

11

INFORME
ESPAÑA
2 0 0 4

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



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

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

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

PARTE SEGUNDA: LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 2004

DIEZ AÑOS DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA	3
<i>Las estadísticas, sistema nervioso de la sociedad</i>	8
I. Exclusión social	11
1. El giro de la exclusión	12
2. Nuestras claves de interpretación	15
2.1 Tesis civilista	15
2.2 Tesis del sujeto	16
2.3 Tesis del actor	18
2.4 Articulación de ámbitos y territorios	19
2.5 Tesis de la diversidad	21
2.6 Tesis de lo cotidiano	22
2.7 Principio de “partenariado”	23
3. Exclusión social y servicios sociales	25
3.1 Los colectivos sociales frente a la exclusión	27
3.2 La cuestión de fondo	33
3.3 Aspectos críticos de la gestión	36
4. Interpelaciones a nuestro marco interpretativo	39
4.1 De lo cultural	40
4.2 Del análisis cualitativo	41
4.3 De la alteridad	42
4.4 Del modelo de cambio	44
4.5 Del sujeto histórico	48
4.6 De la movilidad social	48
4.7 Del contexto internacional	48
II. Empleo y desarrollo humano	50
1. Crecimiento económico y desarrollo humano	51
1.1 Mejora de la calidad de vida: del crecimiento económico al desarrollo humano	53
1.2 Crecimiento económico sostenible: del desarrollo humano al crecimiento económico	54
1.3 Papel crítico del empleo	55
2. El empleo en la última década	56
2.1 La prioridad política y social	57
2.2 Dinámica transformadora de la incorporación de la mujer al empleo	64
2.3 Mejora el nivel educativo	71
2.4 La formación, eje central de las políticas activas de empleo	74
2.5 Hacia una mayor flexibilización del mercado de trabajo	80
3. Retos para la nueva década	81
3.1 Plena incorporación de la mujer al empleo	82
3.2 Mejorar la formación de los trabajadores	83
3.3 Extender las oportunidades de empleo a los grupos con mayores dificultades	84

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

Parte Segunda

LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 2004

DIEZ AÑOS DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

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

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

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

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

De la competitividad social a la integración

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

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

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

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

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

Evolucionan las preocupaciones: del paro al empleo

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

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

Servicios de bienestar y desarrollo social

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

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

El reto de integración territorial y de participación ciudadana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las estadísticas, sistema nervioso de la sociedad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. EXCLUSIÓN SOCIAL

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

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

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

En resumen, nos encontramos con una convergencia más expresa de los contenidos económicos con las cuestiones de desarrollo que son la base de la inclusión, con una tesis central: una sociedad más cohesionada es económicamente más potente tanto desde el criterio del crecimiento como de la productividad, la confianza y la sostenibilidad. También la sección dedicada a bienestar social, a partir del *Informe España 1998*, introdujo en su título la expresión “cohesión social” y desde el siguiente Informe “integración social”, haciendo más explícita la presencia analítica de la cuestión central¹. El Informe de la Fundación Encuentro sobre la realidad social de España nunca se ha convertido en un informe sobre temas de integración social, pero sí es un estudio donde la integración social ha sido un criterio permanente.

1. El giro de la exclusión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En lo que sí hay acuerdo es en la insuficiencia de las viejas teorías de clase y de pobreza², por su excesivo economicismo; y un signo de confianza para seguir en la dirección apuntada por la pista de la exclusión es que viene guiada sobre todo por la proximidad a la fenomenología del sujeto que sufre socialmente, no por una brújula doctrinal. Lamentablemente, el giro teórico y normativo que ha implicado el paso de la red conceptual de pobreza a la de exclusión no se ha dado en el campo del Estado de Bienestar que, especialmente en nuestro país, continúa anclado en viejas políticas antipobreza más o menos parcialmente reformadas. Sigue predominando una visión economicista y cuantitativa del sufrimiento social y, por tanto, las políticas públicas siguen presas de un enfoque centrado en los medios más que en los métodos; lo que podríamos denominar “recursismo”. La misma concepción del trabajador social que opera socialmente como mediador y gestor de recursos es deudora de esa visión economicista. Esa idea refuerza una dinámica de donación de lo que se puede tener entre el que tiene y el que no: es decir, una dinámica estratificada, jerárquica y paternalista del proceso de liberación de la exclusión. El avance en la clarificación conceptual y articulación teórica del fenómeno de la exclusión social es visto como una misión urgente en el *Informe España 2001* (p. 62), como condición necesaria para construir indicadores que permitan conocer su extensión y evolución y para el diseño de políticas de inclusión.

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

² “La emergencia del concepto se debería a la incapacidad de los estudios tradicionales sobre la pobreza para dar cuenta de los múltiples y diversos problemas que sufren los grupos desfavorecidos en la actualidad” (*Informe España 2001*, p. 57).

2. Nuestras claves de interpretación

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

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

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

2.1 Tesis civilista

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

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

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

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

2.2 Tesis del sujeto

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Tesis del actor

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

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

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

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

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

2.4 Articulación de ámbitos y territorios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5 Tesis de la diversidad

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

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

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

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

2.6 *Tesis de lo cotidiano*

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

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

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

2.7 Principio de “partenariado”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Exclusión social y servicios sociales

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

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

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

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

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

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

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

A continuación vamos a señalar cuáles creemos que son los puntos críticos del tratamiento que se hace de la exclusión y de los servicios sociales en España. Si se parte de que los resortes clave de lucha contra la exclusión deben ubicarse en la esfera pública, las políticas de servicios sociales adquieren un papel central, ya que tienen por finalidad la promoción del bienestar social. Además, estas políticas ocupan un lugar relevante entre los ámbitos del bienestar social que han experimentado importantes cambios, tanto en relación con las necesidades que enfrentan como consecuencia de la sociedad postindustrial como en sus modelos de organización. La exposición que se hace a continuación sobre el contenido de la agenda en lo que afecta a exclusión y servicios sociales sigue así una doble perspectiva: sustantiva y operativa³.

3.1 *Los colectivos sociales frente a la exclusión*

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

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

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

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

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

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

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

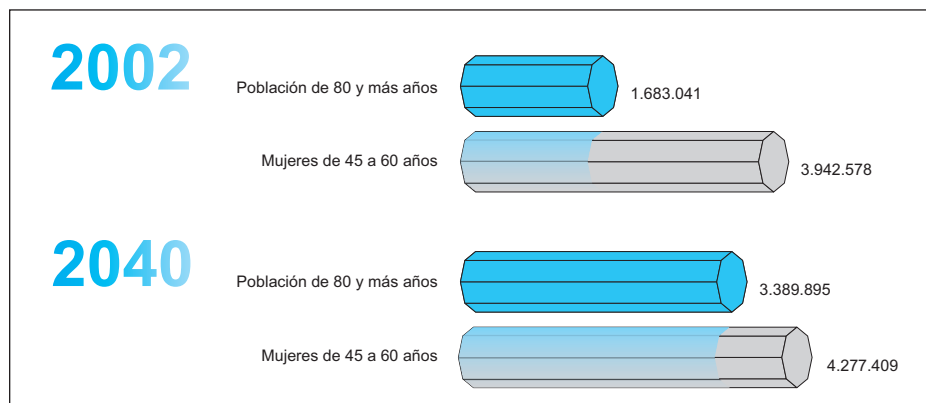
como cooperativas de convivencia entre ancianos y otros tipos de centros que no sean internamientos.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 *La cuestión de fondo*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Aspectos críticos de la gestión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Interpelaciones a nuestro marco interpretativo

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

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

4.1 De lo cultural

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

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

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

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

4.2 *Del análisis cualitativo*

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

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

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

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

4.3 De la alteridad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4 Del modelo de cambio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.5 Del sujeto histórico

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

4.6 De la movilidad social

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

4.7 Del contexto internacional

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

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

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

II. EMPLEO Y DESARROLLO HUMANO

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

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

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

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

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

1. Crecimiento económico y desarrollo humano

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

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

Desde hace más de una década, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) viene difundiendo este concepto y realizando esfuerzos para obtener aproximaciones cuantitativas al mismo⁵ que per-

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

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

Si se aumentan las opciones de la población, mejoran en gran medida sus capacidades, lo que puede hacer o ser en la vida. Y esa mejora parece apoyarse en tres pilares principales: la posibilidad de una vida larga y saludable, el acceso al conocimiento y el acceso a los recursos materiales necesarios para llevar una vida digna. El Índice de Desarrollo Humano⁶ (IDH) que elabora el PNUD es precisamente un acercamiento al progreso general de un país en estas tres dimensiones.

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

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

Los análisis empíricos constatan también que la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano es positiva y de doble sentido⁷ y que se sustenta en un complejo entramado de vínculos que determinan que un cambio en uno de los dos ámbitos acabe, bajo ciertas condiciones, materializándose en una transformación de igual signo en el otro. De hecho, se señala la existencia de círculos virtuosos, de mejoras sucesivas en los dos procesos, y viciosos, de detrimentos también sucesivos en uno y otro. Estos resultados tienen una implicación política de suma importancia: de-

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

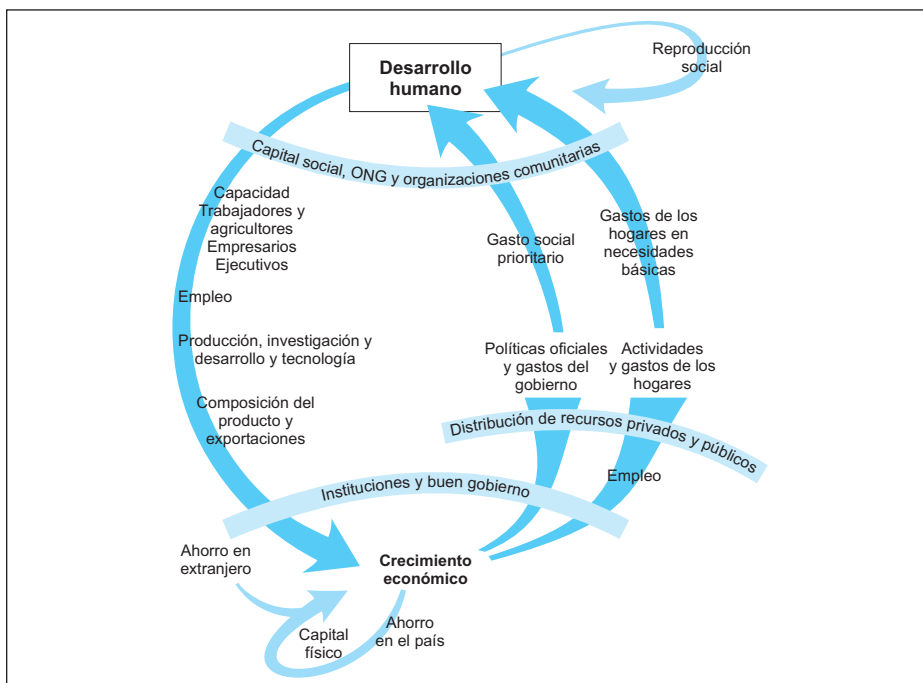
⁷ Ramírez, A., Ranis, G. y Stewart, F., "Economic Growth and Human Development", *World Development*, vol. 28, n. 2, 2000, p. 197-219.

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

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

A nivel teórico, hay dos vías principales que permiten que el crecimiento económico se traduzca en una mejora en el desarrollo humano⁸ (cuadro 1): la actividad y los recursos de los hogares y sus decisiones de gasto en los distintos ámbitos del desarrollo humano (salud, educación, acceso a la información...); y la actividad del sector público y sus decisiones de gasto, especialmente en políticas sociales⁹ (educación, sanidad, servi-

Cuadro 1 – Relación entre crecimiento económico y desarrollo humano



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

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

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

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

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

1.2 Crecimiento económico sostenible: del desarrollo humano al crecimiento económico

La contribución principal del desarrollo humano al crecimiento económico se canaliza a través del capital humano¹⁰. El desarrollo humano determina la mejora en las capacidades de los trabajadores (asalariados y empresarios), que las aportan directamente al sistema productivo a través del empleo.

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

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

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

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

1.3 Papel crítico del empleo

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

La importancia que el empleo tiene en la posibilidad de llevar una vida digna en nuestro país queda reflejada en un reciente indicador de pobreza económica¹¹: el 18% de la población española se encontraba por debajo del umbral de riesgo de pobreza¹² en 1999¹³. Este porcentaje desciende al 7,5% en la categoría de asalariados y aumenta hasta el 44,3% en

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

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

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

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

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

2. El empleo en la última década

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 La prioridad política y social

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

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

El problema del desempleo ha afectado a toda Europa, aunque nuestro país haya sufrido la situación más extrema. A lo largo de toda la década, los analistas han llamado la atención sobre los pobres resultados que ofrecía el mercado de trabajo en la UE en las últimas décadas y el contraste con los de las dos áreas económicas de referencia, Estados Unidos y Japón¹⁴.

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

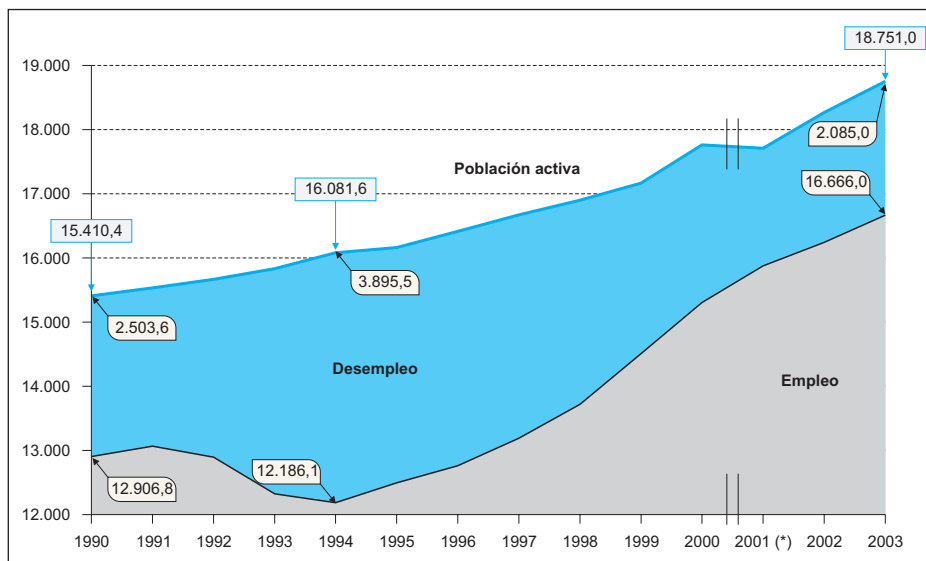
¹⁴ Véase, por ejemplo, OCDE, *Perspectivas del empleo 1990*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990; o Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe sobre la tasa de empleo en 1998: Evolución del empleo en los Estados miembros*, [COM (98) 572 f], 1998.

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

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

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

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



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

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

Pero no sólo se han modificado las grandes cifras del mercado de trabajo. En esta década ha experimentado también importantes cambios la política de empleo. Los factores que han impulsado esta dinámica han sido múltiples, pero entre ellos cabe destacar la mencionada Estrategia Europea para el Empleo¹⁵. Su aplicación, que se ha concretado en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE), ha tenido –a nuestro juicio– efectos positivos, de una clara importancia cualitativa. En primer lugar, ha proporcionado un marco global e integrador de las distintas actuaciones que se venían desarrollando (medidas de orientación, formación y de fomento del empleo) en un momento, además, en el que la política activa de empleo estaba inmersa en un proceso de traspaso de competencias a las comunidades autónomas. En este sentido, los PNAE han facilitado la obtención de un diagnóstico global y una panorámica común de las actuaciones. En segundo lugar, ha impulsado el protagonismo de las políticas activas de empleo, de aquellas medidas dirigidas a la inserción de los trabajadores en el mercado de trabajo. Por último, ha contribuido a que la política de empleo ganase en complejidad, tanto por su diversificación¹⁶ como por la mayor particularización de las medidas a las necesidades específicas de los colectivos con más dificultades de acceso al empleo (jóvenes, parados de larga duración, mujeres de baja y media cualificación, etc.).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El crecimiento paulatino del desempleo a lo largo de toda la década hizo posible que la sociedad española se acostumbrara supuestamente a él. En 1994, cuando el paro afectaba a uno de cada cuatro activos, una pregunta rondaba en los círculos de los analistas internacionales: ¿cómo es posible que el alto nivel de desempleo se viva con aparente normalidad en España? Este tema fue también motivo de reflexión en el Informe *España 1995*. En él señalábamos que nuestra sociedad se había acostumbrado al paro y que a ello habían contribuido tres factores: el papel desempeñado por la familia, la cobertura de la protección por desempleo y la existencia de un cierto volumen de empleo no declarado que rebajaría las cifras reales de desempleo (p. 101-105). De ellos, el primero parece haber sido el más importante. El análisis de las cifras por hogares ponía de manifiesto que una parte muy importante de desempleados, especialmente hijos, se ubicaba en hogares en los que algún miembro estaba ocupado. El número de hogares con todos sus componentes inactivos o desempleados¹⁷ era relativamente reducido. La familia amortiguó en gran medida los efectos monetarios del desempleo, sobre todo del juvenil.

Las importantes diferencias que presentan las dos principales variables que se utilizan para medir el paro en España, “paro registrado” del Inem y “paro encuestado” de la EPA, y el uso interesado de dichas diferencias por distintos grupos sociales y políticos han hecho de la fiabilidad de las cifras un tema recurrente a lo largo de los últimos diez años. A este aspecto se refirió también el capítulo antes señalado, calificando el debate de estéril (p. 90-96). Posteriormente, un grupo de expertos ha demostrado que las diferencias son sólo “aparentes”, porque los conceptos no son estrictamente comparables, ya que miden realidades con límites diferentes y cuando se homogeneizan no ofrecen resultados tan dispares. En relación con los aspectos metodológicos de la medición del desempleo, hay un cambio reciente que en nuestra opinión merece también un breve comentario: el cambio en la definición de parado¹⁸ que se produce en la EPA en el primer trimestre del año 2001. La definición actual es más restrictiva y su aplicación provocó una reducción automática de más de 483.000 personas

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

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

en situación de desempleo y una caída en la tasa de paro de 2,4 puntos porcentuales¹⁹.

¿Qué entendemos los españoles por un buen trabajo? En el capítulo “Nuevo empleo y desarrollo humano”, del *Informe España 1996*, presentábamos los resultados de dos encuestas de valores²⁰ que ponían de manifiesto las actitudes más relevantes respecto al trabajo. La situación diferencial del mercado de trabajo español parecía reflejarse también en los resultados. Preguntados por las características más importantes de un trabajo, los españoles hacían más énfasis en las condiciones materiales. En concreto, se valoraba especialmente el sueldo y el bajo riesgo de paro. A continuación aparecían aquellas características del trabajo que permitían desarrollar las propias capacidades. Resulta llamativa la menor importancia relativa que se otorgaba a las condiciones relacionadas con el desarrollo de la personalidad. La asunción de responsabilidades y el ejercicio de la propia iniciativa despertaban también menor interés que en otros países de nuestro entorno. A pesar de estas particularidades, los cambios apreciados en la última década apuntan, también en nuestro país, a una búsqueda de mayor realización de la persona en el trabajo, a una relación más estrecha entre vocación y trabajo.

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

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

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

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

²⁰ Encuestas de 1981 y 1990 realizadas para la European Values Survey.

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

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

Otro aspecto especialmente interesante es conocer en qué medida este intenso proceso de creación de empleo ha contribuido a acercar la realidad socioeconómica de las comunidades autónomas españolas. Los resultados indican que el efecto sobre la convergencia regional ha sido muy limitado. De hecho, en el período 1995-2001 las disparidades aumentaron en la tasa de desempleo y permanecieron estables en la tasa de empleo. Éste es, quizás, uno de los aspectos más débiles del proceso de crecimiento de esta etapa; aspecto, por otra parte, importante ya que las diferencias entre las comunidades españolas, en lo que a mercado de trabajo se refiere, son de las más altas de Europa²¹ y afectan negativamente a la cohesión regional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

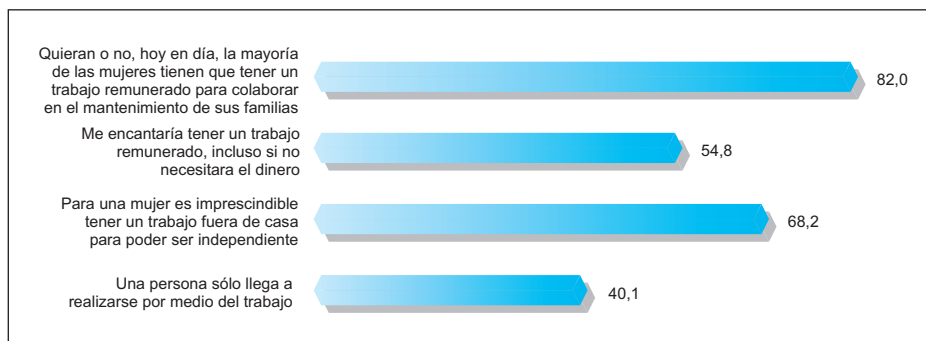
Las variables objetivas descubren algunos elementos de interés. En primer lugar, se aprecia una ruptura generacional. Mientras que la trayectoria vital de un hombre joven presenta una gran continuidad con la de su

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Mejora el nivel educativo

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

Si atendemos al indicador de la población de 25 a 64 años que ha terminado estudios secundarios superiores (tabla 5), cabe señalar que la UE presenta un resultado muy positivo en la convergencia en educación, seguramente el elemento fundamental en el proceso de convergencia real. El porcentaje de población que ha completado ese nivel de estudios ha pasado del 55,4% al 63,9% en tan sólo seis años, de 1995 a 2001. Además, este aumento ha estado acompañado de una aproximación notable²² entre los valores de los Estados miembros. En este marco se sitúa la evolución positiva del nivel educativo de la población española registrada en el período –del 29,5% al 40% de la población con estudios secundarios superiores–. Sin duda, el avance es importante, pero nos sitúa aún en el 63%

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

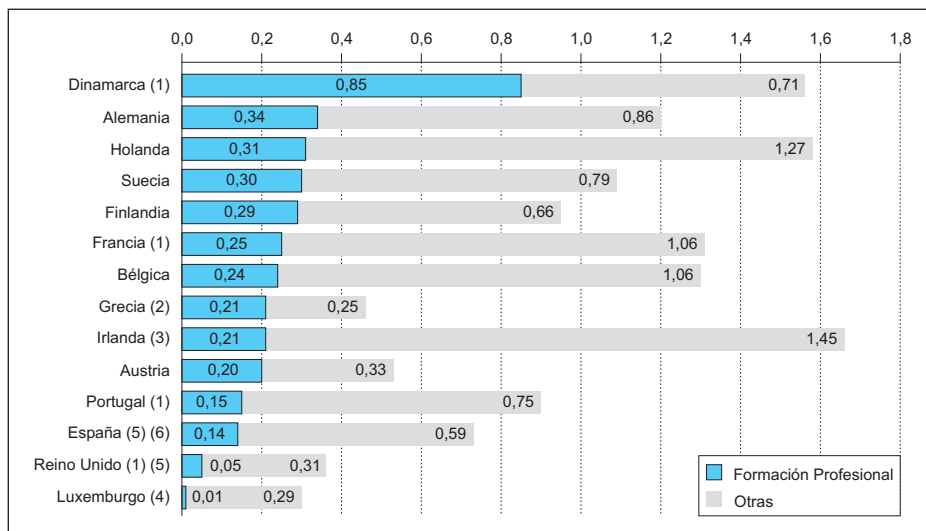
0,09% al 0,01% del PIB, debido sobre todo a la disminución del número de desempleados, la FPC pasa del 0,03% al 0,1% del PIB.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La progresiva toma de conciencia de la Administración y de los agentes sociales ha ido perfilando el subsistema de FPC en nuestro país (*Informe España 1998*, p. 356-371). Se reconoció la responsabilidad de los agentes sociales mediante la transferencia a ambos (organizaciones sindicales y patronales) de la gestión e impartición de dicha formación, así como de las principales labores de seguimiento y control. Desde 1993 las políticas y recursos públicos dedicados a la formación continua se canalizan a través de la Fundación para la Formación Continua (FORCEM). A partir de ese momento, el incremento en el número de planes de formación y de participantes y en los recursos ha sido muy importante. Baste señalar que los fondos se multiplicaron por más de seis en tan sólo cuatro años²³. Este importante aumento en los indicadores cuantitativos ha contribuido a mejorar la situación de la FPC. En los primeros años de la década de los noventa, esta formación se caracterizaba, en el contexto europeo, por su escaso desarrollo (menor porcentaje de empresas y de trabajadores en acciones formativas y menor gasto relativo en este concepto). Sin embargo, los buenos resultados en cuanto a participantes y recursos deben complementarse con evaluaciones completas y sistemáticas que consideren aspectos relacionados con la calidad, la eficiencia y la eficacia de las acciones formativas, así como con un mayor seguimiento y control.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5 *Hacia una mayor flexibilización del mercado de trabajo*

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Retos para la nueva década

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

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

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

3.1 Plena incorporación de la mujer al empleo

Si bien la inserción laboral de la mujer ha sido una de las características más notables de la década pasada, a lo largo de esta mirada retrospectiva se muestra también que el camino por recorrer en este proceso, tanto si se valora en función de la posición relativa frente a los varones como frente a la UE²⁴, es aún largo. Por otra parte, los cambios que han motivado este proceso –a los que se ha hecho también amplia referencia– tienen carácter estructural y previsiblemente continuarán actuando como factores impulsores de la participación femenina en el mercado de trabajo.

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

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

²⁴ Véase tabla 3.

3.2 Mejorar la formación de los trabajadores

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. SANIDAD, PENSIONES Y EDUCACIÓN

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

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

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

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

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

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

1.1 Carencias financieras

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Organización del sistema

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Problemas de gestión

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4 Calidad asistencial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Defensor del Pueblo, *Informe sobre las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud*, en www.defensordepueblo.es.

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

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

1.5 Déficit de coordinación interterritorial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.6 Nuevas perspectivas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 Diferencias autonómicas en las pensiones contributivas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Balance y perspectivas de futuro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1 *Un período de reformas*

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

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

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

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

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

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

Gasto público y educación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 *Descentralización*

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

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

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

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

Disparidades en las tasas de escolaridad

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

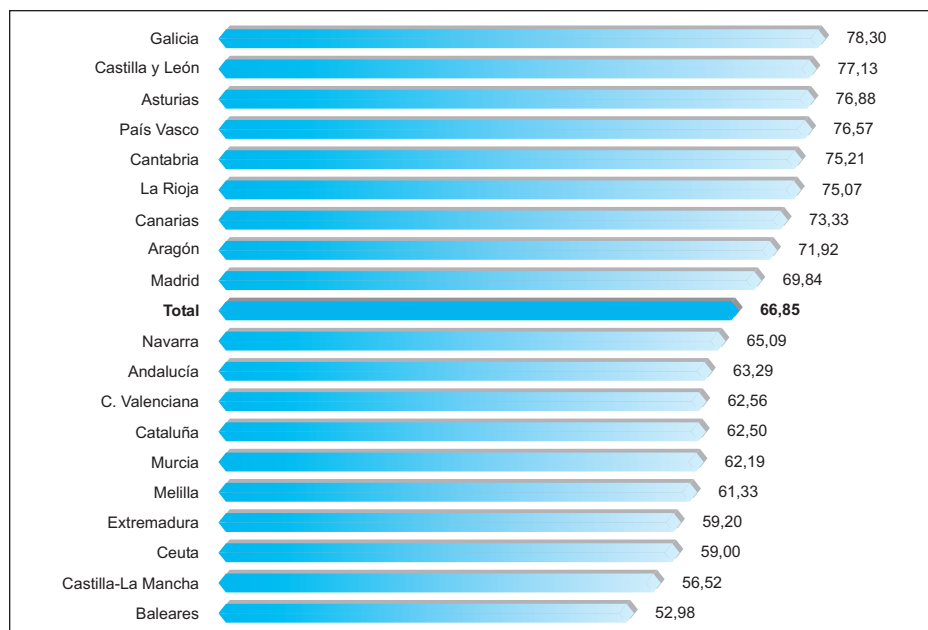
La experiencia de las siete comunidades que accedieron a la competencia en la década de los años ochenta confirma el importante esfuerzo realizado “por mejorar la educación, aunque la disparidad de políticas públicas aplicadas haya podido dar lugar a diferencias significativas, tanto en oportunidades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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

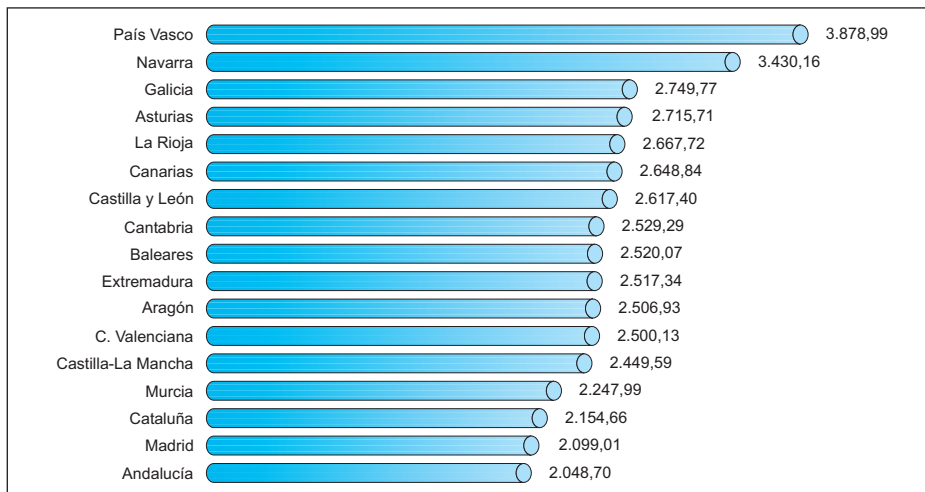
	De 0 a 2 años			De 3 a 5 años		
	Tasa bruta de escolaridad	% alumnos centros públicos	% alumnos centros privados	Tasa bruta de escolaridad	% alumnos centros públicos	% alumnos centros privados
Andalucía	1,19	8,26	91,74	91,11	79,21	20,79
Aragón	3,60	0,00	100,00	99,87	66,42	33,58
Asturias	2,04	0,00	100,00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

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

Disparidades en gasto público

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

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



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

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

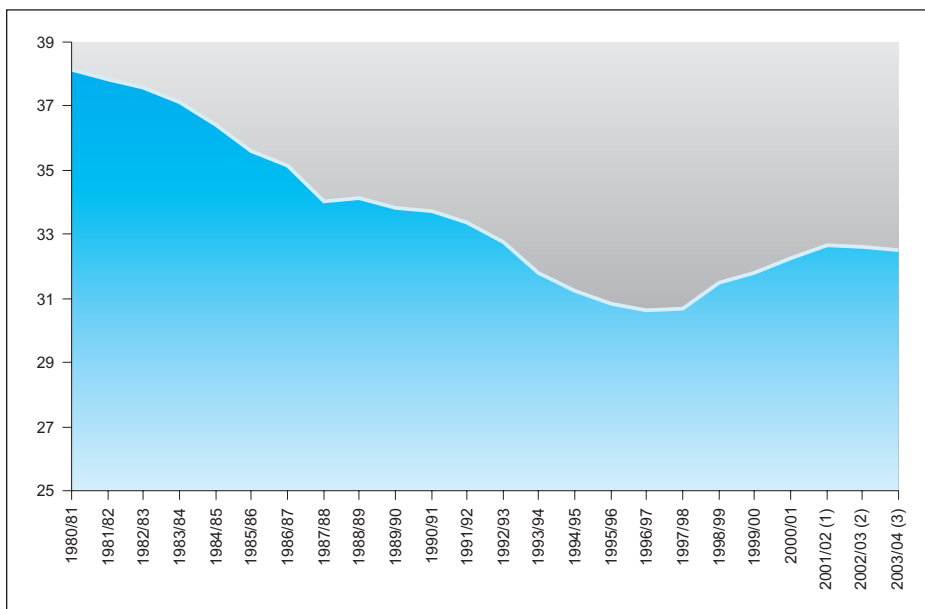
que la educación privada no concertada tiene una presencia significativa en ambas comunidades autónomas.

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

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

A la hora de caracterizar o describir el marco de la educación en España, desgraciadamente es obligado citar la polémica que de modo recurrente tiñe la relación entre la enseñanza pública y la enseñanza privada-concertada. Este tema aparece prácticamente en todos los capítulos, pero se analiza con detenimiento en el *Informe España 2001* (“Educación en España: debate social y retos para el siglo XXI”). Los puntos más conflictivos entre ambas redes en el momento actual son la financiación, la aplicación práctica de los criterios para la admisión de alumnos y la presencia asimétrica en ambas redes de alumnos “con problemas” (inmigración, integración, necesidades educativas especiales, etc.).

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



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

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

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

La distribución territorial de los centros públicos y de los privados no es uniforme; aparece claramente condicionada por el tamaño del municipio. Sólo un 2% de los centros privados se hallan en municipios de menos de 2.000 habitantes, frente al 21,9% de los centros públicos. En el extremo opuesto, el 54% de los centros privados se concentra en las ciudades de más de 100.000 habitantes, porcentaje que no llega al 25% en el caso de los públicos. A la hora de valorar estos datos, hay que tener en cuenta que los municipios de menos de 10.000 habitantes son 7.469 y que sólo 55 sobrepasan los 100.000 habitantes. El alto porcentaje de centros públicos en

zonas rurales es el resultado, por tanto, de la obligación que tiene el Estado de proveer de educación a todos los niños con independencia del lugar donde vivan. Por su parte, el hecho de que en su origen tuvieran que mantenerse con las aportaciones de los alumnos explica que muchos de los centros de iniciativa social surgieran en zonas urbanas.

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

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

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

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

Como afirmábamos en el *Informe España 2001*: “Más allá de algunas posiciones extremistas, se comparte la opinión de que escuela pública y escuela privada concertada constituyen un servicio público, dirigido al bien común de la sociedad y realizado por una doble vía. Se trata de dos modelos de organizar el servicio público que están llamados a colaborar desde la equidad y no a competir. Las tensiones persistentes entre ambos modelos se deben en gran parte a la desinformación y no pocas veces a los prejuicios históricos e ideológicos” (p. 136).

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

3.4 Profesores insatisfechos, padres ausentes

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

- ▶ El cuestionamiento continuo de su profesión y la necesidad de adaptación a las reformas educativas.

- ▶ La falta de consideración social. Una encuesta de la Fundación Hogar del Empleado-IDEA en la Comunidad de Madrid²⁵ pone de relieve que sólo una tercera parte de los padres y madres encuestados (34,5%) está bastante o muy de acuerdo con que la sociedad valora suficientemente el

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

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

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

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

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

- ▶ Problemas disciplinares en el aula. Según la citada encuesta de la Fundación Hogar del Empleado-IDEA, el 57,5% de los alumnos afirma conocer a chicos de su edad que llegan a agredirse físicamente, el 60,5% manifiesta saber que hay compañeros que no se atreven a decir que otros les están molestando y el 55,8% opina que deberían tomarse medidas más duras en relación con el comportamiento de determinados alumnos.

- ▶ Acumulación de roles (enseñante, educador, padre, psicólogo, autoridad disciplinar, persona cercana), lo que genera inevitablemente estrés.

Por lo que se refiere a los padres, muestran una gran preocupación por todo lo que afecta a la formación académica de sus hijos, siempre dentro de las expectativas que se crean sobre el futuro de éstos y las formas de afrontarlo. Esta gran preocupación de los padres por los estudios de sus hijos coincide con una evidente falta de compromiso con la escuela. La participación de los padres en el centro escolar, ya sea en algún tipo de actividades o en la pertenencia a las asociaciones de padres, es escasa. Según un informe del INCE²⁶, en torno a la mitad de los padres de alumnos consideraba nada o muy poco valiosa su participación en el centro donde estudiaban sus hijos. En 1995, los directores de los centros escolares de Educación Primaria opinaban que dos de cada diez padres de alumnos participaban en actividades complementarias (excursiones, fiestas, actividades deportivas, biblioteca, etc.). Y estimaban que sólo un 2,3% participaba en el proceso de enseñanza-aprendizaje de sus hijos, siguiéndoles o implicándose en las tareas que realizaban en el colegio.

3.5 *Multiculturalidad y nuevas tecnologías: dos retos añadidos*

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

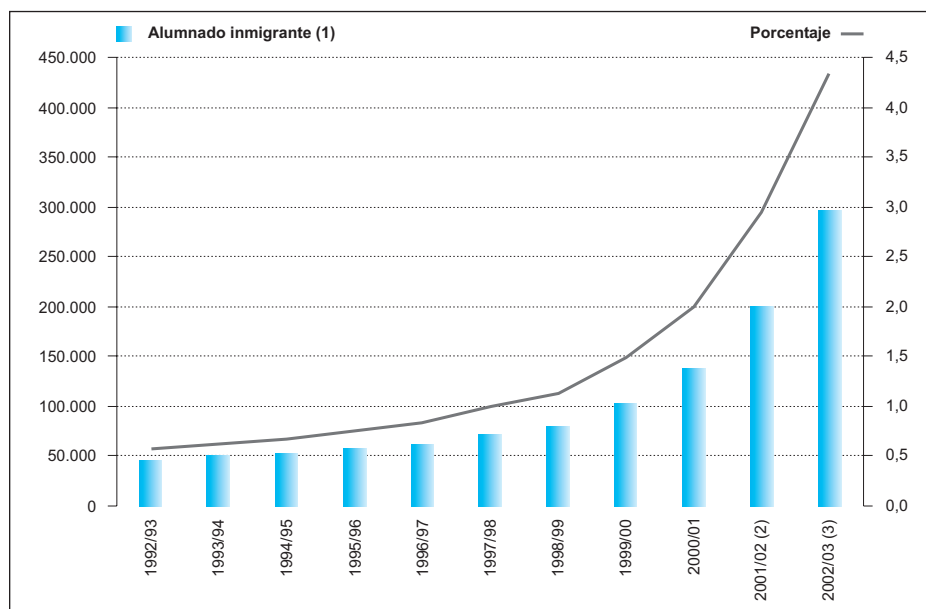
²⁶ INCE, *Sistema estatal de indicadores de la educación 2000*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2000.

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

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

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

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



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

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

preocuparse cuando la presencia de niños “distintos” en el colegio de sus hijos deviene conflictiva. En tales casos, los padres “racionalizan” y alegan que su rechazo a determinados escolares no es por ser extranjeros o por ser gitanos, sino porque son “alumnos conflictivos”. En este contexto, hay que denunciar que en determinados casos son precisamente los padres, y no la titularidad del colegio ni la Administración, quienes dificultan la integración escolar de niños “distintos” en los colegios donde estudian sus hijos a través de diversas formas de presión. También hay que censurar el hecho de que determinados colegios se conviertan en verdaderos guetos cuando la proporción de alumnos inmigrantes en ellos es exagerada, en lugar de distribuirlos entre otros centros, públicos y concertados.

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

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

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

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

El problema del rechazo a esos “otros niños” se manifiesta también en los alumnos. Según una encuesta del Centro de Estudios sobre Migraciones y Racismo, cuando se preguntaba a escolares de 13-17 años por sus actitudes hacia las minorías, éstos manifestaban su mayor rechazo hacia los gitanos, seguidos de los magrebíes. Además, el 27% expulsaría si pudiese a los gitanos de España y el 24% a los magrebíes. Más optimistas son los datos de la citada encuesta de la Fundación Hogar del Empleado-IDEA a escolares de la Comunidad de Madrid. En ella, el 52,4% consideraba positiva o muy positiva la integración en la escuela de niños con discapacidades y de minorías culturales, mientras un 12,5% pensaba que era negativo o muy negativo.

Las diversas manifestaciones observadas en la realidad indican que las actitudes de intolerancia hacia los “diferentes” persisten, están en la sociedad, en la familia y en los escolares. Y es aquí donde la escuela tiene un papel fundamental como ámbito de aprendizaje y de construcción de las bases fundamentales para saber vivir juntos. Construir la escuela intercultural, como contexto y medio natural para una educación en la diversidad, es hoy el gran reto del sistema educativo español y, en último término, de nuestra sociedad. A este respecto, parece inexcusable preguntarse si nuestros centros reflejan esa multiculturalidad y en qué medida preparan para la interculturalidad, ayudan a aprender a vivir juntos.

Las TIC son también un reto para la educación y, desde luego, una oportunidad que no hay que perder. Según un estudio del CIS, en 1997, aproximadamente tres de cada cuatro personas veía bien o muy bien la posibilidad de que cada alumno dispusiese de un ordenador en los colegios. La irrupción y el uso creciente de internet (símbolo estrella de las nuevas tecnologías) sigue una tendencia imparable.

Hasta hace bien poco la aplicación en la escuela de estas nuevas tecnologías era escasa y un dato poco relevante en el equipamiento de los centros. No obstante, el esfuerzo de los responsables educativos de los centros y el de los profesores ha sido últimamente muy intenso en todos los niveles de la Educación Infantil, Primaria y Secundaria. Dicho esfuerzo ha permitido que nuestro país se acerque a la media comunitaria en algunos aspectos. Así ocurre en lo que se refiere al equipamiento de ordenadores en los centros: 7,2 ordenadores por cada 100 alumnos frente a 8,6 en la Unión Europea. Respecto a las conexiones a internet, nuestra situación es muy dispar. En Educación Primaria hay 2,6 ordenadores con acceso a la red por cada 100 alumnos, un número similar a la media comunitaria (2,7). Sin embargo, en Secundaria, la media de la Unión Europea (6,5) casi dobla a la española (3,6). La oferta de acceso gratuito básico a internet y al correo electrónico está ahora al alcance de toda la población con un ordenador conectado. Además de extender el servicio universal de accesos públicos, el esfuerzo público y privado en infraestructuras se centra hoy en el

segundo escalón: lograr una línea más barata y con suficiente rapidez para soportar tráfico de contenidos multimedia. Sólo un 8% de los centros escolares de nuestro país dispone de conexiones de banda ancha.

No obstante, es preciso destacar que, como en todo cambio cultural profundo, la verdadera dificultad no está en las herramientas o las técnicas. Máquinas y líneas llegarán a todos los centros docentes. Faltan con urgencia nuevos profesionales, como coordinadores de informática o encargados del mantenimiento de los equipos. Pero lo más difícil será ofrecer una adecuada formación a los profesores, para que cada uno incorpore eficientemente a la docencia cotidiana de su asignatura las nuevas tecnologías y el cambio pedagógico que implican; a los alumnos, para que se hagan más conscientemente sujetos de su propio aprendizaje; y a los padres y madres de alumnos, para que se comuniquen más con la escuela.

Donde realmente está la gran promesa y el gran reto de las nuevas tecnologías es en la posibilidad de generar un nuevo paradigma educativo. No se trata de utilizar el poder de las tecnologías de la información y la comunicación para seguir haciendo más y mejor de lo mismo, sino comprender que se está produciendo algo nuevo. Hay que concienciarse de la transformación cultural en curso y adoptar, en consecuencia, decisiones en política educativa, proyectos pedagógicos, definición de nuevas funciones del profesorado y del alumnado, etc.

La implantación y creciente extensión de internet genera nuevas oportunidades para la educación, pero implica a la vez un reto múltiple: un reto para la sociedad y para los poderes públicos, que deben afrontarlo para evitar la emergencia de “nuevos analfabetos” o de exclusiones ya de partida en alumnos o en zonas con menos recursos económicos; un reto para los colegios, que pueden servirse de internet como una nueva forma de instruir; pero, sobre todo, un reto para el concepto mismo de enseñanza. Si internet sirve sólo para reforzar una pedagogía y unos aprendizajes meramente reproductivos habremos fracasado en el intento, como antes hemos enfatizado. Pero si sabemos servirnos de la red como instrumento para la creatividad, para la génesis de nuevas formas de pensamiento, para favorecer y estimular los procesos de construcción del conocimiento, para propiciar formas de encuentro, para desarrollar la dimensión social del conocimiento y el aprendizaje colaborativo estaremos ante una nueva y esperanzadora perspectiva para la educación. En ese empeño se hallan comprometidas las instituciones.

3.6 Débil participación social y falta de consenso

Del mismo modo que los Pactos de la Moncloa fueron un instrumento fundamental para detener el rápido deterioro económico de la se-

gunda mitad de los años setenta y, gracias a ello, dar consistencia al incipiente e inmaduro sistema democrático en nuestro país, en la segunda mitad de los años noventa asistimos a la búsqueda del consenso político y social en torno a la reforma de las políticas y servicios básicos del Estado de Bienestar. Tras largos años de confrontación, los partidos políticos y los agentes sociales parecen convencidos de que la reforma del Estado de Bienestar, en cualquiera de sus dimensiones, sólo puede llevarse a la práctica con una intensa involucración y acuerdo de la red de agentes sociales que están presentes tanto en la producción como en la recepción de sus prestaciones. Con frecuencia, cuando los ciudadanos se sienten ajenos a los cambios, los reformadores reaccionan interpretando que “los han vendido mal”, cuando lo que realmente han hecho es “producirlos” mal, al excluir de su elaboración a actores cuyo comportamiento incide decisivamente en la efectividad de las medidas adoptadas.

Nuestro relato dejó constancia de esta nueva actitud de diálogo y concertación y destacó su importancia para la consolidación y desarrollo del Estado de Bienestar en nuestro país. Sindicatos y empresarios elaboraron conjuntamente la reforma del mercado de trabajo de 1997, que introducía cambios sustanciales en la legislación laboral. Como ya señalamos, partidos políticos y sindicatos consensuaron el contenido del Pacto de Toledo en las pensiones, lo que supuso un paso muy importante para la consolidación y racionalización del sistema de protección social. En la sanidad, aunque sin pacto expreso y con la recurrente controversia acerca de ciertas figuras jurídicas y organizativas de algunas nuevas instituciones hospitalarias, se ha generalizado el estudio y aplicación de las reformas a las que antes hicimos referencia.

En este escenario, la educación constituye la excepción. En 1997, y a partir de una propuesta formulada expresamente en el capítulo “La reforma deseada” del *Informe España 1996*, la Fundación Encuentro consiguió articular un consenso prácticamente total de los actores sociales de la comunidad educativa en torno a la *Declaración Conjunta en favor de la Educación*. Se trataba, ciertamente, de un hito histórico en las tradicionales relaciones de enfrentamiento entre las fuerzas sociales de la comunidad educativa que tanto han dividido a nuestro país. Sin embargo, este consenso social no fue aprovechado por los partidos políticos, que continuaron haciendo de la reforma educativa bandera de la discrepancia política. Fue una experiencia frustrante, porque se perdió una oportunidad única para sacar al sistema educativo de las estériles controversias nunca resueltas y para prepararlo para responder a los verdaderos desafíos que plantean al desarrollo social, económico y político temas como la inmigración y la multiculturalidad o la sociedad de la información y las nuevas tecnologías.

3.7 Balance y orientaciones de futuro

Visto en conjunto, en el abundante relato sobre la educación a lo largo de los diez Informes destaca el protagonismo del análisis que podemos llamar institucional, mientras se echa de menos un acercamiento más continuado al fenómeno educativo desde otros puntos de vista. Faltan estudios de opinión, sobre todo con la perspectiva de los jóvenes. Ellos son actores destacados en este ámbito, pero rara vez se les escucha o se tiene en cuenta su voz. Remediar la carencia de este tipo de estudios en nuestro Informe no es fácil. A pesar de la enorme importancia política y social de este tema, hay un evidente déficit de encuestas y de análisis cualitativos a partir de los cuales podamos interpretar la realidad educativa desde esas perspectivas no institucionales.

Como ya señalamos anteriormente, aunque nuestro mayor centro de interés sea la educación preuniversitaria, los recientes cambios introducidos por la Ley de Reforma Universitaria, la reducción del alumnado, la escasísima demanda en algunas titulaciones, la previsible consolidación de la Formación Profesional de Grado Superior como una alternativa real a la universidad, las debilidades de nuestro sistema de I+D, etc., son aspectos de gran trascendencia que habrán de ser objeto de la atención de nuestro Informe en futuras entregas.

Uno de los aciertos del Informe en este ámbito educativo ha sido la temprana enunciación de dos de los grandes retos para el futuro: la inmigración y las nuevas tecnologías. Hemos ido siguiendo en distintos capítulos su proceso en la escuela española. Creemos que han alcanzado ya una entidad cuantitativa, social y política que justifica y exige un estudio específico. Del éxito en la integración de estos dos procesos depende en buena medida el futuro de la educación y el desarrollo social y económico de nuestro país.

Dentro de los niveles de la educación preuniversitaria, el único que no ha sido objeto de un capítulo específico es la Educación Infantil. Ha habido algunos acercamientos parciales a partir de los análisis de la descentralización educativa y de los problemas de conciliación de vida laboral y familiar que se plantean con la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo. No obstante, la creciente importancia social y pedagógica que se concede a esta etapa, así como los problemas relacionados con la primera infancia, deberían tener un reflejo más detallado en el Informe.

Por último, otra vía de acercamiento al ámbito educativo que habría de estar más presente en nuestros Informes es el estudio de los cambios asociados al aumento del nivel formativo de la población. Hemos seguido con atención los cambios económicos y laborales, pero han quedado apenas apuntados los referentes a los hábitos culturales, a la participación ciudadana, a la conciencia ecológica, al compromiso con el desarrollo sostenible...

IV. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los últimos meses del 2003 marcan el emblemático aniversario de los 25 años de la Constitución Española. Tras décadas de autoritarismo, y tras una historia contemporánea marcada por la inestabilidad política y el constitucionalismo “de parte”, hemos de reconocer que la prudencia y el buen sentido histórico de los protagonistas de la transición democrática han conducido a que podamos celebrar un aniversario que no tiene precedentes comparables en nuestra historia.

La conjunción de este episodio de celebración con el análisis retrospectivo y prospectivo que los diez Informes de la Fundación Encuentro serán el hilo conductor de este comentario, centrado en la sin par dinámica descentralizadora que ha transformado España desde 1979 hasta la actualidad. En primer lugar, analizaremos los principales elementos constitucionales que conviene recordar en el momento de hacer este doble balance que proponemos. Posteriormente, nos centraremos en cómo el Informe de la Fundación Encuentro ha tratado estos temas y desde qué perspectiva se han situado las miradas críticas realizadas. Finalmente, abordaremos aquellos aspectos que hubieran debido merecer otras aproximaciones, otros enfoques, y que en esta mirada autocrítica y analítica la propia Fundación Encuentro asume como elementos a confrontar en su programa de investigación y estudio.

1. ¿De dónde venimos?

El éxito incontestable de la transición democrática y las nuevas bases constitucionales en las que se fundamentó la naciente democracia española hace 25 años tenían una característica esencial: queríamos recuperar el tiempo perdido y asentarnos en la Europa comunitaria como un Estado democrático más. Principio de legalidad, democracia representativa, legalidad de partidos políticos y asociaciones de todo tipo y un amplio sistema de derechos constituyeron nuestro punto de partida. Y a ese elenco de principios (clásicos en Europa, poco tradicionales en España) sumábamos la especial consideración de los aspectos de descentralización política, reconociendo una diversidad territorial, histórica, cultural y social que aunque evidente había sido profundamente acallada en la historia contemporánea española. La Constitución Española de 1979 recogió, pues, la tradición democrático-liberal asentada en buena parte de Europa y apostó en su Título VIII por una España fuertemente descentralizada, en la línea de los federalismos y regionalismos que se iban consolidando también en diversas partes del continente europeo.

Desde el punto de vista del sistema político, la Constitución trata de reforzar la falta de tradición democrática y participativa del país con una clara apuesta a favor de las instituciones como centros de articulación y representación política y de los partidos políticos como protagonistas de una actividad social que debería nutrir y legitimar el funcionamiento del sistema. La agitada historia político-constitucional del país no parecía permitir entonces muchas aventuras o experimentos que generasen sensación de inestabilidad o que agrietasen el aún frágil entramado de consenso sobre el que se trataba de construir un marco de funcionamiento político con pretensión de permanencia. De esta forma, el nuevo texto constitucional proclama el pluralismo político como uno de sus valores fundamentales, consagrando los partidos políticos como expresión del mismo y como “instrumento fundamental para la participación política” (artículo 6). Las pocas alusiones a otras vías de participación ciudadana se refieren a ámbitos sectoriales, como justicia, seguridad social o empresa (artículos 125 y 129), o bien se entiende que los poderes públicos tienen el deber genérico de “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (artículo 9.2).

El propio referéndum, como mecanismo de participación directa en ciertas decisiones, se regula de manera que nos atreveríamos a calificar de restrictiva en el mismo texto constitucional y en su regulación posterior. Si bien se entiende que “las decisiones políticas de trascendencia especial podrán ser sometidas a referéndum” (artículo 92), éste tendrá un carácter meramente consultivo y, además, sólo podrá ser convocado por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno y previa autorización del Congreso de los Diputados. La magnitud de tales cautelas casa mal con un mecanismo de participación directa de la ciudadanía que, si bien había sido utilizado de forma sesgada y perversa durante el franquismo, ha tenido y tiene larga tradición en muchos países de impecable tradición democrática (Suiza, Estados Unidos, Francia, países nórdicos...). Probablemente la inquietud de los constituyentes ante la posible inestabilidad que conllevaba una mucha mayor apertura, tanto en la iniciativa como en su impacto final (como de hecho podía interpretarse de la experiencia italiana de referéndum abrogativo), condujo a tales restricciones.

En la misma línea, nos hemos de referir a las posibilidades de participación ciudadana en los procesos legislativos. La Constitución recoge la posibilidad de que un grupo de ciudadanos pueda presentar una proposición de ley a las Cortes (artículo 87.4). Pero, tanto las cifras que se exigen (un mínimo de medio millón de firmas) como el procedimiento que debe seguir su tramitación (toma en consideración por parte del Congreso de los Diputados y nula capacidad de los promotores para intervenir en las Cortes o para retirar en su caso la proposición) demuestran mucha más cautela que entusiasmo ante la posibilidad de intervención popular directa en la dinámica legislativa.

Nada de todo ello resulta extraño o inquietante. Parece lógico y comprensible que los protagonistas de la transición democrática y los constituyentes como su reflejo institucional manifestaran cierto sesgo institucionalista y de defensa de los partidos políticos como cauces privilegiados en los que inscribir la participación ciudadana de un pueblo poco acostumbrado a vivir y practicar el libre juego democrático. Pero esas cautelas y ese protagonismo institucional y partidista pueden ir pasando factura 25 años después.

Si eso fue así por el lado de la participación ciudadana, en el ámbito de la descentralización política el esfuerzo de los constituyentes también fue significativo. Su objetivo era doble. Por un lado, dar respuesta a las demandas de reconocimiento a la diversidad territorial, cultural y lingüística de distintas partes de España que así lo reclamaban. Por otro, tratar de impedir que ese reconocimiento acabara generando agravios comparativos y aumentara las tensiones entre centro y periferia. De alguna manera se pensó que si la descentralización política era buena para algunos lo podía ser para todos. Y esa descentralización se instrumentó con mucha ambición: otorgando capacidad legislativa plena a las comunidades autónomas en su ámbito de competencia; reconociendo a esas comunidades autónomas como esenciales en la nueva estructura y concepción del Estado, de tal manera que éste dejaba de ser monocefálico; y concibiendo el nuevo poder central como garante de las competencias de los distintos niveles de gobierno y aglutinante del conjunto resultante.

De hecho, no pueden considerarse la transición a la democracia y la creación del sistema autonómico como dos procesos distintos y paralelos. El reconocimiento de las comunidades autónomas como entidades políticas recogía los impulsos democráticos tradicionales enraizados en buena parte del territorio, de tal manera que democracia y autonomía se fundieron al final del franquismo como una sola reivindicación.

Por lo tanto, el sistema democrático español iniciaba una nueva andadura a finales de los años setenta, con la sensación de que la descentralización autonómica y local iba a generar una mayor legitimidad del sistema y una mayor apertura del mismo, ya que posibilitaba que los canales de participación ciudadana y de implicación popular se incrementaran y diversificaran. Pero, el modo concreto como se pensó e instrumentó la participación política, primero en el Estado y luego, por extensión, en el conjunto de las instituciones públicas representativas, fue más bien restrictivo y cauteloso en relación con la presencia directa de la ciudadanía en los procesos políticos. De alguna manera, podríamos decir, se apostó por el protagonismo de los poderes públicos, de las instituciones y de lo que cada vez más serían sus emanaciones, los partidos políticos, y se postergó a la sociedad en su conjunto y a los ciudadanos a ser los receptores de unas políticas y unos servicios públicos pensados para ellos, pero sin ellos.

2. Luces y sombras del proceso

La preocupación por la participación ciudadana y la descentralización política ha estado presente desde el primer momento en nuestro Informe. Así, en el primero, Informe *España 1993*, se afirmaba que era necesario que se fueran interiorizando las normas democráticas para evitar que acabáramos teniendo “una democracia sin ciudadanos” (p. XII). Ésta fue y sigue siendo una preocupación fundamental de la Fundación Encuentro en su labor de observación de la realidad sociopolítica española. Por tanto, no es extraño constatar que el tema de la participación ciudadana y los procesos de innovación democrática aparezcan reflejados en estos diez años de Informes.

En la misma línea, el análisis de la descentralización política, entendida como uno de los procesos de transformación de nuestra realidad más profundos y significativos en la España contemporánea, ha sido asimismo objeto de atención preferente. Sin olvidar tampoco una mirada especial al mundo local, quizás postergado en ese proceso de descentralización, pero que exige cada vez más atención en un mundo que se globaliza y localiza de manera creciente y simultánea. A esos diversos aspectos vamos a dedicar las próximas páginas, con afán retrospectivo y al mismo tiempo crítico de nuestra aportación desde la Fundación Encuentro.

2.1 Descentralización política

Los primeros análisis

En el Informe *España 1993*, publicado en 1994, se trató de manera específica el cambio en la estructura de poder y en la organización territorial que estaba en marcha en el país desde 1980. La perspectiva desde la que se abordó este tema insistía en la idea de que “el reconocimiento de las libertades públicas exigía por sí misma el establecimiento del Estado de las Autonomías”.

De manera que podríamos calificar de profética, se decía: “No [hemos] superado la inercia del nacionalismo centralista multiseccular. Muchos siguen identificando la unidad de España con el anterior ‘Estado Unitario’ monocefálico. Piensan y actúan como si los derechos autonómicos no fueran otra cosa que concesiones graduadas del poder político central a las instituciones autonómicas. Se pondera el riesgo de desagregación territorial, para reconocer confusamente los derechos de las nacionalidades y regiones. Se invoca la unidad nacional, para seguir legitimando la supremacía del poder político central, a costa no pocas veces de la lealtad debida, tanto al pacto constitucional como a los de cada estatuto autonómico” (p. 432).

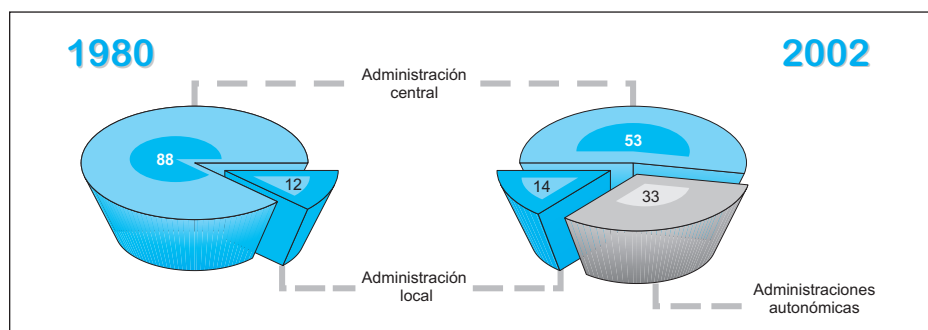
La larga cita se justifica porque, diez años después, estamos casi exactamente en la misma situación. Por otra parte, se afirmaba, con acierto, que el reconocimiento de la capacidad política de las comunidades autónomas implicaba un efecto doble. Por un lado, la capacidad política interna para regular y decidir sus formas de gobierno. Por otro, la capacidad de “participar directamente en la formación del interés nacional y en las decisiones estatales”. Todo ello requería –se decía– una auténtica “revolución mental”, que nos permitiera avanzar en una unidad de España entendida no como expresión “monolítica” (que contribuiría a reforzar los nacionalismos excluyentes), sino como “unidad plurinacional”.

Quince años después: la primera evaluación

En 1997, aprovechando los quince años de funcionamiento autonómico pleno en el conjunto de las autonomías, nuestro Informe se hizo eco de un trabajo de evaluación sobre el nivel de cumplimiento de las expectativas constitucionales y el grado de aprovechamiento y rendimiento institucional de cada una de las 17 comunidades autónomas (“15 años de experiencia autonómica. Un balance”, *Informe España 1996*). No pretendemos afirmar que se lograra ese ambicioso proyecto por completo. Pero lo cierto es que con las casi 200 páginas del Informe dedicadas al tema y con las decenas de cuadros de información comparativa entre la realidad española en su conjunto y la propia de cada una de las comunidades autónomas se obtiene una visión de conjunto que no tenía precedentes en anteriores estudios sobre el tema.

Era evidente entonces, y lo sigue siendo ahora, que la comparación entre la España de 1975, a la muerte de Franco, y la que se fue consolidando en los años noventa producía una sensación de vértigo por la dimensión del cambio en el volumen de gasto público y, sobre todo, en la distribución territorial del mismo. En 20 años, las autonomías han pasado de no existir a controlar una tercera parte del gasto público del país (gráfico 9), dirigir a

Gráfico 9 – Distribución del gasto público entre niveles de gobierno. En porcentaje. 1980-2002



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Hacienda.

más de un millón de empleados públicos (tabla 23) y aprobar y tratar de hacer cumplir más de 3.000 leyes (gráfico 10). Todo ello desde instituciones que dirigen dos centenares de presidentes y consejeros autonómicos y más de un millar de parlamentarios. El paisaje político español ya no puede entenderse sin una profunda consideración de lo que son y de lo que representan las comunidades autónomas.

Pero, lo importante, al margen de la mencionada y relevante constatación, era tratar de examinar qué grado de rendimiento habían tenido esas comunidades y qué factores podían explicar su distinta capacidad de cumplir las expectativas de autogobierno próximo y eficaz que se habían ido generando en la transición española a la democracia.

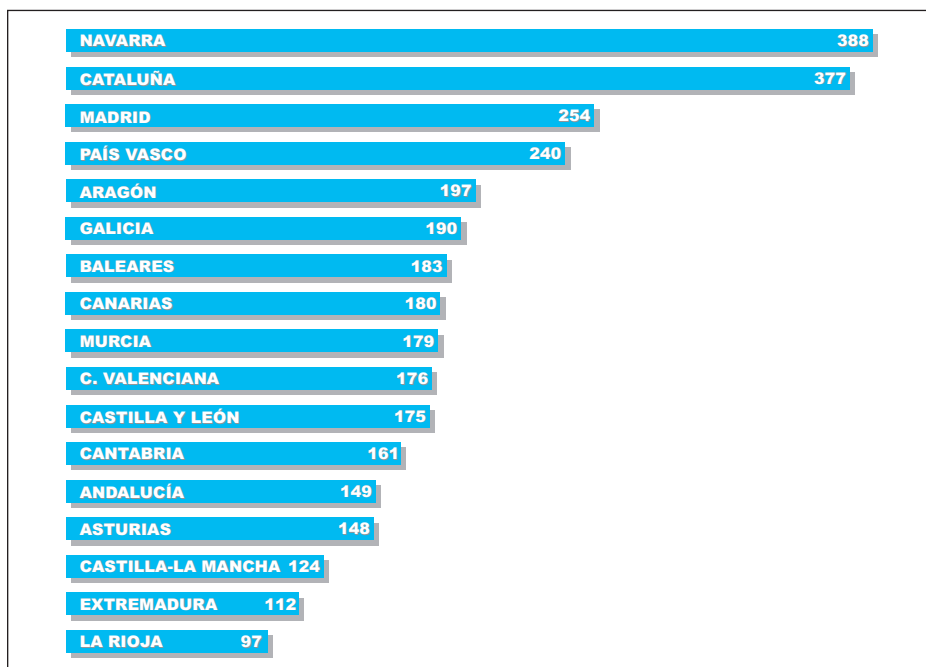
Las preguntas iniciales que nos planteábamos en el *Informe España 1996* eran las siguientes: ¿para qué han servido las autonomías en España?; ¿han acabado sirviendo para lo que fueron creadas?; ¿podemos con-

Tabla 23 – Empleados públicos de las comunidades autónomas (incluidas universidades). Valor absoluto y ratio de habitantes por cada empleado público. 1 de enero de 2003

	Empleados públicos	Ratio habitantes/ empleado público
Comunidades autónomas con un nivel competencial amplio		
Andalucía	231.358	31,8
Canarias	63.303	28,4
Cataluña	136.405	46,0
C. Valenciana	112.147	37,1
Galicia	80.973	33,8
Navarra	20.945	26,0
País Vasco	61.909	33,5
Comunidades autónomas con un nivel competencial limitado		
Aragón	42.558	27,4
Asturias	35.604	29,4
Baleares	22.427	37,3
Cantabria	17.685	30,0
Castilla-La Mancha	59.527	29,1
Castilla y León	88.796	27,7
Extremadura	44.212	24,5
Madrid	165.567	32,0
Murcia	37.341	31,1
La Rioja	8.768	30,8
Ceuta y Melilla	2.704	53,3
Total	1.232.229	33,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Proyecciones de la población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991. Evaluación y revisión*, publicación electrónica, 2001; y datos del Ministerio de Administraciones Públicas, en www.map.es.

Gráfico 10 – Producción legislativa por comunidades autónomas. 1980-2000



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Equipo ERA.

siderarlas plenamente consolidadas?; ¿qué factores explican las diferencias de rendimiento entre las mismas?; la existencia de las instituciones autonómicas y su dinámica de funcionamiento en estos años, ¿han significado una “diferencia” en la realidad política, social y económica de sus comunidades? En aquel Informe llegábamos a varias conclusiones que siguen siendo válidas en gran medida no sólo para el período analizado entonces, sino para los 25 años de constitucionalismo democrático y de desarrollo autonómico en España.

Por un lado, las comunidades autónomas han desarrollado una importante labor de institucionalización y creación de su propio espacio entre la tradicional y todopoderosa Administración central y la también tradicional pero débil Administración local. En la actualidad, las comunidades autónomas son determinantes en buena parte de los servicios públicos esenciales del país. Y, a pesar de que en relación con la enorme cifra de recursos económicos y humanos que manejan su capacidad de decisión puede no resultar proporcionada, el espacio de discrecionalidad de que disponen es suficientemente amplio como para crear sus propios y diferenciados modelos, por ejemplo, en sanidad, educación o bienestar social.

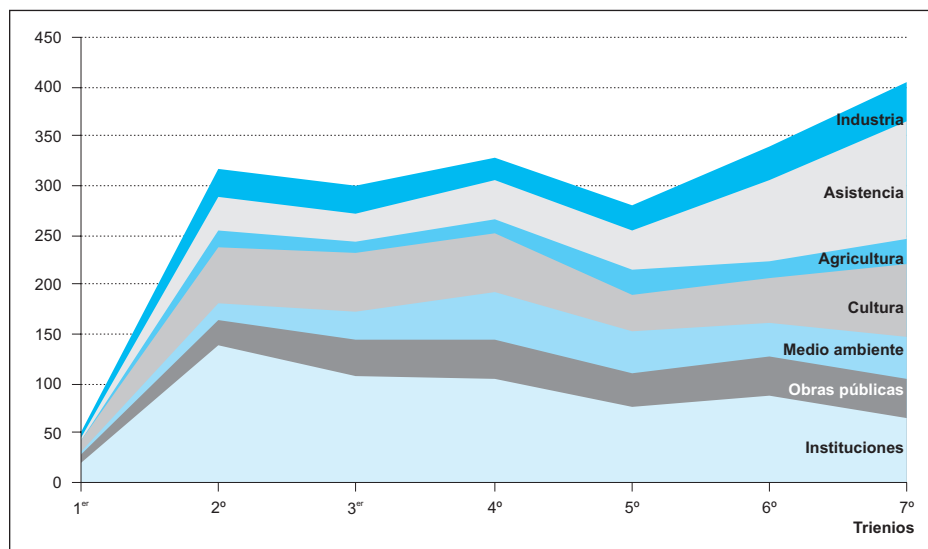
Más allá del conocido y denunciado mimetismo de las Administraciones autonómicas en relación con la Administración central, en el Informe se señalaba que, tras esa aparente homogeneidad de origen y de modelo de referencia, predominaba la diversidad de una Administración autonómica ya notablemente extendida y consolidada. Se observaban diferentes modelos de estructuración de los órganos superiores de las Administraciones autonómicas, con grados muy diversos de funcionarización/laboralización, tanto en su estructuración a lo largo de estos años, como en la actual composición de las 17 Administraciones.

No es necesario insistir en que la autonomía no puede consistir sólo en establecer unas instituciones más o menos sólidas y organizar de manera más o menos eficiente una Administración. El tema realmente significativo y que estaba en las bases de la apuesta que condujo al modelo de Estado de las Autonomías era que, de esta manera, los ciudadanos de cada comunidad recibirían un servicio más eficaz. Autonomía quería decir gobierno más cercano y más capaz de responder a las demandas ciudadanas. Desde esta perspectiva, analizar los productos de la acción de gobierno de las comunidades autónomas en estos años resulta muy relevante. En el Informe nos concentramos en un tema estrella del ejercicio del autogobierno en estos años como es la legislación autonómica. Este análisis se realizó siguiendo los parámetros de su evolución temporal y de la temática que ha ido concentrando en cada comunidad la acción normativa. Cabe señalar, en primer lugar, la muy significativa cifra de leyes aprobadas por parte de los parlamentos autonómicos a lo largo de estos años, lo que demuestra, con las diferencias lógicas entre comunidades, un elevado uso de la potestad normativa, que era una de las características significativas del modelo diseñado en la Constitución.

En lo referente a la evolución temporal de esta producción legislativa, si la analizamos teniendo en cuenta al mismo tiempo la variación temática que se ha ido produciendo, constatamos dinámicas relativamente comunes que nos permiten hablar de una cierta homogeneización en la cadencia seguida a partir de la constitución de cada comunidad autónoma (gráfico 11).

Así, después de una fase fundacional, se observa una primera etapa de modernización que acostumbra a concentrarse en temas como educación, cultura o medios de comunicación. Posteriormente, se desarrolla una fase de vertebración del espacio material o físico de cada comunidad, centrada en temas como transporte, vivienda, obras públicas u organización territorial. La tercera sería una etapa de desarrollo económico y sectorial en cada comunidad. Finalmente, en esta secuencia relativamente homogénea del conjunto de las 17 comunidades autónomas, constatamos una concentración en temas relativos a la asistencia, como sanidad o servicios sociales.

Gráfico 11 – Volumen de producción legislativa autonómica por materias y trienios. 1980-2000



Fuente: Equipo ERA, Antonio Porras.

Pero, en un análisis más a fondo, se observa mucha mayor variación en las opciones legislativas de cada comunidad. Así, las leyes de mayor calado se concentran en temas relativos a la vertebración del territorio (políticas territoriales y de infraestructuras) en el norte y en lo que se denominan políticas sectoriales en el eje atlántico. En cambio, en las comunidades que conforman el eje mediterráneo, centro y suroriental, incluyendo Canarias, los temas estrella son la modernización del capital humano y las políticas educativo-culturales. En la segunda década de autonomía se observa una especial atención a las políticas de vertebración social en lo que se califica de eje nororiental (Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana, Aragón y País Vasco). Se trata, en definitiva, de una mirada nueva y muy sugerente a un tema, el normativo, que sólo había tenido hasta ahora miradas mucho más centradas en los aspectos jurídicos o doctrinales. En general, diríamos que la variedad y desarrollo legislativo autonómico, con la diversidad entre comunidades ya señalada, nos hablan de un significativo bagaje de estos años y apuntan a una clara consolidación de ese nivel normativo.

Del *Informe España 1996* se desprende que los diferentes niveles de capital social de las comunidades autónomas están relacionados con los distintos grados de apoyo que éstas reciben (es decir, con los principios de autonomía y descentralización y con la percepción sobre el rendimiento del régimen). Por otro lado, la gobernabilidad política está asociada a los niveles de apoyo específico a las comunidades autónomas, en especial a la

percepción sobre el rendimiento de las instituciones. Es también especialmente significativa la constatación de que los niveles de capital social en las comunidades autónomas están vinculados con sus grados de desarrollo económico y con la consistencia de sus diferentes tradiciones históricas de autogobierno, lo que acaba probablemente explicando también, en parte, los resultados en el ejercicio del autogobierno de cada comunidad.

En general, se valora cada vez más positivamente la estructura territorial del Estado de las Autonomías (tabla 24), sus servicios y su contribución a la mejora concreta de la calidad de vida en cada territorio. Es también generalizada, con alguna excepción, la creencia de que la existencia de las comunidades autónomas ha permitido despertar un sentimiento de identidad. A pesar de que la mayoría quiere más autonomía para su comunidad, se muestra en general satisfecha con la configuración actual y también preocupada por las tendencias centrífugas que se han ido produciendo. Las comunidades autónomas son inequívocamente parte del paisaje institucional español, aunque el grado de responsabilidad que se les otorga sobre lo que ocurre es distinto, según sea el nivel de expectativas generado y el grado de identificación previo y el conseguido en estos años.

El Informe que estamos comentando incidía asimismo en el importante tema de la combinación entre eficiencia económica, redistribución, solidaridad y equilibrio interterritorial. Se constataba que la progresiva descentralización del gasto ha ido trasladando automáticamente el conflicto político al ámbito de la redistribución de capacidades. Pero, gracias a la importante magnitud de la redistribución interpersonal de la renta (tabla 25), la posición relativa de las comunidades autónomas no se ha modificado sustancialmente.

La legitimidad de las comunidades autónomas es hoy un dato positivo que debe tenerse en cuenta a la hora de valorar el grado de consolidación del modelo, pero el futuro de esa legitimidad dependerá en buena

Tabla 24 – Evolución de las opiniones sobre la estructura organizativa del Estado. En porcentaje. 1984-2003

	1984	1989	1996	2003
Un Estado con un único Gobierno central sin autonomías	29	17	13	10
Un Estado con regiones y nacionalidades autónomas como en la actualidad	31	39	47	51
Un Estado con regiones y nacionalidades con mayor autonomía que en la actualidad	20	20	22	24
Un Estado en que se reconociese a las nacionalidades la posibilidad de convertirse en Estados independientes	10	6	7	8
NS/NC	10	18	11	7
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 1.441*, 1984; CIS, *Estudio 1.851*, 1989; CIS, *Estudio 2.211*, 1996; y CIS, *Estudio 2.535*, 2003.

Tabla 25 – Evolución del Valor Añadido Bruto per cápita y de la renta familiar bruta disponible per cápita por comunidades autónomas. Comparación media nacional=100 (1). 1981-1998

	Valor Añadido Bruto			Renta familiar bruta disponible		
	1981	1990	1998 (2)	1981	1990	1998 (3)
Andalucía	77,38	76,98	72,93	81,55	81,65	76,08
Aragón	103,55	110,17	107,39	101,50	105,12	105,25
Asturias	102,44	89,28	87,46	104,91	95,16	92,29
Baleares	126,73	122,82	122,39	129,75	121,89	142,79
Canarias	84,75	97,20	96,20	92,36	93,42	93,25
Cantabria	110,62	97,09	93,33	101,71	95,10	96,14
Castilla-La Mancha	83,79	88,59	82,19	77,28	87,07	84,96
Castilla y León	92,94	87,39	92,34	85,63	94,10	96,49
Cataluña	115,92	120,50	121,55	122,19	122,50	115,14
C. Valenciana	102,32	99,26	96,00	104,24	107,56	101,66
Extremadura	61,20	67,50	62,77	71,44	75,72	77,72
Galicia	86,71	79,16	80,08	87,23	92,76	87,97
Madrid	115,86	121,71	134,16	123,41	108,68	125,28
Murcia	94,16	95,71	83,71	85,10	92,32	85,07
Navarra	126,95	121,35	127,98	102,06	107,75	117,97
País Vasco	131,53	122,51	121,16	104,59	99,76	110,43
La Rioja	148,28	125,89	114,64	104,34	115,75	119,89

(1) Los datos de Ceuta y Melilla están incluidos en la media nacional. (2) El VAB está calculado según la metodología del nuevo Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95). Datos provisionales. (3) Datos avance.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años; INE, *Contabilidad regional de España. Base 1986*, varios años; INE, *Contabilidad regional de España. Base 1995. Serie 1996-2000*, 2001; INE, *Proyecciones de la población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991. Evaluación y revisión*, publicación electrónica, 2001; y Fundación BBVA, *Renta nacional de España y su distribución provincial*, Bilbao, varios años.

parte de su capacidad de mantener el pacto implícito entre descentralización y reconocimiento de las diferencias que estaba inscrito en el proyecto constituyente.

El Estado de las Autonomías puesto en marcha en 1980 podría ser entendido como un intento de resolver un dilema que está presente muchas veces en todo tipo de organizaciones sociales: “Por un lado, el respeto a la autonomía de cada unidad individual, a la libertad de elección, al pluralismo y a las diversas formas de actuar; y, por el otro lado, la necesidad social de cooperar, de integrar, de armonizar y, en ciertos momentos, de unir”²⁷.

Ésa era, de alguna manera, la conclusión del amplio balance que en el *Informe España 1996* dedicábamos al Estado de las Autonomías en Es-

²⁷ Cappelletti, M., Secombe, M., Weiler, J., *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, Gruyter, Berlín, 1985, p. 4.

paña: “El futuro del sistema deberá afrontar el problema de mantener la funcionalidad del Estado de las Autonomías sobre la base de permitir el incremento de las diferencias y de las distintas velocidades y sin que ello provoque aumentos intolerables y poco gestionables de las tensiones [...]. El Estado autonómico probablemente incremente los costes generales de gobernanación de España, pero permite que los mecanismos de gobernanación persistan y encauza los conflictos de forma difícil pero operativa [...]. Sólo con una visión menos jerárquica y más simétrica de las relaciones entre Estado y comunidades autónomas será posible mantener la aún hoy existente capacidad de gestionar y encauzar los conflictos, preservando las potencialidades y el atractivo de un modelo construido precisamente sobre la base de permitir las diferencias dentro de un marco percibido y sentido como común” (p. 384-385).

Poco más podemos añadir sin tener que recurrir al duro contraste con la realidad actual, en la que –como comentaremos más adelante– estamos sometiendo al modelo a tensiones difíciles de sobrellevar.

Veinte años de ayuntamientos democráticos

En el *Informe España 1997* completamos el análisis sobre los procesos de descentralización política en España con un intento de balance titulado “Veinte años de ayuntamientos democráticos. El retorno de la política social”. En sus primeras páginas se destacaba: “El ámbito local ha sido un ámbito de segundo orden. [...] Lo local nos remite a connotaciones de subordinación o dependencia”. Pero enseguida se afirmaba que “existe una tendencia a reubicar a los gobiernos locales en una posición de centralidad”. Esto se justificaba por el hecho de que las nuevas demandas sociales y económicas de final de siglo, que caracterizan lo que se ha denominado crisis del Estado de Bienestar, entendido en su visión más tradicional, podían encontrar mejor acomodo en el ámbito municipal. Además, la tendencia hacia formas de gobierno más relacionales que jerárquicas aumentaba el margen de actuación de los gobiernos locales.

En aquellas páginas constatábamos que la relación entre globalización económica y localismo era compleja. Si, por un lado, la propia dinámica de mundialización del mercado parece generar lógicas que superan las especificidades territoriales, por otro, esa misma mundialización exige incorporar el elemento “proximidad” para poder diseñar modelos de respuesta más apropiados y responder más adecuadamente a la segmentación y creciente complejidad de los problemas sociales y económicos. Lo que entonces llamábamos “sensibilidad de escala” significa que la racionalidad económica del proceso de globalización contribuye a acentuar la dualidad global-local y, por lo tanto, las variaciones entre entornos productivos municipales son particularmente relevantes.

El balance que proponíamos en aquel Informe partía de esa nueva realidad y trataba de poner de relieve los puntos fuertes y débiles de la vida municipal democrática en España desde 1979. Subrayábamos entonces que poco a poco se había ido produciendo un mayor protagonismo de los partidos políticos en la vida local y, en consecuencia, había ido menguando la presencia de listas independientes en las elecciones municipales. A pesar de ello, sugeríamos también que tanto el reclutamiento de candidatos como la introducción de variables de carácter estrictamente local no permitían concluir que existiera un predominio de lo “central” sobre lo “local” en la vida municipal española. Asimismo, se constataba que la agenda de políticas locales, que en un principio había tenido un contenido básicamente complementador de las carencias de servicios e infraestructuras que el franquismo había dejado en herencia, había ido incorporando poco a poco temas y formas de gestión que permitían hablar de un “nuevo escenario de localismo reforzado”. Ese nuevo escenario tenía como componentes las dimensiones económico-laboral, socio-cultural y urbanística.

Al margen de los elementos de participación democrática que comentaremos, en ese Informe aludíamos también a nuevas formas de gestión pública que denominábamos “posburocráticas”, término en el que queríamos englobar numerosos cambios que se iban produciendo en los mecanismos de gestión local en forma de contratos programa, mayor descentralización en las grandes ciudades, convenios con entidades del tercer sector o con empresas para la gestión de servicios, o creación de entes autónomos con personalidad jurídica propia para asumir segmentos importantes de las competencias municipales.

2.2 Nuevas formas de participación ciudadana

Como ya hemos mencionado, en nuestro Informe hemos prestado especial atención a los aspectos relativos a la implicación ciudadana en los asuntos públicos y al pleno ejercicio de responsabilidades públicas por parte del conjunto de los españoles. Esa preocupación se ha manifestado de forma explícita en el espacio dedicado a los temas de sociedad civil, las nuevas formas de participación ciudadana y la nueva configuración de los movimientos sociales.

El peso real de la sociedad civil en España

En la Parte Segunda del *Informe España 1998*, bajo el título “Sociedad civil española y responsabilidades colectivas”, recogíamos lo que quería ser un muy amplio balance de la vitalidad de la sociedad civil española a finales del siglo XX. El punto de partida era claro: una sociedad civil existe en la medida en que los actores sociales son capaces de crear su propio es-

pacio y no sienten invadida su esfera personal y privada por el sistema político-administrativo.

Y desde este punto de vista, a nadie le puede extrañar que en un país cuya historia contemporánea hasta finales de los años setenta ha contado con más de una docena de textos constitucionales, donde los períodos de libertades democráticas han sido siempre excepciones cortísimas –acabadas por lo demás en violentos golpes de estado– y, por contraste, los períodos de dictadura han sido siempre la regla, no cuente con un fuerte enraizamiento de la sociedad civil, entendida en su vertiente de participación y debate público sobre y en los asuntos colectivos. En el *Informe España 1998* se pretendía constatar ese déficit y, al mismo tiempo, proporcionar muestras de que algo estaba ocurriendo en diversos sectores que hacía pregonar un pulso más activo de la iniciativa social.

La ya mencionada herencia de autoritarismo ha ido sobrevolando el concepto que el país ha tenido sobre lo público. En el Informe argumentábamos que en España no se tiene, en general, una concepción de la cosa pública, entendida como espacio de responsabilidad colectiva. Los espacios públicos, los problemas colectivos, eso que nos gustaría llamar esfera civil, han sido percibidos siempre o como un terreno ocupado por las Administraciones Públicas o el mercado, o como un terreno de nadie. Pero, precisamente y en contraste con ello, las sociedades más estructuradas internamente, con más solidez y tradición asociativa, son aquellas que parecen más preparadas para poder afrontar los retos que los frenéticos cambios económicos y tecnológicos han planteado y están planteando a escala global en este final e inicio de siglo.

La posición que defendíamos era que eso que denominamos tercer sector expresa normalmente un compromiso cívico de personas que han decidido intervenir en un espacio colectivo específico. Gente que ha decidido convertir su *yo* en *nosotros* y que de esta manera asume responsabilidad de forma conjunta sobre los asuntos comunes. Cuanto más fuerte sea ese sector, más capaz será de contrarrestar al Estado. No para impedir que ejerza sus funciones, sino para evitar que domine y atomice las relaciones sociales y acabe generando las dependencias que tantos problemas han creado en nuestra historia reciente.

Pero, como tratamos de argumentar en este apartado del Informe con el que celebramos los diez años de presencia de la Fundación Encuentro en la interpretación de la realidad social española, lamentablemente, la política ha ido convirtiéndose en un poder que se ha ido cerrando, se ha hecho autorreferencial, se ha blindado con relación al control de los ciudadanos. La política se ha ido privatizando, en el sentido de acentuar su dependencia con relación al mercado y a los medios de comunicación masivos como la televisión. Y ésa es la otra cara del proceso de privación que ha hecho la política con relación a los ciudadanos, alejándolos del

poder y de un concepto completo de ciudadanía y convirtiéndolos cada vez más en espectadores.

La manera de hacer política aleja a los ciudadanos, los hace más pasivos, y, así, en un círculo vicioso, hace más libres a los políticos. Lo que nos preocupaba y nos sigue preocupando es que si no conseguimos hacer más *pública* la política, la democracia española irá aumentando su carga de ficción, de espectáculo al que se invita a los ciudadanos de cuando en cuando (las elecciones) vía campaña publicitaria, a fin de mantener las apariencias. Podríamos decir que si son sólo los políticos quienes toman las decisiones, la pregunta que puede generalizarse es: ¿por qué asumir nosotros las responsabilidades de lo que sucede? Dicho de otra manera, necesitamos más responsabilidades civiles por dos razones: para asegurar la legitimidad de la política democrática y para garantizar una mejor puesta en práctica de las decisiones. Deberíamos ser capaces de rehacer el círculo de derechos-deberes, poder-responsabilidad. Para ello es necesario implicar mucho más en los asuntos públicos a los ciudadanos, las comunidades, las entidades y las asociaciones. Nuestro estudio pretendía contribuir a constatar y argumentar ese déficit, y, al mismo tiempo, mostrar que en determinados ámbitos existen muestras de asunción colectiva de responsabilidades públicas.

El Informe se detenía en el tejido asociativo en España y en la realidad de la presencia del tercer sector en ámbitos como sanidad, educación, servicios sociales, cultura, deporte, tiempo libre educativo, telecomunicaciones, medio ambiente, investigación científica, justicia, políticas urbanas o procesos decisionales. Las conclusiones a las que se llegó en cada caso fueron diversas, aunque con algunos puntos en común. La realidad asociativa española se acrecentó notablemente con la llegada de la democracia. Constatamos un aumento en calidad y en cantidad asociativa, con una presencia crecientemente significativa de las entidades de segundo nivel o federaciones (tabla 26) y de un buen número de voluntarios²⁸.

En muchos de los campos mencionados, la presencia de partenariados, la combinación de responsabilidades públicas-no públicas, se va produciendo con mayor frecuencia, aunque la realidad varía de unas comunidades autónomas a otras. En general, a mayor desarrollo económico, mayor iniciativa social, aunque –como afirman muchos autores– se podría también invertir el orden de los factores. Se observaba que el protagonismo de los poderes públicos era menos significativo cuando se abordaban ámbitos que se alejaban de los considerados tradicionales del Estado de Bienestar. En el ámbito local se constataba que se trabajaba en procesos de colabo-

²⁸ Según el estudio *El Tercer Sector Social en España* de Víctor Pérez Díaz y Joaquín López Novo (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003), las entidades de acción social contaban en nuestro país con 338.411 voluntarios en 2001.

Tabla 26 – Evolución de las asociaciones y federaciones en activo. 1975-2001

	Asociaciones		Federaciones	
	Creadas en el año	Creadas hasta el año	Creadas en el año	Creadas hasta el año
1975	1.090	12.922	4	85
1980	5.197	35.500	54	261
1985	5.836	62.248	93	591
1990	8.885	100.165	128	1.176
1995	13.713	159.707	166	1.908
2001	14.602	245.716	145	2.946

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio del Interior, *Anuario estadístico del Ministerio del Interior*, varios años.

ración público-mercantil-social de manera más flexible que en los escenarios de la Administración central o autonómica. También advertimos que cuanto más inversión requiere un ámbito de intervención, el papel de las Administraciones Públicas se vuelve más determinante, sea para regular (telecomunicaciones), sea para asumir un protagonismo claro debido a las dificultades de recuperar la inversión a corto plazo (investigación). De manera innovadora, el Informe recogía asimismo tres ámbitos en los que la presencia de actores no públicos se había entendido siempre como distorsionadora: la justicia, el urbanismo o la toma de decisiones legislativas. En esos casos, las dinámicas de asunción conjunta de responsabilidades de los espacios públicos respectivos se iban dando con mayor frecuencia, sin que ello implicara forzosamente una difuminación de las responsabilidades de cada cual.

Las consideraciones finales de aquel Informe recordaban que en los últimos años, desde diversos países y desde enfoques distintos, se había ido poniendo de relieve que las sociedades mejor preparadas para afrontar los retos futuros son aquellas que cuentan con tradiciones más sólidas de asociacionismo en tareas colectivas, que han sabido mantener sentimientos de comunidad y pautas de reciprocidad entre sus individuos y que desde siempre han entendido lo público como un terreno secularizado, compartido entre instituciones representativas y entidades cívicas. Son retos relacionados con problemas (sostenibilidad, nueva concepción del desarrollo, exclusión social, diversidad cultural, gobierno de las macrociudades...) que requieren perspectivas de actuación que no pueden ser abordadas sólo desde la capacidad de acción de los poderes públicos ni tampoco contando únicamente con los mecanismos del mercado. Aquellas colectividades que logren mantener lazos de confianza, que entiendan los problemas colectivos como responsabilidad de cada uno y no únicamente de los poderes institucionales, que vean el partenariado público-privado no sólo como una alternativa de gestión sino como una forma natural de abordar

las tareas públicas, son las que mejor pueden abordar los graves dilemas actuales.

España no es –decíamos en el Informe– un país que cuente con tradiciones y con desarrollos históricos que vayan en esa línea. La España contemporánea se forjó sobre un zócalo de desconfianza y aislamiento entre la esfera pública (entendida siempre como espacio de unos pocos que sólo se preocupaban de sus intereses) y la esfera privada (muy vinculada al ámbito familiar y de amistades más cercanas, que aseguraban amparo y que canalizaban adscripciones externas). Lo público no ha sido visto como un terreno de todos, sino como un espacio del que poco puede esperarse, pero que, dada la debilidad de la propia sociedad y su frágil desarrollo, puede ser fuente de todo tipo de prebendas y privilegios si se tienen los contactos o se construyen las dependencias que lo permitan. Como resultado final, tendríamos un país (con significativas diferencias entre sus diversos territorios y culturas) que llegaría a finales de siglo abordando su modernización democrática, sin que se hubiera consolidado un espacio público entendido como algo de todos, en el que todos estuviéramos llamados a poner en juego nuestras responsabilidades y recursos, sea individualmente, sea de forma conjunta, en asociaciones o entidades cívicas.

Podríamos afirmar que los años de democracia no han significado grandes modificaciones en esa situación. A pesar de los cambios de partido que se han producido en el gobierno en estos 25 años, ni desde la derecha conservadora ni desde la izquierda socialdemócrata se ha hecho nunca énfasis en desarrollar un espacio público autónomo y un protagonismo social que no fuera meramente adscriptivo y vehículo de adhesiones. Sin minusvalorar la introducción y consolidación entre nosotros de las reglas de juego democráticas (hecho excepcionalmente positivo y nuevo en nuestra tradición), desde la perspectiva analítica abordada en el *Informe España 1998*, constatábamos más continuidades que rupturas en la forma de ejercer el poder político y en la manera de entender las relaciones entre los protagonistas de las responsabilidades públicas y aquellos sólo llamados a legitimar o justificar las acciones emprendidas en beneficio de “todos”.

Si hace cuatro años afirmábamos que la situación de aquel final de siglo no permitía el puro continuismo, no ha cambiado mucho nuestra percepción al respecto. Los Estados-nación siguen viviendo momentos de dislocación de sus espacios tradicionales de poder, tanto en procesos de integración supraestatal como en procesos de devolución y de reforzamiento de los poderes subestatales y locales. El desarrollo económico sigue inmerso en una gran volatilidad e inestabilidad, con dinámicas financieras inciertas y gran movilidad de capitales. Y ante todo ello sólo cabe crear o consolidar tendencias que muestren o refuercen la naturaleza de aquellos vínculos económicos y sociales que generen confianza, predictibilidad y

certidumbre. No es casual que, en esa línea, muchos países busquen fórmulas para combinar la iniciativa y la responsabilidad del sector público y del sector privado como palanca que asegure el desarrollo económico y la cohesión social y que muestre hacia el exterior la fortaleza de los vínculos comunitarios. Partenariados, comunidades de desarrollo local, empresas mixtas, cogestión de servicios o de bienes públicos, mecanismos de intermediación y de resolución de conflictos en los que se combine la presencia de lo público y de lo privado, son manifestaciones de ello que encontramos aquí y allá y que muestran la asunción de responsabilidades colectivas más allá del estatuto de cada cual. Así, aquellos países, aquellas colectividades con más base social organizada, con más tradición y densidad de vinculación público-privada, serán los que más naturalmente usarán esas alternativas y demostrarán a los potenciales inversores y observadores líneas de conducta que aseguran certeza y generan confianza.

Por todo ello, y dada la situación española, considerábamos importante entonces, y lo seguimos considerando ahora, generar mecanismos que desarrollen rutinas y espacios de colaboración público-privado en muchos ámbitos de actuación, sin que ello implique difuminación de responsabilidades, sino delimitación de las mismas. Y para ello también es importante –como veremos– generar y experimentar nuevos mecanismos participativos, desde una forma de entender el ejercicio de responsabilidades públicas que debería ser más capaz de integrar y canalizar que de protagonizar, controlar y manipular. Nuestra conclusión entonces era clara: “Avanzar en procesos de desarrollo del país que refuercen las capacidades de autonomía, de asunción de responsabilidades de los espacios públicos, para ir superando las tradiciones de dependencia y de consideración de lo público como algo ajeno” (p. 134).

Nuevas formas de participación ciudadana en el ámbito local

En el *Informe España 2000* dedicamos un capítulo (“Participación ciudadana en la política local”) a analizar los porqués y los cómo de las nuevas experiencias de participación ciudadana en la política local, con referencias comparadas, pero también con experiencias españolas. Una vez más, desde la Fundación Encuentro tratábamos de mostrar la necesidad de reforzar y complementar la democracia representativa de que gozábamos desde 1977 con nuevas formas más directas de implicación ciudadana.

La posición de partida era clara. Durante años y años hemos hablado de la democracia como una forma de autogobierno. Pero hemos sido conscientes de que nuestras instituciones políticas, los mecanismos que han ido estructurando la manera de hacer política a lo largo del pasado siglo XX, no han satisfecho esa aspiración. Se percibe de forma creciente –que el Informe recogía– que se necesita una manera de gobernar que tra-

te a los ciudadanos como personas inteligentes e implicadas y que, por lo tanto, comparten poder y responsabilidad. Se ha ido más bien en sentido contrario. Una mezcla de inercia institucional, cortoplacismo y una cierta aversión al riesgo por parte de las élites políticas ha conducido a un creciente distanciamiento entre sociedad y política. Lo que algunos llaman “desafección democrática” se nutre de la apatía y de una cierta alienación inherente al sistema democrático representativo. Esto se refuerza por la incapacidad de hacer frente a las urgencias que día a día plantean los nuevos y viejos problemas a los que deben enfrentarse las comunidades.

Frente a estos problemas, en la Fundación Encuentro entendemos que las alternativas autoritarias o tecnocráticas, que salpican la geografía política contemporánea, no son ni salidas reales ni mucho menos deseables. Más bien agravan muchos de los problemas que tenemos planteados. La base de la que partían las reflexiones y prácticas que el mencionado capítulo del *Informe España 2000* presentaba era otra. Apostábamos por un reforzamiento de la democracia, por fortalecer la democracia representativa con nuevas formas de democracia participativa. Y pretendíamos contribuir a poner de relieve que esto no es sólo retórica “buenista” o políticamente correcta. No es un problema de cómo nos gustaría que fuera el mundo. Creíamos y tratábamos de mostrar que, al menos claramente en el ámbito local, las vías que abren las alternativas participativas y las nuevas formas de entender el gobierno municipal, con todas las dificultades y contratiempos que se quiera, pueden ayudar a avanzar en la resolución de los problemas que han de afrontar las comunidades locales.

¿Cómo conseguir enfrentarnos a la consecución de objetivos colectivos en una sociedad cada vez más fluida y más proclive a la individualización? El Informe trataba de incidir en ello, apostando por aceptar esa complejidad e integrarla en la propia dinámica de gobierno y concentrándose en el ámbito de lo local, ya que defendíamos que es en la proximidad donde se estaban dando los primeros y mejores ejemplos de nuevas formas de entender la gobernación colectiva de los asuntos públicos. La identidad local se revaloriza en la difuminación globalizadora. Probablemente es en la proximidad local donde resulta más posible construir espacios (comunidades) en los que probemos a vivir juntos, sentirnos implicados en los conflictos y en la convivencia común, tratando al mismo tiempo de no perder nuestras propias diferencias.

El escenario local había cambiado ya notablemente en 2000, y sigue presentando nuevos retos. Los municipios ya no dialogan con una comunidad local homogénea y tradicional. Han de asumir el reto de contribuir, desde sus propios recursos, a la capacidad de gobierno colectiva, dialogando con la multiplicidad de comunidades y de identidades que se reúnen en el territorio. Los ciudadanos no hablan con una sola voz, sino con muchas. Tampoco se contentan con recibir sumisamente unas prestacio-

nes técnicamente bien resueltas, pero en las que no han tenido arte ni parte, sino que quieren participar en la propia definición de bienestar. Un bienestar que ya no puede partir de las necesidades de un hipotético ciudadano estandarizado, sino que ha de recoger demandas cada vez más heterogéneas, específicas, pero al mismo tiempo entrelazadas y cualitativamente exigentes.

Las comunidades locales y sus gobiernos municipales, algunas de cuyas experiencias participativas recogía el capítulo del Informe mencionado, han ido aprendiendo que sin otras organizaciones y entidades, sin otros colectivos y personas, no es posible avanzar en la mejora de las condiciones de vida de la colectividad. Esto significa reconocer, conciliar y reconciliar intereses, equilibrar preferencias y construir compromisos colectivos de gobernabilidad. Lo cual, a su vez, no significa actuar sin criterio, de forma seguidista. Exige elegir, priorizar o, en otras palabras, hacer política. Decidir desde valores y desde prioridades, compartiendo el poder.

Una de las más significativas contradicciones de la democracia representativa, ya señalada por Kant, es que mientras se postula que la base de todo poder legítimo, de toda ley democrática, es la voluntad libre del individuo, la forma (delegativa-representativa) de ejercer ese poder fundamental es a través de unas instituciones que muchas veces tienden a decidir mucho más allá de lo que su mandato podría suponer. En la práctica, existe un enorme poder discrecional sobre decisiones muy significativas que los ciudadanos delegan en sus representantes. Sabemos que las élites representativas han de moverse en los límites institucionales y procedimentales propios de los regímenes democráticos, pero también sabemos que esos límites acostumbra a ser amplios; y no siendo muy robustos ni constantes los mecanismos de control o de participación popular, el hecho es que la discrecionalidad de las élites para interpretar su mandato de representación, incluso en decisiones de contenido estratégico o de gran significación, es muy notoria. Por tanto, una vez aceptado el principio de representación, el énfasis se pone en establecer las cautelas y los equilibrios necesarios para controlar en la medida de lo posible esos márgenes de discrecionalidad y para fijar una renovación periódica de la confianza y una clarificación de responsabilidades vía refrendo electoral. Pero esas cautelas son cada vez más insuficientes.

De hecho, si examinamos lo que ha ocurrido en estos últimos años, concluiremos que a los cambios frenéticos a que nos hemos visto sometidos se ha adaptado mejor la gente que las instituciones sociales y políticas que dicen representarnos. Tenemos la obligación colectiva de equiparnos mejor para asumir nuestras responsabilidades, para permitirnos vivir nuestras vidas, individual y colectivamente. En este sentido, es significativa y preocupante la desconexión y el desamparo que muchos ciudadanos sienten ante el poder político institucionalizado y su forma de ponerlo en prác-

tica. La agenda de problemas de las personas crece, crecen sus ilusiones y tensiones, mientras la política institucional sigue anclada en viejos esquemas partidistas y representativos, con formatos de hacer política de cuando todo era mucho más estable y ordenado. El Informe partía de la idea de que poder y dinamismo, influencia y capacidad innovadora, están hoy mucho más distribuidos de lo que lo estaban años atrás. La política institucionalizada ya no es la única fuente de certidumbre colectiva posible. El diseño institucional es menos importante que la forma como se interactúa con la sociedad. De alguna manera, se intuía entonces –y se defendía con las experiencias locales– que será difícil avanzar sin otra oleada de democratización.

El *Informe España 2000* pretendía abrir vías en esta dirección. Mostrar caminos. Partía de la hipótesis de que el problema de los municipios no es sólo prestar servicios. Por bien que funcione el gobierno local, no se avanzará si la ciudadanía no acepta el cambio, no admite modificar la manera de hacer las cosas. En definitiva, avanzar un poco más hacia el autogobierno. Y para ello se pormenorizaban muchos ejemplos y se planteaban diversas tipologías de experiencias locales en España valorando sus puntos fuertes y débiles. De hecho, una de las conclusiones generales del capítulo era que los ayuntamientos del futuro serán más fuertes y más capaces de defender los intereses colectivos si consiguen sumar esfuerzos, generar complicidades y consensuar procesos de mejora, en el marco de unas opciones estratégicas definidas de manera comunitaria, aprovechando las oportunidades de la proximidad territorial.

Nuevos movimientos sociales y redes participativas locales y globales

En el *Informe España 2002* (“Más allá de los nuevos movimientos sociales: redes globales y locales”) se aborda el cada vez más significativo resurgir de los movimientos sociales. Se constata –y lo hemos mencionado también aquí– que vivimos momentos en los que parece que se ahonda el desencuentro entre las formas tradicionales de hacer política y los nuevos problemas que van surgiendo en nuestras sociedades y en el contexto global en el que cada vez más nos estamos situando. Los movimientos sociales han estado siempre presentes en la historia social y política contemporánea, pero han ido surgiendo formas de movilización social poco encuadrables en los esquemas que habíamos venido utilizando. En algunos casos, además, esas formas de movilización y de agitación social se configuran, aún de manera contradictoria y poco estable, como alternativas globales a los nuevos escenarios económicos y tecnológicos. Los acontecimientos de Seattle, Praga o Génova son en este sentido significativos, como también lo han sido y mucho las grandes movilizaciones en España contra la guerra de Irak y la posición del gobierno español en el conflicto.

El punto de partida de nuestras reflexiones era la creciente separación partidos-sociedad. Los partidos políticos en España han ido pasando de ser emanaciones de la sociedad para influir y participar en el cambio de régimen en los años setenta a concentrarse en lo que diversos teóricos califican como “tareas eficientes” de la política representativa; es decir, intentar atraer la voluntad mayoritaria de la población, reclutar élites, administrar recursos, formular y llevar a cabo políticas públicas, organizar elecciones periódicas y simbolizar la autoridad. Los partidos son cada vez más aparatos institucionales. Por todo ello, hoy la participación política cotidiana de los que no forman parte de ese entramado, y la aparición de nuevos temas o inquietudes, ha desplazado la movilización política hacia otro tipo de actores colectivos con más vocación socializadora y cuya actividad gravita sobre cuestiones aparentemente “no eficientes” de la democracia representativa. Los nuevos debates, inquietudes, identidades, proyectos y malestares cotidianos se han ido desarrollando a espaldas de la dinámica de los partidos políticos.

En el Informe se señala que la dinámica expuesta ha dado como fruto dos fenómenos en apariencia opuestos. Por un lado, el incremento de la distancia, apatía y cinismo de los ciudadanos frente a la actividad política en general y partidaria en particular; por otro, la revitalización de espacios de activación que canalizan el interés por lo público a partir de una lógica movimentista: no convencional, con escasos contactos institucionales, sin una organización rígida, con un discurso de fuerte contenido ético y con una notable carga identitaria. De esta forma, una posible hipótesis de análisis es que el vacío que poco a poco han ido dejando los partidos políticos ha sido ocupado progresivamente por un archipiélago de organizaciones sociales que, por convención, llamaremos movimientos sociales. Unos movimientos *de nuevo tipo* que, en oposición a los que emergieron en los años sesenta y setenta (que, en gran medida, mantenían sólidos vínculos con el ámbito partidario y que no quebraban la lógica integrativa e identitaria de la militancia de los partidos políticos) gozan hoy de una creciente autonomía en la adopción de referentes organizativos y también en las actitudes y símbolos que les caracterizan.

Es importante subrayar, como lo hacíamos en el *Informe España 2002*, que esos nuevos movimientos sociales han crecido junto con el nuevo fenómeno de internet y las grandes facilidades de conexión global, aunque no se puede afirmar que sean únicamente un producto de la red. Internet es sólo un instrumento que desarrolla, aunque no cambia, los comportamientos. Amplifica y potencia las conductas a partir de lo que son. Cuando se ha intentado medir qué influencia tiene internet sobre la sociabilidad, se ha encontrado algo que contradice los mitos sobre la web. Es lo que se llama “cuanto más, más...”; es decir, cuanta más red social real o física se tiene, más se utiliza internet; y cuanto más se utiliza inter-

net, más se refuerza el entramado de relaciones sociales, la red física. Es decir, hay personas y grupos de fuerte sociabilidad en los que son correlativas la sociabilidad real y la virtual. En este sentido, si bien es importante tener en cuenta la red virtual para comprender los movimientos sociales contra la globalización y para una sociedad más justa, es necesario observar previamente la existencia de unos “valores” de los que parten. Como afirmábamos entonces, internet no creó al Subcomandante Marcos, al Movimiento de Resistencia Global, al Fórum Social de Porto Alegre, a Public Citizen ni a Human Rights Watch, pero sin internet nunca hubieran sido lo que hoy son.

En el Informe se analizaban con detenimiento los movimientos surgidos en torno a la globalización, así como los movimientos antirracista y antimilitarista. Es importante retener algunas conclusiones de ese análisis. Se observa que el éxito de los movimientos sociales se relaciona con la capacidad de introducir determinados temas y percepciones en las creencias ya existentes en la población, centrándose en un aspecto específico que moviliza y genera adhesiones sin demasiadas exigencias organizativas. No les preocupa tanto conquistar parcelas de poder como manifestar y canalizar la resistencia al control social, a visiones hegemónicas de las formas de vida convencionales. Así, aparecen nuevamente dos cuestiones recurrentes en el estudio de este tipo de actor colectivo: por un lado, la dificultad de distinguir en los movimientos sociales entre “el todo” y “las partes”; y, por otro, la complejidad y simultaneidad de intereses e identidades que tienen cada uno de sus miembros.

Conviene recordar también la dificultad de clasificar estos movimientos según una lógica temática, pues si bien cada uno gravita alrededor de una demanda concreta (el medio ambiente, los derechos humanos, el género, el acceso a la tierra, las cuestiones Norte-Sur, etc.), la lógica de sus discursos es transversal. Es decir, cada uno de los movimientos utiliza una de las reivindicaciones expuestas para luego desarrollar un discurso más genérico. Se trata, más que de desafiar al Estado y dominar sus resortes, de generar espacios de autonomía, de reafirmar la legitimidad de formas plurales de vida y de convivencia, aunque se alejen de lo que la mayoría de la sociedad asentada considera convencional.

Resumiendo, de momento hay mucho más de resistencia que de proposición coherente, pero esto no tiene por qué ser visto como una debilidad. Los gobiernos, los parlamentos, los partidos políticos han actuado y actúan de manera dispersa, y sin desprenderse de sus ataduras territoriales y competenciales. Las nuevas tecnologías han ayudado a financieros y empresarios globales a superar sin problemas fronteras, legislaciones y todo tipo de límites sociales o fiscales en sus aventuras económicas. Frente a ello, surgen movimientos de resistencia y de alternativa. Las nuevas realidades, las nuevas formas de conflicto, la dificultad de mantener res-

puestas convencionales, nos sitúan en los prolegómenos de lo que parece una revisión radical del funcionamiento de los partidos, de los sindicatos y de las propias estructuras de poder del Estado y del resto de las instituciones políticas. Quizás es cierto que no hay aún relatos políticos que, desde los parámetros tradicionales, puedan considerarse solventes, pero su influencia parece crecer, y ésta sí es una realidad más allá de los interrogantes que plantea su enorme pluralidad, sus fuertes dosis de anonimato y su aparente aislamiento. En definitiva, en el *Informe España 2002* afirmábamos, a la pregunta de si estamos a las puertas de otros modos de hacer política o sólo asistimos a formas distintas de las viejas maneras de expresar insatisfacciones, que todo parece apuntar a que los nuevos tiempos nos exigirán cada vez más nuevas respuestas.

3. Balance y líneas de futuro

Desde una perspectiva más autocrítica y también prospectiva podríamos preguntarnos qué temas han sido poco o nada tratados en nuestros Informes y cuáles deberían ser las prioridades de aquí en adelante en el campo de las relaciones entre las instituciones representativas y la sociedad española, y también en los procesos de descentralización política.

3.1 *Las ausencias más significativas*

Un repaso conjunto de los diez volúmenes publicados nos permite señalar diversos vacíos u omisiones más o menos importantes en el campo de la dinámica política-sociedad y en el terreno de los procesos de descentralización y participación. Es evidente que la pretensión de abordar de manera integral la realidad social de un país está sujeta siempre a la posibilidad de prestar más atención a unos aspectos que a otros o bien a que la posterior significación de unos temas permita detectar elementos que hubieran requerido una mayor atención si se hubiera sido consciente de su ulterior importancia. En el campo en el que situamos estas reflexiones, las dos ausencias más significativas (desde la evidente subjetividad que tienen estos ejercicios) serían, por una parte, la falta de análisis de los partidos políticos españoles y su real inserción social, así como su composición sociodemográfica y su dinámica organizativa; y, por otra parte, y de manera más relevante, la falta de presencia del contexto europeo en el análisis de la realidad española, como pauta de comparación constante y como espejo en el que situar nuestros propios logros y carencias.

¿Qué son y qué dicen ser los partidos políticos en España?

Como hemos señalado en muchos Informes, la dinámica política española se ha centrado casi exclusivamente en los partidos políticos. Ésa fue la apuesta de los constituyentes y ésa ha sido la realidad en estos 25 años. Parece lógico imaginar que el calibre de estos claros protagonistas de la vida política española podría haber merecido una atención específica. Decimos específica, ya que no hay Informe de la Fundación Encuentro en el que los partidos políticos no estén presentes de manera explícita o implícita. Pero, nos referimos aquí a su realidad social, como actores sociales.

Las preguntas que se deberían formular podrían ser: ¿cuál es la inserción real de los partidos en la sociedad española?; ¿hay variaciones por sesgo ideológico o por enclave territorial?; ¿su inserción social es comparable a la del resto de partidos políticos en Europa?; ¿cuáles son las características personales de sus miembros y cuadros dirigentes?; ¿qué *cur-sus honorum* o itinerario de progresión personal y político siguen en su carrera interna e institucional?; ¿cuáles son sus fuentes de análisis de la realidad española y de qué instancias de investigación y estudio surgen las propuestas que lanzan a la sociedad española?; ¿podemos calificar sus formas de organización y de decisión interna como de democráticas?; ¿cuál es la razón que lleva a alguien a afiliarse a un partido político en España hoy?

Como vemos, estas y otras posibles cuestiones permitirían llenar un cierto vacío en el amplio panorama analítico que desde la Fundación Encuentro hemos ido estructurando a lo largo de estos diez años; en un momento, además, en que los partidos políticos atraviesan problemas de legitimidad y de credibilidad, y después de que ciertos intentos de generar otras dinámicas de relación partido-simpatizantes-electores (primarias como nuevo proceso de selección de dirigentes) quedaran en entredicho por los claroscuros que generó su puesta en práctica.

¿Cuál ha sido el impacto de la europeización en España?

La perspectiva comparada ha estado presente en muchas de las reflexiones realizadas en los Informes, como se puede constatar. Pero, con la excepción de los capítulos dedicados a la internacionalización de las empresas, a la política agrícola común y a la necesidad de transformar la Administración Pública española para encarar mejor el creciente ritmo de la integración europea (todos ellos en el *Informe España 1997*), no se ha realizado de forma sistemática un análisis de la europeización de la política y de las políticas públicas de nuestro país.

Es evidente que ni la opinión pública ni el sistema político español parecen dar mucha importancia a la dinámica de integración europea ni a

los efectos de nuestra pertenencia a la Unión Europea más allá de la buena aceptación del euro y de la preocupación por el mantenimiento de los fondos europeos que recibimos tras la entrada, en pocos meses, de los nuevos Estados miembros. Pero ello no es óbice para que no hayamos incorporado de manera más activa esa perspectiva en nuestros Informes. De la misma forma que se ha optado por defender la cohesión social, la participación ciudadana o la calidad de la educación, podría haberse “invertido” más en favorecer la europeización real de las élites de este país, un proceso al que precisamente la dinámica globalizadora de los últimos años y el propio conflicto de Irak ha dado un valor estratégico muy significativo.

3.2 *Perspectivas de futuro*

No hace falta insistir en que las ausencias reconocidas en el apartado anterior nos podrían marcar una perspectiva analítica a seguir en próximos años. Pero, al margen de ello o complementariamente con ello, quisiéramos introducir aspectos que quizás no han sido tampoco tratados en los Informes, pero que es precisamente ahora, con la perspectiva que dan los diez años transcurridos, y frente a los nuevos retos que tenemos como sociedad, cuando cobran toda su importancia y significación.

En el ámbito en el que aquí estamos profundizando (descentralización, movimientos sociales y participación ciudadana), algunos temas empiezan a destacar:

- Globalización, gobernación y movimientos sociales.
- Globalización e identidades.
- Supraestatalidad y descentralización: la erosión aparente del Estado-nación.
- Democracia representativa y democracia participativa; el papel de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).
- El factor proximidad en las políticas públicas.
- Participación política y género.

Globalización, gobernación y movimientos sociales

El 15 de febrero de 2003 pasará a la historia de la humanidad como la primera gran manifestación global organizada a través de unos medios de comunicación cada vez más interconectados y, sobre todo, a través de la red que proporciona internet. El conglomerado de movimientos sociales, organizaciones religiosas y humanitarias, partidos políticos y todo tipo de ONG e instituciones de todo el mundo lograron poner en pie lo que podríamos calificar como una gran manifestación mundial contra la decisión de los gobiernos de Estados Unidos y Reino Unido (con el apoyo político

de otros gobiernos, y significativamente, del español) de iniciar la guerra contra el Irak de Sadam Husein. Más allá del motivo de la gran marea humana que recorrió las calles de muchas ciudades del mundo, lo más significativo fue la sensación de que un nuevo poder global alternativo podía empezar a gestarse en momentos en que parecía no existir alternativa a la globalización económica y a la hegemonía militar estadounidense. Desde la Fundación Encuentro creemos necesario seguir atentamente los avances y retrocesos en esa línea, tanto en lo referente a la construcción de una “esfera pública global” como en la progresiva configuración de redes globales que pretenden influir en la gobernación transnacional.

Globalización e identidades

Las nuevas condiciones generadas por la globalización han supuesto un claro renacimiento del debate sobre las identidades, ya que la identidad es un factor esencial en el significativo paso –al que hemos aludido anteriormente– del “yo” al “nosotros”. No es extraño que en el panorama de la globalización surjan voces que reclaman menos ataduras identitarias y más humanismo cosmopolita. “El accidente de dónde se ha nacido no es más que eso, un accidente. Una vez admitido esto, no deberíamos permitir que diferencias de nacionalidad, de clase, de pertenencia étnica o de género erijan fronteras entre nosotros”²⁹. Cada vez seríamos más “ciudadanos del mundo” y nos deberíamos sentir menos atrapados por cualquier tipo de frontera que ni el aire ni la información reconocen. Los capitales, los productos de consumo o los culturales ignoran cada día más las distancias, las diferencias territoriales. La omnipresencia de los medios de comunicación difunde un mismo estilo de vida por doquier. Parece plantearse una tendencia incontestable y multiforme a la homogeneización, a una misma cultura universal.

En ese contexto, ¿tiene sentido hablar de la reconstrucción de un “nosotros” como base de un sentimiento de identidad colectivo que permita asumir responsabilidades colectivas, construir valores públicos, capital social, sin el que –como hemos defendido– parece poco posible salir adelante frente a los retos que cada pueblo tiene planteados? Dicho de otra manera, ¿podemos continuar hablando de distintas maneras de vivir juntos?, ¿podemos hablar de culturas, de identidades culturales, de construcción de políticas culturales en un entorno de globalización? Éste sería un tema de indudable significación política y social que deberíamos tratar de seguir y analizar en nuestros Informes.

²⁹ Nussbaum, M. C. (ed.), *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y “ciudadanía mundial”*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 18.

Supraestatalidad y descentralización

El proceso de europeización de las políticas ha sido, en esta última década, el contexto supraestatal que mejor ha expresado en la práctica la concepción de las redes multinivel. Y, aunque pueda parecer paradójico, este mismo proceso ha generado una nueva estructura de oportunidades para los gobiernos locales. Hasta finales de la década de los años ochenta, la europeización se concibió como un escenario de armonización de políticas, en el que la asunción de roles de gobierno por parte de la UE se producía a costa del debilitamiento de todos los niveles inferiores. El fracaso de esta perspectiva parecía que iba a provocar un proceso pendular hacia la renacionalización, con el añadido de procesos de aprendizaje y transferencia de políticas entre Estados. Pero no ha sido así exactamente.

La Unión Europea ha seguido ampliando su agenda de políticas a partir de nuevas formas de gobernación en un espacio multinivel. Las nuevas políticas europeas no sólo no excluyen políticas de proximidad en el mismo campo de acción, sino que se convierten en un factor catalizador de éstas y, por tanto, de fortalecimiento de la esfera local. Hoy no resulta extraño encontrar redes de municipios interactuando con la UE en la elaboración de políticas urbanas, de empleo, de inclusión social o de protección ambiental. La ruptura por arriba de los monopolios de acción estatal ha generado un nuevo escenario de gobernación a múltiples niveles en el que los gobiernos locales han sabido situarse y desarrollar nuevos roles políticos. De manera muy parecida se podría argumentar en relación con los espacios regionales, que cubren con eficacia la labor de vertebrar en su territorio las dinámicas supralocales, sirviendo de interlocutor privilegiado de las instituciones europeas en ciertos casos.

Éste es un nuevo filón de análisis para nuestros Informes, en línea con muchos de los temas desarrollados en estos diez años, pero que nos puede permitir conectar con los debates sobre el tema a escala europea.

Democracia representativa-democracia participativa; el papel de las TIC

Nos encontramos en un momento curioso. Nunca en la historia de la humanidad se había conocido una extensión tan amplia de este conjunto de reglas y de mecanismos de representación plural, de participación y de control que históricamente ha ido conformando el concepto de democracia. Desde este punto de vista, la democracia parece vivir un momento dulce en todo el mundo. A pesar de ello, continúa existiendo una insatisfacción creciente en cuanto a su funcionamiento. No se trataría tanto de un alejamiento en relación con la democracia como sistema de gobierno (aspecto en el que no se detecta una reducción de legitimidad; más bien, todo lo contrario), sino un acusado descenso de la confianza pública en la

forma de operar y en el rendimiento de las instituciones representativas. No hay signos de preferencias por alternativas de gobierno no democráticas o autoritarias, pero sí se constata que las actitudes públicas hacia partidos, parlamentos o gobiernos expresan más y más desconfianza.

En ese contexto de mayor exigencia democrática, es evidente que las posibilidades de utilización de las TIC son múltiples. Pero, no es lo mismo trabajar en ellas desde la lógica interna del actual sistema de democracia representativa, desde la perspectiva de construir, con la ayuda de las nuevas tecnologías, el viejo ideal de la democracia directa, que tratando de imaginar nuevas formas de articulación y gobernación colectiva. Una primera gran opción sería intentar aplicar las TIC bien al campo más específico de las políticas, para mejorar su eficacia de gestión, o bien al campo de la política y, por tanto, en las relaciones entre instituciones y ciudadanía. Un segundo gran criterio de distinción se aprecia si consideramos sólo procesos de mejora y de innovación dentro del actual marco constitucional y político característico de las actuales democracias parlamentarias europeas, o si también estamos dispuestos, en un marco democrático, a explorar vías alternativas de toma de decisiones y a pensar y gestionar políticas que incorporen más directamente a la ciudadanía y que asuman el pluralismo inherente a una concepción abierta de las responsabilidades colectivas y de los espacios públicos.

En la Fundación Encuentro deberíamos continuar los trabajos ya publicados en el Informe sobre participación democrática e insuficiente implicación ciudadana en los procesos democráticos, examinando hasta qué punto las TIC ofrecen o no un campo de experimentación deseable en este sentido.

El factor proximidad en las políticas públicas

Aunque de forma desigual, y junto a ciertas inercias de fondo que cuesta superar, en España han cambiado muchos aspectos en la esfera política local durante las dos últimas décadas. Una de las tendencias más relevantes ha sido la progresiva expansión de las políticas públicas municipales. Hoy los gobiernos locales ya no son aquellas Administraciones volcadas casi en exclusiva a un reducido núcleo de funciones básicas (asfaltado, alumbrado, limpieza, disciplina viaria y poco más). Tampoco son ya aquellas instituciones simplemente ejecutoras de decisiones siempre tomadas en niveles superiores de gobierno. Desde la década de los años ochenta ha ido conformándose una agenda local, una oferta de políticas públicas, orientada a construir un cierto modelo de municipio de bienestar. Dicho de otra forma, una dimensión local en el proceso de construcción de los regímenes autonómicos y estatal de bienestar.

Para no llevarnos a engaño, cabe destacar que las agendas locales en España siguen hoy presionadas por dos tipos de limitaciones importantes. Por un lado, las redes escolares y sanitarias, la promoción de la vivienda, la formación profesional y ocupacional y los servicios sociales especializados no son competencia de los municipios. Por otro lado, sufren importantes restricciones financieras. Los poderes locales gestionan hoy en España el 13% o 14% del gasto público, frente al 20% en los países federales de la Unión Europea.

Nos estamos jugando la capacidad de servicio flexible y adaptable a las condiciones de vida reales de los ciudadanos. Esto sólo es posible hacerlo desde la proximidad. Nuestros Informes deberían seguir en el futuro esa evolución que conecta directamente con los temas de Estado de Bienestar, que han sido preocupación dominante en todos los que hemos publicado.

Participación política y género

Existe una constante preocupación en nuestro país y en los países de nuestro entorno por la falta de presencia de la mujer en proporciones no ya exactamente iguales a las de los hombres, sino ni siquiera significativas. Cualquier examen superficial en los niveles de dirección de empresas, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos o instituciones representativas muestra que estamos aún lejos de llegar a esa "significación". Frente a ello, han ido surgiendo iniciativas –algunas formales, otras no tanto– que pretenden incentivar la presencia de la mujer en instituciones, partidos y en la vida pública en general. La famosa "paridad" o el concepto de "cuota" ha estado y sigue estando presente en nuestro panorama democrático.

Existe una abundante labor de investigación en esta materia en los países de nuestro entorno que han analizado este tema (que en absoluto es estrictamente español) para contrastar de forma cuantitativa y cualitativa este problema y plantear propuestas de avance. Sería deseable que, en esa línea de ir consolidando campos de trabajo y análisis, en la Fundación Encuentro pudiéramos tratar en el futuro este tema, para completar los estudios que desde el punto de vista social y laboral hemos dedicado específicamente a la mujer en nuestro Informe.