualificación y formación

Algunos estudios destacan que las habilidades técnicas exigidas en el sector de la E-FER son elevadas[123]. Aparecerán nuevos empleos en el área de ingeniería e I+D, aunque también se demandarán trabajos con menor cualificación. De hecho, el sector tiene capacidad para atraer candidatos jóvenes y bien formados. Una gran penetración de la E-FER exigirá el reciclaje formativo del personal existente, pero también reclutar nuevos tipos de empleados. Si bien la necesidad de habilidades técnicas puede haber sido una barrera en el pasado (caso de la solar fotovoltaica en España[124]), es improbable que lo sea en el futuro. La masa crítica lograda por el sector en Europa ha estado acompañada de un importante sector servicios con personal altamente cualificado[125].

---

[123] Por ejemplo, en el estudio de J. Faulin sobre el sector eólico en Navarra se muestra que los trabajadores no cualificados representan el 9% del total en dicho sector, frente a un 39% de trabajadores no cualificados en las empresas implicadas en actividades ambientales. Véase Faulin, J. *et al.* (2006): "The outlook for renewable energy in Navarre: An economic profile", en *Energy Policy,* 34, p. 2.201-2.216; y Nieto, J. (2008).

[124] Véase Río, P. del y Unruh, G. (2007).

[125] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2008): *Trends and drivers of change in the EU energy sector: Scenarios.*

En el caso de España, en el estudio dirigido por J. Faulin[126] se detectó que la principal limitación para el crecimiento del sector renovable en Navarra era la insuficiencia de trabajadores cualificados. El 42% de sus empresas fueron incapaces de cubrir las vacantes debido a la falta de empleados cualificados, especialmente de aquellos trabajos que exigían habilidades técnicas. Este estudio sugiere que el futuro del sector en Navarra podría verse negativamente afectado por esta escasez y señala también que las políticas futuras deberían incluir medidas para adaptar e incrementar la formación de los trabajadores para ajustarse a las nuevas necesidades de las empresas.

No obstante, este problema puede no serlo en el futuro, pues las actividades de formación en ahorro energético y energías renovables (cursos y másteres) ofrecidas por universidades y otras instituciones han tenido un crecimiento continuo en los últimos cinco años[127].

6. El futuro de la electricidad renovable

6.1 En el mundo

Existen varios modelos que han tratado de simular la evolución de las distintas fuentes energéticas, tanto renovables como no renovables, para la generación eléctrica, normalmente para el año 2030. Quizás el ejercicio de prospectiva más mencionado sea el de la Agencia Internacional de la Energía, *Perspectivas Energéticas Mundiales*. Se consideran dos escenarios para 2030: el escenario de referencia y el escenario compatible con una concentración de CO_2 de 450 ppm, que es a su vez compatible con el aumento de dos grados centígrados en las temperaturas mundiales, límite que los científicos consideran "seguro" para evitar una catástrofe climática[128]. La tabla 12 muestra los crecimientos esperados de la generación renovable en el mundo en los dos escenarios en 2030.

Tanto en el escenario de referencia como en el de 450 ppm, la generación eléctrica mundial estará basada en los combustibles fósiles, tanto carbón como gas. Las renovables experimentarán un importante crecimiento en general, que dará lugar a un incremento de su participación en ambos escenarios desde el 18,1% en 2007 (2,5%, sin incluir la hidráulica) hasta el

---

126 Faulin, J. *et al.* (2006).

127 Asociación de Productores de Energías Renovables (2009).

128 En el escenario de referencia se supone una continuación de las políticas existentes.

Tabla 12 – Evolución esperada de la generación eléctrica mundial. Valor absoluto en TWh y porcentaje. 2007-2030

	Valor absoluto			Porcentaje			Porcentaje de variación	
	2007	2030 Escenario de referencia	2030 Escenario 450 ppm	2007	2030 Escenario de referencia	2030 Escenario 450 ppm	2030 Escenario de referencia	2030 Escenario 450 ppm
Carbón	8.216	15.259	7.260	41,59	44,50	24,25	85,7	–11,6
Petróleo	1.117	665	459	5,65	1,94	1,53	–40,5	–58,9
Gas	4.126	7.058	5.688	20,88	20,58	19,00	71,1	37,9
Nuclear	2.719	3.667	5.470	13,76	10,69	18,27	34,9	101,2
Hidráulica	3.078	4.680	5.659	15,58	13,65	18,90	52,0	83,9
Biomasa y residuos	259	839	1.448	1,31	2,45	4,84	223,9	459,1
Eólica	173	1.535	2.779	0,88	4,48	9,28	787,3	1.506,4
Geotérmica	62	173	292	0,31	0,50	0,98	179,0	371,0
Solar	5	402	850	0,03	1,17	2,84	7.940,0	16.900,0
Mareomotriz	1	13	34	0,01	0,04	0,11	1.200,0	3.300,0
Total	**19.756**	**34.291**	**29.939**	**100**	**100**	**100**	**73,6**	**51,5**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Agencia Internacional de la Energía (2009): *World energy outlook 2009.* París.

22,3% en 2030 en el escenario de referencia (8,6%, sin incluir la hidráulica) y el 37% en el escenario de 450 ppm (18,1%, sin incluir la hidráulica). Esto será consecuencia de los menores costes de unas tecnologías, las renovables, que irán madurando, los mayores precios de los combustibles fósiles y las políticas de apoyo.

Precisamente, crecerá menos la hidráulica, fuente de generación renovable que tiene hoy una mayor participación. Esta energía pierde peso en el escenario de referencia, aunque lo gana en el escenario de 450 ppm. En todo caso, ese peso es y será muy significativo.

Con respecto al resto de las renovables, los mayores crecimientos se producirán en tecnologías con menor contribución actual al mix de generación, como la solar y la mareomotriz. A pesar de ese considerable incremento, su peso seguirá siendo muy pequeño en 2030 a nivel mundial en cualquiera de los escenarios considerados. En una situación intermedia, entre la hidráulica (elevada participación y tasas de crecimiento modestas) y la solar (baja contribución, pero gran crecimiento), se encuentran la eólica y la biomasa. La primera puede llegar a representar el 9,3% de la generación eléctrica mundial en 2030.

En este contexto, merece la pena identificar posibles tendencias en dos de los países con mayor generación eléctrica del mundo, China y Estados Unidos. Según la Agencia Internacional de la Energía, China, que

depende hoy en un 80,1% del carbón para su generación, mantendrá ese peso en un 75% en 2030 en el escenario de referencia, aunque se reduciría drásticamente al 50,1% en el escenario de 450 ppm. El crecimiento de las renovables se espera que sea considerable en términos absolutos, incluso en el escenario de referencia. Pasarían a representar el 16% de la generación eléctrica en 2030 en el escenario de referencia y el 33,1% en el escenario de 450 ppm, siendo en ambos escenarios la hidráulica la fuente principal, seguida de la eólica. En el caso de Estados Unidos, la participación de las renovables será del 17% en 2030 en el escenario de referencia (hoy suponen el 9%) y el 25,7% en el escenario de 450 ppm. La fuente principal será la eólica, seguida de la hidráulica y de las otras renovables.

6.2 En la Unión Europea

La Agencia Internacional de la Energía espera un gran incremento de la generación eléctrica con renovables en Europa en 2030 en el escenario de referencia y, más aún, en el escenario de 450 ppm (tabla 13). La hidráulica tendrá un crecimiento modesto mientras que éste será considerable en la eólica y en la categoría de "otras renovables" (que incluye biomasa, solar, geotérmica y mareomotriz)[129]. Los resultados muestran que, con res-

Tabla 13 – Evolución esperada de la generación eléctrica en la Unión Europea. Valor absoluto en TWh y porcentaje. 2007-2030

	Valor absoluto			Porcentaje			Porcentaje de variación	
	2007	2030 Escenario de referencia	2030 Escenario 450 ppm	2007	2030 Escenario de referencia	2030 Escenario 450 ppm	2030 Escenario de referencia	2030 Escenario 450 ppm
Carbón	1.024	862	297	30,81	21,73	7,77	–15,8	–71,0
Petróleo	112	43	20	3,37	1,08	0,52	–61,6	–82,1
Gas	725	995	688	21,81	25,09	18,00	37,2	–5,1
Nuclear	935	736	1.140	28,13	18,56	29,83	–21,3	21,9
Hidráulica	309	408	430	9,30	10,29	11,25	32,0	39,2
Eólica	104	581	770	3,13	14,65	20,15	458,7	640,4
Otras renovables	115	341	477	3,46	8,60	12,48	196,5	314,8
Total	**3.324**	**3.966**	**3.822**	**100**	**100**	**100**	**19,3**	**15,0**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Agencia Internacional de la Energía (2009): *World energy outlook 2009*. París.

[129] La Agencia Internacional de la Energía no aporta datos desagregados sobre los crecimientos y participación de las distintas renovables en la categoría de "otras renovables" en 2009. Según una versión anterior (2007) del informe *Perspectivas Energéticas Mundiales*, los crecimientos serían muy elevados en solar y mareomotriz y más modestos en el caso de la biomasa y la geotérmica.

pecto al escenario de referencia, una política de cambio climático ambiciosa fomentaría la penetración de las renovables y desincentivaría las inversiones en otras tecnologías (carbón).

Puede observarse que dichos crecimientos darían lugar a una considerable participación de la electricidad renovable en la generación eléctrica total, que oscilaría entre el 33,5% y el 43,9%, partiendo desde un 15,7% actual. Sólo la eólica podría llegar a representar el 20% de la generación eléctrica europea.

Como consecuencia de esos crecimientos, el sector energético europeo experimenta una gran descarbonización. Si sus emisiones representaban el 37% del total de emisiones de la Unión Europea en 2007, ese porcentaje disminuiría al 20% en el escenario de 450 ppm (35% en el escenario de referencia). Las emisiones del sector caerían desde los 1,48 $GtCO_2$ en 2007 a los 0,46 en 2030 en el escenario de 450 ppm (1,22 en el escenario de referencia). La inversión acumulada entre 2010 y 2030 en el escenario de 450 ppm en tecnologías bajas en carbono sería de 1,3 billones de dólares. El 77% de esta cifra corresponde a las renovables, el 16% a la nuclear y el 7% a tecnologías de captura y almacenamiento de carbono (CCS).

Si se compara con la generación mundial, en el caso europeo hay una menor participación del carbón y un mayor peso de la generación nuclear. Con respecto a las renovables, la hidráulica contribuye menos a la generación total en Europa. El peso de la eólica y la biomasa es mayor y el de la solar y la geotérmica es similar. Todas las fuentes renovables aumentan ligeramente por debajo del crecimiento mundial en ambos escenarios.

6.3 En España

En el informe sobre el cumplimiento del artículo 4.3 de la Directiva de Energías Renovables (Directiva 2009/28/CE), elaborado por el IDAE, se estima una aportación de las energías renovables al consumo final bruto de energía del 22,7% en 2020 (frente a un objetivo para España del 20% en 2020 y una aportación del 10,5% en 2008)[130].

El mayor potencial de desarrollo de las fuentes renovables en España corresponde precisamente a las áreas de generación eléctrica, con una contribución de dichas fuentes a la generación bruta de electricidad del 42,3% en el año 2020. Esto supone casi triplicar el consumo final de energías renovables para la generación eléctrica desde los 5.342 ktep en 2008 a los 13.495 ktep en 2020. El informe destaca que "teniendo en cuenta que

[130] Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2010).

alrededor de dos tercios de la generación eléctrica renovable en 2020 será de carácter no gestionable, para alcanzar esta cuota de electricidad de origen renovable resulta imprescindible aumentar la capacidad de dos elementos básicos: el bombeo y las interconexiones con el sistema eléctrico europeo por encima de lo actualmente previsto".

Recientemente se han publicado varios estudios que analizan el futuro de la E-FER en España. En todos se espera una gran participación de las renovables en generación eléctrica. En uno de ellos[131] se consideran varios escenarios de penetración de la E-FER para 2020. Los resultados indican que esa penetración sería del 16% en el escenario de no intervención y del 53% en el escenario más ambicioso (incluye la gran hidráulica). G. Resch[132] ha calculado que en 2020 la penetración de E-FER debería alcanzar el 40% del consumo eléctrico en España (la mayoría eólica, gran hidráulica y biomasa) para cumplir a un coste económicamente razonable con los objetivos de la Unión Europea en ese año. En el documento *Planificación de los sectores del gas y la electricidad 2008-2016*, aprobado por el Gobierno, se incluía un objetivo indicativo nacional para la generación de E-FER del 32% en el total de producción eléctrica en 2016 (126.472 GWh). Sólo la eólica pasaría a representar el 19%. En ese documento se prevé que la potencia eólica instalada alcance en 2016 los 29.000 MW, 4.500 MW la de solar, 2.450 MW la de minihidráulica, 2.770 MW la de biomasa y 960 MW la de residuos. La hidráulica convencional se quedaría en 2016 en los 13.930 MW que ya tenía en 2006.

En el análisis de M. Labriet[133] se espera entre 130 y 140 TWh de E-FER en 2020. La eólica representa la mayor parte de esta contribución (alrededor de 90 TWh), seguida por la hidráulica (alrededor de 30 TWh). La participación de la biomasa y la solar es muy marginal (no llega a los 5 TWh en el caso de la biomasa ni a los 2 TWh en el caso de la solar de concentración), excepto en un escenario agresivo de reducción de las emisiones a escala europea del 30% en 2020, en cuyo caso la solar (fundamentalmente solar termoeléctrica de concentración) puede llegar a alcanzar los 10 TWh. En un estudio de UNESA[134], la participación de las energías renovables se mantiene en el 35% de la producción durante la década 2020-2030, salvo en el escenario de máxima penetración de renovables que alcanza el 51% en 2030. En ambos escenarios, la eólica es la renovable más importante, representando entre el 20% y el 35% de la generación total en

---

131 Linares, P. *et al*. (2008): "Scenarios for the evolution of the Spanish electricity sector: Is it on the right path towards sustainability?", en *Energy Policy*, 36, p. 4.058-4.068.

132 Resch, G. *et al.* (2009).

133 Labriet, M. *et al.* (2010).

134 UNESA (2007): *Prospectiva de generación eléctrica 2030.* Madrid.

2030. La hidráulica es la segunda fuente renovable, con el 7,5% y el 8,5% de la generación. Para Eurelectric, la participación de las renovables en la generación eléctrica en 2020 y 2030 en España es, respectivamente, del 29% y del 32%, siendo la eólica la fuente principal, seguida de la hidráulica[135].

[135] Cálculos propios realizados a partir de la información de Eurelectric (2009): *Statistics and prospects for the European electricity sector (EURPROG 2008)*. Bruselas.

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

LA OPINIÓN CIUDADANA SOBRE EL ESTADO AUTONÓMICO

Gráfico 1. "Le voy a presentar ahora algunas fórmulas alternativas sobre la organización del Estado en España. Dígame, por favor, ¿cúal prefiere Ud.?". En porcentaje. 1984-2008 6

Gráfico 2. "¿Y este debate es para Ud., personalmente nada, poco, bastante o muy importante?". En porcentaje. 2008 8

Tabla 1. Importancia del debate sobre la fórmula de organización territorial del Estado en España por comunidades autónomas. En porcentaje. 2008 9

Tabla 2. "Le voy a presentar ahora algunas fórmulas alternativas de organización del Estado en España. Dígame, por favor, ¿con cúal está Ud. de acuerdo?". En Cataluña y País Vasco. En porcentaje. 1998-2005 9

Gráfico 3. "¿Cree Ud. que, en general, la creación y desarrollo de las comunidades autónomas ha sido para Espàña algo más bien positivo o más bien negativo?". En porcentaje. 1994-2005 10

Gráfico 4. "¿Cree Ud. que, en general, la creación y desarrollo de las comunidades autónomas ha sido para Espàña algo más bien positivo o más bien negativo?". Por comunidades autónomas. En porcentaje. 2005 11

Tabla 3. Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y la creación y desarrollo del Estado autonómico. En porcentaje. 2002 12

Gráfico 5. "Y, en conjunto, ¿cómo diría Ud. que ha funcionado durante estos años la organización del Estado en comunidades autónomas: muy bien, bien, regular, mal o muy mal?". En porcentaje. 1996-2005 12

Tabla 4. "Y, en conjunto, ¿cómo diría Ud. que ha funcionado durante estos años la organización del Estado en comunidades autónomas: muy bien, bien, regular, mal o muy mal?". En Cataluña y País Vasco. En porcentaje. 1998-2005 13

Tabla 5. "Y más en concreto, ¿en qué medida: mucho, bastante, poco o nada, está Ud. satisfecho con el funcionamiento de su comunidad autónoma?". 1992-2002 13

Tabla 6. Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y la valoración del funcionamiento del Estado autonómico?". En porcentaje. 2002 14

Tabla 7. Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y la satisfacción con el funcionamiento de su comunidad autónoma. En porcentaje. 2002 14

Tabla 8. Evolución del grado de acuerdo con distintas frases sobre la contribución del desarrollo autonómico. En porcentaje. 1992-2005 15

Tabla 9. Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y el grado de acuerdo con la frase "Han contribuido al desarrollo de los separatismos". En porcentaje. 2005 16

Gráfico 6. "¿Piensa Ud. que actualmente existen muchas, bastantes, pocas o muy pocas diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas regiones de España?". En porcentaje. 1994-2002 17

Tabla 10. "¿Piensa Ud. que actualmente existen muchas, bastantes, pocas o muy pocas diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas regiones de España?". En Cataluña y País Vasco. En porcentaje. 1998-2002 18

Gráfico 7. "En su opinión, desde que existen las comunidades autónomas, las diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas regiones de España, ¿han tendido más bien a aumentar, más bien a disminuir o han permanecido más o menos iguales?". En porcentaje. 1994-2002 18

Tabla 11.	"En su opinión, desde que existen las comunidades autónomas, las diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas regiones de España, ¿han tendido más bien a aumentar, más bien a disminuir o han permanecido más o menos iguales?". En Cataluña y País Vasco. En porcentaje. 1998-2002	19
Gráfico 8.	"Y durante los próximos años, ¿cree Ud. que las diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas comunidades autónomas tenderán más bien a aumentar, más bien a disminuir o permanecerán más o menos igual que en la actualidad?". En porcentaje. 1994-2002	19
Tabla 12.	Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y la valoración de las desigualdades creadas con el Estado autonómico. En porcentaje. 2002	21
Tabla 13.	Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y la existencia de desigualdades entre las regiones. En Cataluña y País Vasco. En porcentaje. 2002	22
Gráfico 9.	"Desde su punto de vista, ¿el gobierno central trata a todas las comunidades autónomas por igual o favorece a unas más que a otras?". En porcentaje. 1992-1996	23
Tabla 14.	Evolución de la opinión sobre el tipo de relación del gobierno central y el gobierno de su comunidad autónoma y la actitud del gobierno de la comunidad autónoma cuando hay discrepancias con el gobierno central. En porcentaje. 1998-2002	23
Tabla 15.	"Y pensando en las relaciones actuales entre el gobierno de su comunidad autónoma y el gobierno central, ¿cómo cree usted que son: de colaboración, de subordinación de la administracion autonómica a la central o de enfrentamiento?". Por comunidades autónomas. En porcentaje. 2002	24
Tabla 16.	"Como es lógico, puede haber distintos puntos de vista entre el gobierno de su comunidad autónoma y el gobierno central sobre un problema o política concreta. Cuando esto sucede, ¿cúal cree Ud. que debe ser la actitud del gobierno de su comunidad?". Por comunidades autónomas. En porcentaje. 2002	25
Tabla 17.	Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y la opinión sobre el tipo de relaciones actuales del gobierno central y los autonómicos. En porcentaje. 2002	26
Gráfico 10.	"¿Quién cree Ud. que es el principal responsable de la prestación de los servicios públicos en España?". En porcentaje. 2008	27
Gráfico 11.	"Hasta qué punto cree que las decisiones de las distintas administraciones afectan a su bienestar y el de su familia?". Respuestas de Mucho o Bastante. En porcentaje. 1992-2005	28
Tabla 18.	"¿Qué decisiones, en primer lugar, afectan más a su bienestar y al de su familia, las del gobierno central, las del gobierno autonómico o las de su ayuntamiento? ¿Y en segundo lugar?". En porcentaje. 2007	29
Tabla 19.	"Por lo que Ud. sabe, ¿quién es el principal encargado de gestionar los siguientes servicios: el gobierno central, el gobierno autonómico o el ayuntamiento?". En porcentaje. 2007	30
Tabla 20.	Grado de información sobre la actuación de los diferentes niveles de gobierno. Puntuación media. 2007	31
Tabla 21.	"¿Y quién cree Ud. que debería gestionar esos servicios públicos: el gobierno central, el gobierno autonómico o el ayuntamiento?". En porcentaje. 2007	32
Tabla 22.	Evolución del grado de acuerdo con la frase: las comunidades autónomas "han contribuido a aumentar el gasto público, sin mejorar los servicios públicos". En porcentaje. 1992-2005	33

Gráfico 12. "Por su experiencia personal o por lo que Ud. sabe, ¿cree que, en general, las oficinas y servicios públicos que gestiona su comunidad autónoma funcionan mejor, igual o peor que las oficinas y servicios que gestiona la administración central del Estado?". En porcentaje. 1996-2005 34

Tabla 23. "Ahora quisiera que comparase la administración del Estado con la autonómica y la local y que me dijera cuál trata mejor a los ciudadanos". En porcentaje. 1998-2008 35

Tabla 24. Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y la administración que mejor trata a los ciudadanos. En porcentaje. 2008 35

Tabla 25. "¿Cómo calificaría Ud. la situación de esos servicios, si el 0 significa 'muy mala' y el 10 'muy buena'?". 2007 36

Tabla 26. "Cuál de los tres gobiernos: el gobierno central, el gobierno autonómico o el ayuntamiento, es a su juicio el que…". En porcentaje. 2007 37

Gráfico 13. "¿Con cuál de las siguientes frases se identifica Ud. en mayor medida?". En porcentaje. 1992-2005 39

Gráfico 14. "La gente tiene distintos puntos de vista sobre España y las comunidades autónomas. Me gustaría que me dijera si está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase: 'Valoro positivamente la Constitución, porque ha sido un instrumento útil para mantener unido el país'". En porcentaje. 2007 40

Gráfico 15. "Como Ud. sabe, hay gente que considera que la Constitución debería reformarse en algunos puntos; mientras que otros opinan que debe dejarse como está. ¿Ud. personalmente es de los que creen que hay que reformarla o de los que creen que hay que dejarla como está?". En porcentaje. 2005 41

Gráfico 16. "Como Ud. sabrá, algunas comunidades se están planteando la reforma de sus Estatutos de Autonomía. En el caso concreto de su comunidad autónoma, ¿cree Ud. que es muy necesario, bastante necesario, poco necesario o totalmente innecesario plantearse una reforma del Estatuto de Autonomía?". Por comunidades autónomas. En porcentaje. 2005 42

Gráfico 17. "Y pensando en una posible reforma del Estatuto de Autonomía en su comunidad autónoma. ¿Estaría Ud. muy a favor, bastante a favor, bastante en contra o muy en contra de que el nuevo Estatuto abordara cada uno de los siguientes objetivos?". En porcentaje. 2005 43

Gráfico 18. "Y pensando en una posible reforma del Estatuto de Autonomía en su comunidad autónoma. ¿Estaría Ud. muy a favor, bastante a favor, bastante en contra o muy en contra de que el nuevo Estatuto abordara cada uno de los siguientes objetivos?". Por comunidades autónomas. En porcentaje. 2005 44

Tabla 27. Relación entre la preferencia por la forma de organización del Estado y la opinión sobre la necesidad de reformar la Constitución. En porcentaje. 2005 46

Tabla 28. Relación entre la valoración del funcionamiento del Estado con comunidades autónomas y la opinión sobre la necesidad de reformar la Constitución. En porcentaje. 2005 46

Tabla 29. Relación entre identidad nacional y la opinión sobre la necesidad de reformar la Constitución. En porcentaje. 2005 47

Gráfico 19. Grado de acuerdo con la frase: "Quizá el castellano sea la lengua de la mayoría, pero el gallego, el catalán o el euskera también son lenguas españolas". En porcentaje. 2007 48

Tabla 30. Relaciones entre cercanía a los principales partidos políticos y opinión ante la reforma constitucional. 2005 49

Tabla 31. Relaciones entre cercanía a los principales partidos políticos y opinión sobre el modelo de Estado. 2005 50

Gráfico 20. "Hablando ahora del proyecto de reforma de los Estatutos de Cataluña y de la Comunidad Valenciana, se considera: muy informado, bastante informado, poco o nada informado". En porcentaje. 2005 51

Gráfico 21. "Respecto al proyecto de reforma de los Estatutos de Cataluña y de la Comunidad Valenciana, ¿podría Ud. decirme si…?". En porcentaje. 2005 51
Cuadro 1. Relación de Estudios del CIS utilizados 54

LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

Tabla 1. Evolución de los ocupados en las diez ocupaciones en las que más ha aumentado porcentualmente la ocupación. Valor absoluto en miles y porcentaje. 1996-2009 65
Tabla 2. Evolución de los ocupados en las diez ocupaciones en las que más ha aumentado en números absolutos la ocupación. Valor absoluto en miles y porcentaje. 1996-2009 66
Gráfico 1. Evolución del alumnado matriculado en Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior. Cursos 1999/00-2008/09 70
Tabla 3. Evolución del alumnado matriculado en enseñanzas de carácter formal para adultos por enseñanza. Cursos 2001/02-2007/08 70
Tabla 4. Evolución del alumnado matriculado en Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior por familias profesionales. En porcentaje. Cursos 2001/02-2007/08 71
Cuadro 1. Tipos de planes dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados 76
Tabla 5. Evolución de la participación y de la tasa de cobertura de la Formación Profesional para el empleo. 1998-2008 77
Gráfico 2. Evolución de los trabajadores formados en acciones de Formación Profesional para el empleo por familia profesional. 1998-2008 78
Tabla 6. Evolución de la participación de los trabajadores en la formación en el empleo. 2004-2008 79
Tabla 7. Participantes en programas formativos de formación en el empleo por contenidos. 2004-2007 80
Cuadro 2. Niveles de cualificación del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales 84
Cuadro 3. Ejemplo de adaptación de Títulos y Certificados de Profesionalidad en el marco del SNCFP 88
Tabla 8. Cualificaciones, Certificados y Títulos de Formación Profesional publicados. 2009 89
Cuadro 4. Centros de Referencia Nacional calificados por familia profesional 91
Tabla 9. Evolución de la población activa y de la población activa que cursa estudios por nivel de estudios. Valor absoluto y porcentaje. 2000-2009 95
Tabla 10. Ocupados de 30 y más años según ocupación y estudios terminados. En porcentaje. 2009 97
Gráfico 3. Evolución de la población entre 18 y 24 años que no ha completado la segunda etapa de la Educación Secundaria y no sigue ningún tipo de estudio-formación en la Unión Europea. En porcentaje. 2003-2008 98
Tabla 11. Nivel de satisfacción de los ocupados con diversos factores relacionados con la actividad laboral. 2008 103

LOS ADOLESCENTES EN LA ESO

Gráfico 1. "Señala el grado de satisfacción que tienes con los estudios que cursas", por sexo y curso. En porcentaje. 2010 131

Tabla 1. "Señala la materia o materias que más te gustan", por sexo y curso. En porcentaje. 2010 132
Tabla 2. "Señala la materia o materias que menos te gustan", por sexo y curso. En porcentaje. 2010 132
Tabla 3. "Señala la materia o materias que te resultan más difíciles", por sexo y curso. En porcentaje. 2010 133
Gráfico 2. "Por término medio, dedicas a estudiar cada día…", por sexo y curso. En porcentaje. 2010 133
Gráfico 3. "Señala ahora el grado de satisfacción que tienes con la relación con tus compañeros y compañeras de clase", por sexo y curso. En porcentaje. 2010 134
Gráfico 4. "Señala también el grado de satisfacción que tienes con la relación con tus profesores y profesoras", por sexo y curso. En porcentaje. 2010 135
Gráfico 5. "¿Has presenciado actos de violencia durante el tiempo que llevas estudiando ESO, entre tus compañeros?", por sexo y curso. En porcentaje. 2010 136
Tabla 4. "Define a tus profesores, eligiendo las calificaciones con las que estés más de acuerdo, dentro del listado siguiente", por sexo y curso. En porcentaje. 2010 136
Tabla 5. "De las cinco cosas siguientes, escoge la mejor que un profesor puede hacer, en su manera de actuar con los alumnos", por sexo y curso. En porcentaje. 2010 137
Gráfico 6. "Por término medio, dedicas a ver la televisión cada día", por sexo y curso. En porcentaje. 2010 138
Gráfico 7. "Por término medio, dedicas a comunicarte con tus amigos a través de facebook, tuenti, etc., cada día", por sexo y curso. En porcentaje. 2010 139
Gráfico 8. "El número de amigos con los que te conectas habitualmente, a través de facebook, tuenti, etc., es, aproximadamente…", por sexo y curso. En porcentaje. 2010 140
Gráfico 9. "Con respecto a las relaciones que mantienes con tus padres, te sientes…", por sexo y curso. En porcentaje. 2010 141
Tabla 6. "De los siguientes adjetivos o expresiones escoge las que mejor definan, según tu opinión, la manera de ser de la mayoría de chicos y chicas de tu edad", por sexo y curso. En porcentaje. 2010 142
Gráfico 10. "De las siguientes expresiones descriptivas escoja las que mejor definan, a su juicio, a los adolescentes actuales que cursan la ESO". En porcentaje. 2010 143
Gráfico 11. "Dígame su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre las redes sociales a través de internet". En porcentaje. 2010 144
Gráfico 12. "Dígame su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones respecto a los padres y madres de alumnos de la ESO". En porcentaje. 2010 145
Gráfico 13. "Dígame su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones respecto a la figura del tutor". En porcentaje. 2010 148
Cuadro 1. Leyes y decretos sobre educación de los últimos cuarenta años 156

INCERTIDUMBRES EN TORNO A LAS PERSONAS MAYORES

Tabla 1. Evolución de la población residente en España por grupos de edad. En porcentaje. 1981-2060 171
Tabla 2. Evolución de la edad real y de la edad legal de jubilación en la UE. 2001-2007 177

Tabla 3.	Evolución de las altas de jubilación del total del sistema (excluido SOVI) por edad de jubilación. Valor absoluto y porcentaje. 2003-2008	185
Tabla 4.	Evolución de los fondos y planes de pensiones. 2003-2008	188
Tabla 5.	Proyección de ingresos y gastos del Sistema de la Seguridad Social. En porcentaje sobre el PIB. 2007-2025	190
Gráfico 1.	Variación del gasto público estimado en pensiones en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 2007-2060	192
Tabla 6.	Variación del gasto público en pensiones según causas. En porcentaje del PIB. 2007-2060	194
Gráfico 2.	Tasa de sustitución del salario medio neto de impuestos y cotizaciones sociales por la pensión tras una vida laboral completa en la OCDE. En porcentaje	202
Tabla 7.	Evolución de la renta anual neta media por hogar, persona y unidad de consumo por grupo de edad de la persona de referencia. 1996-2008	204
Tabla 8.	Evolución del riesgo de pobreza por grupos de edad. En porcentaje. 2004-2008	208
Gráfico 3.	Mayores de 55 años que tienen dificultades materiales en la Unión Europea. En porcentaje. 2005	210
Tabla 9.	Renta anual disponible del hogar, neta de impuestos y cotizaciones, según el estado civil de la persona responsable del hogar. 2007	213

LAS PROFESIONES SANITARIAS

Gráfico 1.	Médicos en activo en algunos países de la OCDE. Tasa por 1.000 habitantes. 2007	227
Gráfico 2.	Médicos colegiados asistenciales de menos de 65 años por comunidades autónomas. Tasa por 100.000 habitantes. 2007	228
Gráfico 3.	Médicos hospitalarios que trabajan en el sector privado por comunidades autónomas. En porcentaje del total de médicos hospitalarios. 2007	229
Gráfico 4.	Gasto sanitario en los países de la OCDE. En porcentaje del PIB y per cápita en dólares estadounidenses y paridad de poder de compra. 2007	230
Gráfico 5.	Médicos colegiados por grupos de edad. Valor absoluto y porcentaje. 2007	232
Tabla 1.	Médicos colegiados menores de 65 años por grupos de edad y comunidades autónomas. Valor absoluto y porcentaje. 2007	232
Tabla 2.	Evolución de los médicos colegiados por sexo. Valor absoluto y porcentaje de feminización. 2007	233
Gráfico 6.	Evolución de las médicas colegiadas por grupo de edad. En porcentaje respecto al total de médicos colegiados de cada grupo de edad. 2003-2007	234
Gráfico 7.	Evolución de los estudiantes de nuevo acceso matriculados en primer curso de medicina. Cursos 1970/71-2007/08	235
Cuadro 1.	Notas de corte de las facultades de medicina de Madrid. Curso 2009/10	236
Gráfico 8.	Evolución del número de egresados en medicina. 1993-2008	237
Gráfico 9.	Evolución del número de plazas en las convocatorias MIR. Cursos 1980/81-2010/11	238
Gráfico 10.	Recirculación en primer curso del MIR por especialidades. Valor absoluto y porcentaje sobre las plazas asignadas. 2009	239
Gráfico 11.	Evolución de los certificados para trabajar fuera de España emitidos por la OMC. 2000-2008	243
Tabla 3.	Remuneraciones medias de los médicos en algunos países europeos. En euros brutos anuales. 2006	244

Tabla 4.	Médicos por especialidad en la red asistencial pública del Sistema Nacional de Salud. Junio de 2007	248
Tabla 5.	Médicos equivalentes a tiempo completo mayores de 50 años de la red asistencial pública del Sistema Nacional de Salud según especialidad. En porcentaje respecto al total de médicos de cada especialidad. Junio de 2007	250
Tabla 6.	Médicas equivalentes a tiempo completo en la red asistencial pública del Sistema Nacional de Salud según especialidad. En porcentaje respecto al total de médicos de cada especialidad. Junio de 2007	251
Cuadro 2.	Tendencias de las especialidades médicas según el Panel de expertos del Ministerio de Sanidad y Consumo, Ministerio de Defensa y algunas comunidades autónomas	254
Cuadro 3.	Valoración de la evolución de las distintas especialidades médicas	256
Tabla 7.	Evolución de los diplomados en enfermería colegiados. Valor absoluto y tasa por 100.000 habitantes. 1996-2007	259
Gráfico 12.	Diplomados en enfermería activos en algunos países de la OCDE. Tasa por 100.000 habitantes. 2006	260
Gráfico 13.	Diplomados en enfermería colegiados por comunidades autónomas. Tasa por 100.000 habitantes. 2007	261
Cuadro 4.	Patrones Funcionales de Salud	264
Cuadro 5.	*Continuum* educativo enfermero	269
Cuadro 6.	Evolución de la especialización en enfermería	274

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA ELECTRICIDAD RENOVABLE

Cuadro 1.	Definiciones de las energías renovables	289
Tabla 1.	Evolución de la generación eléctrica mundial por fuente. En TWh. 1990-2007	290
Gráfico 1.	Evolución de la generación eléctrica mundial por fuente. En porcentaje. 1990-2007	291
Tabla 2.	Evolución de la generación eléctrica en la UE por fuente. En TWh. 1990-2007	292
Gráfico 2.	Evolución de la generación eléctrica en la UE por fuente. En porcentaje de participación. 1990-2007	293
Tabla 3.	Potencia instalada y generación eléctrica según fuente de energía. Valor absoluto y porcentaje. 2009	293
Gráfico 3.	Evolución de la capacidad instalada para la producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables por tipo de energía. En megavatios (MW). 1990-2009	294
Gráfico 4.	Evolución de la generación de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables por tipo de energía. En gigavatios hora (GWh). 1990-2009	295
Gráfico 5.	Participación de las renovables en la demanda eléctrica. En porcentaje. 2009	296
Tabla 4.	Grado de cumplimiento de los objetivos del Plan de Energías Renovables para 2010. 2009	296
Gráfico 6.	Evolución de la eficiencia en la producción de electricidad con fuentes de energía renovables. En GWh generados por MW de capacidad instalada. 2004-2009	297
Cuadro 2.	Resumen de la valoración de las tecnologías de generación eléctrica según los criterios considerados	303

Tabla 5.	Tasas de emisión de la generación eléctrica en todo el ciclo de vida. En gramos por kWh	307
Tabla 6.	Costes externos de la producción de electricidad eléctrica según la tecnología utilizada en varios países europeos. En céntimos de euro por KWh	308
Cuadro 3.	Niveles de apoyo para la E-FER	312
Gráfico 7.	Evolución de la retribución anual recibida por los productores de E-FER. En millones de euros. 2004-2009	314
Tabla 7.	Evolución del precio medio de la retribución total de E-FER. En céntimos de euros por kWh. 2004-2009	315
Tabla 8.	Evolución de la prima equivalente para la E-FER. En miles de euros. 2004-2009	315
Gráfico 8.	Niveles de apoyo y costes de la energía eólica terrestre en la Unión Europea. 2005	316
Gráfico 9.	Relación entre el indicador de eficacia y el beneficio esperado para la energía eólica terrestre. 2006	318
Cuadro 4.	Empleo en energías renovables en España	321
Tabla 9.	Generación neta de empleo en el sector de energías renovables. 1999-2010	322
Gráfico 10.	Potencial total y potencial adicional en tecnologías de generación renovable en la OCDE, Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica. En TWh. 2005	327
Tabla 10.	Costes de generación comparativos de las tecnologías de generación eléctrica en función de distintos precios del gas y del petroleo	329
Tabla 11.	Tasas de aprendizaje esperadas. En porcentaje. 2008	330
Gráfico 11.	Potencial total y potencial adicional en tecnologías de generación renovable en España. En TWh. 2005	334
Cuadro 5.	Sistemas de promoción de la E-FER en los países de la Unión Europea	338
Gráfico 12.	Aceptación de las diferentes fuentes de energía en la Unión Europea y España. En porcentaje de los que se declaran a favor. 2006	344
Tabla 12.	Evolución esperada de la generación eléctrica mundial. Valor absoluto en TWh y porcentaje. 2007-2030	346
Tabla 13.	Evolución esperada de la generación eléctrica en la Unión Europea. Valor absoluto en TWh y porcentaje. 2007-2030	347

ANEXO ESTADÍSTICO

A continuación se recoge el índice del Anexo Estadístico del Informe, que se puede consultar en nuestra página web www.fund-encuentro.org. En él se mantienen actualizadas las amplias series estadísticas de los indicadores seleccionados, con el formato habitual, que permite la elaboración de tablas *ad hoc.*

ÍNDICE

1. PRODUCCIÓN Y DESARROLLO

1.1 Producción

1.1.1 Evolución del PIB en la UE. Desde 1991

1.1.2 Evolución de la tasa de variación interanual del PIB en la UE. Desde 1991

1.1.3 Evolución del VAB por sectores en la UE. Desde 1991

1.1.4 Evolución de la productividad por sectores en la UE. Desde 1991

1.1.5 Evolución del comercio exterior en la UE. Desde 1991

1.1.6 Evolución del PIB por sectores de actividad. Desde 1995

1.1.7 Evolución de la productividad por sectores de actividad. Desde 1995

1.1.8 Evolución del comercio exterior español por áreas de destino y origen. Desde 1995

1.1.9 Evolución del comercio exterior español por tipo de producto. Desde 1990

1.2 Inversión y tipos de interés

1.2.1 Evolución de los tipos de interés oficial y de referencia en créditos hipotecarios. Desde 1993

1.2.2 Evolución de los depósitos y de los créditos al sector privado por tipo de entidad. Desde 1992

1.2.3 Evolución del patrimonio y los partícipes de los fondos de inversión. Desde 1990

1.2.4 Evolución de las inversiones extranjeras en España y de las inversiones españolas en el exterior. Desde 1992

1.3 Financiación pública

1.3.1 Evolución del déficit público en la UE. Desde 1990

1.3.2 Evolución de la deuda pública en la UE. Desde 1990

1.3.3 Evolución de la presión fiscal en la UE. Desde 1990

1.3.4 Evolución de los ingresos no financieros del Estado. Desde 1994

1.3.5 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto del Estado, organismos autónomos, Seguridad Social y entes públicos. Clasificación por políticas de gasto. Desde 1994

1.3.6 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de las comunidades autónomas. Clasificación funcional del gasto. Desde 1996

1.3.7 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de los ayuntamientos y diputaciones. Clasificación funcional del gasto. Desde 1996

1.3.8 Evolución de los ingresos de la UE y de los pagos a la UE. Desde 1990

1.3.9 Evolución del índice de dependencia del sector público. Desde 1992

1.4 Precios y consumo

1.4.1 Evolución del IPC armonizado en la UE. Desde 1996

1.4.2 Evolución del IPC armonizado por rúbricas en la UE. Desde 1996

1.4.3 Evolución del IPC por rúbricas, de la inflación subyacente y del índice de precios industriales. Desde 1996

1.4.4 Evolución del gasto total en consumo de los hogares por grandes grupos de gasto. Desde 1998

1.4.5 Evolución de los hogares por grado de dificultad para llegar a fin de mes. Desde 1998

1.4.6 Evolución de los hogares según la posibilidad de ahorrar. Desde 1998

1.5 Mercado de trabajo

1.5.1 Evolución de la población de 15 a 64 años por sexo y grupos de edad en la UE. Desde 1993

1.5.2 Evolución de la población activa de 15 a 64 años por sexo y grupos de edad en la UE. Desde 1993

1.5.3 Evolución de la población ocupada de 15 a 64 años por sexo y grupos de edad en la UE. Desde 1993

1.5.4 Evolución de la población parada de 15 a 64 años por sexo y grupos de edad en la UE. Desde 1993

1.5.5 Evolución de la tasa de actividad por sexo y grupos de edad en la UE. Desde 1993

1.5.6 Evolución de la tasa de ocupación por sexo y grupos de edad en la UE. Desde 1993

1.5.7 Evolución de la tasa de paro por sexo y grupos de edad en la UE. Desde 1993

1.5.8 Evolución de los ocupados por sectores en la UE. Desde 1991

1.5.9 Evolución de los ocupados por profesión en la UE. Desde 1993

1.5.10 Evolución de los asalariados y de la tasa de salarización en la UE. Desde 1993

1.5.11 Evolución de los asalariados con contrato de duración determinada y a tiempo parcial y de las tasas de temporalidad y de empleo a tiempo parcial en la UE. Desde 1993

1.5.12 Evolución de los parados por tiempo de permanencia en el paro en la UE. Desde 1993

1.5.13 Evolución de la población de 16 y más años por sexo y edad. Desde 1994

1.5.14 Evolución de los activos por sexo y edad. Desde 1994

1.5.15 Evolución de los ocupados por sexo y edad. Desde 1994

1.5.16 Evolución de los parados por sexo y edad. Desde 1994

1.5.17 Evolución de la tasa de actividad por sexo y edad. Desde 1994

1.5.18 Evolución de la tasa de ocupación por sexo y edad. Desde 1994

1.5.19 Evolución de la tasa de paro por sexo y edad. Desde 1994

1.5.20 Evolución de la población de 16 y más años por nivel de estudios. Desde 1994

1.5.21 Evolución de los activos por nivel de estudios. Desde 1994

1.5.22 Evolución de los ocupados por nivel de estudios. Desde 1994
1.5.23 Evolución de los parados por nivel de estudios. Desde 1994
1.5.24 Evolución de la tasa de actividad por nivel de estudios. Desde 1994
1.5.25 Evolución de la tasa de ocupación por nivel de estudios. Desde 1994
1.5.26 Evolución de la tasa de paro por nivel de estudios. Desde 1994
1.5.27 Evolución de los ocupados por nivel de cualificación. Desde 1994
1.5.28 Evolución de los ocupados según tipo de jornada. Desde 1994
1.5.29 Evolución de los ocupados según los motivos por los que trabaja a tiempo parcial por sexo. Desde 1994
1.5.30 Evolución de los asalariados por tipo de contrato y sectores. Desde 1994
1.5.31 Evolución de los activos por sectores. Desde 1994
1.5.32 Evolución de los ocupados por sectores. Desde 1990
1.5.33 Evolución de los parados por sectores. Desde 1994
1.5.34 Evolución de la tasa de paro por sectores. Desde 1994
1.5.35 Evolución de los parados por tiempo de búsqueda de empleo. Desde 1994
1.5.36 Evolución de los activos según su relación con la persona de referencia. Desde 1994
1.5.37 Evolución de los parados según su relación con la persona de referencia. Desde 1994
1.5.38 Evolución de la tasa de paro según la relación con la persona de referencia. Desde 1994
1.5.39 Evolución del número de contratos registrados por tipo. Desde 1990
1.5.40 Evolución del número de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Desde 1995
1.5.41 Evolución de los convenios colectivos, el aumento salarial pactado y la jornada media. Desde 1992
1.5.42 Evolución del número de huelgas y horas perdidas por huelga. Desde 1994
1.5.43 Evolución de los expedientes de regulación de empleo. Desde 1994
1.5.44 Evolución del coste salarial según el tipo de jornada y los sectores de actividad. Desde 1996

1.6 Empresa

1.6.1 Evolución de las empresas por sectores en la UE. Desde 1995
1.6.2 Evolución de las empresas según el número de trabajadores en la UE. Desde 1995
1.6.3 Evolución de las empresas según el número de trabajadores por sectores de actividad. Desde 1995
1.6.4 Evolución de las empresas creadas y disueltas y saldo de empresas. Declaraciones de quiebra y suspensión de pagos. Desde 1992

1.7 Investigación y Desarrollo (I+D)

1.7.1 Evolución del gasto en I+D en la UE. Desde 1991
1.7.2 Evolución del gasto en I+D por sectores en la UE. Desde 1991
1.7.3 Evolución del personal ocupado en I+D en la UE. Desde 1991
1.7.4 Evolución del personal ocupado en I+D por sectores en la UE. Desde 1991
1.7.5 Evolución de la solicitud de patentes a la Oficina Europea de Patentes en la UE. Desde 1991

1.8 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

1.8.1 Evolución de las emisiones de dióxido de carbono en la UE. Desde 1990

1.8.2 Evolución de las emisiones de dióxido de azufre en la UE. Desde 1990

1.8.3 Evolución de las emisiones de óxidos de nitrógeno en la UE. Desde 1990

1.8.4 Evolución de la producción de residuos sólidos urbanos en la UE. Desde 1995

1.8.5 Evolución de la tasa de recuperación de papel y cartón en la UE. Desde 1990

1.8.6 Evolución de la tasa de recuperación de vidrio en la UE. Desde 1990

1.8.7 Evolución del destino y tratamiento de los residuos sólidos urbanos. Desde 1991

1.8.8 Evolución de los incendios forestales y de la superficie afectada. Desde 1990

2. EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

2.1 Procesos demográficos

2.1.1 Evolución de la población en la UE. Desde 1990

2.1.2 Evolución de la población por grupos de edad en la UE. Desde 1990

2.1.3 Evolución del número de nacimientos, de la tasa de natalidad y del número medio de hijos por mujer en la UE. Desde 1993

2.1.4 Evolución del número de fallecidos, de la tasa de mortalidad y de la tasa de mortalidad infantil en la UE. Desde 1993

2.1.5 Evolución del índice de envejecimiento y del índice de dependencia en la UE. Desde 1990

2.1.6 Evolución del número de matrimonios y de la tasa de nupcialidad en la UE. Desde 1993

2.1.7 Evolución del número de divorcios y de divorcios por cada 100 matrimonios en la UE. Desde 1993

2.1.8 Evolución de la población extranjera residente en la UE. Desde 1991

2.1.9 Evolución de la población por sexo y grupos de edad. Desde 1990

2.1.10 Movimiento natural de la población. Desde 1992

2.1.11 Evolución del índice de dependencia y del índice de envejecimiento por sexo. Desde 1990

2.1.12 Evolución del número de hogares según el número de personas que viven en el hogar. Desde 1991

2.1.13 Evolución de las migraciones interiores por tamaño del municipio de origen y destino. Desde 1991

2.1.14 Evolución del número de municipios según su tamaño. Desde 1991

2.1.15 Evolución de la población según el tamaño del municipio de residencia. Desde 1991

2.2 Procesos formativos

2.2.1 Evolución del gasto en educación en la UE. Desde 1991

2.2.2 Evolución del gasto público en educación en la UE. Desde 1991

2.2.3 Evolución de la población de 25 a 64 años que ha alcanzado al menos el segundo ciclo de Educación Secundaria en la UE. Desde 1995

2.2.4 Evolución de la población de 25 a 64 años que ha alcanzado al menos el nivel de formación universitaria en la UE. Desde 1995

2.2.5 Evolución de la tasa de escolarización por grupos de edad en la UE. Desde 1998

2.2.6 Evolución del alumnado matriculado en Bachillerato y en Formación Profesional en la UE. Desde 1998

2.2.7 Evolución de la ratio de alumnos por profesor en Educación Primaria y Secundaria en la UE. Desde 1991

2.2.8 Evolución del alumnado matriculado por nivel educativo. Desde el curso 1992/93

2.2.9 Evolución de las tasas de escolarización de la población de 14 a 18 años. Desde el curso 1992/93

2.2.10 Evolución del número de becas, del importe total de las becas y de la cuantía media de las becas. Desde el curso 1999/00

2.3 Salud

2.3.1 Evolución del gasto sanitario en la UE. Desde 1990

2.3.2 Evolución del gasto sanitario per cápita en la UE. Desde 1990

2.3.3 Evolución de los médicos en la UE. Desde 1990

2.3.4 Evolución de las camas hospitalarias en la UE. Desde 1990

2.3.5 Evolución de los hospitales, de las camas hospitalarias instaladas y del personal que trabaja en los hospitales. Desde 1990

2.3.6 Evolución de los equipos de alta tecnología en los hospitales. Desde 1993

2.3.7 Evolución del gasto farmacéutico público. Desde 1990

2.3.8 Evolución del número de oficinas de farmacia y de colegiados en farmacia. Desde 1990

2.3.9 Evolución de la estancia media en los hospitales, del índice de rotación y del porcentaje de ocupación. Desde 1990

2.3.10 Evolución de los índices de técnicas de diagnóstico realizadas en los hospitales. Desde 1995

2.3.11 Evolución del número de fallecimientos según la causa de la muerte. Desde 1990

2.4 Vivienda

2.4.1 Evolución del precio del metro cuadrado de la vivienda, del IPC general y del IPC de la vivienda en España. Desde 1992

2.4.2 Evolución de las viviendas iniciadas y terminadas por tipo. Desde 1992

2.4.3 Evolución de las viviendas hipotecadas y del importe de las hipotecas. Desde 1990

2.5 Protección social

2.5.1 Evolución del gasto total en protección social en la UE. En porcentaje. Desde 1991

2.5.2 Evolución del gasto total en protección social en la UE. En euros por habitante. Desde 1991

2.5.3 Evolución del gasto en prestaciones de protección social por tipos en la UE. Desde 1990

2.5.4 Evolución del número de pensiones en vigor según clase y del número de cotizantes por pensionista. Desde 1990

2.5.5 Evolución del importe medio de las pensiones en vigor según clase. Desde 1990

2.5.6 Evolución de los beneficiarios de pensiones no contributivas de la Seguridad Social según clase. Desde 1992

2.5.7 Evolución del importe medio de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social según clase. Desde 1995

2.5.8 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones familiares por hijo a cargo, del gasto y del importe medio mensual de la prestación según modalidad. Desde 1992

2.5.9 Evolución de las medidas y de las tasas de incidencia de protección a la infancia. Desde 1996

2.5.10 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo por clase de prestación. Desde 1990

2.5.11 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo por sexo y edad. Desde 1994

2.5.12 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo por causa del derecho. Desde 1997

2.5.13 Evolución de los beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo según período del derecho reconocido. Desde 1995

2.5.14 Evolución del importe medio de las prestaciones por desempleo. Desde 1990

2.5.15 Evolución de la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo. Desde 1990

2.6 Derechos y seguridad ciudadana

2.6.1 Evolución de los delitos y faltas conocidos y esclarecidos según tipo. Desde 1999

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. Desde 1997

2.6.3 Evolución de las víctimas de malos tratos en el ámbito familiar según sexo. Desde 1997

2.6.4 Evolución de los detenidos por tráfico de drogas y de los decomisos de algunos tipos de drogas. Desde 1991

2.6.5 Evolución de las manifestaciones y de los participantes. Desde 1994

2.6.6 Evolución de las asociaciones creadas por tipo. Desde 1990

2.6.7 Evolución de los partidos políticos. Desde 1990

2.6.8 Evolución de las solicitudes de asilo y de las resoluciones por tipo. Desde 1990

2.6.9 Evolución de las quejas ante el Defensor del Pueblo. Desde 1990

2.6.10 Evolución de las consultas y reclamaciones atendidas en las asociaciones de consumidores de ámbito nacional. Desde 1990

2.7 Ocio

2.7.1 Evolución de la producción editorial de libros. Desde 1993

2.7.2 Evolución de la producción editorial de libros y folletos por idioma de publicación. Desde 1993

2.7.3 Evolución de la facturación por comercio interior del libro por tamaño de la empresa. Desde 1993

2.7.4 Evolución del hábito de lectura y del perfil del lector y comprador de libros. Desde 2001

2.7.5 Evolución del número de bibliotecas, puntos de servicio y fondos. Desde 1992

2.7.6 Evolución de los espectadores y de la recaudación de cine. Desde 1992

2.7.7 Evolución de la cuota de pantalla del cine español. Desde 1992

2.7.8 Evolución de los indicadores de actividad de las artes escénicas (teatro, lírica y danza) y de la música clásica y popular. Desde 1997

2.7.9 Evolución de los indicadores de actividad de la música grabada. Desde 1991

2.7.10 Evolución de las licencias federadas por tipo de deporte. Desde 1990

2.7.11 Evolución del gasto de los hogares en ocio, espectáculos y cultura. Desde 1998

2.7.12 Indicadores del turismo en España. Desde 1990

2.7.13 Indicadores hoteleros. Desde 1990

2.7.14 Evolución del número de viajeros, de las pernoctaciones y de la estancia media por tipo de alojamiento. Desde 1990

2.7.15 Evolución de las cantidades jugadas. Desde 1990

3. TERRITORIO

3.1 Transporte

3.1.1 Evolución del transporte terrestre de viajeros por modos en la UE. Desde 1990

3.1.2 Evolución del transporte terrestre de viajeros por modos en la UE. En porcentaje. Desde 1990

3.1.3 Evolución del transporte de mercancías por modos en la UE. Desde 1990

3.1.4 Evolución del transporte de mercancías por modos en la UE. En porcentaje. Desde 1990

3.1.5 Evolución del parque automovilístico en la UE. Desde 1990

3.1.6 Evolución del número de accidentes de carretera en la UE. Desde 1990

3.1.7 Evolución del número de víctimas de accidentes de carretera en la UE. Desde 1990

3.1.8 Evolución de los kilómetros de carreteras, de vías férreas y de oleoductos y gasoductos. Desde 1990

3.1.9 Evolución del transporte interior de viajeros por tipo. Desde 1990

3.1.10 Evolución del transporte interior de mercancías por tipo. Desde 1990

3.1.11 Evolución de la explotación de carreteras de la Red de Interés General del Estado. Desde 1991

3.1.12 Indicadores de tráfico. Desde 1990

3.1.13 Evolución de la inversión en infraestructuras, licitación oficial en edificación e ingeniería civil. Desde 1990

3.1.14 Evolución de la probabilidad de que un vehículo tenga un accidente con víctimas según el tipo de carretera en la red a cargo del Estado. Desde 1990

3.2 Comunicaciones

3.2.1 Evolución de las líneas telefónicas en la UE. Desde 1990

3.2.2 Evolución de los abonados a la telefonía móvil en la UE. Desde 1990

3.2.3 Evolución de los ordenadores personales en la UE. Desde 1991

3.2.4 Evolución de los servidores de internet en la UE. Desde 1995

3.2.5 Evolución del acceso y uso de internet. Desde 1996

3.2.6 Evolución del lugar de acceso a internet y de los servicios utilizados. Desde 1996

3.2.7 Evolución de los usuarios de internet según sexo, edad y clase social. Desde 1996

3.2.8 Evolución de la audiencia de los medios de comunicación. Desde 1990

3.3 Recursos hidrológicos

3.3.1 Evolución del agua embalsada y de la capacidad de los embalses por cuencas hidrográficas. Desde 1994

3.3.2 Evolución de la precipitación anual por cuencas hidrográficas. Desde 1991

3.3.3 Evolución de los indicadores de consumo de agua. Desde 1996

3.4 Urbanismo

3.4.1 Evolución de los municipios con planeamiento urbanístico, de la superficie afectada y del suelo urbano. Desde 1992

3.4.2 Evolución de la población afectada por el planeamiento urbanístico. Desde 1992

3.4.3 Evolución de los visados de dirección de obra de los edificios de obra nueva destinados a vivienda por tipo. Desde 1992

3.4.4 Evolución de los viajeros en transportes urbanos por tipo de transporte. Desde 1991

A. INDICADORES AUTONÓMICOS

A.1 Producción y desarrollo

A.1.1 Producción

A.1.1.1 Evolución del PIB a precios corrientes. Desde 1995

A.1.1.2 Evolución del PIB en índices de volumen encadenados. Desde 2000

A.1.1.3 Evolución del PIB por sectores. Desde 2000

A.1.1.4 Evolución del PIB por sectores. En porcentaje. Desde 2000

A.1.1.5 Evolución de la productividad. Desde 2000

A.1.2 Inversión

A.1.2.1 Evolución del número de oficinas bancarias. Desde 1990

A.1.2.2 Evolución de los depósitos del sector privado en el sistema bancario. Desde 1990

A.1.3 Financiación pública

A.1.3.1 Evolución de la deuda de las Administraciones autonómicas. Desde 1995

A.1.4 Precios y consumo

A.1.4.1 Evolución del IPC. Desde 1993

A.1.4.2 Evolución del gasto medio del hogar por persona. Desde 1990

A.1.5 Mercado de trabajo

A.1.5.1 Evolución de la población de 16 y más años. Desde 1990

A.1.5.2 Evolución de la población activa. Desde 1990

A.1.5.3 Evolución de la población ocupada. Desde 1990

A.1.5.4 Evolución de la población parada. Desde 1990

A.1.5.5 Evolución de la tasa de actividad. Desde 1990

A.1.5.6 Evolución de la tasa de ocupación. Desde 1990

A.1.5.7 Evolución de la tasa de paro. Desde 1990

A.1.5.8 Evolución de los ocupados por sectores. Desde 1990

A.1.5.9 Evolución de las tasas representativas de la incidencia del paro en las viviendas familiares con al menos un activo. Desde 1994

A.1.5.10 Evolución de las colocaciones registradas. Desde 1990

A.1.5.11 Evolución de los parados registrados. Desde 1990

A.1.5.12 Evolución del índice de rotación del empleo. Desde 1990

A.1.5.13 Evolución del número de accidentes de trabajo. Desde 1990

A.1.5.14 Evolución de los costes salariales totales en la industria y los servicios. Desde 1996

A.1.6 Empresa

A.1.6.1 Evolución del número de empresas por sectores. Desde 1995

A.1.6.2 Evolución del número de empresas por sectores. En porcentaje. Desde 1995

A.1.6.3 Evolución de la creación, disolución y del saldo de sociedades mercantiles. Desde 1990

A.1.7 Investigación y Desarrollo (I+D)

A.1.7.1 Evolución del gasto en I+D. Desde 1990

A.1.7.2 Evolución del gasto en I+D por sectores. Desde 1990

A.1.7.3 Evolución del gasto en I+D por sectores. En porcentaje. Desde 1990

A.1.7.4 Evolución del personal en I+D. Desde 1990

A.1.7.5 Evolución del personal en I+D por sectores. Desde 1990

A.1.7.6 Evolución del personal en I+D por sectores. En porcentaje. Desde 1990

A.1.8 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

A.1.8.1 Evolución de los residuos sólidos urbanos. Desde 1991

A.1.8.2 Evolución de la distribución del tratamiento de los residuos sólidos urbanos. Desde 1991

A.1.8.3 Evolución de la distribución del tratamiento de los residuos sólidos urbanos. En porcentaje. Desde 1991

A.1.8.4 Evolución del reciclado de vidrio. Desde 1995

A.1.8.5 Evolución del número de contenedores de vidrio. Desde 1995

A.1.8.6 Evolución del reciclado de papel. Desde 1996

A.2 Educación e integración social

A.2.1 Procesos demográficos

A.2.1.1 Evolución de la población. Desde 1990

A.2.1.2 Evolución de los nacimientos y de la tasa de natalidad. Desde 1990

A.2.1.3 Evolución de las defunciones y de la tasa de mortalidad. Desde 1990

A.2.1.4 Evolución de las defunciones de menores de un año y de la tasa de mortalidad infantil. Desde 1990

A.2.1.5 Evolución del número de matrimonios y de la tasa de nupcialidad. Desde 1990

A.2.1.6 Evolución de los divorcios. Desde 1990

A.2.1.7 Evolución de la población por grupos de edad. Desde 1990

A.2.1.8 Evolución del índice de envejecimiento. Desde 1990

A.2.1.9 Evolución del índice de dependencia. Desde 1990

A.2.1.10 Evolución de la densidad de población. Desde 1990

A.2.1.11 Evolución de la población que reside en las capitales de provincia. Desde 1990

A.2.1.12 Evolución de los municipios por tamaño del municipio. Desde 1991

A.2.1.13 Evolución de la distribución de los municipios por tamaño. Desde 1991

A.2.1.14 Evolución de la población por tamaño del municipio. Desde 1991

A.2.1.15 Evolución de la población por tamaño del municipio. En porcentaje. Desde 1991

A.2.1.16 Evolución de los extranjeros con residencia legal en España. Desde 1990

A.2.2 Procesos formativos

A.2.2.1 Evolución del alumnado matriculado en enseñanzas no universitarias. Desde el curso 1990/91

A.2.2.2 Evolución del número de alumnos matriculados en Bachillerato. Desde el curso 1990/91

A.2.2.3 Evolución del número de alumnos matriculados en Formación Profesional. Desde el curso 1990/91

A.2.2.4 Evolución del número de alumnos matriculados en enseñanza universitaria. Desde el curso 1990/91

A.2.2.5 Evolución del número de becas por tipo de enseñanza. Desde el curso 1999/00

A.2.2.6 Evolución del número de becarios por tipo de enseñanza. Desde el curso 1996/97

A.2.2.7 Evolución del porcentaje de becarios sobre los alumnos matriculados por tipo de enseñanza. Desde el curso 1996/97

A.2.2.8 Evolución del importe de las becas por tipo de enseñanza. Desde el curso 1996/97

A.2.3 Salud

A.2.3.1 Evolución del número de médicos colegiados. Desde 1990

A.2.3.2 Evolución del número de ayudantes técnicos sanitarios y diplomados universitarios en enfermería colegiados. Desde 1990

A.2.3.3 Evolución del número de odontólogos y estomatólogos colegiados. Desde 1990

A.2.3.4 Evolución del número de farmacéuticos colegiados. Desde 1990

A.2.3.5 Evolución del número de veterinarios colegiados. Desde 1990

A.2.3.6 Evolución del número de camas hospitalarias en funcionamiento. Desde 1990

A.2.3.7 Evolución del número de equipos de alta tecnología por tipo. Desde 1995

A.2.3.8 Evolución del número de equipos de alta tecnología por tipo. Tasa por millón de habitantes. Desde 1995

A.2.3.9 Evolución de la estancia media en hospitales. Desde 1990

A.2.3.10 Evolución del índice de rotación de los hospitales. Desde 1990

A.2.3.11 Evolución del porcentaje de ocupación de los hospitales. Desde 1990

A.2.3.12 Evolución de los índices de las técnicas de diagnóstico. Desde 1995

A.2.3.13 Evolución del número de estancias causadas en los hospitales. Desde 1990

A.2.3.14 Evolución de las oficinas de farmacia. Desde 2001

A.2.3.15 Evolución del consumo farmacéutico. Desde 2001

A.2.3.16 Evolución de las defunciones según la causa de la muerte. Desde 1990

A.2.3.17 Evolución de las defunciones según la causa de la muerte. Tasa por 100.000 habitantes. Desde 1990

A.2.4 Vivienda

A.2.4.1 Evolución del precio medio de la vivienda nueva en las capitales de provincia. Desde 1990

A.2.4.2 Evolución de las viviendas iniciadas por tipo. Desde 1990

A.2.4.3 Evolución de las viviendas terminadas por tipo. Desde 1990

A.2.4.4 Evolución de las viviendas hipotecadas. Desde 1992

A.2.4.5 Evolución del importe de las hipotecas de las viviendas. Desde 1992

A.2.4.6 Evolución del importe medio de las hipotecas de las viviendas. Desde 1992

A.2.4.7 Evolución de la superficie de las viviendas rehabilitadas y construidas. Desde 1997

A.2.5 Protección social

A.2.5.1 Evolución del número de pensionistas. Desde 1990

A.2.5.2 Evolución del importe medio mensual de las pensiones. Desde 1990

A.2.5.3 Evolución de los beneficiarios de las pensiones no contributivas. Desde 1992

A.2.5.4 Evolución de los beneficiarios de las pensiones asistenciales. Desde 1990

A.2.5.5 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones sociales y económicas de la LISMI. Desde 1990

A.2.5.6 Evolución del importe medio de las pensiones no contributivas. Desde 1995

A.2.5.7 Evolución del importe medio de las prestaciones sociales y económicas de la LISMI. Desde 1994

A.2.5.8 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones familiares por hijo a cargo. Desde 1992

A.2.5.9 Evolución del importe total de las prestaciones familiares por hijo a cargo. Desde 1992

A.2.5.10 Evolución de las medidas de protección a la infancia por tipo. Desde 1996

A.2.5.11 Evolución de la tasa de incidencia de las medidas de protección a la infancia por tipo. Desde 1996

A.2.5.12 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo. Desde 1990

A.2.5.13 Evolución de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo. Tasa por 1.000 habitantes. Desde 1990

A.2.5.14 Evolución de la tasa bruta y de la tasa neta de cobertura de los beneficiarios de prestaciones por desempleo. Desde 1990

A.2.6 Derechos y seguridad ciudadana

A.2.6.1 Evolución de los delitos conocidos. Desde 1994

A.2.6.2 Evolución del número de personas detenidas. Desde 1994

A.2.6.3 Evolución del número de víctimas de la violencia doméstica. Desde 1997

A.2.6.4 Evolución del número de asociaciones. Desde 1990

A.2.6.5 Evolución de las quejas realizadas al Defensor del Pueblo. Desde 1990

A.2.7 Ocio

A.2.7.1 Evolución del número de bibliotecas. Desde 1990

A.2.7.2 Evolución de los puntos de servicio de las bibliotecas. Desde 1990

A.2.7.3 Evolución de los fondos de libros existentes en las bibliotecas. Desde 1992

A.2.7.4 Evolución de las salas de cine. Desde 1990

A.2.7.5 Evolución de los espectadores de cine. Desde 1990

A.2.7.6 Evolución de los viajeros españoles. Desde 1990

A.2.7.7 Evolución de las pernoctaciones de los viajeros españoles en establecimientos turísticos. Desde 1990

A.2.7.8 Evolución del número medio de pernoctaciones por viajero español. Desde 1990

A.2.7.9 Evolución de las cantidades jugadas. Desde 1994

A.3 Territorio

A.3.1 Evolución de la licitación oficial en construcción. Desde 1990

A.3.2 Evolución de los kilómetros de autopistas y autovías y del total de la red de carreteras. Desde 1990

A.3.3 Evolución del número de vehículos. Desde 1992

A.3.4 Evolución de las líneas telefónicas en servicio. Desde 1990

Las formas tradicionales de hacer política han entrado en crisis. Vivimos una época de desafección o desconfianza democrática. Ha pasado la época en la que los poderes públicos podían reclamar el monopolio en la fijación de los intereses generales y el protagonismo absoluto en las vías de respuesta. Seguimos confiando en la política; defendemos una visión de la democracia más participativa.

¿Se ha incrementado o disminuido la preferencia de los españoles por el Estado de las Autonomías? ¿Creen que ha resultado eficaz? ¿Piensan que ha servido para reducir los desequilibrios regionales y mejorar la convivencia entre los españoles? A preguntas como éstas intentamos responder al analizar la evolución de las opiniones de los españoles respecto al Estado de las Autonomías.

Ante la creciente complejidad de nuestras sociedades, sometidas al cambio y la incertidumbre, las necesidades de formación se multiplican. La salida de la crisis va a exigir resituar a muchos trabajadores que accedieron a la cualificación a través del trabajo en sectores con escasa o nula capacidad de generación de empleo. La Formación Profesional debe responder a estas nuevas necesidades.

El sistema sanitario español es uno de los más valorados a nivel mundial. Los profesionales sanitarios son su gran activo. Pero son también los que plantean grandes dudas e incertidumbres acerca de su sostenibilidad. Es necesario abordar una política de recursos humanos pragmática y sólida, que ayude a consolidar y cimentar nuestro Sistema Nacional de Salud.

El consenso sobre la necesidad de un cambio en nuestro modelo energético suele acompañarse de un acuerdo mayoritario sobre el papel fundamental que deben desempeñar en el futuro las renovables. Tienen muchas ventajas y algunas desventajas. Pero la clave no es renovables sí, renovables no, o todo renovables o nada renovables. La cuestión es hasta dónde y con qué tecnologías.

El ritmo de envejecimiento de la población española se ha moderado respecto a proyecciones pasadas, pero la jubilación de un número cada vez más elevado de personas es un hecho incontestable. Aunque las últimas proyecciones han retrasado algo la aparición del déficit del sistema, es imprescindible acometer medidas de reforma con el fin de evitar una crisis financiera del sistema en un futuro no tan lejano.

Hay problemas específicos vinculados a los adolescentes actuales que cursan la Educación Secundaria Obligatoria. A estas dificultades no son ajenas ni la sociedad ni la familia. La ESO es una etapa sobre la que existe un malestar general entre los docentes y los expertos en educación. Necesita claramente una reformulación pedagógica y de consenso para responder a los retos a los que se enfrenta.

9 788489 019379