

básicamente en el Código Civil. El menor de catorce años tiene diversas facultades normalmente condicionadas al reconocimiento del ministerio fiscal, del juez competente o por medio de la asistencia de sus representantes legítimos. Se pueden destacar las siguientes:

- reconocimiento de hijos no matrimoniales que pueda tener el menor;
- adquirir posesión de las cosas; solicitar al juez medidas para poner a buen recaudo el patrimonio del menor ante la administración de los padres que lo pongan en peligro;
- explicitar el consentimiento del menor en los procesos de adopción y acogida (a partir de los 12 años);
- en el supuesto de separación de los padres, si no se decide de común acuerdo el cuidado de los hijos, el menor de suficiente juicio o mayor de doce años tiene derecho a ser oído por el juez para que decida en su interés y beneficio.

Cuando el menor es mayor de catorce años, el Código Civil prevé que puede realizar o intervenir en los siguientes actos:

- contraer matrimonio, lo que produce automáticamente el derecho a la emancipación del menor;
- ejercer la patria potestad sobre sus hijos;
- realizar donaciones, venta y compra de bienes dentro del patrimonio de los cónyuges;
- solicitar la adquisición de nacionalidad española y el derecho a la residencia;
- intervenir como testigo en un juicio.

El *Estatuto de los Trabajadores*, piedra angular del derecho laboral español, dispone que la **edad mínima para contratar** es la de dieciséis años. Ésta se hará efectiva siempre que el menor viva sin sus padres (emancipado de hecho o por matrimonio) o, en su defecto, con la autorización de sus padres o tutores.

Los trabajadores menores de 18 años no pueden realizar en ningún caso más de 8 horas de trabajo efectivo, incluido el tiempo que pueda dedicarse a la formación (no pueden trabajar en horas extraordinarias). En el caso de que menores de 16 años estén presentes en espectáculos públicos, se requiere una autorización de carácter excepcional de la autoridad laboral competente. Igualmente, el periodo de descanso dentro de la jornada diaria se amplía para los menores a 30 minutos, frente a los 15 que se estipulan para los restantes trabajadores, siempre que la jornada supere las cuatro horas y media. Así mismo, el descanso semanal deberá ser necesariamente de dos días ininterrumpidos.

Los nuevos contratos formativos que benefician a los jóvenes entre 16 y 21 años, estipulan la ampliación de la cobertura de Seguridad Social. Se incluyen por ejemplo, la asistencia sanitaria para enfermedades comunes o la incapacidad laboral, aunque todavía ciertas prestaciones están excluidas (como la de desempleo).

Los menores titulares de un contrato de trabajo pueden afiliarse al sindicato de su elección, participando

en la elección de sus representantes, aunque no podrán ser elegibles hasta que hayan cumplido los 18 años. Por su parte, los convenios colectivos estipulados en los diferentes sectores productivos no pueden contener ninguna cláusula que contenga discriminación por razón de edad.

La edad en la que el menor puede dar *consentimiento sexual* es la de doce años. Diversos juristas, entre los que cabe destacar la figura creada por algunas Comunidades Autónomas del *Defensor del Menor*, califican de "craso error" esta disposición. Consideran que se amplía el margen para el ejercicio de la prostitución infantil. Solicitan, además de un aumento del límite de edad, la incorporación del término *corrupción* en la legislación reguladora, lo que permitiría un mayor juego interpretativo al juzgador para clarificar situaciones en las que es sumamente complejo definir los límites de los comportamientos delictivos. También se reclama una nueva regulación legal de la transmisión de pornografía, dadas las polémicas abiertas en este particular por su vehiculización en los diversos soportes facilitados por las nuevas tecnologías (fundamentalmente Internet).

En términos más amplios, el **principio de la no discriminación** queda consagrado en el apartado 1 del artículo 1º de la Constitución Española. Allí se establece la igualdad ante la ley de los españoles "sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier condición o circunstancia personal o social". Además, la igualdad adquiere el carácter de principio transformador de la sociedad en el apartado 2 del artículo 9, pues obliga a los poderes públicos "a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas".

Estos principios atraviesan toda la legislación que afecta a menores. No obstante, aquí se refiere a la que consideramos central en el proceso de desarrollo hacia la vida adulta: la **educación**. Más adelante se verá cómo la LOGSE, en su Título V, establece una serie de medidas para hacer efectiva la educación compensatoria para el periodo obligatorio (6 a 16 años). De forma más concreta, en el artículo 64, se ordena a las Administraciones educativas que garanticen, cuando sea necesario, "...las condiciones más favorables para la escolarización, durante la educación infantil, de todos los niños cuyas condiciones personales, por la procedencia de un modelo familiar de bajo nivel de renta, por su origen geográfico o por cualquier otra circunstancia, supongan una desigualdad inicial para acceder a la educación obligatoria y para progresar en los niveles posteriores". En el apartado 4 del artículo 65 se dispone también que "con el objeto de asegurar la educación de los niños, las Administraciones Públicas asumirán subsidiariamente su cuidado y atención cuando las familias se encuentren en situaciones que les impidan ejercer sus responsabilidades".

1. The first part of the paper is devoted to the study of the properties of the function $f(x)$ defined by the equation $f(x) = \int_0^x f(t) dt$. It is shown that $f(x)$ is a constant function, and its value is determined by the initial condition $f(0) = 1$.

2. In the second part, we consider the function $g(x)$ defined by the equation $g(x) = \int_0^x g(t) dt$. It is shown that $g(x)$ is a constant function, and its value is determined by the initial condition $g(0) = 1$.

3. The third part of the paper is devoted to the study of the properties of the function $h(x)$ defined by the equation $h(x) = \int_0^x h(t) dt$. It is shown that $h(x)$ is a constant function, and its value is determined by the initial condition $h(0) = 1$.

4. In the fourth part, we consider the function $k(x)$ defined by the equation $k(x) = \int_0^x k(t) dt$. It is shown that $k(x)$ is a constant function, and its value is determined by the initial condition $k(0) = 1$.

5. The fifth part of the paper is devoted to the study of the properties of the function $l(x)$ defined by the equation $l(x) = \int_0^x l(t) dt$. It is shown that $l(x)$ is a constant function, and its value is determined by the initial condition $l(0) = 1$.

**Las políticas de juventud
en las administraciones
públicas en España
(1978-1998)**

3

3.1 Introducción

La dinámica institucional ha experimentado profundos cambios en las últimas dos décadas de vida democrática en España. Las políticas de juventud no podían sustraerse a estas transformaciones y se han replanteado tanto en sus formas como en sus contenidos. En estas transformaciones han incidido de manera significativa, además del cambio de régimen político, la incorporación de España a la Unión Europea (1986).

El cambio de régimen político implicó una transformación profunda en la perspectiva que orientaba las políticas de juventud. El paulatino relevo generacional que se vivió en términos de cuadros políticos y administrativos trajo consigo una mayor claridad conceptual y política de los problemas profundos que afectan a la juventud española. Entre ellos es de destacar la reinterpretación del ciclo económico recesivo de principios de los años 80, a la luz de la transición de la sociedad industrial a la sociedad informacional. Entender la nueva realidad socioeconómica era una condición *sine qua non* para que no se produjera una brecha interpretativa entre los responsables públicos y los jóvenes.

Ante las nuevas expectativas abiertas con la democracia era necesario poner en marcha y gestionar políticas para la cohorte más numerosa de la historia española -la *generación del baby boom*-. Los recursos institucionales y administrativos eran escasos y con niveles muy bajos de información sobre la realidad de la infancia y la juventud españolas. Al mismo tiempo se emprendía una profunda renovación del sistema educativo en todos sus niveles para adecuar sus contenidos a las nuevas necesidades de la sociedad democrática y a los requerimientos de las nuevas tecnologías de la información que cada vez más dinamizan la vida económica y cultural. Los retos en este campo al comienzo de la transición eran, pues, de envergadura.

Es preciso tener en cuenta que todas estas iniciativas de reforma se producen en un contexto institucional en profunda mutación. El Estado de las Autonomías que emerge con la nueva Constitución de 1978 conlleva un amplio proceso de descentralización hacia las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. La presencia de nacionalismos históricos -como el catalán, vasco y gallego-, que incluyen diferencias lingüísticas y cuadros político-administrativos con proyectos, identidades e intereses diferenciados, hizo que conviviesen diversos ritmos de descentralización en las diferentes regiones de España.

Las políticas sociales en general, y las de juventud en particular, fueron objeto de las primeras transferencias que se acuerdan para iniciar la descentralización legislativa y administrativa hacia las Comunidades Autónomas durante la primera mitad de los años 80. A su vez, estas entidades regionales tuvieron que organizar la participación de las entidades locales -ayuntamientos y diputaciones provinciales- en la articulación de las mismas.

La sociedad civil, por su parte, contaba al principio de la transición con una pobre experiencia

participativa (ya se ha apuntado el carácter paternal que las políticas de juventud tuvieron durante la dictadura), y consecuentemente, con escasos recursos organizativos e institucionales. A lo que cabría añadir en esa fase específica una excesiva ideologización y partidización, propia de una reacción frente a la etapa anterior, que en cierta manera la alejaba de objetivos más pragmáticos, volcados en metas de políticas sociales de juventud.

Este entramado del tejido social evidencia diferencias fundamentales con el entorno europeo. En gran parte de los países vecinos, sobre todo los sajones, numerosas organizaciones de larga existencia han acompañado el desarrollo de las políticas sociales y del propio Estado social. En este sentido, se han capacitado para implicarse de forma activa en la elaboración y gestión de las políticas para la población juvenil. En la España de los 90, la progresiva maduración del propio entramado asociativo de las organizaciones juveniles y el paulatino cambio de mentalidad de las élites administrativas, van apuntando una nueva senda que parece encaminarse en esa dirección.

En síntesis, la elaboración de políticas de juventud en España está marcada por una profunda transformación político administrativa con distintos ritmos que acaba de cumplir las dos décadas, y por la relativa fragilidad del propio tejido asociativo. Esto explica la convivencia de dinámicas altamente consolidadas con otras todavía en procesos de rearticulación en las distintas regiones y entre los diferentes niveles de la administración -la general del Estado, la autonómica y la local- y de las respectivas relaciones con la sociedad civil.

Esta situación otorga especial importancia a los esfuerzos de coordinación e integración que se desarrollan sobre todo a nivel de la Administración General del Estado. El objetivo final es generar una dinámica que dote de carácter integral a las políticas de juventud. En esta tarea, como veremos, fue central la transformación del *Instituto de la Juventud* (INJUVE) en 1985.

Antes de avanzar en el análisis de las redes e itinerarios históricos e institucionales sobre los que discurre específicamente la política de juventud en España, es necesario presentar dos pilares fundamentales en los que se apoya el bienestar de la juventud en España: la educación y el empleo.

3.2. Empleo y Educación: pilares del bienestar en España

Un análisis de las políticas sobre las que se articula el bienestar juvenil no puede dejar de abordar, al menos someramente, las políticas educativas y de empleo, que se articulan sobre itinerarios administrativos que corren en paralelo al de las agencias que están encargadas de desarrollar las políticas de juventud específicas. Aunque es obvio que inciden en el bienestar del conjunto de la sociedad, estas políticas afectan de manera más directa a la situación en la que se encuentran las cohortes más jóvenes.

3.2.1 La juventud y el sistema educativo en España

La educación ha sido un objetivo estratégico fundamental desde los primeros momentos de la nueva democracia española. Este área de intervención pública ha condensado a lo largo de estas dos décadas los objetivos de democratización político-cultural y de modernización socioeconómica. Ante una situación heredada en la que la educación no respondía tanto a un criterio de política de igualdad y bienestar social, como a un mecanismo disciplinador e ideologizador importante para el régimen autoritario, una reforma de gran calado se presentaba como una exigencia para los nuevos gobiernos democráticos. Las duras oposiciones que hubo de enfrentar son clara señal de la magnitud y necesidad del cambio que se reclamaba.

Esta exigencia se hacía más patente en el nuevo contexto europeo. Si bien la democracia trajo una profundización de las políticas sociales constitutivas del Estado de bienestar, la nueva situación internacional también demandaba adaptaciones en el sistema educativo. Era necesario impulsar un proceso de modernización que insertase a España en el marco de la Comunidad, al mismo tiempo que atendiese a las exigencias de unas coordenadas históricas marcadas por la acelerada innovación tecnológica y la fuerte competitividad de una economía crecientemente mundializada.

La universalización de la educación y el aumento de las oportunidades en el sistema educativo han sido prioridades en la agenda de los distintos gobiernos democráticos. Como demuestra el crecimiento de las tasas de escolarización en los distintos grupos de edad de la juventud española, se ha avanzado de manera veloz en este objetivo.

Gráfico 84

Evolución de las tasas de escolaridad por grupos de edad ⁽¹⁾

	CURSOS		
	1986-87	1991-92	1995-96
3 años	16,7	38,5	61,2
4-5 años	94,0	99,5	100,0
6-12 años	100,0	100,0	100,0
13-15 años	85,4	94,4	96,8
16-17 años	57,3	70,2	76,9
18-20 años	34,8	45,9	54,1
21-24 años	17,6	23,2	28,9
25-29 años	4,5	5,7	6,5

Fuente: MEC. Datos y Cifras: Curso Escolar 1997/1998.

(1) Tasas calculadas con las proyecciones de población I.N.E. (base: Censo de Población 1991).

El retraso español en este ámbito ha constituido a lo largo de las dos últimas décadas un acicate para emprender reformas que nos han acercado a los niveles de inversión y calidad del servicio del entorno europeo. En diez años se ha elevado el gasto en educación en casi un punto porcentual del PIB: del 3,71% en 1985 se ha pasado al 4,61% en 1995. En este mismo periodo se ha duplicado el esfuerzo económico que realizan las familias en gastos de educación, que ha pasado de unos 425.000 millones

de pesetas en 1987 a más del billón de pesetas en 1997.

El esfuerzo inversor ha sido de consideración y los pasos dados en la reforma del sistema educativo abren perspectivas para responder a la modernización demandada por la sociedad española. Todavía, no obstante, quedan iniciativas por tomar para que las labores cotidianas que realizan enseñantes y estudiantes incidan en un mayor bienestar sostenible en el largo plazo para el conjunto de la sociedad española.

3.2.1.1. La reforma democrática del sistema educativo

La Constitución española de 1978 demanda, como hemos señalado, una reforma democrática del sistema educativo. El carácter pluralista y laico de la Carta Magna trajo consigo la eliminación de la formación política y de la obligatoriedad de la enseñanza religiosa estipulada por el régimen anterior. Al mismo tiempo sentaba las bases jurídicas para que se incorporasen los idiomas oficiales de las comunidades autónomas (catalán, vasco y gallego) a los currículos escolares que empezaban a gestionar las más avanzadas en el proceso de transferencias impulsado por la nueva descentralización político-administrativa. Una nueva dinámica participativa que implicase a los diversos agentes sociales que intervienen en las labores educativas pasaba a constituirse como el otro gran objetivo de la reforma.

Las contingencias de una transición democrática que exigió gran atención política y energía resolutive en diversos frentes, retrasó unos años las iniciativas reformadoras en el campo educativo. La *Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE, 1985)* fue el primer paso para modificar la *Ley General de Educación (LGE, 1970)*, norma con la que el régimen franquista había buscado adecuar el sistema educativo, prácticamente el mismo desde el fin de la guerra civil (1939). Una de las medidas más importantes que contemplaba esta ley fue la creación del *Consejo Escolar del Estado*, un órgano consultivo en el que están representados los profesores de la enseñanza pública y privada, confederaciones de asociaciones de padres de alumnos y asociaciones de estudiantes, sindicatos, organizaciones empresariales y personalidades de reconocido prestigio en el campo de la educación y la Administración educativa.

No obstante, las nuevas coordenadas internacionales dinamizadas por el rápido cambio técnico-informático, y la consiguiente agudización de la competitividad económica internacional, fueron haciendo patente la necesidad de continuar avanzado en la modernización del sistema educativo. En particular, el ingreso en la Unión Europea requería una homologación de titulaciones que permitiese el libre acceso al mercado laboral europeo.

La *Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990)* surgía con un amplio respaldo parlamentario, como respuesta a la voluntad de cambio y progreso de la sociedad española. Desde 1987 en el Consejo Escolar del Estado se venía preparando la propuesta de reforma, que fue objeto de largas negociaciones. La ordenación académica, la actividad pedagógica, los contenidos

curriculares, la carrera profesional eran afectados por la reforma, y se transformaban niveles, grados y títulos existentes en las distintas enseñanzas.

El objetivo más visible de la *LOGSE* ha sido la ampliación de la enseñanza obligatoria hasta los dieciséis años, lo que ha conllevado la reestructuración del conjunto de las enseñanzas medias. La nueva *Educación Secundaria Obligatoria (ESO)* ha incorporado recientemente un nuevo proyecto curricular más diversificado, elaborado con un considerable grado de autonomía por los diferentes centros. En éste convergen nuevas orientaciones didácticas, se incorporan temas transversales volcados en el conocimiento de la realidad social (entre otros, educación para la paz, para la igualdad entre los géneros) y se otorga un mayor apoyo a la enseñanza específica.

Esta transformación ha ido acompañada por la creación de nuevos mecanismos para garantizar una mayor calidad de enseñanza. En lo referente a la mejor cualificación del profesorado, se han puesto en marcha los *Centros de Enseñanza del Profesorado (CEP)*, donde se realizan actividades de actualización científica, didáctica y profesional del profesorado. También se ha creado el *Instituto Nacional de Calidad y Evaluación*, una entidad evaluadora del sistema educativo cuyo objetivo genérico es analizar y proponer respuestas a las demandas sociales en el campo educativo, en particular sobre el rendimiento de los alumnos, los planes de estudios, la gestión interna de los centros, la labor docente y el contexto socieducativo.

Merecen una particular mención las medidas previstas para enfrentar el problema del fracaso escolar, detectado como factor clave en el proceso de exclusión social de los jóvenes, dado que marca de manera significativa su acceso al mercado de trabajo. Para ello se ponen en marcha, además de los mecanismos integrados en los centros escolares, diversas iniciativas que buscan conectar la educación formal y la no formal en el ámbito de la formación profesional, como veremos más adelante.

Las diversas iniciativas en estos nuevos ámbitos de actuación previstos por la *LOGSE* se encuentran hoy en pleno desarrollo legislativo y ejecutivo, este último con un alto grado de experimentación y constantes procesos de evaluación y reformulación de experiencias. El perfeccionamiento de las medidas adoptadas y su progresiva implantación a nivel nacional constituirán el núcleo de la actividad de las autoridades educativas en la próxima década.

En relación a la enseñanza superior las iniciativas reformadoras que se venían tomando desde los inicios de la transición son sistematizadas en la *Ley de Reforma Universitaria (LRU, 1983)*. Con esta nueva norma se proseguía en la transformación democrática de la vida académica, dotando de autonomía a los centros universitarios para adecuar los contenidos de la enseñanza universitaria a la nueva sociedad democrática. Al mismo tiempo el *Consejo de Universidades*, órgano de gobierno con representación de las diversas instancias administrativas y con representación de los distintos colectivos de la comunidad universitaria, definía sus funciones: trabajar en el nuevo sistema de financiación; posibilitar la creación de universidades privadas; articular la cesión de competencias en materia de universidad a las Comunidades Autónomas; y adaptar el sistema de enseñanza superior a los requerimientos derivados de las directivas

de la Unión Europea. Después de un largo proceso de gestación, a partir 1987 se ponen en marcha la *Reforma de los Planes de Estudios* y las nuevas titulaciones que tienen que responder al nuevo contexto europeo e internacional, en especial, a la adaptación de la universidad a las nuevas necesidades laborales de una economía en constante transformación.

3.2.1.2 Los niveles educativos del sistema español

La puesta en marcha de la LOGSE ha modificado los itinerarios educativos previstos en la norma anterior (LGE, 1970). No obstante, su puesta en marcha tiene diferentes ritmos, debido a las distintas competencias educativas de las diferentes comunidades autónomas y la autonomía de los centros educativos para desarrollar sus propios programas. El actual momento se puede definir como de transición, en el que conviven itinerarios antiguos y los nuevos, producto de la reforma.

Gráfico 85

Itinerarios Educativos en España

EDUCACIÓN UNIVERSITARIA



EDUCACIÓN SECUNDARIA



EDUCACIÓN PRIMARIA



EDUCACIÓN PREESCOLAR



Fuente: Elaboración propia.

(a) *Educación Infantil*: anteriormente llamada educación preescolar. Con la nueva denominación pasa a contar con dos ciclos, el primero es hasta los 3 años y el segundo entre los 3 y 6 años.

No es obligatoria, aunque el Ministerio de Educación supervisa y coordina la oferta de plazas de educación infantil de las diferentes administraciones públicas. El número de alumnos fijados por aula es de 20 para el primer ciclo y de 25 para el segundo. El profesorado debe contar con el título de Maestro Especialista en educación infantil en el primer ciclo y de educador especializado en el segundo.

(b) *Educación primaria*: en el curso 1994/1995 se comenzó a impartir el quinto curso de la Educación Primaria, suprimiendo el 5º Curso de *Educación General Básica (EGB)*, punto de partida de la instauración de los nuevos itinerarios de la LOGSE. La EGB (LGE, 1970) contaba con ocho años de estudios obligatorios (entre los 6 y los 14 años), y ha sido extinguida en el curso 1997/1998.

La nueva educación primaria de la LOGSE reduce a seis los cursos académicos (entre los 6 y los 12 años), y se agrupa en tres ciclos de dos años cada uno. La educación se organiza en siete áreas impartidas por profesores con la titulación de maestros.

El número de alumnos por aula estipulado para este nivel es también de 25. Las innovaciones más destacadas son la progresiva incorporación de la lengua extranjera en los nuevos contenidos (desde el tercer curso), así como la presencia de profesores especialistas en las materias de música y educación física. Ambos itinerarios son obligatorios y gratuitos.

(c) *Enseñanzas medias: Educación Secundaria Obligatoria y Formación Profesional*: es en este nivel donde se concentra el mayor número de reformas curriculares. La situación es todavía de transición de la secundaria estipulada en la *Ley General de Educación (LGE)*, articulada en torno a tres años de *Bachillerato Unificado Polivalente (BUP)*, entre los catorce y diecisiete, que para hacer posible el acceso al nivel universitario exigía un cuarto curso llamado *Curso de Orientación Universitaria (COU)*.

La nueva *Educación Secundaria Obligatoria (ESO)* es una etapa obligatoria y gratuita que comprende cuatro cursos (entre los 12 y 16 años), que corresponden a los dos últimos años de la EGB (7º y 8º) y los dos primeros de las enseñanzas medias (1º y 2º de BUP o FP). La correcta finalización de sus dos ciclos da paso al nuevo *Bachillerato* (dos años, entre los 16 y 18 años) o a la primera fase de la Formación Profesional (grado medio).

El nuevo *Bachillerato* cuenta con cuatro modalidades -Artes; Ciencias de la Naturaleza y de la Salud; Humanidades y Ciencias Sociales; Tecnología- que buscan adaptarse a los perfiles de mas amplios contenidos de las enseñanzas impartidas en los centros universitarios.

La nueva *Formación Profesional*, además de estar presente en la *Formación Profesional de Base* -cuya conceptualización básica es promover el conocimiento y manejo de la tecnología, a través de asignaturas que tienen continuidad desde la educación primaria en las distintas fases de las enseñanzas medias-, tiene su propio itinerario en la *Formación Profesional Específica*, organizada en dos ciclos en la enseñanza secundaria postobligatoria.

Esta formación tiene el objetivo inmediato de lograr la inserción profesional en el mercado de trabajo, y se estructura en ciclos cortos y flexibles. Están organizados en forma de módulos y la duración de cada ciclo está estipulada entre 1.000 y 2.000 horas. Entre ellos está el módulo profesional de *Formación en los Centros de Trabajo*, impartido en empresas o instituciones en un sistema de formación concertada. El *convenio marco* firmado por el Ministerio de Educación con las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, ha sido suscrito en el curso 1995-1996 por 17.123 empresas que han formado a casi 35.000 alumnos. Los objetivos centrales que figuran en el Real Decreto 679/1993 sobre la Formación Profesional Específica son:

- complementar la adquisición por los alumnos de la competencia profesional conseguida en el centro educativo;
- contribuir al logro de las finalidades generales de la formación profesional;
- evaluar los aspectos más relevantes de la competencia profesional adquirida por el alumnado y, en particular, acreditar los aspectos más relevantes de la competencia requerida en el empleo que no puedan comprobarse en el centro educativo;
- adquirir el conocimiento de la organización productiva correspondiente al perfil profesional y el sistema de relaciones sociolaborales del centro del trabajo.

Los *módulos del nivel 2 o grado medio* de la Formación Profesional preparan al alumno para el ejercicio de una profesión con capacidad para utilizar los instrumentos y técnicas correspondientes; su correcta finalización proporcionan el título de *Técnico Auxiliar*. Los *módulos del nivel 3 o grado superior* proporcionan una formación para insertarse en la realidad productiva como técnico intermedio capaz de ejecutar un trabajo de manera autónoma y/o que comparte responsabilidades de programación y coordinación. Su correcta finalización proporciona el título de *Técnico Especialista*.

Entre las *innovaciones extracurriculares* en las enseñanzas medias se destaca la búsqueda de una nueva relación centro-profesor-alumno, concibiendo un proceso de aprendizaje que combine la transmisión de los contenidos académicos con actividades dirigidas al desarrollo de la personalidad en la comprensión de las relaciones sociales y del contexto cultural. Para cumplir este objetivo adquieren un nuevo protagonismo la asesoría psicopedagógica desarrollada por los *Departamentos de Orientación* y los *Programas de Integración en la Educación Secundaria* y *Programas de Diversificación Curricular*. Por medio del nuevo sistema de evaluación continua e integradora de estos programas se intenta adecuar la enseñanza a las características personales del alumnado cuando muestran dificultades de cumplir los objetivos educativos.

La ratio alumnos/profesor es de 30 personas por aula, y los itinerarios curriculares abren paso a una optatividad creciente a lo largo de esta etapa.

En relación a esta fase de transición, es necesario mencionar el *Plan Experimental en Enseñanzas Medias (REM)*, que se viene impartiendo tanto en centros del plan antiguo (BUP y COU) como del plan

nuevo (ESO y FP). Se han desarrollado en los dos ciclos (dos años cada uno, entre los 14 y los 16 años) de este plan el Bachillerato Experimental y los Módulos Profesionales de los niveles I y II.

(d) *Educación en Régimen Especial*: están constituidas por las *Enseñanzas Artísticas* y las *Enseñanzas de Idiomas*. Las Artísticas cuentan con diversas ramas como:

1. *Música y Danza*. Se estructura en tres grados: elemental (4 cursos), medio (6 cursos) y superior (4 cursos). Con la correcta finalización del grado medio de estos estudios se obtiene el título profesional de enseñante en el área correspondiente; con el superior se obtiene un título equivalente al de licenciado universitario.

2. *Arte dramático*. Son cuatro años y el ingreso requiere el certificado de estudios de secundaria y realizar unas pruebas específicas. La titulación es equivalente a la de Licenciado Universitario;

3. *Artes plásticas y diseño*. Cuentan con grado medio y superior; el ingreso requiere el certificado de estudios de secundaria y realizar unas pruebas específicas.

4. *Conservación y Restauración de Bienes Culturales*. Tienen la consideración de estudios superiores, y el título obtenido es considerado como de Diplomado Universitario.

(Las enseñanzas de idiomas se imparten en las *Escuelas Oficiales de Idiomas*. Esta enseñanza se estructura en dos ciclos básicos: elemental (3 años) y superior (2 años).

(e) *Educación Universitaria*. Aquí se concentran la mayor parte de las Enseñanzas de Nivel Superior. En la situación actual, se accede a la universidad habiendo superado el *COU* o el *segundo ciclo de REM* o las propias pruebas de acceso que puedan estipular las propias universidades. En la actualidad, dada la demanda de determinadas carreras, el gobierno ha estipulado una *prueba de selectividad* que ordena según las calificaciones el libre acceso, pudiendo obligar a cursar un año de estudios en otra carrera universitaria antes de ingresar en la que se había solicitado como primera opción.

Existen cuatro tipos de centros en los que se imparte la enseñanza universitaria: *Escuelas Universitarias*, *Facultades* y *Colegios Universitarios* y *Escuelas Técnicas Superiores*, y se estructuran en tres ciclos:

- *Enseñanza Universitaria de 1er ciclo*, con una duración mínima de tres años. Se obtiene el título de *Arquitecto Técnico*, *Ingeniero Técnico* o *Diplomado*, que permite acceder a los segundos ciclos, en forma directa o cursando determinadas asignaturas complementarias.

- *Enseñanza Universitaria de 1er y 2º ciclo*, con una duración de 4, 5 ó 6 años. El primer ciclo tiene una duración de 2 ó 3 años, al igual que el segundo ciclo. Quien finaliza los dos ciclos obtiene el título de *Arquitecto*, *Ingeniero*, o *Licenciado*, que permiten el acceso al Tercer ciclo.

- *Enseñanza Universitaria de Tercer Ciclo*. Los estudios de doctorado tienen dos años de duración como mínimo. Su superación, que exige la redacción y aprobación de tesis por parte de un tribunal, permite obtener el título de *doctor*.

Las universidades son entidades autónomas de derecho público, lo que les permite ofertar dos tipos de titulaciones: las *titulaciones oficiales*, con validez en todo el territorio nacional (establecidas por el Gobierno

a propuesta del Consejo de Universidades), y los *títulos propios* muchos de ellos en el Tercer Ciclo.

Los Planes de Estudios de la LRU contemplan tres tipos de materias: *troncales* (que constituyen los contenidos homogéneos mínimos de un título oficial, que debe representar un 30% o un 25% de la carga lectiva total en primer ciclo o segundo ciclo respectivamente); *las no troncales* (definidas por las propias universidades, pudiendo ser obligatorias u optativas); y las *materias de libre elección* del alumno en la flexible configuración de su curriculum (representan un mínimo del 10% de la carga lectiva).

(f) *Otras iniciativas formativas bajo la supervisión del MEC*. Se destacan los *Programas de Garantía Social*, para aquellos alumnos que no hayan alcanzado la titulación en la ESO o en la Formación Profesional, ya sea por no alcanzar los objetivos académicos o por no haber finalizado los cursos. Las modalidades pueden durar uno o dos cursos, y son las siguientes:

1. Iniciación profesional (impartidas en centros de Educación secundaria) e iniciación profesional para alumnos con necesidades educativas especiales;

2. Formación y empleo (en colaboración con los Ayuntamientos);

3. Talleres Profesionales, en colaboración con Organizaciones no Gubernamentales.

La mayoría de ellas se desarrollan en las *Escuelas Taller* y las *Casas de Oficio*, instancias formativas no vinculadas a la enseñanza reglada, organizadas y gestionadas desde el Instituto Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, o las consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales en aquellas comunidades autónomas que tienen transferidas estas competencias. Se abordan más adelante, dentro del apartado de las iniciativas para promover el empleo juvenil.

3.2.1.3. Los recursos educativos y la juventud

(a) **Alumnos**. En España hay en torno a 7,5 millones de niños y jóvenes matriculados en los distintos itinerarios de la enseñanza no universitaria española. Las cifras absolutas ponen de manifiesto, además de la distribución de la población más joven en los distintos niveles de enseñanza, el desarrollo temporal de la implantación de los nuevos itinerarios descritos en el apartado anterior.

Gráfico 86

Evolución del alumnado matriculado por enseñanza

ENSEÑANZAS	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	(1) 95/96	(2) 96/97
TOTAL	8.712.797	8.610.378	8.496.187	8.378.935	8.238.161	8.118.456	8.002.577	7.818.179	7.609.110	7.416.160
E. Infantil/Preescolar	1.054.241	1.016.248	1.004.771	1.004.481	1.027.597	1.052.488	1.083.330	1.093.256	1.096.677	1.113.519
E. Primaria/E.G.B.	5.398.095	5.265.098	5.083.031	4.885.049	4.649.439	4.468.759	4.280.938	4.063.912	3.849.991	3.134.049
Primer ciclo E. Sec. Obligatoria						4.600	9.640	48.658	95.074	667.365
Segundo ciclo E. Sec. Obligatoria						100.805	170.712	234.179	362.013	506.072
B.U.P. y C.O.U.	1.355.278	1.425.577	1.470.816	1.500.141	1.507.203	1.488.102	1.467.805	1.400.555	1.260.491	1.086.018
Bachillerato LOGSE						13.705	33.108	69.599	109.357	150.153
Bachillerato Experimental	43.770	53.656	67.929	92.189	126.229	68.967	46.174	39.870	31.920	27.468
F.P. I	438.161	449.021	464.152	472.779	474.156	440.236	407.734	360.253	301.472	234.169
F.P. II	321.635	333.187	352.947	374.571	401.645	423.322	440.049	432.178	410.912	367.574
C. Form. Gr. Medio/Módulos II				2.856	5.188	9.392	14.213	21.442	28.917	47.186
C. Form. Gr. Superior/Módulos III				4.540	8.605	12.960	16.187	22.490	31.779	53.970
Educación Especial	101.617	67.391	52.601	42.329	38.099	35.120	32.687	31.787	30.507	28.617

(1) Datos provisionales

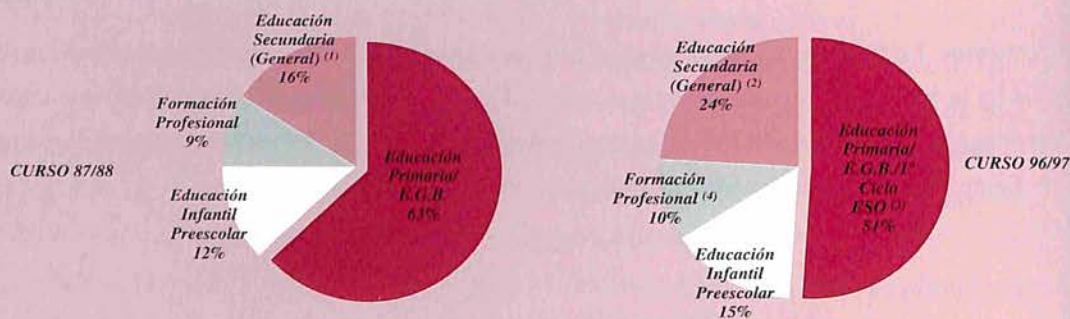
(2) Datos avance

Fuente: MEC. Series anuales e indicadores a nivel estatal, 1997.

En torno al 15% está en la educación infantil, mientras que el 51% está cursando la educación primaria y el primer ciclo de la ESO; más de un 34% están estudiando enseñanzas medias, concretamente un 24% en la educación secundaria y un 10% en la Formación Profesional. Su distribución en las distintas modalidades que existen en las distintas enseñanzas medias se puede analizar en los siguientes gráficos:

Gráfico 87

Distribución del alumnado matriculado por clase de enseñanza*



Fuente: MEC. Series anuales indicadores a nivel estatal.

*(1) Incluye el alumnado de BUP y COU y Bachillerato Experimental

*(2) Incluye el alumnado de Segundo Ciclo de ESO, BUP y COU, Bachillerato LOGSE y Bachillerato Experimental

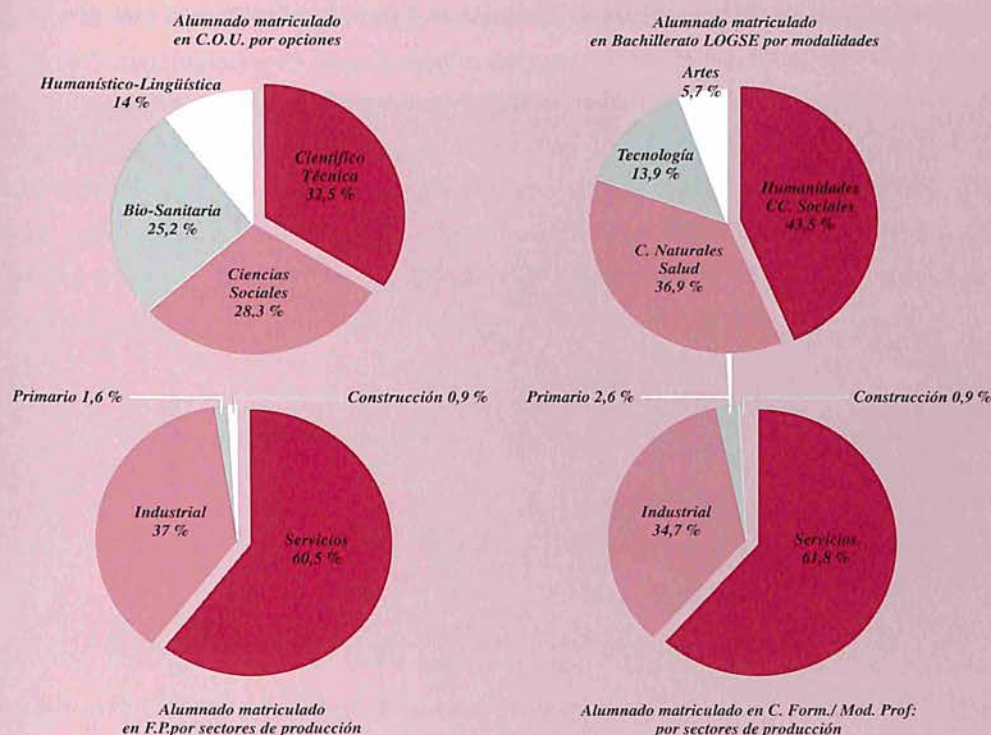
*(3) Incluye el alumnado de Enseñanza Primaria/EGB y Primer Ciclo de ESO.

*(4) Incluye el alumnado de FP y Ciclos Formativos/Módulos Profesionales

Más de 1,5 millones de personas mayoritariamente jóvenes están estudiando en los dos ciclos universitarios. Su evolución en la última década y su distribución por ramas de enseñanza se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 88

Matriculación por especialidades en el curso 1995/1996



Fuente: MEC. Datos y cifras. Curso escolar 1997/1998.

Gráfico 89

Evolución del alumnado matriculado en E. Universitaria (1)

	1986/87	1991/92	1996/97 (2)	1997/98 (3)
Duración de los estudios				
Ciclo corto	240.774	377.492	524.418	536.300
Ciclo largo	660.661	830.877	1.019.744	1.035.000
Ramas de la enseñanza				
Humanidades	122.856	127.028	155.735	159.300
CC. Experimentales	73.391	93.889	110.447	111.000
CC. de la Salud	100.382	103.071	129.122	131.000
CC. Sociales y Jurídicas	457.502	642.146	800.381	808.000
Técnicas	148.304	242.235	348.477	362.000
TOTAL	901.435	1.208.369	1.544.162	1.571.300

Fuente: MEC. Datos y cifras 1997/98.

(1) No incluye Doctorado ni titulaciones
 (2) Datos avance de la Estadística del curso 1996-1997.
 (3) Cifras estimadas

Estas cifras ponen de relieve tanto una cuestión demográfica como una cuestión política. La demográfica está vinculada a la práctica desaparición del sistema educativo de las cohortes más numerosas de la que fue conocida como la *generación del baby boom*. Los últimos tramos de esta generación están ya avanzando en la educación universitaria.

(b) Gastos. Los aspectos políticos están claros en lo que se refiere a la opción que se ha puesto en marcha en España por ampliar el Estado de bienestar, optando por la educación como un pilar fundamental de este proceso. Esta es una cuestión que se ve más claramente en relación al gasto. De un gasto público en educación de un 1.045.900.000.000 (un billón cuarenta y cinco mil novecientos millones) de pesetas en 1985 se ha pasado a dedicar a esta partida 3.217.500.000.000 (tres billones doscientos diecisiete mil quinientos millones) de pesetas en 1995. Es decir, se han triplicado los gastos de educación a lo largo de una década.

Gráfico 90

Evolución del gasto público en educación

	1985	1990	1995
<i>Cifras absolutas (miles de millones)</i>	1045,9	2.231,3	3.217,5
<i>Porcentajes PIB</i>	3,71	45	4,61
<i>Porcentaje Gasto Público Total</i>	8,16	9,63	9,06

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEC. Series e indicadores del gasto público en educación, 1995.

La creación del *Estado de las Autonomías* ha ido acompañado de un progresivo proceso de descentralización también en materia educativa. En las enseñanzas no universitarias los presupuestos son gestionados entre las distintas administraciones de las Comunidades Autónomas que han asumido sus competencias en materia educativa: Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco.

El resto de las comunidades autónomas que mantienen el sistema educativo bajo la gestión del Ministerio de Educación y Cultura, es conocido como el *Territorio MEC*. En este proceso de descentralización de la administración educativa, en la medida en que las instancias centrales han cedido estas competencias han disminuido los recursos manejados por el MEC, al mismo tiempo que las comunidades autónomas han pasado a gestionar más de la mitad del presupuesto.

Gráfico 91

Evolución del gasto público en educación por nivel de administración en %

	1985	1990	1995
<i>Central</i>	50,4 %	45,4 %	40,7 %
<i>Autonómico</i>	43,6 %	48,9 %	54,3 %
<i>Local</i>	6,0 %	5,7 %	5,1 %

Fuente: MEC. Series e indicadores del gasto público en educación, 1995.

En lo que se refiere a la aplicación de esos gastos se puede observar cómo los gastos de la educación infantil, de la primaria y de la Formación Profesional han descendido a lo largo de la década analizada. Por el contrario, crecían los de la educación secundaria y universitaria, al igual que los de formación del profesorado contemplados en las actividades anexas.

Gráfico 92

Evolución del gasto público en educación por actividad educativa

	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL										
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ACTIVIDADES ENSEÑANZA	91,8	91,8	91,9	91,5	91,1	91,5	91,4	91,7	92,0	92,5	92,3
Prees-Infantil - E.G.B. - Primaria	46,1	43,9	42,0	39,8	38,1	37,0	36,1	36,2	35,7	35,4	34,5
Secundaria - BUP/COU - FP	20,6	20,2	20,2	21,4	22,1	23,3	23,9	24,4	25,3	25,6	25,7
Enseñanza Universitaria	11,3	12,3	13,8	13,8	14,8	15,2	16,0	17,1	17,1	17,8	18,5
Educación Especial	1,8	1,9	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1	1,9	2,1	2,0	2,1
Otras Enseñanzas	4,3	4,5	4,2	4,4	4,3	5,2	5,3	4,7	4,6	4,6	4,5
Formación Ocupacional	6,9	8,0	8,7	9,1	8,8	7,7	7,0	6,1	6,1	6,0	5,8
Otras actividades de Enseñanza	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8	1,2	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1
ACTIVIDADES ANEXAS	6,3	6,2	6,1	6,0	6,4	6,0	6,0	5,8	5,5	5,1	5,4
Administración General	3,0	2,8	2,6	2,5	2,5	2,5	2,4	2,5	2,4	2,1	2,2
Servicios complementarios	2,4	2,5	2,3	2,1	2,0	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9
Form./Perfecc. Profesorado	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
Otras actividades anexas	0,5	0,6	0,8	0,8	1,2	0,9	0,9	0,6	0,5	0,4	0,4
BECAS Y AYUDAS	1,8	2,0	2,0	2,5	2,4	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4

Fuente: MEC. Series e indicadores del Gasto Público en educación, 1995.

(c) **Centros.** En España existen en manos públicas y privadas cerca de 16.000 centros en los que se imparte enseñanza infantil, más de 14.000 en los que se realiza la enseñanza primaria, y alrededor de 10.000 en los que se desarrollan los programas de enseñanzas medias (bachilleratos y formación profesional).

Gráfico 93

Número de centros clasificados por las enseñanzas que imparten en el curso 1997/98

	TOTAL	Enseñanza Pública	Enseñanza Concertada y Privada
E. Infantil	2522	1205	1317
E. Primaria (1)	6341	5865	476
E. Primaria y E.S.O. (1)	6696	4969	1727
E.S.O. / Bachilleratos / F.P.	3968	3262	706
E. Primaria, E.S.O. y Bachilleratos / F.P. (1)	1481	7	1474
E. Universitaria (2)	60	47	13

(1) Además pueden impartir E. Infantil (2) Se refiere al número de universidades

Fuente: MEC. Datos y cifras. Curso Escolar 1997/1998.

de manifiesto cómo existe en la sociedad española una mayor disposición a que los hijos se eduquen en la enseñanza pública. Obviamente, este fenómeno se explica tanto desde el indudable aumento de calidad de la enseñanza pública a lo largo de la última década como desde el retroceso del poder adquisitivo y de la modernización cultural de algunas capas de asalariados de clases medias-medias, que en el pasado optaban por la enseñanza privada, en cierta medida por considerarse la asistencia a este tipo de centros como signo de status social.

Gráfico 94

Proporción de alumnado matriculado en centros públicos y privados por clase de enseñanza

ENSEÑANZAS	CURSOS								(1)	(2)
	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97
E. INFANTIL / PREESCOLAR										
Centros Públicos	56,0	57,5	59,8	61,0	62,3	62,8	62,9	62,6	61,7	61,4
Centros Privados	44,0	42,5	40,2	39,0	37,7	37,2	37,1	37,4	38,3	38,6
E. PRIMARIA / E.G.B. Y 1º CICLO DE E.S.O.										
Centros Públicos	63,5	63,6	63,9	64,2	64,7	64,5	65,6	65,2	65,1	65,0
Centros Privados	36,5	36,4	36,1	35,8	35,3	35,5	34,4	34,8	34,9	35,0
E. SECUNDARIA Y PROFESIONAL										
Centros Públicos	62,1	62,6	64,0	63,9	65,2	67,3	68,4	68,9	70,1	70,8
Centros Privados	37,9	37,4	36,0	36,1	34,8	32,7	31,6	31,1	29,9	29,2

Fuente: MEC. Series anuales e indicadores a nivel estatal, 1997.

Por su parte, el sistema universitario español comprende 47 universidades públicas, 5 universidades privadas y cuatro universidades de la Iglesia Católica. No obstante, de 1.571.300 matriculados en la Universidad en el curso 1997-1998, sólo 64.423 personas cursan sus estudios en universidades privadas (el 4,1%).

(d) **Profesores.** El constante aumento de plantilla que han vivido los distintos niveles de enseñanza del sistema público es un buen indicador de los esfuerzos modernizadores por la comunidad educativa.

Gráfico 95

Evolución del profesorado de Enseñanza no universitaria

	Cursos		
	1991/92	1996/97	1997/98
Plantilla Enseñanza Pública:	334.174	361.383	365.806
Maestros	209.859	214.086	215.584
Profesores de E. Secundaria	107.324	127.865	131.294
Profesores Técnicos de F.P.	16.991	19.432	18.928
Profesorado de Enseñanza Concertada y Privada	124.486	121.654	120.421
TOTAL	458.660	483.037	486.227

Fuente: MEC. Cifras y datos. Curso escolar 1997/1998.

En la enseñanza universitaria también se puede observar el crecimiento de todos los estamentos docentes a lo largo de los años noventa.

Gráfico 96

Evolución del profesorado de Enseñanza universitaria

	Cursos		
	1991/92	1995/96	1997/98
<i>Catedráticos de Universidad</i>	5.046	6.126	6.460
<i>Profesores titulares de Universidad</i>	16.766	19.097	20.232
<i>Catedráticos de Escuelas Universitarias</i>	1.222	1.538	1.643
<i>Profesores titulares de Escuelas Universitarias</i>	9.753	10.663	11.058
<i>Otro Profesorado</i>	20.371	29.602	31.207
TOTAL	53.158	67.026	70.600

Fuente: MEC. Cifras y datos. Curso escolar 1997/1998.

Este aumento de los recursos humanos en la labor docente no ha podido, sin embargo, amortiguar el crecimiento de la demanda de estudios universitarios, y, por tanto, evitar el proceso de masificación que vive la universidad actualmente. La ratio profesor/alumno que presenta la universidad española es de 20,4 alumnos por profesor, muy por encima de la media que acreditan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que es de 14,4.

La ratio profesor/alumno en la enseñanza no universitaria está cumpliendo los objetivos fijados por la LOGSE. Es de esperar que con la paulatina salida del sistema educativo de las cohortes más numerosas, cercanas a la generación del *baby boom*, estas proporciones mejoren.

Gráfico 97

Número medio de alumnos por unidad en E. Infantil, E. Primaria y E. Secundaria Obligatoria previsto para el curso 1997/98

	TOTAL	Enseñanza Pública	Enseñanza Concertada y Privada
<i>Educación Infantil</i>	20,8	20,2	22,3
<i>Educación Primaria</i>	21,6	20,1	25,5
<i>Educación Secundaria Obligatoria</i>	27,7	26,9	29,9

Fuente: MEC. Cifras y datos. Curso escolar 1997/1998.

(e) Becas y ayudas al estudio. Las becas y ayudas son de tipo pecuniario, destinadas al pago de matrícula (exención de la misma), ayuda al transporte cuando existen grandes desplazamientos, o para la compra de libros. Sólo las que se otorgan en el tercer ciclo universitario estipulan la cuantía suficiente para la manutención completa del estudiante.

Gráfico 98

Evolución de las becas y ayudas al estudio*

Cursos	Importe (millones de ptas.)	Número de becarios (cifras absolutas)		
		TOTAL	Enseñanza no universitaria	Universidad
1987/88	41.030	605.233	413.492	191.741
1988/89	52.116	665.235	461.616	203.619
1989/90	58.037	681.375	464.912	216.463
1990/91	61.224	706.146	492.381	213.765
1991/92	65.964	723.460	512.074	211.386
1992/93	74.529	768.391	547.407	220.984
1993/94	84.778	846.976	589.175	257.801
1994/95	92.043	869.826	590.156	279.670
1995/96	99.836	882.778	582.383	300.395
1996/97 (1)	97.812	863.083	565.425	297.658
1997/98 (2)	99.267	835.661	543.285	292.376

(1) Cifras provisionales (2) Cifras previstas

Fuente: MEC. Datos y cifras. Curso Escolar 1997/1998.

*Se refiere a las becas y ayudas financiadas por el MEC y el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, destinadas al alumnado de enseñanza no obligatoria y al segundo ciclo de ESO.

Ya se ha apuntado el crecimiento del gasto de las familias españolas en educación, que se ha duplicado en la década 1987-1997. Lo mismo ha sucedido con el gasto público en becas y ayudas al estudio, con la intención de aumentar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. Los estudiantes universitarios han sido los que más se han beneficiado del incremento de esta partida del presupuesto educativo.

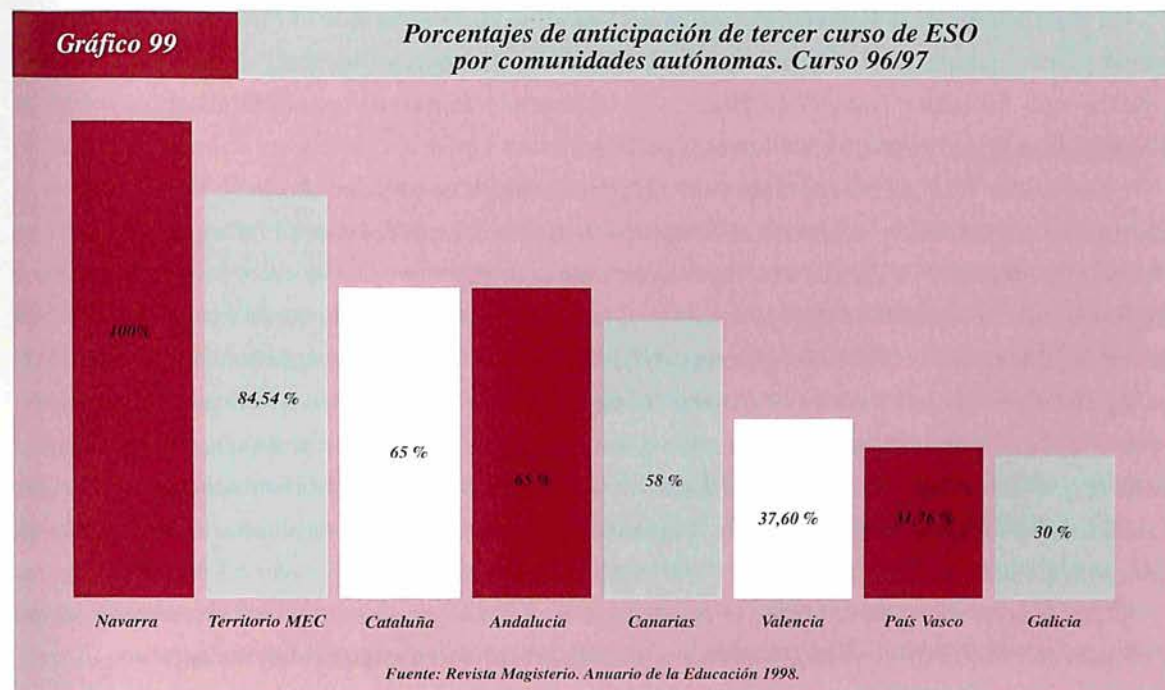
3.2.1.4. La actualidad y las perspectivas de la educación.

Con un aumento del 6,8% respecto al austero presupuesto del curso anterior, los 56.000 millones de pesetas más del presupuesto de 1997-1998 han propiciado una recomposición de consensos entre los distintos agentes presentes en el ámbito educativo básico.

La mejor muestra de este nuevo clima ha sido la *Declaración conjunta a favor de la Educación*, promovida por la Fundación Encuentro. Tras meses de negociación entre entidades de diferente signo ideológico, se ha conseguido la firma de 19 entidades (sindicatos, organismos patronales, organizaciones estudiantiles y de profesores, asociaciones de padres, movimientos de renovación pedagógica, cooperativas de enseñanza) y cuatro personalidades de reconocido prestigio en el sector que han trabajado con gobiernos de distinto signo partidista.

Los objetivos acordados son trabajar para conseguir la implantación de la reforma educativa, apostar por la construcción de los mecanismos de financiación estructurados en planes quinquenales (que alcancen el 6% del PIB, la media europea, en el gasto público en Educación); en el establecimiento de un marco de incentivos profesionales y retributivos para los profesores. El Ministerio de Educación y Cultura, valoró esta reunión como "un primer paso en favor de un Acuerdo Nacional por la Educación". En el curso de 1998-1999, la implantación progresiva de la nueva Educación secundaria Obligatoria con su tercer curso alcanzará la edad de los 15 años. No obstante, su distribución territorial es muy variable,

dado que los mecanismos y el ritmo de su puesta en marcha es decisión de cada una de las administraciones. La variación es entre comunidades que han alcanzado el 100% y otras que están en torno al 30% de la implantación del tercer curso de la ESO.



Otras reformas parciales dentro de la Reforma han afectado a la Formación Profesional, al llamado Plan de Mejora de las Humanidades, y a la prueba de acceso a la Universidad (Selectividad), que favorecen los sistemas de acceso a las facultades elegidas en primera opción permitiendo examinarse las veces que sea necesario hasta alcanzar la nota exigida en cada una de las carreras.

La Formación Profesional está viviendo su segunda reforma con el II Plan Nacional de FP, que se articula sobre un *Consejo General de Formación Profesional*, que además de contar con representantes a partes iguales de comunidades autónomas y de la Administración General del Estado, cuenta con la representación de 38 agentes sociales, la mitad de ellos vinculados a la patronal y la otra mitad a los sindicatos. La presidencia de este Consejo es rotativa, por periodos de cuatro años, entre los Ministerios de Educación y de Trabajo y Asuntos Sociales. Con el objetivo genérico de prestigiar estos estudios en un momento de complejo tránsito dentro de la Reforma (recordemos que ha modificado los itinerarios clásicos de estudios), se busca promover e informar sobre estos estudios y sus salidas laborales. El Ministerio no considera adecuado que el 75% de los alumnos que han finalizado la ESO se dirijan hacia el Bachillerato y sólo un 25% lo hagan hacia la Formación Profesional (principalmente porque se distorsiona el equilibrio entre la oferta y las demandas posteriores de trabajo). Otros objetivos son, por un lado, conseguir una adecuada vertebración y coordinación entre los tres subsistemas de FP (la enseñanza

reglada, la ocupacional y la continua); y por otro, conseguir una mayor articulación entre centros educativos y las labores formativas en la empresa, para conseguir así mayores resultados en la posterior inserción laboral de los alumnos.

Un tema estrella de la Reforma educativa del Gobierno en 1998 ha sido el *Plan de Mejora de las Humanidades*, que afecta a las asignaturas de Humanidades ("Lengua y Literatura" y "Lenguas Clásicas") y de Ciencias Sociales ("Geografía e Historia" y "Filosofía"). Presentado por el Ministerio a finales de 1997, ha abierto a lo largo de 1998 intensas polémicas.

La ineludible adaptación exigida por un marco tecnológico en transformación ha llevado a las autoridades educativas a profundizar el *Programa de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (PNTIC)*. En este Programa se incardinan diversos proyectos, entre los que destaca la *Aldea Digital*, un "campus virtual" al servicio del mundo educativo rural puesto en marcha en 1998. Por medio de ordenadores multimedia interconectados a la Red Integral de Servicios Integrados e Internet, se organizan los *Centros Rurales de Innovación Educativa (CRIE)* y los *Centros Rurales Agrupados (CRA)* con el objetivo de potenciar el acceso a la información y la comunicación entre los docentes entre sí, y de éstos con los alumnos, por medio de correo-electrónico y videoconferencias. El objetivo fundamental es adaptar los contenidos de la enseñanza a la enseñanza de cada alumno en espacios donde conviven alumnos de diversos niveles.

Otros proyectos más antiguos son el programa acerca de *La teleeducación en Aulas Hospitalarias* y el *Aula Mentor*. El primero está destinado a atender al alumnado hospitalizado temporal o permanentemente, por medio de la red de 29 aulas hospitalarias que ha organizado el Ministerio de Educación y Cultura. El aula *Mentor* está destinada a cualquier adulto que desee actualizar su sistema de trabajo, formarse para acceder a su primer empleo o aumentar su nivel cultural. Es un sistema de formación abierta, libre y flexible desarrollado por tutorías a distancia, con más de veinte cursos diseñado desde la perspectiva de la alta interactividad que permiten las nuevas tecnologías. Son cursos que buscan una mayor capacitación profesional en torno a temas como la gestión de pequeñas y medianas empresas; la educación para la salud; el turismo rural; la iniciación a la informática, ofimática, programación e Internet; la electrónica general y digital; las artes gráficas y la edición; los medios audiovisuales y el vídeo. En funcionamiento desde el año 1991, más de 8.000 alumnos han realizado actividades con alto nivel de rendimiento en esta iniciativa coparticipada por instituciones como ayuntamientos, comunidades autónomas, organizaciones no gubernamentales e instituciones penitenciarias.

En lo que respecta a la financiación del sistema educativo, los años 1996 y 1997 estuvieron jalonados de diversas iniciativas que buscaban alcanzar un marco más estable. Se trataba de garantizar mayores horizontes temporales para las diversas reformas. Las iniciativas sindicales reunieron 625.000 firmas de apoyo a un proyecto de financiación en forma de iniciativa legislativa popular que, fue desestimado por el gobierno. No obstante, se ha iniciado un debate en el que las Comunidades Autónomas con responsabilidad plena en este ámbito también han dejado claro su voluntad de conseguir planes de

financiación de más largo plazo, solicitando para ello un libro blanco sobre financiación del sistema educativo. Estas iniciativas se ven reforzadas por el clima favorable surgido con la firma de la "Declaración conjunta a favor de la Educación".

3.2.2. Políticas de empleo y vivienda para las jóvenes

Si en la década de los sesenta los jóvenes se consolidan como sujetos de pleno derecho al incorporarse sin problema al mercado de trabajo, una década después la situación empezaría a ser la contraria. A partir de 1973, el paro juvenil emerge como un serio problema para las instancias políticas con motivo de la crisis económica internacional. Durante las *tres décadas doradas del empleo* de las economías occidentales, en fuerte crecimiento desde el final de la segunda guerra mundial, no se observaron particulares dificultades en la inserción laboral de los jóvenes. Existían en la época dos vías básicas de integración laboral, que conducían al mercado de trabajo obrero (lo que antes hemos denominado *trayectorias obreras*) y al mercado de trabajo no obrero (mercado de aquellos jóvenes con *éxito precoz* según la misma terminología). Al primero, se accedía una vez finalizada la escolarización obligatoria y tras empezar un periodo de aprendizaje profesional que normalmente se realizaba *in situ*. Este periodo se caracterizaba por su precariedad, y en España era muy frecuente que se desarrollara al margen de la legislación laboral. Pero era un periodo de tránsito relativamente breve. Tras una serie de intentos aproximativos, las personas jóvenes conseguían estabilizarse con ciertas perspectivas económicas y profesionales, lo que les abría un horizonte de movilidad social que hacía posible alcanzar una posición social mejor que la de la familia de origen.

Por su parte, el mercado no obrero conformaba la *estación de llegada* para aquellos jóvenes procedentes de familias que podían mantenerlos en el sistema educativo una vez superada la etapa obligatoria. La expansión de este mercado no obrero durante este periodo se relaciona con el cambio social y tecnológico que incorpora un número creciente de cuadros técnicos tanto en el aparato productivo privado -que se terciariza en nuevos sectores productivos y con nuevas profesiones-, como en la complejización burocrática y técnica del sector público y de la asistencia social del Estado de bienestar. Esta situación abría las expectativas de movilidad social ascendente para los que lograsen cierto nivel educativo, diversificando la gama de clases medias.

La crisis económica manifestada en 1973, la automatización creciente de los procesos productivos y las posteriores políticas de ajuste macroestructural trajeron consigo la progresiva desaparición de millones de empleos en todo el mundo industrializado, y el paulatino bloqueo de las dos vías de acceso *clásicas* para las nuevas generaciones. Esta situación negativa para el empleo se produce a pesar de la expansión y consolidación de la escolarización en las sociedades avanzadas y el aumento de los años de escolarización. La población joven pasa al menos diez años en el sistema educativo y gran parte de ella sigue estudiando durante varios años una vez superado el nivel obligatorio.

No sólo las perspectivas profesionales de los jóvenes a medio plazo se ven comprometidas en este cuadro. Incide con serias consecuencias sobre el conjunto de la sociedad en el largo plazo, dado el papel estructurador que el trabajo tiene en términos de identidades y de integración social. Entre éstas cabe destacar la propia emancipación de la familia de origen, problema mediado por el acceso a la vivienda personal. No es una cuestión que afecta únicamente a la conformación de un hogar y familia propios, sino también a aspectos de desarrollo afectivo y personal básicos para la sociabilidad en múltiples relaciones sociales.

La edad de emancipación de los jóvenes españoles es la más alta de la Unión Europea: la edad media de las mujeres está en los 29 años y la de los varones en 32. Desde 1976 la edad de acceso al empleo se ha retrasado seis años y la del matrimonio tres. Por su parte, el logro de la vivienda en 1996 se ha retrasado dos años respecto a 1994.

El Dictamen sobre *El paro juvenil* del Consejo Económico y Social de las Comunidades Europeas (soc/293, 1995) es claro en este sentido: "el paro y el subempleo de los jóvenes no sólo es un despilfarro de recursos humanos, sino que pueden constituir una amenaza para la cohesión económica y social".

En España, el **paro juvenil** y los problemas de emancipación de los jóvenes empieza a perfilarse, con cierto retraso, como un problema político de primer orden sobre el que los distintos gobiernos vienen tomando diversas iniciativas legislativas y medidas de políticas públicas. Esta preocupación creciente se refleja en las iniciativas parlamentarias dedicadas a atender la problemática juvenil: frente a las 35 iniciativas de la legislatura 1989-1993, durante la de 1993-1996 se han presentado 349.

El 18 de junio de 1996 se creó la *Subcomisión Parlamentaria* encargada de estudiar *la formación y la inserción laboral y el acceso a la vivienda de la juventud*. El resultado de su trabajo es la Proposición No de Ley (162/249) aprobada con amplio apoyo parlamentario en junio de 1998. En este informe se puede observar cómo se concreta con otros perfiles esa valoración de la Unión Europea, al plantear que

"síntomas de exclusión social son, entre otros, la falta de participación y reconocimiento social, el aislamiento y la pérdida de la autoestima; todos ellos constituyen un excelente caldo de cultivo para la delincuencia juvenil, la drogadicción, la xenofobia (...) pueden constituir una amenaza para la cohesión económica y social, con graves consecuencias para nuestro país y la tardía incorporación de los jóvenes al dinamismo económico y también con graves consecuencias para el sistema público de Seguridad Social que afectarán a generaciones venideras".

3.2.2.1 Empleo y paro en la juventud española

El ciclo expansivo que vive la economía española entre 1985 y 1991, y el nuevo repunte observado en 1995, que en 1996 y 1997 continúa mostrando un crecimiento modesto pero equilibrado, no ha mostrado resultados que hagan ser optimistas en relación a la problemática del desempleo. A pesar de que estamos en una fase donde la secuencia beneficios - inversión - crecimiento económico - generación

de empleo se muestra coherente, también es evidente que su intensidad no es suficiente para reducir el paro a la llamada *tasa natural*.

Los datos aportados por Eurostat ponían de manifiesto cómo la tasa media de paro de los jóvenes menores de 25 años ha duplicado la del conjunto de la población activa. Como es lógico existen diferencias significativas en relación a los distintos grupos de edad.

Gráfico 100

Tasas de actividad y paro por grupos de edad (Porcentajes, medias anuales)

	Tasas de actividad				Tasas de paro			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
16-19	25,1	24,2	23,5	23,2	50,7	50,3	51,8	47,1
20-24	61,3	60,1	59,1	58,5	39,8	39,6	37,0	34,3
25-29	80,4	81,2	81,7	81,3	30,4	29,5	28,5	25,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa (cifras de 1997 y 1998 corresponden al primer trimestre).

También se observan diferencias importantes en relación al género: mientras que la tasa media de actividad de los hombres jóvenes en 1998 es del 60,56%, en el caso de las mujeres desciende al 51,20%. En las tasas de paro también se observa esta situación de desigualdad, ya que en el mismo año el porcentaje de mujeres paradas alcanzaba el 38,31%, frente a una media de hombres del 25,96%.

En España, junto a las causas estructurales vinculadas a la innovación tecnológica, el desempleo está condicionado por la especificidad de la dualidad del mercado de trabajo, que afecta de manera particular a las personas jóvenes. De una situación jurídica de partida que garantizaba una gran estabilidad en el puesto de trabajo, las reformas que se han ido produciendo desde 1984 se han centrado en una flexibilización del mercado de trabajo por medio de nuevos tipos de contratos a tiempo indefinido y a tiempo parcial.

La utilización de este tipo de contratos en un contexto de alta competitividad y una cultura empresarial con un perfil de baja responsabilidad social, los jóvenes han quedado confinados a un segmento del mercado con contratos de menor duración y menores ingresos. Al respecto, el *Informe CIRES* de 1994 arrojaba cifras elocuentes: el 65% de los hombres entre 18 y 29 años, y el 73% de las mujeres de la misma cohorte de edad, sólo habían tenido experiencia laboral con contratos de muy corta duración. Una situación que obviamente reduce las oportunidades de formación y carrera profesional. Una reciente investigación realizada por la Universidad de Castilla y León por encargo de la Consejería de Economía regional apunta que el 60% de los jóvenes de esta Comunidad Autónoma está dispuesto a aceptar empleos de menor cualificación que su nivel alcanzado en el sistema educativo, a aceptar empleos de menor remuneración o aceptar un cambio de residencia para obtener un puesto de trabajo con una mínima estabilidad.

A lo que habría que sumar la importancia que tiene el trabajo de los jóvenes en la *economía sumergida*, que, según distintas estimaciones, en nuestro país puede representar una cuarta parte de la contabilizada

oficialmente.

La dualización del mercado de trabajo se concreta en que existen unos trabajadores más protegidos, con un puesto de trabajo estable, con contratos de duración indefinida, con salarios estipulados sectorialmente, que cuentan con niveles más o menos elevados de sindicalización, frente a otros desprotegidos, con puestos de trabajo precarios, con contratos de duración definida, con salarios bajos, con ínfimos o inexistentes niveles de sindicalización. En 1996, los contratos de hasta un mes de duración eran el 29,6% del total; de uno a tres meses sumaban el 41%, y alcanzaban el 59,79% si se acumulaban junto a los de hasta seis meses.

Contemplados desde la variable tiempo, los trabajadores se convierten en "elegibles" -empleados y parados de alta rotación-, o directamente "no elegibles" -parados de larga duración-. Especial significación tienen los datos estadísticos sobre estos últimos, que representan en torno al 40% de los desempleados del colectivo juvenil.

En 1996, apenas un tercio de los jóvenes desempleados entre 20 y 29 años llevaba menos de seis meses buscando empleo, mientras que la mitad llevaba más de un año. Los más jóvenes (16-19 años) mostraban una proporción mayor (casi el 43%) de desempleados de menos de seis meses, más por su corta edad que por una mayor capacidad de acceso al trabajo, ya que un 34,7% llevaba más de un año buscando trabajo.

Gráfico 101

Parados por edad y tiempo de búsqueda de empleo, 1996 (Porcentajes sobre el total de parados en cada grupo de edad, cuarto trimestre)

Tiempo de búsqueda de empleo

Edad (años)	Ya lo ha encontrado	Menos de 1 mes	De 1 mes a menos de 2	De 2 meses a menos de 6	De 6 meses a menos de 1 año	De 1 año a menos de 2	2 años o más
Total	0,8	3,1	13,3	13,2	15,0	18,9	35,6
16-19	0,9	3,9	19,1	22,3	19,2	22,0	12,7
20-29	1,0	3,2	13,9	14,4	14,8	19,4	33,3
30+	0,7	2,8	11,7	10,5	14,4	17,9	42,0

Fuente: INE, EPA.

Las altas cifras de desempleo afectan a la juventud en su conjunto, aunque caben lógicamente distintas integraciones laborales, que se segregan en los grupos de edad en función del nivel de estudios alcanzados.

Gráfico 102

**Distribución de la población joven parada según los estudios terminados.
Totalmente en miles de jóvenes y porcentajes horizontales**

	Total parados	Analfabetos Sin Estudios	Estudios primarios	Estudios Secundarios	Estudios Técnicos Profesionales	Estudios Universitarios
TOTALES	1535,3	1,36 %	11,94 %	50,52 %	20,56 %	15,61 %
SEGÚN EL GENERO						
Hombres	702,4	1,55 %	15,52 %	52,41 %	18,58 %	11,96 %
Mujeres	833	1,20 %	8,93 %	48,94 %	22,23 %	18,69 %
SEGÚN LA EDAD						
De 16 a 19 años	268,3	1,57 %	18,56 %	67,39 %	12,45 %	0,00 %
De 20 a 24 años	689,7	1,20 %	9,89 %	51,63 %	24,84 %	12,44 %
De 25 a 29 años	577,3	1,46 %	11,31 %	41,35 %	19,23 %	26,64 %

Fuente: INJUVE. Cifras jóvenes en la EPA, 1998.

La investigación *La Emancipación de los Jóvenes en España*, realizada por el INJUVE en 1996, detecta calendarios diferentes para la integración en el sector privado, el sector público y el trabajo por cuenta propia. Entre los 16 y 20 años se produce una primera integración descualificada en el sector privado, que es seguida por otra de nivel medio entre los 19 y 23 años también como asalariados privados. En el sector público se puede observar una primera integración entre los 23 y 28 años, que es seguida de una nueva incorporación en puestos de mayor cualificación entre los 29 y 34 años. El trabajo por cuenta propia, que en los grupos de edad más jóvenes está articulado sobre ayudas familiares y trabajadores autónomos, con el avance de la edad aumenta como resultado del establecimiento de negocios familiares (en comercio, agricultura, hostelería, restauración, principalmente).

En términos generales, los gastos sociales han aumentado de manera significativa en España (aunque se está a una media de cinco puntos porcentuales del PIB por debajo del gasto medio de la Unión).

Gráfico 103

Gastos totales de protección social en países de la Unión Europea (Porcentajes del PIB)

Países	1980	1990	1991	1992	1993	1994	Diferencia 1994/1980
Alemania	28,8	26,9	28,8	30,1	31,0	30,8	2,0
Bélgica	28,0	26,9	27,4	27,0	27,0	27,1	-0,9
Dinamarca	28,7	29,8	30,9	32,2	33,3	33,7	5,0
España	18,2	20,7	21,8	23,2	24,7	23,5	5,3
Francia	25,4	27,7	21,8	29,2	30,9	30,5	5,1
Grecia	9,8	16,1	15,3	14,9	15,8	16,0	6,2
Holanda	30,1	32,1	32,3	32,9	33,4	32,3	2,2
Irlanda	20,6	19,4	20,5	21,3	21,5	21,1	0,5
Italia	19,4	23,6	24,1	25,5	25,7	25,3	5,9
Luxemburgo	26,5	22,5	23,6	24,0	24,6	24,9	-1,6
Portugal	12,8	15,0	17,3	18,1	18,5	19,5	6,7
Reino Unido	21,6	22,8	25,3	27,0	27,8		6,2
Total UE	24,3	25,3	26,3	27,7	28,8	28,7	4,4

Nota: Los datos EUROSTAT alcanzan el año 1994 y comprenden a los doce países que hasta dicho año componían la UE.

Fuente: MTAS. Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social, Ejercicio 1997.

En 1993, el gasto total por protección de desempleo fue superior a los 2.119.000.000.000 (dos billones ciento diecinueve mil millones) de pesetas, casi el doble en términos reales del correspondiente a 1985. No obstante, a partir de esa fecha se observa cómo disminuye el gasto: 2.029.600 millones en 1994; 1.680.312 millones en 1995; 1.574.227 millones en 1996. El nivel de cobertura se mantiene más o menos estable por la disminución de las prestaciones y el tiempo de percepción estipuladas con las reformas legales incorporadas en 1993. Las tasas de cobertura, no obstante, han variado de forma paulatina: desde 1987, en la que alcanzaba al 35% de los desempleados, hasta el 55,5% de 1996, siendo sus años más amplios 1992 (74,4%) y 1993 (75,1%).

En relación a los jóvenes se puede observar cómo disfrutaban un nivel de protección menor que los mayores, obviamente debido al peso que tienen las prestaciones contributivas. Los parados mayores de 45 años tienen una cobertura del 93%, frente a la del 25,1% de los menores de 25 años. Esta situación varía de forma gradual con el paso del tiempo: en el grupo de 25 a 34 años se benefician de este tipo de ayudas el 54,7% de los individuos.

Gráfico 104

Beneficiarios de prestaciones por desempleo (Cifras absolutas y porcentajes por género)

	1995				1997		
	Cifras absolutas	Hombres %	Mujeres %		Cifras absolutas	Hombres %	Mujeres %
Menores de 25	148.512	52,5	47,5	Menores de 25	107.670	50,9	49,1
25-44	714.458	53,5	46,5	25-34	377.145	48,0	52,0
45 y más	482.825	71,9	28,1	35-44	277.149	55,7	44,3
				45-54	209.419	65,0	35,0
TOTAL	1.345.795	60,0	40,0	55 y más	254.412	72,9	27,1
				TOTAL	1.225.795	58,5	41,5

Cifras que engloban las modalidades de prestaciones contributivas

Fuente: Instituto Nacional de Empleo, 1995-1997.

**En 1997 se realizan dos desagregaciones por edad en los grupos 25-34; 35-44; 45-54; y 55 y más.*

La variación general en el gasto para las prestaciones por desempleo y en el grado de cobertura se explican por las iniciativas que los distintos gobiernos han puesto en marcha en este periodo para incentivar la búsqueda y aceptación de empleo, y combatir la *cultura del subsidio*. No obstante, como apunta el Consejo Económico y Social, estas medidas adoptadas en las prestaciones para incentivar la aceptación del empleo han chocado por la utilización muchas veces espuria que se está realizando en el ámbito empresarial de los nuevos tipos de contrato legislados recientemente, fundamentalmente los de tiempo definido y tiempo parcial. Muchas personas, no sólo las jóvenes, prefieren finalizar el cobro de prestaciones que aceptar contratos de muy corta duración, con salarios que en la mayoría de las veces son bajos para los niveles de cualificación requeridos y que, con frecuencia, apenas alcanzan para cubrir los gastos de su realización (transportes, manutención fuera del hogar, etc.).

3.2.2.2. Modalidades de contratación y juventud en España

La reforma del mercado de trabajo ha sido uno de los núcleos centrales del debate económico en España durante la década del noventa, al igual que en el resto de los países de la U.E. Las peculiaridades del mercado español, sin embargo, han contribuido a que haya sido particularmente intenso y las reformas tengan especiales dificultades para conseguir el consenso requerido entre los agentes económicos y sociales para su articulación. De hecho, la primera huelga general que sufrió un gobierno socialista (1988) tuvo como motivo el intento de aprobación de un *Plan de empleo juvenil*.

Las reformas desarrolladas a lo largo de los años noventa buscan enfrentar tres rasgos esenciales del mercado de trabajo: el fuerte peso de los contratos a tiempo completo de duración determinada; la débil presencia de los contratos a tiempo parcial; las dificultades de intermediación que se observan en las instituciones oficiales para la colocación laboral. Con este objetivo se han introducido, por un lado, nuevas modalidades de contratación, para flexibilizar su temporalidad y para incidir en la inserción de diversos colectivos específicos. Por otro, se legalizan las empresas de empleo temporal, dado que se consideran positivos los resultados producidos en la gran mayoría de los países europeos.

La filosofía que subyace a las medidas adoptadas en el dominio de las políticas de empleo juvenil combina dos elementos: reducir el coste de la mano de obra juvenil e incrementar el nivel de formación. Así se estipula en los nuevos tipos de contratación que se han creado específicamente para los jóvenes: contrato indefinido para menores de treinta años; contrato para la formación y en prácticas. Estos dos últimos vienen a sustituir en 1997 al antiguo contrato de aprendizaje, todavía presente en las estadísticas del Instituto Nacional de Empleo (INEM). Todos ellos cuentan con diversas modalidades de bonificaciones para el pago de la Seguridad Social e incentivos fiscales para estimular su conversión en contratos más estables, y están sujetos a unas medidas reglamentarias que garanticen el cumplimiento de sus objetivos formativos, al mismo tiempo que a un régimen de incompatibilidades que busca evitar el fraude en la contratación.

El *Contrato Indefinido para jóvenes menores de treinta años (R.D.L 9/97)* tiene por objeto la contratación indefinida de los jóvenes desempleados, en jornadas a tiempo completo. Los contratos están sujetos a los acuerdos sectoriales adoptados por los convenios colectivos del sector.

El *Contrato para la Formación (R.D.L. 8/97)* tiene por objeto la adquisición de la formación técnica y práctica necesaria para el desempeño adecuado de un oficio o un puesto de trabajo que requiera un determinado nivel de cualificación. Tiene las siguientes características:

- Los trabajadores tienen que ser mayores de 16 años y no haber cumplido los 21. En el caso de los realizados en el marco de los programas públicos de empleo-formación de Escuelas Taller y Casas de Oficio, la edad puede ampliarse a los 24 años. Es condición necesaria no tener la titulación requerida para realizar un contrato en prácticas.

- El número de contratados bajo esta modalidad viene determinado por el tamaño de la plantilla de la unidad productiva y por los convenios firmados en el sector.
- La duración del contrato no puede ser inferior a seis meses y no puede superar los dos años.
- La duración de la jornada es a tiempo completo, sumando el tiempo de trabajo efectivo y el dedicado a la formación teórica en la empresa.
- La retribución se establece por convenio colectivo pero no puede ser inferior al 85% del salario mínimo interprofesional correspondiente a su edad.
- La formación tiene que contar con una tutoría dentro del ámbito productivo, se amplía en el centro de formación de la empresa si existe, o en los centros públicos donde se imparten enseñanzas vinculadas al objetivo formativo del contrato.

El *Contrato en Prácticas* (R.D. 2317/93; R.D.L. 8/97) tiene como finalidad facilitar la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios cursados por los trabajadores con título universitario o de formación profesional medio o superior. Es imprescindible la titulación Universitaria o Profesional correspondiente en el sistema oficial de enseñanza, y que no hayan transcurrido cuatro años desde que se finalizaron los estudios. Sus rasgos son:

- El contrato no puede ser inferior a seis meses ni superior a dos años, y cuenta con un periodo de prueba de hasta dos meses.
- La jornada puede ser a tiempo completo o a tiempo parcial.
- La retribución es fijada por convenio, pero nunca puede ser inferior al 60% o al 75% durante el primer o segundo año de vigencia del contrato, respectivamente, del salario fijado para un trabajador que desempeñe el mismo puesto de trabajo o equivalente.

La situación contractual en el ámbito laboral en 1997 sigue reflejando esas tendencias mencionadas anteriormente que se intentan recomponer: los contratos de duración indefinida constituyen el 1,7% del total de los contratos; los contratos de duración determinada -en sus cuatro modalidades principales, esto es eventuales, obra y servicio, interinidad y lanzamiento de nueva actividad- suman el 70,9% de los contratos. Por su parte, siguen creciendo los distintos tipos de contratos a tiempo parcial, que en la contabilidad del Instituto Nacional de Empleo (INEM) agrupan los de cualquier modalidad, sea indefinida o de duración determinada, con independencia de la periodicidad del número de horas diarias, semanales, mensuales. No se puede decir lo mismo de los tipos de contratos que afectan particularmente a los jóvenes.

Las modalidades formativas o de inserción han aumentado a un ritmo lento, de manera que han perdido espacio respecto a los contratos formativos vigentes hasta 1997. En 1990 los contratos en prácticas y de aprendizaje sumaban más de medio millón de contratos, un 9,3% del total; mientras que en 1996, se registraron 254.000 contratos en prácticas y formación, lo que implican que no llega al 3% del total.

Gráfico 105

Contratación registrada en 1997: Tipología de contratos por grupos de edad (% verticales y horizontales)

CONCEPTOS	TOTAL	TOTAL % VERTIC.	Porcentajes Horizontales					TOTAL % HORIZ.
			< 25 años	de 25 a 34	de 35 a 44	de 45 a 54	55 o más	
Indefinido Ordinario	162.423	1,7	15,3	47,1	25,7	8,9	3,0	100,0
Obra y servicio	2.766.097	28,2	27,2	36,5	20,8	12,0	3,6	100,0
Eventual circunstancias prod.	3.466.336	35,3	34,8	35,9	17,6	8,5	3,1	100,0
Tiempo parcial	1.983.029	20,2	42,7	35,1	14,2	6,3	1,6	100,0
Prácticas	81.056	0,8	59,3	39,8	0,7	0,1	0,0	100,0
Aprendizaje	73.593	0,8	99,8	0,2	0,0	0,0	0,0	100,0
Formación RD 8/97	82.558	0,8	99,8	0,2	0,1	0,0	0,0	100,0
Jóvenes de 25 a 29 años	292	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Jóvenes menos de 25 años	259	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Otro tipo de contratos (12 Categorías)	1.191.871	12,0						100,0
TOTAL	9.807.514	100,0	34,2	36,2	17,7	9,1	2,9	100,0

Fuente: Estadísticas de Contratos Registrados, INEM, 1997.

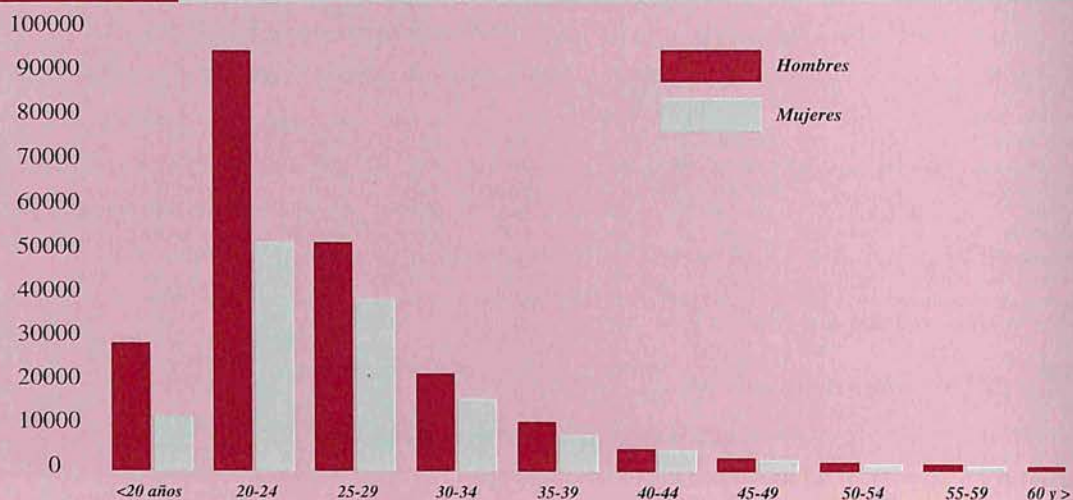
El año 1994 marcó el punto álgido del debate acerca de las medidas que se deberían abordar para dinamizar el mercado laboral. En ese año se legalizaron en España las Empresas de Trabajo Temporal (ETT). Este proceso fue objeto de una intensa controversia que, atenuada, sigue cruzando el debate entre los distintos agentes económicos. Su potencial para canalizar con mayor agilidad que los mecanismos públicos tradicionales un volumen importante de empleo (lo que amplía el espectro de opciones de externalización del servicio a empresas), era cuestionado desde movimientos sindicales y ciudadanos. Esta óptica ha interpretado la dinámica emergente como un riesgo de segmentación del colectivo de trabajadores puestos a disposición de las empresas usuarias de las ETT, en lo que respecta a condiciones laborales previsiblemente más precarias. En este sentido se entendía que reforzaban la ya en exceso extendida temporalidad existente en el mercado laboral español.

El 93'5% de los contratos realizados por medio de las ETT se repartieron en tres modalidades en 1996: obra y servicio (38,9%), contrato de trabajo a tiempo parcial (28,5%) y eventual por circunstancias de la producción (26,1%). El análisis de los demás tipos de contratos, así como la duración de los mismos, está sujeta a una discusión entre la Administración y los agentes sociales, debido a su confusa definición terminológica y su consecuente tratamiento estadístico no estandarizado.

El perfil personal de los trabajadores puestos a disposición de las empresas de empleo temporal es mayoritariamente masculino y joven. En 1995 arrojaba una media de 26 años, aunque más de la mitad del colectivo contratado tenía menos de 23 años.

Gráfico 106

Contratos registrados por el INEM por Empresas de Trabajo Temporal, según sexo, por edad, 1995



Fuente: MTAS, Anuario Estadísticas Laborales, 1995

Por nivel de estudios, el 56% de los trabajadores en misión en las ETT habían abandonado los estudios tras finalizar los estudios primarios, el 21% contaba con el certificado de escolaridad, mientras el 15% cuenta con la titulación de Formación Profesional. Los titulados medios y universitarios no llegan al 3% del total de los contratos.

Desde el punto de vista de la posibilidad de desarrollar la propia autonomía de los jóvenes a partir del trabajo, es necesario tener en cuenta que, además de la precariedad en términos contractuales, está el problema de los salarios. Evidentemente no son equiparables a los de las décadas pasadas: la inmensa mayoría de ellos no sirven para mantener una familia, ni, muchas veces, para garantizar la emancipación del domicilio de origen.

3.2.2.3. Formación e inserción laboral

En la Cumbre de Essen de 1993, la creación de empleo se convirtió en un objetivo clave de las políticas comunitarias. Estas recomendaciones daban prioridad a la incorporación de determinados colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo: jóvenes, parados de larga duración y mujeres. A partir de esa fecha, las políticas de empleo en Europa han seguido unas pautas comunes, por las que se ha primado el paso de políticas pasivas a políticas activas de empleo. Se ha realizado una reorientación del gasto público para mejorar la formación de la población activa y complementarla con actividades de seguimiento y de inserción. Las acciones realizadas se encaminan a vincular de forma más eficaz el mantenimiento de los ingresos, la asistencia en la búsqueda activa de un trabajo y los programas de formación. La Cumbre de Amsterdam en 1997, conocida como *Cumbre del empleo*, si bien no libró

partidas presupuestarias adicionales para fomentar la demanda a través de un incremento del gasto público en infraestructuras (tal y como el Plan Delors de 1992 señalaba), sí mostró un renovado interés por alcanzar la convergencia entre los diferentes países de la Unión en materia de empleo.

España ha seguido esta senda, aumentando el gasto en políticas activas de empleo en detrimento de las pasivas. No obstante, aquéllas implican en torno a la cuarta parte del gasto total aproximadamente, más de diez puntos porcentuales por debajo de la media europea.

El *Programa Nacional de Formación Profesional (I PNFP) 1993-1996* buscó unificar y racionalizar la formación profesional en sus distintas vertientes -Reglada, Ocupacional y Continua -, convirtiendo el tema de la formación en una de las políticas prioritarias del mercado de trabajo. En ese periodo se formaron más de 3 millones de trabajadores en la formación continua, 564.000 alumnos en la ocupacional y 860.000 alumnos en la reglada.

La *Mesa Tripartita sobre Formación Profesional de Diálogo Social*, formada por el Gobierno y entidades sindicales y patronales en junio de 1996, ha consensuado el *Acuerdo de Bases sobre la Política de Formación Profesional* para el periodo 1997-2000. Se fijan en este acuerdo los criterios para la coordinación de las políticas de formación profesional y la aproximación de las cualificaciones profesionales de los distintos subsistemas a las demandadas por el sector productivo. El *Consejo General de Formación Profesional*, que ha ampliado en 1997 su composición incluyendo representantes de las Comunidades Autónomas, es el foro donde se concretan esas recomendaciones. En el *II PNFP* se busca cumplir los objetivos de:

- Vertebrar los tres sistemas de formación profesional con la adecuada articulación de un sistema de cualificaciones ofrecidas por los distintos subsistemas.
- Propiciar la interrelación funcional entre los sistemas de clasificación profesional surgidos de la negociación colectiva y el Sistema Nacional de Cualificaciones.
- Contribuir a la transición escuela-empresa para facilitar la inserción laboral, posibilitando la realización de prácticas no laborales en las empresas y articulando un contrato formativo que compatibilice la preparación profesional y la inserción. Un primer paso fue la anulación del contrato de aprendizaje vigente hasta mayo de 1997, y la estipulación de los contratos ya mencionados de formación y en prácticas.
- Mejorar la eficiencia en los procesos de formación continua y de formación ocupacional, midiéndose la eficacia de formaciones de ciclo corto en términos de productividad u "ocupabilidad".
- Garantizar la calidad de la oferta en todos los subsistemas, incidiendo en la formación de formadores, la dotación de infraestructuras y equipos y la evaluación de los resultados de los procesos de aprendizaje.
- Contribuir a la transparencia de las cualificaciones profesionales en el marco de la Unión Europea para colaborar en la libre circulación de trabajadores.

Además, este Acuerdo incluye ejes transversales a las líneas de actuación para dar coherencia al programa global de acción con medidas de índole informativo y de coordinación. Con estos instrumentos

se trata, por tanto, de dar un nuevo impulso a los distintos subsistemas de formación. El de enseñanza reglada, cuya reformulación entra dentro de la reforma de la LOGSE, ya ha sido abordado en el anterior apartado.

El de *Formación Continua*, dirigido a la formación de trabajadores ocupados, contempla diversos planes que buscaban adecuarse a la demanda que emerge del sistema productivo: Planes de Formación en las Empresas (para empresas de más de 100 trabajadores); los Planes Agrupados de Formación (para empresas medianas y pequeñas que conjuntamente agrupen a un mínimo de 100 trabajadores); Permisos Individuales de Formación (para trabajadores de más de un año de antigüedad en la empresa); Planes de Formación Intersectoriales (pactados entre las organizaciones sindicales y empresariales para varios ámbitos de actividad). Según datos de la entidad que gestiona y coordina estos planes, la Fundación para la Formación Continua, ha pasado de aprobar 747 planes en 1993 a 1.837 en 1996, aumentando el monto total de subvenciones de 10.883 millones de pesetas a 67.877 en ese periodo.

La juventud desempleada es objeto de la atención preferente del tercer subsistema, el de *Formación Profesional Ocupacional* (FPO). Articuladas en torno a los *Planes de Formación e Inserción Profesional* y los programas de las *Escuela Taller* y *Casas de Oficio*, las actividades desarrolladas por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) y los organismos de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia (Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Andalucía y Canarias) se han especializado en actividades formativas específicas. Estas instituciones programan cursos que responden a los objetivos establecidos en la planificación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de acuerdo con las necesidades de formación de las distintas regiones y sectores productivos. Estas necesidades son detectadas por el *Observatorio del Empleo del INEM*, por medio de las tendencias a la contratación de los últimos 3 años y de la inserción laboral de los alumnos formados.

Los cursos de formación profesional pueden ser de carácter presencial o a distancia, e incluyen una fase práctica que debe realizarse en aulas taller o en empresas con las que se hayan suscrito convenios de colaboración. Esta práctica en empresas no supone la existencia de una relación laboral. Al tiempo, las hace receptoras de una compensación económica y se las dota de un seguro colectivo por accidente de trabajo.

Estas acciones de formación profesional ocupacional se realizan por medio de un contrato-programa con un centro colaborador (reconocido por el Ministerio) o la firma de un convenio de colaboración con entidades gestoras (organizaciones empresariales, sindicales o de otro tipo vinculadas al mundo del trabajo), así como entidades públicas o privadas desvinculadas de la formación. Los cursos se estructuran en cuatro niveles -de Amplia base, Ocupación, Especialización o de Adaptación a la ocupación-, con un número distinto de horas. El siguiente cuadro sintetiza la configuración de la Formación Profesional Ocupacional en 1997.

Gráfico 107

Cursos y alumnos de F.P.O. terminados, clasificados por lugar de impartición, vía de programación nivel del curso, número de horas y colectivos (% verticales).

CONCEPTOS	Alumnos Formados		Cursos Terminados	
	Número	% sobre total	Número	% sobre total
LUGAR DE IMPARTICIÓN:				
Centro Formación Ocupacional	38	0,0	3	0,0
Otros centros INEM	18.273	15,7	1.559	17,7
Centro Colaborador	98.207	84,3	7.249	82,3
TOTAL	116.518	100,0	8.811	100,0
VÍAS DE PROGRAMACIÓN				
Cursos Directos INEM	18.311	15,7	1.562	17,7
Centros Colaboradores	63.720	54,7	4.675	53,1
Entes Locales y Provinciales	5.383	4,6	451	5,1
Empresas	3.648	3,1	257	2,9
Contratos Programa	25.456	21,8	1.866	21,2
TOTAL	116.518	100,0	8.811	100,0
NIVEL DEL CURSO				
Amplia base	44.660	38,3	3.397	38,6
Ocupación	42.363	36,4	3.270	37,1
Especialización	23.235	19,9	1.739	19,7
Adaptación ocupación	6.260	5,4	405	4,6
TOTAL	116.518	100,0	8.811	100,0
NÚMERO DE HORAS				
Menos de 100	3.269	2,8	255	2,9
de 101 a 199	4.586	3,9	338	3,8
de 200 a 299	30.985	26,6	2.229	25,3
de 300 a 399	42.441	36,4	3.196	36,3
de 400 a 599	27.484	23,6	2.111	24,0
de 600 a 799	5.867	5,0	523	5,9
más de 799	1.886	1,6	159	1,8
TOTAL	116.518	100,0	8.811	100,0
POR COLECTIVOS				
Parados menores de 25 años	48.228	41,4		
Parados mayores de 25 años	60.954	52,3		
Otros colectivos	4.292	3,7		
Formación de Formadores	3.044	2,6		
TOTAL	116.518	100,0		

Fuente: Estadísticas de Formación Profesional Ocupacional, 1997.

Entre las áreas profesionales elegidas por los alumnos destacan las vinculadas a las labores administrativas y de oficina, junto a las de servicios a empresas, seguidas por la de construcción, comercio, servicios personales, transportes y comunicaciones y turismo y hostelería. En relación a la edad y el género se aprecian diferencias significativas.

Gráfico 108

**Distribución porcentual de los alumnos de F.P.O.
Formados según familias profesionales por sexo y grupos de edad**

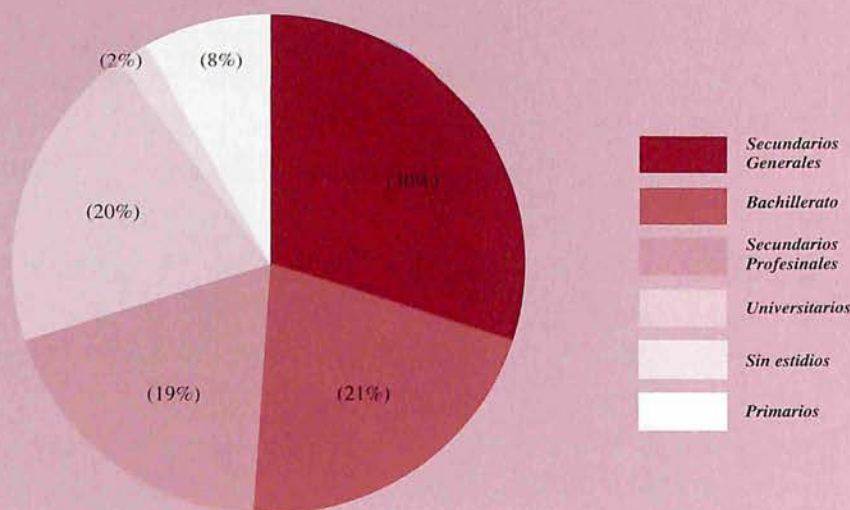
FAMILIA PROFESIONAL	Total Alumnos Formados	TOTAL % VERTIC.	Sexo % Horizontal		Grupos de Edad. % horizontal					TOTAL % HORIZ.
			HOMBRES	MUJERES	< 25 años	de 25 a 34	de 35 a 44	de 45 a 55	55 o más	
AA Agraria	2.976	2,6	55,1	44,9	37,9	39,0	17,0	4,4	1,5	100,0
AO Adm. y Oficinas	26.470	22,7	22,5	77,5	42,3	43,9	11,0	2,7	0,2	100,0
AU Automoción	3.102	2,7	92,6	7,4	77,5	17,0	4,2	1,0	0,3	100,0
CC Comercio	6.308	5,4	30,1	69,9	50,1	38,6	8,9	2,1	0,2	100,0
DO Docencia e Investigación	4.011	3,4	38,5	61,5	18,1	54,8	19,8	5,8	1,4	100,0
EM Servicios a Empresas	25.190	21,6	43,9	56,1	41,3	47,3	8,9	2,2	0,3	100,0
EO Edificación Obras	7.658	6,6	93,5	6,5	46,7	34,2	14,1	4,2	0,8	100,0
IP Ind. Pesa. Const. Met.	2.815	2,4	98,9	1,1	51,1	33,8	11,1	3,8	0,2	100,0
MO Monta. e Instalación	4.951	4,2	86,6	13,4	59,4	29,7	7,9	2,6	0,3	100,0
MR Mante. y Repar.	3.323	2,9	89,4	10,6	52,5	36,1	8,2	2,6	0,5	100,0
SA Sanidad	3.647	3,1	10,4	89,6	35,5	33,8	24,2	6,1	0,4	100,0
SP Serv. Com. personal	5.636	4,8	21,5	78,5	36,1	40,7	17,1	5,5	0,6	100,0
TC Transportes Comunicaciones	4.658	4,0	93,8	6,2	31,0	47,7	16,8	4,1	0,4	100,0
TH Turismo Hostelería	5.438	4,7	34,8	65,2	45,9	34,8	14,8	4,0	0,9	100,0
Otros	9.329	8,9	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	116.518	100,0	48,0	52,0	43,6	40,8	11,9	3,3	0,5	100,0

Fuente: INEM. Estadística de la FPO, datos acumulados entre enero y diciembre de 1997.

En el nivel de estudios de los alumnos de FPO, los jóvenes cuentan mayoritariamente con una formación que alcanza el nivel secundario, sea general o profesional, frente a los alumnos de mayor edad, que se dividen en partes similares entre los que tienen estudios primarios y secundarios.

Gráfico 109

Alumnos de FPO por nivel de estudios terminados, 1996



Fuente: INEM. La Formación Profesional Ocupacional, 1996.

Las Escuelas Taller y Casas de Oficio son programas públicos de empleo-formación que tienen como finalidad la inserción de desempleados jóvenes menores de 25 años alternando la práctica profesional con el aprendizaje, principalmente en ocupaciones relacionadas con la recuperación o promoción del

patrimonio histórico, artístico, cultural o natural, la rehabilitación de entornos urbanos o del medio ambiente, la mejora de vida de las ciudades, así como de cualquier otra actividad de utilidad pública o interés social que permita la inserción a través de la profesionalización y experiencia de los participantes. Pueden promoverlas las Administraciones de los tres niveles territoriales, así como diversos organismos y entes del sector público y asociaciones y fundaciones sin fines de lucro.

Las *Escuelas Taller* están presentes preferentemente en el ámbito rural, e intentan dar respuesta a las demandas del mercado de trabajo buscando integrarse con los planes integrales de empleo que pueden desarrollarse en estas zonas, en el marco de programas de desarrollo local y comarcal.

Las *Casas de Oficio* se configuran como centros de aprendizaje y de animación del empleo juvenil de carácter temporal, con implantación en las zonas de los núcleos urbanos con mayor número de jóvenes parados. Sus actividades están volcadas en la recuperación de los entornos urbanos y del medio ambiente, en la formación para servicios comunitarios que redunden en el aumento de la calidad de vida de las ciudades, y en la recuperación de oficios artesanales y tradicionales por medio de la incorporación de las nuevas tecnologías.

Estas iniciativas formativas cuentan con dos programas complementarios. El primero está destinado a la orientación, asesoramiento, información profesional, formación empresarial y asistencia técnica a lo largo del proceso formativo. El segundo es de educación compensatoria. Está destinado a aquellos alumnos que no hayan completado la Educación Secundaria Obligatoria, de conformidad con los términos previstos en los convenios de colaboración que se establezcan entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio de Educación (o bien organismos autonómicos, cuando estas competencias están transferidas). La certificación recibida puede ser convalidada por el Certificado de Profesionalidad, que a su vez faculta para ser utilizado en el acceso a los distintos itinerarios de la Formación Profesional Reglada regulada por la LOGSE.

Sus proyectos se articulan en dos etapas. La primera está dedicada a la formación profesional ocupacional, y la segunda, en alternancia con el trabajo, dirigida a la cualificación y especialización profesional. En la primera etapa, los alumnos/trabajadores pueden recibir las ayudas y becas previstas en los programas de formación profesional ocupacional. En la segunda son contratados por las entidades promotoras bajo la modalidad de contrato para la formación.

La demanda de estos centros ha disminuido durante los últimos años de manera considerable: de los 57.367 alumnos matriculados en 1991 (año de mayor demanda) se ha pasado a los 31.412 de 1997. Lo que ha significado que el número de estos centros se viese reducido de los 1.280 centros con los que se llegó a contar en 1995 a los 800 en 1997 (de ellos 629 son Escuelas Taller y 171 Casas de Oficio).

Los alumnos son mayoritariamente hombres, entre los 20 y 24 años, con un nivel de estudios que alcanza el grado primario. Entre las familias profesionales elegidas, destaca particularmente la de la construcción, seguida en puestos de menor relevancia del trabajo de la madera, el medio ambiente, las construcciones metálicas y la jardinería. De los más de 31.000 alumnos matriculados, disfrutan de contrato más de 19.000 alumnos.

Gráfico 110**Alumnos de Escuelas-Taller y Casas de Oficios participantes en proyectos por: sexo, grupo de edad, nivel académico, familia profesional y tipo de contrato**

CONCEPTOS	Alumnos Formados	
	Número	% sobre total
SEXO		
Hombres	21.314	67,9
Mujeres	10.098	32,1
TOTAL	31.412	100,0
GRUPOS DE EDAD		
16 a 17 años	9.665	30,8
18 a 19 años	7.740	24,6
20 a 24 años	14.007	44,6
TOTAL	31.412	100,0
NIVEL ACADÉMICO		
E.G.B.	26.513	84,4
B.U.P.-C.O.U.	1.961	6,2
F.P. 1	1.959	6,2
F.P. 2	732	2,3
Titulación de grado medio	214	0,7
Titulación de grado superior	33	0,1
TOTAL	31.412	100,0
FAMILIA PROFESIONAL		
Artesanías	379	1,2
Artes Gráficas	96	0,3
Comunicación	113	0,4
Construcción	14.969	47,7
Construcciones Metálicas	2.534	8,1
Electricidad	837	2,7
Hostelería	15	0,0
Madera	4.957	15,8
Medio Ambiente	4.225	13,5
Jardinería	2.552	8,1
Piel y Cuero	40	0,1
Servicios Comunidad	414	1,3
Soldadura	37	0,1
Técnicas Empresariales	244	0,8
TOTAL	31.412	100,0
TIPO DE CONTRATO (*)		
Aprendizaje	18.929	99,3
Prácticas	34	0,2
Otros	99	0,5
TOTAL	19.062	100,0

* Durante los 6 primeros meses de formación no se requiere contratación

Fuente: INEM. Programa de Escuelas-Taller y Casas de Oficios, 31-3-1997

Los alumnos que realizan estos cursos pueden recibir ayudas y becas para el transporte, la manutención y el alojamiento, y son seleccionados por las oficinas del INEM o las de los organismos de las comunidades autónomas. Reciben un Certificado de Profesionalidad expedido por las autoridades laborales a aquéllos que hayan superado las evaluaciones correspondientes a cada nivel profesional.

Otras medidas de fomento del empleo se han desarrollado en sintonía con las recomendaciones de fomentar las políticas laborales activas realizadas por las distintas instancias de la Unión Europea. Entre ellas destacan los *Servicios Integrados para el Empleo* (SIPES), creados en 1995 y que se encuentran en este momento en una fase de articulación interinstitucional para su implantación en todo el territorio

nacional. Son actuaciones de carácter personalizado y sistemático que integran el proceso completo de acompañamiento del demandante de empleo en su búsqueda de trabajo.

Su desarrollo sirve para articular dos actividades principales: el análisis del mercado de trabajo y las acciones encaminadas a facilitar la capacidad de colocación de los demandantes de empleo (contienen información profesional para el empleo, entrevista ocupacional, elaboración del plan personal de empleo y formación, desarrollo de los aspectos personales para la ocupación, búsqueda activa de empleo, entre otras actividades). En 1996, han atendido a 400.000 demandantes. Esta labor la realiza el INEM o las Entidades Asociadas (sin ánimo de lucro) que suscriban con este Organismo el correspondiente convenio. Las agencias de colocación sin fines de lucro constituyeron una novedad introducida legalmente también en 1995, aunque su desarrollo es todavía embrionario ya que han empezado a actuar en 1997. Sólo 30 agencias fueron autorizadas después de haber superado las pruebas pertinentes. Su ámbito de actuación es mayoritariamente local.

También cabe destacar el esfuerzo orientado para el fomento del empleo realizado por distintas entidades públicas y privadas en el marco del Fondo Social Europeo, en cumplimiento del Objetivo nº 3, es decir, para paliar situaciones de paro de larga duración, para facilitar la inserción de jóvenes y de personas expuestas a la exclusión del mercado laboral y para promover la igualdad de oportunidades entre géneros. La iniciativa *Youthstart* en España busca generar proyectos de fomento del empleo, en los que se combinen trabajo y formación. Están organizadas a partir de cuatro medidas básicas encaminadas a crear: (a) sistemas de formación, orientación, asesoramiento y empleo; (b) ofertas de planes de formación y de colocación; (c) creación de puestos de trabajo; (d) divulgación de la información y acciones de sensibilización.

Las temáticas de los proyectos presentadas (volcadas en el medio ambiente, turismo rural, nuevas tecnologías, renovación urbana, servicios asistenciales, etc.) apuntan a lo que se viene llamando los *nuevos yacimientos de empleo*. Las entidades promotoras de estos proyectos son diversas, aunque mayoritariamente son administraciones locales (34 de los 92 proyectos presentados en la primera convocatoria de 1995), asociaciones sin ánimo de lucro (23), administración autonómica (12) y empresas privadas. Estos primeros proyectos contaron con 7.883 millones de pesetas de ayudas del Fondo Social Europeo. Los 141 proyectos presentados en la convocatoria de 1997, actualmente en desarrollo, cuentan con una ayuda estimada en 8.514 millones de pesetas.

En este sentido, cabe también destacar la implicación de la propia sociedad civil en el fomento del empleo, particularmente de las organizaciones juveniles. Como se verá más adelante, además de los servicios de asesoría para el empleo del Consejo de la Juventud, con su red de sedes y organizaciones asociadas a nivel regional y local, y de las comisiones específicas de las secciones juveniles de los diferentes partidos políticos, existen otras redes de asociaciones que desarrollan esfuerzos específicos en el ámbito del empleo juvenil y el desarrollo local. Destacan por la sistematización de sus iniciativas las siguientes:

Asociación ARAÑA. Tejido de Asociaciones por el Empleo Juvenil: constituida en 1988, esta red cuenta con más de treinta organizaciones juveniles asociadas para prestar servicios en el ámbito del empleo y el desarrollo local para favorecer la inserción sociolaboral de los jóvenes. Sus objetivos son fomentar el asociacionismo contra el paro; impulsar la economía social; desarrollar servicios de promoción de empleo; y realizar estudios e informes en materia socio-laboral. Desarrolla actividades de formación, edita una publicación periódica y mantiene en funcionamiento una bolsa de empleo.

Confederación de Asociaciones Jóvenes Empresarios: constituida en 1984, cuenta con representación en 14 provincias y tiene diez mil socios. Sus objetivos fundamentales son la representación de este colectivo frente a las diversas instancias de la administración, así como el desarrollo de actividades útiles para sus asociados: formación por medio de cursos, seminarios y jornadas; asesoría jurídica; bolsa de negocios.

Cáritas Española: es una filial de Cáritas internacional, red de asociaciones vinculada a la Iglesia Católica. En España cuenta con más de 28.000 socios, con diversas actividades, entre las que destaca el desarrollo de recursos humanos y agentes sociales para la intervención social y la formación para el empleo de grupos sociales desfavorecidos. Son los Proyectos de Acceso al Primer Empleo, realizados en el marco de las Escuelas taller y del Programa de Garantía social, y las actividades generadas por más del centenar de Fundaciones para la Formación y la Inserción Laboral, volcadas en generar salidas directas al mercado de trabajo por medio de actividades que se sitúan en el espacio de los nuevos yacimientos de empleo -reciclaje de ropa, de residuos sólidos urbanos; servicios de atención a personas mayores y con minusvalías, etc.-. Merece destacarse la labor publicista de esta organización, que cuenta con diversas publicaciones periódicas y desarrolla informes de situación social de reconocido prestigio en el mundo académico e institucional y que gozan de una gran difusión.

Centro Nacional de Jóvenes Agricultores: esta entidad constituida en 1976 cuenta con 58.000 socios, y participa en entidades homónimas en Europa. Sus objetivos son la formación, el asesoramiento y la defensa de los intereses profesionales de los jóvenes agricultores, ofreciendo información y asesoría jurídica sobre política agraria, créditos y ayudas a la agricultura, y la política agraria común de la Unión Europea.

3.2.2.4. Los jóvenes y la vivienda

Las dificultades para abandonar el domicilio familiar ya han sido apuntadas. Vale la pena ilustrar la situación de convivencia con los datos aportados por el informe Vivienda Joven en España: viven solos el 3,2% de los jóvenes españoles; en piso compartido, el 2,9; con los padres, el 55,4%; viven en pareja o en matrimonio, el 32,5%; con otras personas, el 2,7%. Para poder dar este paso emancipatorio, casi la mitad de los jóvenes ha tenido que contar con la ayuda económica de sus progenitores (47%). Obviamente esta situación varía según la clase social: aumenta hasta el 53% en las clases medias altas/alta y descende hasta un 35% en las clases medias bajas/baja.

No obstante, la mayoría de los jóvenes viven con sus padres. Como hemos visto, se distribuye de la siguiente manera: el 90% en la franja de 20 y 24 años; esta cifra desciende al 56% en el grupo de 25 a 29 años, y al 27% entre los de 30 y 34. Este rezago en la edad de consecución de vivienda propia es el más alto de la Unión Europea.

Insistiendo en datos ya vistos, es evidente que esto afecta a la tasa de nupcialidad y de fecundidad de la juventud española, que están por debajo de las medias europeas, al mismo tiempo que han atrasado la edad en la que las mujeres dan a luz (a los 29 años, frente a la media de la Unión Europea situada en 28,3). Es necesario igualmente señalar que el tamaño medio del hogar era en 1991 el mayor de la Unión Europea. Junto a Irlanda, cada hogar español contaba con 3,3 personas, frente a las 2,6 del conjunto de la población comunitaria.

Las características básicas de las viviendas en las que viven los jóvenes se ponen de manifiesto en los cuadros siguientes:

Gráfico 111

Tipo de barrio, según forma de vivienda (%)

	TOTAL	Viven con padres	Vivienda independiente
Acomodado	13	14	12
Antiguo buen estado	15	16	14
Popular buen estado	50	52	48
Antiguo deteriorado	5	4	8
Popular deteriorado	7	7	8
Medio rural	10	9	10
TOTAL	100	100	100
BASE	(1184)	(698)	(486)

Fuente: Informe vivienda INJUVE, 1996

Gráfico 112

Superficie útil, según forma de convivencia

	Con los padres	Vivienda independiente	Esposo/a o pareja	Sólo	Piso compartido	Otros
Menos de 60 m ²	3	7	4	21	12	15
De 60 a 89 m ²	29	42	44	32	37	40
De 90 a 119 m ²	43	40	42	39	42	21
De 120 y más m ²	25	11	11	8	9	24
TOTAL	100	100	100	100	100	100
BASE	(705)	(495)	(391)	(38)	(33)	(33)

Fuente: Informe vivienda INJUVE, 1996

Gráfico 113

Antigüedad de la vivienda

	TOTAL	Con los padres	Vivienda independiente	Esposo/a o pareja	Sólo	Piso compartido	Otros
Anterior a 1960	17	18	20	19	25	35	15
De 1960 a 1969	18	25	13	12	18	19	14
De 1970 a 1979	25	31	24	23	29	27	39
De 1980 a 1989	19	20	25	27	7	15	25
De 1990 a 1996	9	6	18	19	21	4	7
Ns	12	-	-	-	-	-	-
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100
BASE	(1200)	(632)	(421)	(339)	(28)	(26)	(28)

Fuente: Informe vivienda INJUVE, 1996

Mayoritariamente, los jóvenes viven, sean o no independientes, en lo que se considera barrios populares en buen estado, aunque se puede observar cómo, al independizarse, existe una tendencia descendente a situarse en lo que se considera barrios antiguos o populares deteriorados. Es una tendencia explicada, al igual que la de cambiarse a viviendas de menor tamaño que el domicilio familiar, por las condiciones económicas de la emancipación. Mientras que los jóvenes que viven con sus padres en viviendas menores de 89 metros cuadrados es del 32%, cuando se independizan esa cifra aumenta al 49%.

En cuanto a la antigüedad, puede no parecer relevante que un 74% de los jóvenes que viven con sus padres lo hagan en viviendas construidas antes de 1980: pero sí lo es que el 57% de los que se han emancipado habiten viviendas con casi veinte años de uso. Es un dato sobre la primera fase de emancipación que debería informar las políticas de vivienda y de ayuda para jóvenes, sobre todo si tenemos en cuenta la calidad de la vivienda española. A juicio del *Informe sobre el particular de la Unión de Consumidores de España*, la calidad es baja en relación al precio en el contexto europeo: presenta el mayor diferencial entre lo que cuesta construir un metro cuadrado y lo que cuesta comprarlo. El coste de producción del metro cuadrado ha aumentado en un 57% en un periodo de 8 años (1985-1993), mientras que en Europa ha sido del 30%. De la misma manera, el informe considera que la normativa es poco exigente y la actividad inspectora escasa.

La satisfacción de la vivienda en la que se habita es mayoritaria: el 70% está satisfecho o muy satisfecho; el 24% la considera aceptable: sólo el 6% la considera insatisfactoria. Evidentemente este grado de satisfacción varía mucho según el tipo de barrio, el tamaño de la vivienda, y la antigüedad de la misma, cuestiones que están relacionadas con el nivel de ingreso. De los que ganan menos de 100.000

Gráfico 114

Valoración de las condiciones de la vivienda en que reside

	Satisfactorias y muy satisfactorias	Aceptables	Insatisfactorias y muy insatisfactorias	TOTAL	BASE
TOTAL	70	24	6	100	(1200)
Municipio de hasta 10.000 hab.	70	23	6	100	(300)
De 10.001 a 100.000 hab.	75	20	5	100	(379)
De 100.001 a 500.000 hab.	66	28	6	100	(519)
Barrio acomodado	92	8	-	100	(155)
Antiguo buen estado	67	29	4	100	(177)
Popular buen estado	69	26	5	100	(585)
Antiguo deteriorado	59	22	19	100	(64)
Popular deteriorado	40	42	18	100	(82)
Medio rural	67	33	-	100	(116)
Vivienda de menos de 60 m ²	34	48	18	100	(56)
De 60 a 89 m ²	62	29	9	100	(410)
De 90 a 119 m ²	74	22	4	100	(503)
De 120 y más m ²	83	15	2	100	(228)
Vivienda anterior a 1960	64	26	10	100	(202)
De 1960 a 1969	64	30	6	100	(211)
De 1970 a 1979	70	22	8	100	(297)
De 1980 a 1989	77	22	1	100	(228)
De 1990 a 1996	77	21	2	100	(113)
Sin información					
Ingresos menos de 100.000 pts.	50	35	15	100	(85)
De 100.000 a 200.000 pts.	59	33	8	100	(180)
De 200.000 a 300.000 pts.	62	31	7	100	(156)
De 300.000 pts y más	73	25	2	100	(214)

Fuente: Informe vivienda INJUVE, 1996.

pesetas al mes, sólo la mitad está satisfecha con su vivienda, al mismo tiempo que muestran el mayor porcentaje de insatisfechos (15%).

En relación al acceso a la vivienda de los jóvenes, es necesario tener en cuenta la peculiaridad del *mercado inmobiliario*, que cuenta con un elevado número de viviendas en propiedad (el 77,52% del parque inmobiliario frente al 14,86% de viviendas en alquiler), muchas de ellas secundarias o vacías. En términos comparados, España tiene la menor tasa de vivienda de alquiler de la Unión Europea, la mayor tasa de propietarios individuales para alquilar y la menor tasa de vivienda pública destinada al arrendamiento.

Son todos ellos elementos constitutivos de una *cultura de propiedad*, que es compartida por la gran mayoría de los jóvenes. El estudio mencionado pone de manifiesto cómo en todos los grupos de edad y de forma más consistente en los de menor renta, consideran que la vivienda en alquiler es siempre provisional (79%).

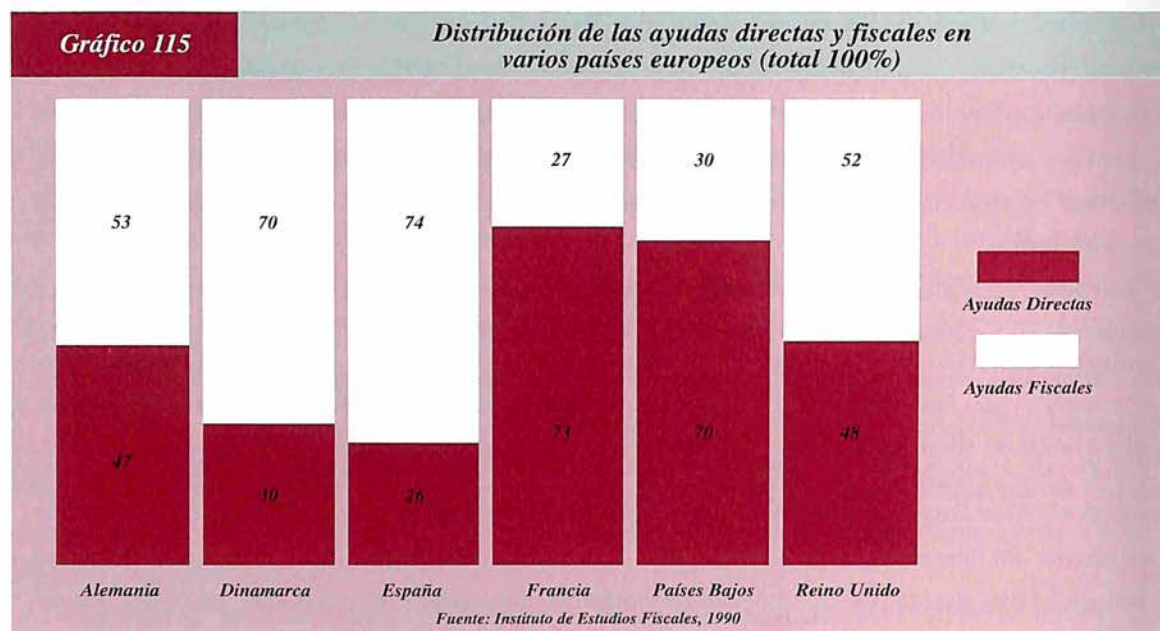
La *Ley de Arrendamientos Urbanos*, en vigor desde 1995, ha reforzado por sus efectos, queridos o no queridos, esta situación. Al menos durante este primer periodo de aplicación, se ha observado una disminución del número de hogares en alquiler. A todas luces el mercado en alquiler no constituye en la actualidad una alternativa a la vivienda en propiedad, entre otros motivos porque las rentas que se pagan por una vivienda en alquiler se iguala a las que se pagan por un crédito hipotecario. Se ha pasado de unos costes financieros de los créditos hipotecarios del 16.1% en 1991 al 6.2% en 1997; en términos de *esfuerzo de accesibilidad* esto significaba el 70% del salario medio de 1991 frente al 37,5% en 1997 (con bonificación fiscal estas cifras eran del 57,3% y el 30%, respectivamente).

No obstante, viviendas en alquiler y juventud aparecen estrechamente asociados en los planteamientos y propuestas de los expertos, organizaciones sociales y partidos políticos. A pesar de ello, no existen iniciativas legislativas que aborden de manera decidida esta situación. El juicio de diversos investigadores muestra la sorpresa acerca de la voluntad política que lleva a la gratuidad de las obras para los usuarios en el sector del transporte y de la producción, y que, sin embargo, se escatimen esfuerzos para satisfacer una necesidad tan básica como es la vivienda.

Una política de vivienda más activa para los jóvenes, apoyada en la promoción de la vivienda pública y en el incentivo del mercado de alquiler (sobre todo de viviendas secundarias y vacías), emerge como un elemento fundamental de redistribución al margen de las rentas salariales. Sus efectos positivos no sólo se harían sentir en la creación de empleos en el sector de la construcción, sino que también sería un factor que presionaría a la baja los salarios en general.

Un elemento de la política de vivienda que distingue netamente a España de la mayor parte de los países europeos es el tipo de ayudas que el Estado presta a las familias. Las ayudas indirectas (fiscales) priman sobre las directas (préstamos subsidiados), consumiendo el 70% del presupuesto público dedicado a vivienda. No cabe duda que el potencial redistributivo de las segundas es mayor, y que la generosidad

de las primeras favorecen la vivienda como un bien de inversión y tienen carácter regresivo. En términos comparativos, el siguiente cuadro es ilustrativo:



También hay que recordar que, a pesar de los esfuerzos realizados, el 1% del PIB que España dedica a la política de vivienda queda lejos de las cifras de otros países comunitarios como el Reino Unido, Países Bajos o Dinamarca, que invierten entre el 3 y el 4%.

En este contexto, las **políticas de vivienda para la juventud** se muestran hoy por hoy claramente insuficientes en relación a las necesidades de los jóvenes. Las diversas iniciativas y medidas tomadas en los últimos años constituyen principalmente experiencias puntuales (en ocasiones de cierta entidad), y, de ahí, que tanto desde las instancias de coordinación de las organizaciones juveniles como de las Administraciones hayan merecido críticas. Algunas apuntando a la necesidad de ser ampliadas y fortalecidas en articulación con otras iniciativas más complejas; otras en el sentido de requerir un "análisis de resultados" para corregir aspectos no resueltos. La pluralidad de estas iniciativas, así como su dispersión administrativa, sólo permiten una primera aproximación general.

La **Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler**, promovida por el INJUVE y gestionada en diversas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos por la organización Pro-Vivienda, es una iniciativa para estimular el mercado del alquiler para jóvenes. Se garantiza al propietario el cobro de la renta mediante un seguro que cubre posibles impagos y contiene una póliza multi-riesgo. Algunos ayuntamientos han realizado mejoras en los requisitos familiares establecidos, tales como la anulación de presentación de mínima fianza solidaria o aval y la reducción de justificación de ingresos de entre 1,5 y 2 veces el salario mínimo interprofesional. En algunas Comunidades Autónomas, estas Bolsas de Vivienda Joven son gestionadas por organizaciones juveniles.

Las **iniciativas de las Comunidades Autónomas** son diversas, en la medida en que han asumido con carácter exclusivo las competencias sobre la vivienda de promoción pública. La Administración General del Estado se guarda las facultades vinculadas al interés general en este campo (suelo, mínimo de ingreso ponderados de beneficiarios, etc.). Uno de las formas de acción concertadas es la firma de convenios de colaboración para favorecer el acceso de los jóvenes a la vivienda, que se han realizado con cuatro Comunidades Autónomas (Asturias, Baleares, Galicia y Murcia).

Las Comunidades Autónomas han puesto en marcha mecanismos específicos de apoyo a los jóvenes, como por ejemplo los programas de subsidios a los tipos de interés para la compra que, sin embargo, hoy se han quedado obsoletos y se encuentran en revisión ante el descenso generalizado de los intereses hipotecarios que han mostrado estos años. Es significativo para este informe observar cómo varía la edad límite que se establece para que los jóvenes tengan derecho a las ventajas de estos programas específicos, que en muchas Comunidades se sitúa en los 32 años y en algunas de ellas hasta los 34. Esto es una muestra clara de una de las características señaladas de la juventud española: el retraso considerable en incorporarse a la edad adulta.

Existen Comunidades que han establecido la concesión de alquileres gratuitos para jóvenes durante el primer año, o la subvención a fondo perdido en la compra según el tamaño de la casa (menor de 70 metros cuadrados) y el precio de la misma (calculado en relación al precio de las viviendas de protección oficial). También se han previsto nuevas tipologías de viviendas en alquiler con programas denominados *Jóvenes y Mayores*.

El nuevo **Plan de Vivienda 1998/2001** trae numerosas modificaciones, entre ellas nuevas pautas en los subsidios para acceder a las viviendas de protección oficial según las rentas. En relación a los jóvenes se crea una nueva figura denominada "subsidio reforzado de préstamos", dirigido a los menores de treinta años que vayan a acceder a su primera vivienda en propiedad. Esta nueva estrategia consiste en el pago del doble del subsidio que correspondería a los jóvenes por su nivel de ingresos durante un determinado periodo de tiempo, al mismo tiempo que se reduce a la mitad la entrada a pagar por los adjudicatarios jóvenes de viviendas de protección oficial. También se aporta una novedad que afecta de forma positiva a los jóvenes: se establece la posibilidad de interrumpir los pagos del préstamo por causa mayor (enfermedad o paro) durante un máximo de dos años, siempre que se hayan pagado las tres primeras anualidades.

3.2.2.5. Perspectivas para potenciar la emancipación juvenil

La mencionada *Proposición No de Ley (162/249)*, de junio de 1998, contiene las conclusiones y recomendaciones del Informe elaborado por la subcomisión parlamentaria que analizó *"la formación e inserción laboral y el acceso a la vivienda de la juventud en España"*. Estas recomendaciones están dirigidas tanto a las Administraciones del Estado como a las entidades privadas, y se estructuran en torno a esas tres áreas-objetivo.

La valoración que el Informe realiza de la *formación laboral*, reconoce que su concepción actual no es la idónea para cumplir la función para la que fue concebida. Entre los egresados del campo de la Formación Profesional se detectan los mayores desequilibrios para acceder al mercado laboral, así como la inadecuación de las titulaciones a los puestos desarrollados.

Uno de los elementos hoy presentes en la valoración social negativa es el "confuso panorama de titulaciones y certificaciones", desligadas de los requerimientos del proceso productivo. La necesidad de establecer un sistema de actualización constante de certificaciones y de homologación que validen los procesos formativos, también es apuntada por el Consejo Económico Social. Su recomendación es perfeccionar la elaboración de datos de prospectiva de empleo del Observatorio del Empleo (INEM), para poder iniciar la puesta en marcha del Instituto Nacional de Cualificaciones Profesionales diseñado en el Acuerdo de Bases 1997/2000. Los datos aportados por el Observatorio en 1996 indican que el 40% de los parados que asistieron a un curso del INEM estaban ocupados al final del año siguiente, aunque en muchos casos estaban ocupados en tareas poco relacionadas con la formación recibida.

Se solicita igualmente una actualización de los programas de estudio que respondan a las necesidades formativas de los *nuevos yacimientos de empleo* detectados por los informes que maneja la Unión Europea desde la Cumbre de Essen de 1993. En particular, se pide un impulso a nuevas profesiones relacionadas con los servicios de proximidad de carácter social y a las nuevas tecnologías de la información. En este requerimiento para acercar los procesos formativos a las necesidades del aparato productivo y las demandas del bienestar social también se incluye a la Universidad, en el sentido de reforzar sus vínculos con el medio empresarial, potenciando las prácticas en las empresas.

Se recomienda también potenciar el asociacionismo juvenil, una vez que diversas investigaciones han detectado cómo los jóvenes asociados encuentran con mayor facilidad empleo y en un plazo más corto. Desde esta perspectiva, las actividades relacionales inherentes a la vida asociativa (trabajo en equipo, capacidad de diálogo, cooperación, planificación) se descubren como elementos formativos ausentes en el sistema educativo formal, que son benéficos en la inserción laboral y social. De esta manera, ante la escasa dinámica grupal que se observa en el sistema educativo formal, se recomiendan acciones encaminadas a formar la iniciativa personal en el entorno social, que en el Informe se relacionan con la actividad empresarial y la posibilidad de generar autoempleo.

La **inserción laboral** de los jóvenes, a juicio de este informe parlamentario, debe ser promovida tanto desde las Administraciones como desde la empresa privada. En este último ámbito, se considera que las pequeñas y medianas empresas (PYMES) son las que mayor número de puestos de trabajo pueden generar. En este sentido, se solicitan medidas fiscales y administrativas para facilitar la creación de este tipo de empresas y fomentar la creación de puestos de trabajo en ellas. Las medidas propuestas van en la dirección de eliminar trámites y requisitos administrativos para su creación, así como para fomentar desde las distintas Administraciones medidas de apoyo a la inserción, la incorporación de socios trabajadores, de asistencia técnica, etc. Estas medidas también se recomiendan para la creación de

cooperativas y otras formas asociativas de promoción del empleo. En concreto, se solicita la implantación a nivel central de una línea telefónica para la creación de empresas, en la que se informe sobre la situación de negocios, legislación y trámites a seguir para establecerse.

Frente al desempleo de larga duración, que afecta a la mitad de la juventud desempleada, la Cámara de Diputados considera necesario prestar una atención particular a este grupo de jóvenes, desarrollando medidas de choque como las siguientes:

- Concentrar incentivos de la contratación.
- Realizar programas especiales de Formación Profesional
- Dotar a los servicios de empleo de una especial vigilancia para evitar que este colectivo caiga nuevamente en el desempleo de larga duración.
- Canalizar a estos parados hacia fórmulas como el autoempleo y la iniciativa empresarial.

Se solicita una particular atención a los sectores emergentes de actividad, los *nuevos yacimientos de empleo*, impulsando la aplicación de nuevas tecnologías en los campos de los servicios comunitarios, el medio ambiente y la industria de la comunicación y el sector audiovisual. También se recomienda la puesta en marcha de mecanismos de actualización permanente de los programas desarrollados por las Escuelas Taller y Casas de Oficio, que los mantenga en estrecha conexión con la información de la demanda de empleo existente en la población o comarca de influencia, para solventar los desajustes que se han puesto en evidencia hasta el momento. Al mismo tiempo se insta a tomar medidas para hacer emerger la economía oculta en la que tantos jóvenes están empleados, sin disfrutar de las diversas garantías de la seguridad social y del sistema de protección social.

En relación al uso espurio que observa en la elección de los distintos tipos de contratos parece oportuno señalar la recomendación realizada por las organizaciones juveniles representadas en el Consejo de la Juventud de España, en el ánimo de intensificar las actuaciones de las Inspecciones de Trabajo y de Controladores Laborales sobre las empresas que desarrollan las diversas modalidades de contratos temporales y formativos.

La **política de vivienda** es abordada también desde una perspectiva crítica en el Informe. Se solicita que tanto la administración general, pero sobre todo las Comunidades Autónomas, que cuentan con potestad exclusiva en la promoción de vivienda pública, incentiven el mercado de alquiler, con medidas de apoyo tanto para los jóvenes como para los propietarios. En este sentido, se recomienda activar una estrategia volcada en la rehabilitación de propiedades de los centros históricos urbanos, donde se encuentran la mayor parte de las propiedades vacías. En España se dedican a la rehabilitación el 17% de los recursos del sector de la construcción, frente a un 33% de la media Europea.

Se insiste igualmente en la necesidad de replantearse la insuficiencia de la oferta de viviendas públicas, de su tipología y tamaño, respecto a la demanda de los jóvenes. La puesta en marcha de nuevos mecanismos de financiación, así como de detección de necesidades específicas de la vivienda demandada por los jóvenes, están entre estas recomendaciones del Congreso de los Diputados. Se cita específicamente la

necesidad de implicar en proyectos de vivienda para jóvenes a las Cajas de Ahorro. Estas instituciones provinciales de crédito, que tienen entre sus funciones estatutarias desarrollar una obra social, vuelcan en la actualidad su actividad social de forma prioritaria en actuaciones culturales y deportivas. Para las zonas rurales, se recomienda el fomento de programas de autoconstrucción de viviendas apropiadas para los jóvenes.

Otro de los ejes de actuación recomendados es el desarrollo de políticas específicas dirigidas a los alojamientos temporales destinados a trabajadores y estudiantes que se desplazan de localidad para desarrollar sus actividades. En este sentido, se recomienda adecuar a esta necesidad la gestión de redes de albergues juveniles, así como profundizar la experiencia de las Bolsas de Vivienda Joven puesta en marcha por algunas comunidades, y estimular en los ayuntamientos medidas similares, entre ellas favorecer la posibilidad de compartir viviendas entre personas jóvenes desplazadas temporalmente y personas mayores que viven solas.

3.3. La política de juventud en las administraciones públicas en España

La constitución española, en su artículo 48, emplaza a los poderes públicos a que promuevan "las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural". Este mandato alude a dos nociones básicas: el pluralismo democrático en la participación social de la juventud, y el deber de garantizar una transición a la vida adulta mediante la integración económica en la sociedad. Este mandato constitucional implica a las distintas administraciones -central, autonómica y local- en la tarea.

No obstante, más allá de la presencia de disposiciones legales positivas desde el principio de la transición, el paso a una nueva etapa en políticas de juventud ha exigido grandes dosis de energía social, tanto en términos de movilización de los agentes sociales implicados como de renovación e innovación de las instituciones responsables.

3.3.1 Antecedentes históricos

Durante el régimen autoritario, la política de juventud ocupaba un lugar claramente secundario en el orden de prioridades de un cuadro ya de por sí pobre de políticas sociales. Estaba orientada por un enfoque restringido, circunscrito a la oferta de actividades para el tiempo libre y al desarrollo de acciones benéfico-asistenciales dirigidas a los grupos socialmente desfavorecidos. Su articulación institucional se apoyaba en las organizaciones de beneficencia y asociaciones juveniles que el franquismo creó en estrecha colaboración con la Iglesia Católica.

Estas organizaciones cubrían en las décadas de los años 40 y 50, en la sociedad de posguerra, objetivos políticamente estratégicos, como eran la creación de cuadros políticos y el disciplinamiento ideológico.

A partir de los años 60 se hace más evidente una diversificación de actuaciones y una relajación ideológica encaminada a la búsqueda de una mayor legitimación social, acorde con la modernización socioeconómica que vivía el país en ese periodo.

La creación del primer *Instituto de la Juventud*, que data de 1961, fue concebido como un órgano de estudios para "informar" las decisiones de la *Delegación Nacional de Juventudes y de la Sección Femenina*. Estas organizaciones de carácter social-corporativo, claves en la estructuración política de un régimen autoritario, tenían como antecedente político-administrativo a la *Asesoría de Educación Política y Propaganda creada en 1944 en el seno del Frente de Juventudes*. Dentro de este esquema, las iniciativas dedicadas al ocio y tiempo libre de las generaciones más jóvenes tenían un pilar fundamental en la Organización Juvenil Española (OJE), asociación altamente ideologizada que dinamizó sus actividades con pautas claramente marciales hasta bien entrada la democracia.

Ante esta realidad institucional, la juventud que vivió la transición a la democracia abogó por cambios profundos en las formas de concebir y practicar las políticas de juventud. Como se verá más adelante a propósito del Consejo de la Juventud de España, la amplia movilización y dinámica participativa del movimiento juvenil en este periodo presionó de forma sistemática para generar nuevos canales participativos que asumiesen las nuevas reivindicaciones democráticas de los jóvenes, presión que se cristaliza legalmente en el mencionado artículo 48 de la Carta Magna de 1978.

No obstante, durante los primeros y complejos años de la democracia, la política de juventud siguió relegada en la acción de la Administración General, manteniendo un precario programa de ofertas para el ocio y el tiempo libre y una serie de acciones sectoriales sumamente inconexas. El grueso de la energía de esos años estaba dedicado a consolidar y desarrollar las instituciones político-representativas de la nueva democracia. El principal esfuerzo se canalizaba en la articulación de partidos políticos disciplinados y en la consolidación de los avances institucionales que el nuevo marco posibilitaba.

Los *ayuntamientos democráticos* formados tras las primeras elecciones municipales de la democracia (1979) empezaron a desarrollar, desde su mayor cercanía a los ciudadanos, propuestas innovadoras, que apuntaban a la necesidad de considerar más "integralmente" este ámbito de actuación. Teniendo como referente de su actuación la labor desarrollada a lo largo de la década del setenta por los ayuntamientos progresistas de Italia, los responsables municipales de juventud de las grandes ciudades, sobre todo inicialmente los catalanes, empiezan a plantear estas estrategias de coordinación interinstitucional y de implicación participativa del movimiento juvenil.

En 1983 empieza a vislumbrarse un cambio de orientación a un nivel administrativo superior. La victoria del PSOE en octubre de 1982, en un clima social de anhelo del cambio que esa fuerza política parecía poder canalizar, permitió entrar en un periodo de diálogo más distendido con el movimiento juvenil. En esa época se dan los primeros pasos para la creación del Consejo de la Juventud de España, y se inician los trabajos preparatorios para el Año Internacional de la Juventud (AIJ), previsto por Naciones Unidas para el año 1985.