

LA SITUACIÓN DE
LOS NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO
EN CASTILLA Y LEÓN

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE CASTILLA Y LEÓN

LA SITUACIÓN DE LOS NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO EN CASTILLA Y LEÓN



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Edita: Consejo Económico y Social de Castilla y León
Duque de la Victoria, 8, 3ª planta - 47001 Valladolid
Tels.: 983 39 42 00 - 983 39 43 55 - Fax: 983 39 65 38
E-mail: cescyl@cescyl.es - Web: <http://www.cescyl.es>

I.S.B.N.: 84-95308-24-X

Depósito Legal: VA-347/2005

Diseño y Arte final: dDC, Diseño y Comunicación

Imprime: Angelma

COMPOSICIÓN DEL PLENO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

A 8 DE ABRIL DE 2005

Presidente: José Luis Díez Hoces de la Guardia
Vicepresidentes: José Luis Martín Aguado
Fermín Carnero González
Secretario General: José Carlos Rodríguez Fernández

Consejeros Titulares

GRUPO I. ORGANIZACIONES SINDICALES MÁS REPRESENTATIVAS

• Comisiones Obreras de Castilla y León. CCOO

Vicente Andrés Granados
Saturnino Fernández de Pedro
Bernarda García Córcoba
Ángel Hernández Lorenzo
Esteban Riera González
Ana María Vallejo Cimarra

• Unión General de Trabajadores. UGT

Miguel Álvarez García
Fermín Carnero González
Mariano Carranza Redondo
José Luis González Yebra
Agustín Prieto González
Regino Sánchez Gonzalo

GRUPO II. ORGANIZACIONES EMPRESARIALES MÁS REPRESENTATIVAS

• Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León. CECALE

Santiago Aparicio Jiménez
Pedro Bermejo Sanz
Fernando Dal Re Compaire
José Elías Fernández Lobato
Ángel Herrero Magarzo
José Luis Martín Aguado
Luis Carlos Parra García
Antonio Primo Saiz
Manuel Soler Martínez
Roberto Suárez García
Ignacio Tejera Montaña
Jesús María Terciado Valls

GRUPO III.

• Expertos designados por la Junta de Castilla y León

Francisco Albarrán Losada
José Luis Díez Hoces de la Guardia
Juan Carlos Gamazo Chillón
Héctor García Arias
José Largo Cabrerizo
Asunción Orden Recio

• Organizaciones Profesionales Agrarias

- Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores de Castilla y León. ASAJA
Leoncio Asensio Asensio
- Unión de Campesinos de Castilla y León. COAG
Ignacio Arias Ubillos
José Manuel de las Heras Cabañas
- Unión de Pequeños Agricultores de Castilla y León. UPA
Julio López Alonso

• Asociaciones o Federaciones de Asociaciones de Consumidores de Ámbito Regional

- Unión de Consumidores de Castilla y León. UCE
Prudencio Prieto Cardo

• Cooperativas y Sociedades Laborales

- Unión Regional de Cooperativas Agrarias de Castilla y León. URCACYL
Fernando Herrero Verdugo

Consejeros Suplentes

GRUPO I. ORGANIZACIONES SINDICALES MÁS REPRESENTATIVAS

• Comisiones Obreras de Castilla y León. CCOO

Elsa Caballero Sancho
Luis Miguel Gómez Miguel
Montserrat Herranz Sáez
Carlos Julio López Inclán
Yolanda Rodríguez Valentín
Beatriz Sanz Parra

• Unión General de Trabajadores. UGT

Pedro Aller Fernández
Vicente Ares Cao
Luz Blanca Cosío Almeida
Carlos Javier Martínez Robla
Concepción Ramos Bayón
Pablo Zalama Torres

GRUPO II. ORGANIZACIONES EMPRESARIALES MÁS REPRESENTATIVAS

• Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León. CECALE

Sofía Andrés Merchán
Luis de Luis Alfageme
José Luis de Vicente Huerta
Avelino Fernández Fernández
Sonia González Romo
Mercedes Lozano Salazar
José Luis Marcos Rodríguez
Sonia Martínez Fontano
Andrés Montejo García
Pedro Salafranca Sánchez-Neyra
José Antonio Sancha Martín
Jaime Villagrà Herrero

GRUPO III.

• Expertos designados por la Junta de Castilla y León

Carlos Manuel García Carballo
M.ª Jesús Maté García
Manuela Rosellón Rebolledo
Joaquín Rubio Ajenjo
Mercedes Sánchez Gutiérrez
Alfredo Torres Riol

• Organizaciones Profesionales Agrarias

- Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores de Castilla y León. ASAJA
José María Llorente Ayuso
- Unión de Campesinos de Castilla y León. COAG
Milagros de la Lama Barrero
José Ignacio Falces Yoldi
- Unión de Pequeños Agricultores de Castilla y León. UPA
Francisco Fernández Aguado

• Asociaciones o Federaciones de Asociaciones de Consumidores de Ámbito Regional

- Unión de Consumidores de Castilla y León. UCE
Ezequiel Peña García

• Cooperativas y Sociedades Laborales

- Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado de Castilla y León. FCTACYL
Alberto Boronat Martín



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL *COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN*

Últimos Informes a Iniciativa Propia del CES

- IIP 1/03** El Empleo de los Jóvenes en Castilla y León
- IIP 2/03** Repercusiones y Expectativas Económicas generadas por la Ampliación de la UE en los Sectores Productivos de Castilla y León
- IIP 3/03** Investigación, Desarrollo e Innovación en Castilla y León
- IIP 1/04** Las Mujeres en el Medio Rural en Castilla y León
- IIP 2/04** Crecimiento Económico e Inclusión Social en Castilla y León
- IIP 1/05** Las Empresas Participadas por Capital Extranjero en Castilla y León
- IIP 2/05** La Situación de los Nuevos Yacimientos de Empleo en Castilla y León

Informes a Iniciativa Propia en elaboración

Repercusiones para Castilla y León de la evolución del Modelo de Financiación Autonómica

La Formación Profesional y la integración en el mercado de trabajo en Castilla y León

La Inmigración en Castilla y León tras los procesos de regularización: aspectos poblacionales y jurídicos

PARTE I
INFORME A INICIATIVA PROPIA

**LA SITUACIÓN DE LOS NUEVOS YACIMIENTOS
DE EMPLEO EN CASTILLA Y LEÓN**

Introducción	15
Apartado I. Yacimientos de empleo vinculados a la atención de grupos concretos	
de población: personas mayores, infancia, discapacitados e inmigrantes	15
I.A Servicios de ayuda a domicilio (SAD) para las personas mayores	15
I.B Servicios de atención a la infancia y de conciliación de la vida familiar y laboral	20
I.C Integración social y laboral de la población discapacitada	21
I.D Atención a los inmigrantes	23
Apartado II. Yacimientos de empleo vinculados a la mejora de los niveles dotacionales:	
equipamiento rural, transporte colectivo, turismo rural, telecomunicaciones y formación	
de la mano de obra	25
II.A El equipamiento comercial en el mundo rural	25
II.B El transporte colectivo	27
II.C El turismo cultural y la valorización del patrimonio como fuente de empleo	30
II.D Las telecomunicaciones como elemento dinamizador de la economía	34
II.E La formación de la mano de obra	39
Apartado III. El turismo rural: pluriactividad y creación de empleo para grupos de difícil inserción	41
III.A La complejidad del concepto de turismo rural	41
III.B El desarrollo del turismo rural	41
III.C El turismo rural como mercado laboral	46
III.D El papel de las ayudas europeas en el desarrollo del turismo rural	47
Apartado IV. Medio ambiente y paisaje: conservación y gestión del patrimonio natural	49
IV.A Caracterización del patrimonio natural de Castilla y León	50
IV.B Potencialidad y modelos de uso y gestión del medio natural	51
Apartado V. Actividades agrarias alternativas	59
V.A Nuevas oportunidades	59
V.B Productos vinculados a zonas geográficas o con características específicas	
de elaboración	60
V.C La agricultura ecológica	61
V.D La difusión cultural de actividades agrarias	63
Conclusiones y recomendaciones	
Conclusiones	64
Apartado I. Yacimientos de empleo vinculados a la atención de grupos concretos	
de población	64
Apartado II. Yacimientos de empleo vinculados a la mejora de los niveles dotacionales	67
Apartado III. El turismo rural: pluriactividad y creación de empleos para grupos	
de difícil inserción	70
Apartado IV. Medio ambiente y paisaje: conservación y gestión del patrimonio natural	71
Apartado V. Actividades agrarias alternativas	72
Recomendaciones	73
Apartado I. Yacimientos de empleo vinculados a la atención de grupos concretos	
de población	73
Apartado II. Yacimientos de empleo vinculados a la mejora de los niveles dotacionales	77
Apartado III. El turismo rural: pluriactividad y creación de empleos para grupos	
de difícil inserción	83
Apartado IV. Medio ambiente y paisaje: conservación y gestión del patrimonio natural	85
Apartado V. Actividades agrarias alternativas	86

**LA SITUACIÓN DE LOS NUEVOS YACIMIENTOS
DE EMPLEO EN CASTILLA Y LEÓN**

ÍNDICE	89
INTRODUCCIÓN: La diversidad de los nuevos yacimientos de empleo y su distinta naturaleza desde la óptica de Castilla y León.	91
1. YACIMIENTOS DE EMPLEO VINCULADOS A LA ATENCIÓN DE GRUPOS CONCRETOS DE POBLACIÓN	97
1.1. Servicios a domicilio para las personas mayores.	97
1.2. Servicios de atención a la infancia y de conciliación de la vida familiar y laboral.	121
1.3. Integración social y laboral de la población discapacitada.	145
1.4. Atención a los inmigrantes.	172
2. YACIMIENTOS DE EMPLEO VINCULADOS A LA MEJORA DE LOS NIVELES DOTACIONALES.	215
2.1. El abastecimiento en el mundo rural.	215
2.2. El transporte colectivo.	236
2.3. El turismo cultural y la valorización del patrimonio como fuente de empleo.	261
2.4. Las telecomunicaciones como elemento dinamizador de la economía.	297
2.5. La formación de la mano de obra	341
3. TURISMO RURAL: PLURIACTIVIDAD Y CREACIÓN DE EMPLEOS PARA GRUPOS DE DIFÍCIL INSERCIÓN	361
3.1. Complejidad del concepto de "turismo rural"	361
3.2. El desarrollo del turismo rural	363
3.3. El turismo rural como mercado laboral	388
3.4. El papel de las ayudas europeas en el desarrollo del turismo rural.	408
4. MEDIO AMBIENTE Y PAISAJE: CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL	415
4.1. Caracterización del patrimonio natural de Castilla y León.	417
4.2. Patrimonio biológico, geológico y geomorfología: Análisis de ejemplos reales.	456
4.3. Potencialidad y modelos de uso y gestión del medio natural.	471
5. ACTIVIDADES AGRARIAS ALTERNATIVAS.	531
5.1. Nuevas oportunidades de empleo en los espacios rurales de Castilla y León: retos y posibilidades en la actividad agraria.	531
5.2. Productos vinculados a zonas geográficas o con características específicas de elaboración.	534
5.3. La agricultura ecológica.	542
5.4. La difusión cultural de actividades agrarias.	555
6. CONSIDERACIONES FINALES: ASPECTOS DE INCIDENCIA TRANSVERSAL	561
6.1. Aspectos de carácter general vinculados a la creación de empleo.	561
ANEXO: Resultados de la encuesta sobre NYE realizada a municipios de 500 a 19.999 habitantes. Mayo-Octubre 2004	585
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	599



LA SITUACIÓN DE LOS NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO EN CASTILLA Y LEÓN

Informe a Iniciativa Propia IIP 2/05

Aprobado en el Pleno de 8 de Abril de 2005,
del Consejo Económico y Social de Castilla y León

PARTE I
INFORME A INICIATIVA PROPIA

**LA SITUACIÓN DE LOS NUEVOS YACIMIENTOS
DE EMPLEO EN CASTILLA Y LEÓN**

Introducción	15
Apartado I. Yacimientos de empleo vinculados a la atención de grupos concretos de población: personas mayores, infancia, discapacitados e inmigrantes	15
I.A Servicios de ayuda a domicilio (SAD) para las personas mayores	15
I.B Servicios de atención a la infancia y de conciliación de la vida familiar y laboral	20
I.C Integración social y laboral de la población discapacitada	21
I.D Atención a los inmigrantes	23
Apartado II. Yacimientos de empleo vinculados a la mejora de los niveles dotacionales: equipamiento rural, transporte colectivo, turismo rural, telecomunicaciones y formación de la mano de obra	25
II.A El equipamiento comercial en el mundo rural	25
II.B El transporte colectivo	27
II.C El turismo cultural y la valorización del patrimonio como fuente de empleo	30
II.D Las telecomunicaciones como elemento dinamizador de la economía	34
II.E La formación de la mano de obra	39
Apartado III. El turismo rural: pluriactividad y creación de empleo para grupos de difícil inserción ..	41
III.A La complejidad del concepto de turismo rural	41
III.B El desarrollo del turismo rural	41
III.C El turismo rural como mercado laboral	46
III.D El papel de las ayudas europeas en el desarrollo del turismo rural	47
Apartado IV. Medio ambiente y paisaje: conservación y gestión del patrimonio natural	49
IV.A Caracterización del patrimonio natural de Castilla y León	50
IV.B Potencialidad y modelos de uso y gestión del medio natural	51
Apartado V. Actividades agrarias alternativas	59
V.A Nuevas oportunidades	59
V.B Productos vinculados a zonas geográficas o con características específicas de elaboración	60
V.C La agricultura ecológica	61
V.D La difusión cultural de actividades agrarias	63
Conclusiones y recomendaciones	
Conclusiones	64
Apartado I. Yacimientos de empleo vinculados a la atención de grupos concretos de población	64
Apartado II. Yacimientos de empleo vinculados a la mejora de los niveles dotacionales	67
Apartado III. El turismo rural: pluriactividad y creación de empleos para grupos de difícil inserción	70
Apartado IV. Medio ambiente y paisaje: conservación y gestión del patrimonio natural	71
Apartado V. Actividades agrarias alternativas	72
Recomendaciones	73
Apartado I. Yacimientos de empleo vinculados a la atención de grupos concretos de población	73
Apartado II. Yacimientos de empleo vinculados a la mejora de los niveles dotacionales	77
Apartado III. El turismo rural: pluriactividad y creación de empleos para grupos de difícil inserción	83
Apartado IV. Medio ambiente y paisaje: conservación y gestión del patrimonio natural	85
Apartado V. Actividades agrarias alternativas	86

INTRODUCCIÓN

El CES ha podido constatar, a través de los análisis realizados como apoyo de sus Informes sobre diferentes ámbitos económicos y sociales, que existen oportunidades de empleo ligadas a necesidades de sectores concretos de población, al reciente auge del fenómeno de la inmigración, a la mejora de niveles dotacionales, al turismo rural, al medio ambiente y a actividades agrarias alternativas, entre otros.

Por ello, parecía necesario contribuir a profundizar en el análisis de la situación actual de estos yacimientos y ver las potencialidades de empleo que de los mismos pudieran derivarse, como contribución –en el marco de las competencias del Consejo– a la gestión de nuestro Ejecutivo Regional, aportando reflexiones, conclusiones y recomendaciones que sirvan para una programación de dotaciones y servicios ligada a estos sectores con una fuerte demanda y con proyección de futuro, al tiempo que creen nuevos empleos, muchos de ellos ligados al medio rural. Todo ello con la necesaria aplicación de una política transversal que necesita la coordinación entre los diferentes niveles y departamentos de la Administración y de la iniciativa privada.

APARTADO I

YACIMIENTOS DE EMPLEO VINCULADOS A LA ATENCIÓN DE GRUPOS CONCRETOS DE POBLACIÓN: PERSONAS MAYORES, INFANCIA, DISCAPACITADOS E INMIGRANTES

I.A Servicios de ayuda a domicilio (SAD) para las personas mayores

El conocimiento que el CES ha ido adquiriendo sobre las características peculiares de la población en la Comunidad de Castilla y León, a través de la elaboración de *Informes a Iniciativa Propia*¹ sobre la situación demográfica y las transformaciones

¹ “La población en el desarrollo de Castilla y León” “La población inmigrante en Castilla y León”, “La situación de las Personas Mayores en Castilla y León”, “Las mujeres en el medio rural de Castilla y León”

sufridas en la estructura familiar, y los epígrafes específicamente dedicados a este análisis en los *Informes Anuales sobre la Situación económica y social de Castilla y León (ISSES)*, han llevado a la convicción de la necesidad de plantear una adaptación de los Servicios Sociales a las nuevas necesidades que se han detectado en una sociedad cada vez más envejecida.

En los datos del Padrón Municipal a 1 de enero de 2003², se alcanza la cifra de 566.200 personas mayores de 65 años en nuestra Comunidad, de las cuales 154.802 son mayores de 80 años, lo que supone un incremento del 4,48% de este colectivo en el período de los últimos cinco años, porcentaje que, aún estando por debajo de la variación a nivel nacional de casi un 8%, se produce –como advierten los autores en su Documento Técnico– en un contexto muy diferente, pues en la Comunidad Autónoma se ha producido un leve crecimiento poblacional que contrasta con el incremento del 6% de la población española, por lo que, atendiendo a su importancia relativa, continua agrandándose el porcentaje de personas mayores en nuestra región, respecto a este colectivo en España.

Basta con analizar la tabla 1.1.1 del Documento Técnico para darse cuenta de la situación de envejecimiento y de sobreenvjecimiento, sobre todo en los núcleos de menor tamaño, que se corresponden con el ámbito rural de la población castellana y leonesa.

Sin necesidad de incidir más en cifras que ya se han puesto en anteriores ocasiones de manifiesto en los citados Informes del CES y que aparecen en el Documento Técnico del presente Informe, parece claro que la consecuencia inevitable es el incremento de la demanda de servicios específicamente destinados a este sector de la población.

Por otro lado, el porcentaje de mayores de la población regional no define por sí mismo las nuevas necesidades de servicios sociales, pues otros elementos inciden y condicionan éstos, tales como la composición de los hogares, que puede apreciarse en la tabla 1.1.2 del Documento Técnico, en la que se observa que casi la cuarta parte de los hogares castellanos y leoneses (23,59%) están formados sólo por personas mayores, lo que representa un porcentaje seis puntos superior al registrado en el conjunto nacional que se sitúa en el 17,4% del total. Este dato significa que son más de 300.000 personas las que viven solas en Castilla y León, más de la mitad de sus residentes mayores de 65 años. La situación es aún más preocupante teniendo en cuenta el hecho de que es precisamente en los municipios

² Aunque existen datos más actuales del Padrón Municipal, se tienen en cuenta los datos que fueron utilizados a la fecha de realización del Documento Técnico que acompaña a este Informe.

más pequeños donde mayor concentración de hogares formados exclusivamente por personas mayores se produce, alcanzando un tercio del total en los municipios de menos de 1.000 habitantes.

El CES ha venido advirtiendo en alguno de sus Informes que, por lo que a Castilla y León se refiere, se hace necesario que la aplicación de muchas políticas y, particularmente la de dotación de servicios, se realice en función de dos parámetros diferenciados: el medio urbano y el medio rural; pues la peculiar dispersión de núcleos de población por la amplia geografía castellana y leonesa, la abundancia de municipios escasamente poblados, las dificultades de acceso a ellos en algunos casos, el distinto nivel de dotación de servicios y el peso, todavía mayor que en el conjunto nacional, que representa la agricultura, condicionan la atención a una población que, por lo que se refiere a los hogares de mayores de 65 años, alcanza un porcentaje de asentamiento, en estos municipios de menos de 1.000 habitantes, del 30,7% frente al 7,3% en el conjunto nacional.

En definitiva, Castilla y León se configura como una Comunidad Autónoma donde adquieren una relevancia muy especial todos los aspectos relacionados con la atención a las personas mayores, al tratarse no sólo de un espacio altamente envejecido, sino también en el que adquieren una implantación muy considerable las unidades de convivencia en las que no cabe la posibilidad de que las necesidades asistenciales o de apoyo sean cubiertas por personas que conviven con los mayores. Según los últimos datos censales, en España había 260.018 personas que residen en hogares formados exclusivamente por mayores y ubicados en municipios de hasta 1.000 habitantes y de ellas 97.058 (el 37,3%) pertenecen a Castilla y León.

Además de la entidad numérica, su importancia relativa y las formas de convivencia, para una valoración de la entidad y significado de la demanda potencial de servicios de asistencia a domicilio, es necesario tener en cuenta las condiciones de vida y salud de estas personas.

Los cambios en las formas de convivencia, derivados de la propia evolución social o de los procesos migratorios, han conducido a una conformación de los hogares susceptible de provocar cada vez en mayor medida la enajenación de las funciones y labores asistenciales que tradicionalmente venían desempeñando los miembros de la unidad familiar; un aspecto que se presenta con especial incidencia en el ámbito rural, donde se registra una mayor carencia de servicios y equipamientos.

Una idea de la magnitud de la demanda potencial, la ofrece la tabla 1.1.3 del Documento Técnico, en la que se comparan las tasas de discapacidad con la población residente (obtenidas de la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud del INE). La buena situación de Castilla y León en el contexto nacional en cuanto a los valores generales de esperanza de vida, tiene como contrapartida la inci-

dencia de elementos limitadores de la autonomía personal y, por tanto, de la calidad de vida de los mayores que se deja sentir con más fuerza en nuestra Comunidad que en el conjunto del país. Las tasas de discapacidad entre los mayores son claramente superiores en el territorio Castellano y Leonés, cualquiera que sea el grupo de edad o el sexo que se tenga en cuenta.

No obstante, para ajustar a los datos reales la demanda potencial, ha de tenerse en cuenta la prevalencia de la dependencia, que exige la aplicación de un porcentaje de reducción en el incremento de las necesidades previstas, fijándose éste en el 4% para el período 1999-2005, en el *Libro Blanco sobre la atención a las personas y situación de dependencia en España*, lo que nos da idea más exacta de la verdadera presión de la demanda.

Aún siendo una mera aproximación, se constata la magnitud de la población mayor que sufre algún tipo de discapacidad, cuyo número en enero de 2003 se situaba por encima de las 220.000 personas (200.000 en noviembre de 2001 según la Gerencia de Servicios Sociales, sin contabilizar los 20.937 que vivían en residencias, de los cuales al menos 8.000 padecían alguna discapacidad), cantidad que representa el 38,8% de nuestros mayores y en torno al 9% de la población total.

La mera existencia de discapacidad puede ser un buen indicador para calibrar la magnitud de una demanda potencial de servicios asistenciales o de apoyo, tanto si se considera sobrevalorada, toda vez que determinados tipos o grados de minusvalía no tienen por qué generar necesariamente una necesidad ineludible de asistencia, como si se adopta una visión altamente restrictiva, consistente en tener en cuenta como “necesitados de ayuda únicamente a aquellos mayores cuyo grado de discapacidad se califique de severo o total”. En todo caso, sigue siendo muy grande la entidad numérica y el ritmo de crecimiento de esa demanda potencial, más o menos explícita, que según aproximaciones efectuadas por el Documento Técnico se cifra en 30.000 efectivos en Castilla y León.

Todos los anteriores indicadores conducen, cada vez en mayor medida y de forma cada vez más acelerada, a una situación en la que se cumplen todos los requisitos para generar una demanda real o potencial de muy considerable entidad, con una importancia relativa muy superior a la registrada en el conjunto nacional.

En el momento de medir cual ha sido la respuesta a esta necesidad social en nuestra Comunidad Autónoma, resulta evidente que la referencia, de cara a considerar la asistencia a los mayores como un posible yacimiento de empleo, debe ser la prestación de unos verdaderos servicios sociales, con todos los requisitos legales y de formación, que permitan garantizar la calidad de los mismos y llegar a cubrir todas las necesidades debidamente reconocidas. La relación de la demanda potencial, estimada conforme a lo expuesto, insuficientemente satisfecha tanto por el sector

público como por el privado, da una idea de la importancia que esta prestación puede tener en el futuro de cara a la creación de nuevos empleos.

La Ayuda a Domicilio, entendiendo el concepto como comprensivo de todas las variadas formas de ayudas (domésticas, cuidados geriátricos, etc.) es un servicio que coadyuva al más reciente criterio de “envejecer en casa” que aboga porque, en la medida de lo posible, las personas mayores vivan en su propio domicilio prestando-le en él las ayudas que requieran y, sólo cuando resulte necesario, utilicen una plaza residencial, pública o privada. Es éste un servicio que ha experimentado un incremento notorio hasta conseguir una cobertura actual superior a la media nacional. En datos del Observatorio de Personas Mayores, los usuarios del mismo van de 10.904 a primeros de enero de 1999, hasta 17.538 a 1 de enero de 2003; esto supone un incremento del 60,8% en este período, algo alejado aún del 96,55% de variación en el conjunto nacional, en el que se partía de peores datos iniciales.

Conforme al *Libro Blanco*, ya citado, y considerando que se trata de una población de 570.000 efectivos, el montante de usuarios supone una tasa de cobertura del 3,12% para Castilla y León y del 3,14% para España. Ahora bien, conocer si se trata de una cobertura adecuada o no, requiere contar con una referencia sobre los valores que se tengan por satisfactorios y el Documento Técnico toma esta referencia del Plan Gerontológico Nacional de 1991, que establecía una cobertura para el año 2000, del 8%. Siendo así, cabe observar una importante distancia en la cobertura del servicio. Hay que considerar que un amplio porcentaje de la atención a las personas mayores continúa recayendo sobre los familiares más directos (especialmente cónyuge, hijas y hermanas, esto es, mujeres de la familia), calculándose por el Observatorio de Personas Mayores en su publicación *Las personas Mayores en España, Informe 2002* que los dos tercios de los cuidados se asumen en la esfera familiar y tan sólo un 4,3% de los casos se atiende desde los servicios sociales.

Cabe pensar que en un futuro próximo la falta de cuidadores del entorno familiar producirá un incremento de la demanda de este tipo de servicios.

Por otro lado, considerando el asentamiento de la población mayor en el medio rural, el incremento de este tipo de servicio de atención a domicilio, serviría para asentar en este medio la población trabajadora vinculada a los nuevos puestos de trabajo, como parece confirmar la Encuesta remitida a los municipios rurales de la que se da cuenta en el Documento Técnico, en la que aparece este servicio como el segundo con más capacidad de empleo (después de las Residencias de ancianos), sin que sea necesario hacer ningún esfuerzo por cuantificar cuál podría ser el volumen de nuevos empleos para el supuesto de la cobertura propuesta en el Plan Gerontológico Nacional, y para cuando las inercias de sobreenvjecimiento desplacen buena parte de los actuales cuidadores a demandantes de servicios.

Los Agentes Económicos y Sociales insisten en el cumplimiento, como mínimo, de los objetivos marcados en el Plan Gerontológico Nacional, pues a pesar de observarse una mejora en la cobertura del SAD en Castilla y León, todavía resulta insuficiente, a la vista de la estructura poblacional de nuestra Comunidad Autónoma.

Desde el CES consideramos que existiría un potencial de creación de empleo si se incrementase la intensidad horaria de la asistencia para cumplir con el objetivo de mejorarla tanto cualitativamente como cuantitativamente.

El coste para la intensidad horaria necesaria, dado que la actual no cubre, a nuestro juicio, las necesidades existentes, sólo podría ser satisfecho por un grupo absolutamente minoritario (5,4%) de todos los beneficiarios de pensiones de jubilación residentes en Castilla y León, excediendo sobradamente de las posibilidades económicas de la pensión media de jubilación de los mayores y haciéndolo prácticamente imposible para las pensiones de viudedad o las no contributivas. Por ello entendemos que este Servicio es un yacimiento de empleo y que debe cubrir las necesidades existentes de los mayores con una política social que las aborde y llegue a todos.

Aunque la responsabilidad de los servicios sociales es de la Administración Pública, estos servicios, para ser suficientes, podrían adoptar algunas fórmulas como la concertación entre poderes públicos y entidades privadas. También el autoempleo es una fórmula especialmente idónea para su expansión al medio rural y apta para acoger proyectos de iniciativa local.

I.B Servicios de atención a la infancia y de conciliación de la vida familiar y laboral

Los datos demográficos en Castilla y León, revelan un constante retroceso de este segmento de población hasta que, en 2002, se produce una ligera inflexión debida a los nacimientos de hijos de madres inmigrantes asentadas en nuestra Comunidad. Sin embargo, aún siendo un colectivo que apenas representa el 13% de la población residente en Castilla y León, la necesidad de los servicios vinculados a esta etapa (atención a la infancia) resulta de imprescindible atención, por lo que ha de considerarse este yacimiento de empleo a fin de dar satisfacción a las necesidades existentes hoy y en el próximo futuro.

La atención a las necesidades de este colectivo resulta muy desigual en función de los diferentes servicios: así como han de considerarse cubiertas las necesidades fundamentales, como son la sanidad y la educación, cuando se repara en otros servicios como las guarderías, existe una falta de información que hace difícil poder extraer conclusiones. En la Encuesta formulada a los municipios de 500 a 19.999 habitantes que se incluye en el Documento Técnico, se revela una escasez de servicios en el medio rural en el que se inscriben estos municipios. Así, con respecto

a las guarderías, se observa en la tabla 1.2.1 del Documento Técnico, que el porcentaje de cobertura disminuye a medida que el municipio es más pequeño. En datos de la referida encuesta, en el 43% de las circunscripciones se detecta una amplia demanda sin cubrir, frente al 31% en el que no existe demanda, y en torno a una cuarta parte la cobertura es de escasa cuantía. Una aproximación a la satisfacción de la demanda de guarderías en relación con la tipología de los municipios, se refleja en la tabla 1.1.2 del Documento Técnico.

Es posible deducir las diferencias en la atención a este colectivo entre el medio rural y el urbano. No puede desconectarse la íntima relación existente entre la cobertura de este tipo de servicios de apoyo a la infancia con el incremento de la natalidad y el asentamiento de población joven en el medio rural.

Aunque los servicios a la infancia desde la óptica de la escolarización dependen de los objetivos generales de las políticas educativas, en la tabla 1.2.3 del Documento Técnico, se realizan unas estimaciones de plazas de educación preescolar según distintos escenarios.

Las prestaciones a la infancia deben ir más allá de la escolarización que, aún siendo la atención básica, no basta para alcanzar otros objetivos necesarios para que el cuidado de los hijos no impida o dificulte la vida laboral normal de sus progenitores. La *Estrategia Regional para facilitar la Conciliación de la Vida Familiar y Laboral*, de enero de 2004 con un horizonte hasta 2007, es un documento válido de programación en este sentido. Más allá de lo que dicha Estrategia pueda influir en la creación de centros y servicios para la infancia, que naturalmente tendría un reflejo en la creación de empleo asociado a éstos y que aún es pronto para evaluar, otros programas complementarios de la escolarización como el Programa Madrugadores, se han implantado con éxito y posibilidades de expansión. Este último programa, que pretende ampliar los horarios de apertura de los centros educativos para facilitar la vida familiar y laboral, con una implantación muy desigual en las diferentes provincias de la región, tiene un gran potencial de creación de empleo en el futuro.

Existen otros Programas que atienden a esta misma finalidad conciliadora entre familia y trabajo, como son el de *Centros Abiertos* (abrir los Centros los sábados por la mañana, laborables no lectivos, en vacaciones de Navidad, Semana Santa, etc.), el de *Pequeños Madrugadores* (para menores de 3 años), o el *Programa Crecemos* (destinado al medio rural para niños de hasta 3 años).

I.C Integración social y laboral de la población discapacitada

El colectivo de los discapacitados presenta una singular importancia en una Comunidad con un alto índice de envejecimiento poblacional, como lo es Castilla y León. El 6,44% de los castellanos y leoneses son personas con discapacidad, frente

al 4,26% a nivel nacional; este dato sitúa a nuestra Comunidad entre las tres con mayor tasa de discapacitados. Incluso centrándonos en la población menor de 65 años, en datos de los Centros de Reconocimiento de Minusvalía, a primero de enero de 2004, un total de 74.415 personas presentaban un grado de minusvalía igual o superior al 33% en Castilla y León; de ellos 45.822 son hombres y 31.593 mujeres.

Profundizando en la caracterización de este colectivo, tenemos que la mayor parte de ellos (un 66,21%) se localiza en el tramo de edad de adultos maduros (ver tabla 1.3.1 del Documento Técnico), siendo las minusvalías físicas (con un 52,43%) y las psíquicas (un 34,42%) los que absorben un mayor número de ellos (tabla 1.3.2 del Documento Técnico).

Atendiendo a los datos que ofrece la tabla 1.3.4 del Documento Técnico, su localización territorial revela que el mayor porcentaje de asentamiento de esta población se encuentra en el ámbito urbano (un 51,91%), seguido del rural (un 36,06%) y por último el espacio semiurbano y periurbano que sólo recoge el 12,03%.

Para acertar con la oferta de servicios sociales dirigidos a este colectivo no sólo interesa conocer este perfil, sino principalmente el modo en el que se desarrolla su vida y los condicionantes sociales y laborales.

El apoyo familiar es clave para garantizar la calidad de vida de estas personas, siendo el apoyo informal uno de los ejes al que han de dirigirse las medidas de apoyo (formativas, de respiro familiar, etc.), porque existe una relación especialmente intensa de los discapacitados con sus cuidadores, en un alto porcentaje mujeres de su entorno familiar (cónyuges, madres, hijas, etc.) (ver tabla 1.3.6 del Documento Técnico).

Las dificultades añadidas que estas personas tienen para acceder al mercado laboral hace que en no pocos casos sus cuidadores sean a la vez los sustentadores del núcleo familiar (tabla 1.3.7 del Documento Técnico).

La Encuesta sobre Discapacidades es la fuente que nos permite conocer que las personas en edad de trabajar de la Región, con alguna minusvalía, son en un porcentaje del 64,37% inactivos, por lo que dependen económicamente en general, de sus cuidadores del entorno familiar. El dato referido al conjunto nacional se sitúa en el 67,71% de inactivos. Esto supone que en la Comunidad sólo un 35,63% son activos y, de ellos, un 84,20% están trabajando y un 15,80% parados (para España los porcentajes son el 73,91% trabajando y el 26,09% en paro). Todos estos datos se refieren a 1999, fecha de la encuesta a la que venimos refiriéndonos.

Atendiendo a otra fuente, el Observatorio Ocupacional del INE, podemos conocer que el reparto por sectores de estos trabajadores es el siguiente: un 79,73% en los servicios, un 14,38% en la industria, un 4,72% en la construcción y sólo un 1,17% en la agricultura.

Un dato a tener en cuenta es cómo la falta de estudios o el tener un alto nivel en éstos (universitario, grado medio), distancia por igual la contratación laboral, siendo en la formación que se corresponde con los estudios secundarios (EGB/ESO) donde se produce la mayor contratación (ver tabla 1.3.11 del Documento Técnico).

Aún venciendo todas las dificultades descritas anteriormente, tampoco estos trabajadores se encuentran equiparados a los empleados no discapacitados, porque sus contratos presentan una especial debilidad por su alto porcentaje de empleo temporal (sólo un 37,2% son indefinidos), y por la corta duración de la contratación temporal (el 22,9% de estos contratos tienen una duración inferior a tres meses). Es cierto que la Administración Regional ha puesto en marcha actuaciones correctoras de esta situación con tres Planes Regionales Sectoriales de Atención a las Personas con Discapacidad, que prevén actuaciones para conseguir condiciones de igualdad de estas personas con discapacidad con las que no tienen esas limitaciones en ámbitos sociales, culturales y laborales. Entre estas situaciones están: la *Ayuda a Domicilio*, con una cuota de demanda próxima al 50% de la población afectada; los *Centros de Atención a Discapacitados*, con mejor acogida; los *Hogares Residencia* con posibilidad de residencia permanente o de acogida temporal para recuperación, rehabilitación, etc.

I.D Atención a los inmigrantes

Otro grupo concreto de población sobre el que es necesario el análisis de las posibilidades de empleo, es el de los inmigrantes. Parece preciso plantearse qué tipo de servicios son necesarios para atender a un colectivo de reciente asentamiento en nuestra Comunidad, al menos en la proporción actual, que, por tratarse de un fenómeno con poca incidencia hasta hace poco tiempo, no disponía de los recursos específicos necesarios para su adecuada atención.

No sólo la cifra cercana a los 60.000 inmigrantes residentes a comienzos de 2003, sino los progresivos porcentajes de crecimiento interanual de esta población obliga a prestarles una atención creciente en medios humanos y económicos. No se trata de analizar el empleo de este colectivo, estudio que ya se abordó por el CES en su Informe a Iniciativa Propia *La Población inmigrante en Castilla y León* (IIP 2/02), sino el potencial de creación de empleo que ofrecen los servicios dirigidos a estas personas, como sujetos de atención.

A la hora del diseño de estos nuevos medios, de su ubicación, dimensión y puesta en funcionamiento, las dificultades crecen por la dispersión territorial de su asentamiento, pues aunque el 65% se concentra en las ciudades y franjas periurbanas, muy particularmente en Burgos, León y Valladolid, por las mayores oportunidades de empleo, el medio semiurbano y el rural cuenta también con porcentajes de

población (detalladas en las tablas 1.4.1, 1.4.2 y 1.4.3 del Documento Técnico) que, pese a ser menores, están más necesitados al tratarse de zonas con mayor déficit en sus equipamientos asistenciales. Merece destacarse el caso de Segovia, con una situación singular, pues la mayoría de los extranjeros residen fuera de la capital, en un medio rural en el que se concentra la cuarta parte de los inmigrantes que residen en esta provincia, debido a la expansión económica de los centros comarcales provinciales en los sectores del mueble, porcino y hortofrutícola.

Otra dificultad añadida es la pluralidad de orígenes de procedencia, destacando portugueses, colombianos y marroquíes, todos ellos con colonias que superan los cinco mil individuos. Esta diferente procedencia dificulta los servicios de idiomas (el 60% de ellos no son hispanoparlantes); la enseñanza al partir de niveles de conocimiento diferentes; la asimilación de la cultura de acogida, etc.

Sería necesario conocer el nivel actual de cobertura de los servicios operativos a inmigrantes, su implantación territorial, la demanda real y potencial. Tomando como fuente de información la Encuesta realizada a municipios de 500 a 19.999 habitantes, sólo un 24% de estos municipios cuentan con servicios específicamente dirigidos a inmigrantes. A menor tamaño, las carencias son mayores, pues sólo el 19% de los municipios menores de 2000 habitantes, disponen de este tipo de asistencia cuando en ellos reside el 37% de la población asentada en el medio rural.

Mejor situación presentan los Centros Comarcales de tamaño intermedio, al contar en el 43% de ellos con medios de atención a los inmigrantes.

El número de municipios donde ya existen tales servicios y están atendidos al menos por un trabajador a tiempo completo, asciende a 125 en toda Castilla y León; en ellos reside el 85% de la población extranjera regional.

Por ello, es claro que en la extensión de estas dotaciones de servicios de atención a los inmigrantes, se encuentra un yacimiento de empleo necesario y con posibilidades de oferta para trabajadores especializados.

Atendiendo a la situación de la demanda como índice para medir las necesidades de estos servicios, resulta que sólo un 15% de los municipios cuenta con una elevada demanda y otro 27% con demanda más moderada (gráfico 1.4.2 del Documento técnico).

Las necesidades son muy diferentes y tienen que ver con las procedencias de origen de los inmigrantes: en el idioma, educación cívica, normas y valores básicos de la sociedad receptora, en la formación profesional, etc.; por esto el cuadro de profesorado que se requiere es muy variado. En la actualidad la carencia de este personal especializado se está supliendo por el personal de la Administración Local, por los Agentes de Desarrollo Local, por personal de los CEAS y por Agentes Económicos y Sociales.

Una de las necesidades fundamentales de los inmigrantes es la educación de sus hijos, que suponen el 3% del alumnado no universitario en 2003 y cuyo número

aumenta con rapidez, compensando en 2004 ó 2005 las pérdidas debidas al descenso del alumnado autóctono y duplicándose en tres años.

Existen otras necesidades comunes como el acceso a una vivienda digna, contar con asesoramiento jurídico sobre sus derechos, sobre las tramitaciones administrativas relativas a su situación, información sobre el mercado laboral, atención médico-sanitaria, educación y escolarización, etc. Son todas ellas necesidades básicas para conseguir una plena integración social. El Documento Técnico ofrece una información cartográfica (mapas 1.4.1 a 1.4.3) ilustradora de municipios y sus necesidades en este campo.

Los problemas sanitarios específicos se han abordado por el SACyL en una *Guía de Atención Sanitaria al Inmigrante*, dirigida a los servicios médicos de atención primaria. Pero la situación irregular de muchos extranjeros les condiciona a no acudir a consultas ordinarias, dependiendo de los servicios de urgencia hospitalaria.

Ha de destacarse el importante papel desempeñado por los Agentes Económicos y Sociales y ONGs, en el apoyo a los inmigrantes, sobre todo llenando el vacío del primer momento en servicios de información, asesoramiento y en la defensa de sus situaciones laborales para su regularización legal frente a posibles abusos.

El Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, está resultando un instrumento útil para normalizar la situación de una parte de la población inmigrante, sirviendo para resolver una situación de hecho como la que suponía la presencia de un número importante de población real pero no legal, lo que venía obligando a estas personas a vivir en unas condiciones de marginalidad y carencia de derechos fundamentales, convirtiéndoles en una “población invisible” que requería, con urgencia, una respuesta de cobertura legal que permita e impulse su integración laboral y social.

APARTADO II

YACIMIENTOS DE EMPLEO VINCULADOS A LA MEJORA DE LOS NIVELES DOTACIONALES: EQUIPAMIENTO RURAL, TRANSPORTE COLECTIVO, TURISMO RURAL, TELECOMUNICACIONES Y FORMACIÓN DE LA MANO DE OBRA

II.A El equipamiento comercial en el mundo rural

Desde mediados de los años 80 se ha ido reduciendo el número de pequeños establecimientos minoristas, especialmente en el medio rural, por circunstancias como la concentración de la población en las ciudades y en los centros comarcales de ser-

vicios. Así lo muestran los datos sobre el Impuesto de Actividades Económicas (tabla 2.1.1 del Documento Técnico) según los cuales, el número de actividades comerciales del comercio minorista de alimentación dedicadas al suministro de bienes de alimentación en Castilla y León se ha reducido un 3,2% desde el año 2000, mientras que en las franjas periurbanas y áreas de influencia de las ciudades ha crecido un 3,9% y 11,3%, respectivamente.

Teniendo en cuenta el modelo de distribución comercial en Castilla y León, cabe destacar que el 64% de los autoservicios, hipermercados y supermercados se localizan en las ciudades o en sus áreas más próximas y un 14% en municipios menores de 2.000 habitantes (tabla 2.1.4 del Documento Técnico, en datos 2003).

El equipamiento comercial de la Comunidad Autónoma ha aumentado, pero los desequilibrios territoriales también, al localizarse los nuevos establecimientos en el medio urbano y principales centros comarcales de servicios. Hay 900 municipios carentes de cualquier tipo de actividad comercial, en los cuales residen un 5% de la población castellana y leonesa.

Según los datos del Directorio General de Empresas del INE en 2002, el 56% de los establecimientos que desarrollan actividades de comercio minorista no cuentan con personal asalariado, mientras que el 31% cuentan con 1 ó 2 asalariados.

Según los datos obtenidos en la encuesta incluida en el Documento Técnico, realizada a los municipios de 500 a 19.999 habitantes, el 80% de los mismos se encuentran satisfechos con el equipamiento disponible en materia de abastecimiento, cubriendo las primeras necesidades, mientras que el 20% restante considera que no se cubre el suministro de bienes de primera necesidad. (Gráfico 2.1.1 del Documento Técnico).

Un sistema de abastecimiento para aquellos municipios de menor entidad o para aquellos en los que la oferta es muy limitada, es el comercio ambulante como oportunidad para acceder a algunos suministros o para ampliar la oferta local, sin tener que desplazarse a otros centros. Según la citada encuesta, en el 85% de los municipios hay presencia de comercio ambulante y en el 50% de ellos hay mercadillos o ferias itinerantes (Gráfico 2.1.1 del Documento Técnico). El comercio ambulante se encuentra presente en un 92% de los municipios con menos de 2.000 habitantes y es vital en los menores de 300.

Otra opción podría consistir en la creación de la figura del “proveedor”, encargado a escala comarcal de concentrar la adquisición de bienes de primera necesidad en los municipios sin el necesario equipamiento comercial. Una de las oportunidades que presenta el comercio minorista es la proximidad al cliente, lo que proporciona un mayor conocimiento de sus necesidades y supone un beneficio tanto para el consumidor como para el comerciante, por lo que el asociacionismo o el coope-

rativismo entre ellos puede hacer que se mantengan los comercios minoristas en las zonas rurales. Otra forma de mantener este comercio minorista consiste en aprovechar los recursos físicos y humanos ya existentes potenciando la pluriactividad de los establecimientos es decir, añadiendo otros servicios a los ya prestados, tales como fax, fotocopiadora, conexión a internet, etc.

También el comercio de proximidad en los municipios de menos de 2.000 habitantes, daba trabajo en 2001 a un total de 15.227 personas (tabla 2.1.5 del Documento Técnico). Esta cifra supone el 19% de los trabajadores en el comercio al por menor de la Comunidad Autónoma, mientras que la población residente en estos municipios supone un 29% de la total. Si consideramos la ratio de empleos por cada mil habitantes, a escala Regional hay 32 empleos, mientras que en estos municipios la relación es de 21 por mil. Esta misma ratio para los municipios de 5.000 a 10.000 habitantes se sitúa en 30 empleos por mil habitantes. Cabe destacar, finalmente, que la ratio de los municipios de 2.000 a 5.000 habitantes, supera el promedio de Castilla y León, debido a que son núcleos que ejercen una labor de distribución enfocada a otros núcleos de menor entidad. No obstante los hábitos de consumo de la población rural, más envejecida, requieren una dotación comercial menos diversificada, por lo que no se pueden aplicar los mismos baremos que en el medio urbano.

II.B El transporte colectivo

Castilla y León cuenta con una gran extensión superficial y con un tipo de poblamiento caracterizado por la concentración de población en ciudades, espacios periurbanos, centros comarcales, y la dispersión de población en el ámbito rural, lo que hace que el transporte colectivo pueda considerarse como una fuente potencial de generación de empleo.

Los desplazamientos de la ciudad a la periferia han aumentado en los últimos años, debido a que los residentes en espacios periurbanos y áreas de influencia urbana eran en 2000 un total de 159.127 personas, mientras que en 2003 son 184.766 residentes (tabla 2.2.1 del Documento Técnico). Son personas que mantienen cierta vinculación con la ciudad, tanto por razones laborales como por ser usuarios de múltiples servicios, lo que ocasiona desplazamientos pendulares intensos y frecuentes y conlleva una mayor demanda de transporte colectivo.

El uso del automóvil particular es mayor entre la población residente en áreas de influencia urbana, debido a las características de su población (trabajo fuera del hogar de ambos cónyuges). El aumento del número de automóviles en los últimos tres años ha sido del 17% en las franjas periféricas de las ciudades, frente a sólo un 4% en éstas. La construcción de nuevos aparcamientos en el centro de las ciudades

no soluciona el problema de accesibilidad a los lugares de trabajo, manteniéndose el incremento de la congestión del tráfico en horas punta.

La coordinación entre los distintos municipios y las empresas adjudicatarias de transporte colectivo, así como, entre las líneas urbanas e interurbanas, consigue dotar a este servicio de mayor funcionalidad, como así se ha reflejado en la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de transporte urbano y metropolitano de Castilla y León, en su Título III. Uno de los medios para lograr esta coordinación es la creación de Planes Coordinados de explotación, cuya elaboración corresponde a los ayuntamientos, bien a iniciativa propia, o bien a instancia de las empresas de transporte o de la Consejería competente en dicha materia.

Nuevas zonas residenciales surgen en municipios ubicados dentro del área de influencia de las ciudades, incrementando las distancias de los desplazamientos. La población urbana más joven tiende a residir en los municipios periurbanos, donde el precio de la vivienda es inferior. En Castilla y León se han trazado nuevas líneas de autobús en el entorno urbano vinculadas a necesidades de grupos concretos de población, como por ejemplo las líneas cuyo recorrido conecta zonas residenciales con polígonos industriales, las líneas de carácter especial para eventos concretos como acceso a los campos de fútbol en día de partido, o líneas de transporte de viajeros en horario nocturno.

En cuanto a la demanda del servicio de transporte colectivo en el entorno urbano, cabe destacar que permanece estable la mayor parte del año, correspondiendo cierto descenso en el número de viajeros en las épocas vacacionales, circunstancia que podría aprovecharse creando trazados de rutas turísticas en las capitales y centros de servicios enclavados en comarcas con un patrimonio natural o cultural destacado, que se ofrezcan a los visitantes que llegan en los citados periodos vacacionales.

Si en el ámbito urbano y periurbano el transporte de viajeros es un yacimiento de empleo con posibilidades de explotación, en el entorno rural constituye un servicio indispensable. Pese a esta necesidad, la baja densidad de población o la situación de algunos municipios alejados de la red de carreteras nacionales, dificultan que se creen nuevas líneas de transporte colectivo.

Según los datos proporcionados por la Encuesta incluida en el Documento Técnico realizada en 2004 a municipios de entre 500 y 19.999 habitantes, el 32,6% de ellos consideraban suficiente el servicio de transporte colectivo que existe. Una cuarta parte de los municipios menores de 3.000 habitantes carecen de transporte público y es deficitario en la mitad de ellos.

Algunos ayuntamientos han intentado suplir a través de iniciativas propias estos problemas, pero se han encontrado con la dificultad de la normativa existente sobre transporte de pasajeros, que obliga a la obtención de una licencia para ello,

aunque la Ley de Transporte permite la concesión de licencias cuando las características demográficas, geográficas o económicas de la zona lo justifiquen, así como en ausencia de servicio de transporte colectivo que cubra la demanda existente, pero obligando a la profesionalización de los prestatarios, con el coste que ello supone para la persona implicada.

Para poder solucionar parte de los problemas a los que se ha hecho referencia anteriormente se han elaborado, en Castilla y León planes de actuación como, por ejemplo:

- El sistema de ayudas a la explotación de servicios deficitarios de transporte, que surge en 1998 y, entre otros objetivos, trata de mantener interconectados los pequeños núcleos de población con las cabeceras de comarca, allí donde la demanda no cubra el coste del servicio. La financiación de este sistema ha pasado de 931.000 euros en 1998 a un total de 3.000.000 euros en 2003.
- El Plan de Coordinación del Transporte Rural, puesto en marcha en 2001 por la Junta de Castilla y León, con el objetivo, entre otros, de asegurar la movilidad de los residentes en zonas rurales con menos de 2.000 habitantes alejados de las ciudades.
- El Centro Virtual de Transporte a la Demanda, que es un servicio en el que el usuario, por medio de una llamada gratuita, comunica su petición de desplazamiento que será trasladada al operador correspondiente, programando éste los viajes en función de las reservas realizadas. La fase de pruebas comenzó en 2004 en la provincia de Ávila para extenderse posteriormente a otras zonas.

En cuanto al empleo que genera en Castilla y León el transporte colectivo, cabe destacar que según datos del Censo de Población de 2001 del INE, hay en la región un total de 3.655 conductores de autobús, (el 5,4% de los existentes en España), y 10.086 ocupados en conducción de taxis, automóviles y furgonetas. (Tabla 2.2.3 del Documento Técnico). Castilla y León, debido a su modelo de poblamiento, posee un elevado potencial de creación de empleo en este sector. El empleo existente es insuficiente para atender la demanda, predominando los empresarios sin asalariados (autoempleo) y las pequeñas empresas de ámbito local con apenas un par de empleados.

La red de transporte colectivo en Castilla y León debe atender a un total de 5.852 núcleos de población, el 62% con menos de cien habitantes, además de a los 2.311 enclaves localizados fuera de ellos que cuentan con una población diseminada, lo que dificulta la generación de una masa crítica que rentabilice el servicio de transporte colectivo.

Las opciones que evitan estas dificultades se basan en sistemas alternativos: o bien reducir esa masa crítica necesaria, utilizando medios de transporte diferentes al autocar (taxis o similares), o concentrando el servicio en días o rutas concretas. La primera opción implicaría la creación de empresas en aquellas cabeceras comarcales de municipios donde exista déficit de vehículos o donde las paradas de autocar se encuentren demasiado alejadas, mientras que la segunda opción permitiría optimizar los recursos ya existentes realizando convenios con empresas concesionarias de otras rutas, dependiendo la elección entre ambas opciones de las circunstancias particulares de cada caso y de la demanda existente.

Otra opción a considerar, basándose en unos objetivos similares al programa de transporte a la demanda, sería la creación de la figura del coordinador que realiza las funciones de enlace entre las necesidades de la población carente de medios de desplazamiento y la oferta alternativa de vehículos disponibles, solventando así problemas de desplazamiento de carácter más puntual aprovechando otros servicios no relacionados en principio con el transporte de pasajeros.

II.C El turismo cultural y la valorización del patrimonio como fuente de empleo

El turismo cultural tiene en Castilla y León un gran potencial, constituyendo una opción atractiva tanto para el turista nacional como para el foráneo, frente a otros destinos. Además cuenta a su favor con un valioso patrimonio histórico artístico, con el hecho de que varias ciudades posean la calificación, de Patrimonio de la Humanidad, con la presencia de importantes museos, etc.

La Administración Autonómica ha realizado en los últimos años inversiones destinadas a la restauración del patrimonio (catedrales, iglesias y otros edificios) e inversiones correspondientes a promoción cultural (Programa de Promoción, fomento, apoyo y animación cultural). A su vez se han desarrollado otras iniciativas como el desarrollo de puntos telemáticos de información turística.

Las exposiciones itinerantes de la Fundación de las Edades del Hombre de arte sacro han supuesto un hito en el turismo cultural de Castilla y León. Se han realizado en las catedrales, como lugares inmejorables de exposición, habiéndose rehuido de criterios museísticos, presentando las obras sin obstáculos entre éstas y el espectador, y dentro del marco adecuado para el que fueron creadas.

De su éxito sin precedentes dan cuenta las cifras de visitantes y el volumen de obra expuesta:

		Total Obras	Nº Visitantes
Avila		278	800.000
Burgos		482	500.000
León	Capital	219	980.000
	Astorga	305	460.000
Palencia		290	612.000
Salamanca		220	1.303.000
Segovia		301	858.977
Soria (El Burgo de Osma)		249	458.757
Valladolid		209	1.050.000
Zamora		374	510.000

La próxima exposición está prevista en Ciudad Rodrigo.

Se trata de un evento con más de 7 millones de visitas en Castilla y León y con proyección internacional:

- Amberes entre septiembre y diciembre de 1995, con 95.000 visitantes y 182 obras.
- Nueva York entre septiembre y diciembre de 2002, con 205.207 visitantes y 100 obras.

Esta iniciativa ha supuesto una reactivación del turismo cultural en Castilla y León despertando interés por el rico patrimonio histórico-artístico regional.

Por otra parte, la participación de capital privado, para la restauración del patrimonio histórico de Castilla y León, se ha impulsado a través de la Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León, creada en 1997.

Es importante difundir, ya en la etapa escolar, los valores de nuestro rico patrimonio histórico-cultural y de nuestra cultura tradicional rural para acercar a los jóvenes al conocimiento, aprecio y disfrute de estos bienes que hemos recibido de nuestros antepasados y tenemos la obligación de mantener para generaciones futuras.

En cuanto a las actuaciones llevadas a cabo en el campo de la educación en Castilla y León, cabe destacar, la instauración del concurso "Los Nueve Secretos" dirigido a alumnos de bachillerato y cursos formativos con el objetivo de dar a conocer el Patrimonio Histórico de la Comunidad y concienciar a la sociedad de su responsabilidad colectiva en la conservación. Así mismo se han creado aulas didácticas especializadas o centros de interpretación junto a monumentos históricos o excavaciones.

A las actuaciones llevadas a cabo por la Fundación Patrimonio Histórico de Castilla y León, dirigidas a la restauración de obras de arte y patrimonio, hay que sumar las iniciativas surgidas desde otras Administraciones Públicas y las aportaciones privadas. Un ejemplo podría ser la feria internacional bienal de arte y patrimonio AR&PA, cuya 4ª edición tuvo lugar en Valladolid en 2004. En esta feria además de presentarse trabajos directamente relacionados con la restauración, se atrae a empresas privadas dedicadas a la aplicación de nuevas tecnologías.

La formación de la mano de obra es clave para lograr la dinamización turística de carácter cultural. Actualmente se imparten cursos y másters de patrimonio tanto en centros públicos como privados, además de los cursos relacionados con la recuperación de patrimonio artístico, cultural o natural que se imparten en las Escuelas Taller y las Casas de Oficios en Castilla y León.

El turismo cultural engloba diferentes aspectos que hacen que se generen nuevos empleos desde una doble perspectiva: por una parte como mera actividad turística (alojamiento, hostelería, restauración, etc) y por otra, por la valorización del patrimonio cultural que supone (restauración, conservación, construcción, etc.)

Los planes de dinamización o de excelencia turística tienen como objetivo la potenciación del turismo en las ciudades, a través de propuestas que conjuguen cultura y ocio, con la participación de forma coordinada de las distintas Administraciones Públicas (central, autonómica y local) y de las entidades privadas relacionadas con el sector turístico. Las actuaciones recogidas en cada plan varían según las singularidades de cada entorno, aunque hay algunas de carácter general entre las que están las siguientes:

- La ampliación y mejora de los espacios de uso público.
- La mejora de los servicios públicos.
- La mejora del medio urbano y natural del municipio.
- El aumento, la diversificación y mejora de la oferta complementaria.
- La puesta en valor de recursos turísticos.
- La creación de nuevos productos.
- El aumento de la calidad y de la oferta de los servicios turísticos del destino.
- La creación de órganos de cooperación y coordinación para la gestión del turismo.
- El estudio y diseño de políticas y estrategias de producto, precio, promoción y comercialización.
- El fortalecimiento e integración del tejido empresarial.
- La sensibilización e implicación de la población y agentes locales en la dinamización turística.
- La integración del destino en redes que agrupen a otros con ofertas similares.

Para que el Plan dinamizador o de excelencia turística sea efectivo es necesario que se le dé al mismo una difusión adecuada, que ha de ser lo más amplia posible, haciendo partícipes de su contenido a todos los habitantes del ámbito de actuación y a los agentes turísticos, dotándole de la máxima accesibilidad.

Una forma de lograr la optimización de los recursos turísticos en Castilla y León es a través de las rutas y los itinerarios. Las rutas permiten al visitante disfrutar del territorio, dando un papel importante a los bienes culturales. Se pueden distinguir dos tipos de rutas: las rutas de fin de semana, que resolverían una demanda muy concreta, y las grandes rutas, de mayor entidad que las anteriores y para las que se requiere un tiempo de recorrido más prolongado.

Algunas de las grandes rutas que discurren a lo largo de Castilla y León poseen recorridos de carácter internacional, lo que les da mayor capacidad de atracción. Así ocurre con el Camino de Santiago, que es una de las grandes rutas más visitadas y conocidas en Castilla y León, o con el Camino de la Lengua, que es menos conocida y cuyo recorrido pasa por Valladolid, Salamanca y Ávila, continuando por otras ciudades relacionadas con la diáspora del Sefarat.

Otras grandes rutas existentes en Castilla y León son: la ruta de Carlos V, la Vía de la Plata, la Ruta del Duero, el Canal de Castilla, la Ruta de las Cañadas Reales y la Ruta del Cid.

En cuanto a las rutas de fin de semana cabe destacar que al concentrar sus recursos permiten un aprovechamiento más intensivo de las infraestructuras disponibles, generando efectos positivos en las economías locales. Resulta difícil elaborar un listado exhaustivo de ellas, citando a modo de ejemplo las siguientes: Ampudia, Arribes del Duero, Candelario, Cervantes/Don Quijote, Descubre Soria, Dólmenes de la Lora, El Hereje, el Robledal de Corpes, El tiempo no existe: Babia, Icnitas, Las Merindades, Románico, Salaguti, Senderismo por la vega del Valle del Tiétar, Turismo religioso por Segovia, Vetones o Virgen Peregrina de Sahagún.

Los empleos surgidos como consecuencia de la puesta en marcha de rutas culturales abarcan una amplia gama, predominando los trabajos de guía y los surgidos en los centros de interpretación o aulas didácticas. La figura del guía requiere una cualificación específica ya que necesita diversificar sus conocimientos ofreciendo al turista una visión más amplia del entorno visitado, ya que, junto al objetivo principal de la ruta realizada, debe dar a conocer otros aspectos colaterales como los recursos paisajísticos, gastronómicos o de otra índole, que le hagan repetir un viaje más prolongado a la zona.

Las rutas o itinerarios culturales no son la única fórmula para el aprovechamiento del patrimonio territorial, pudiendo destacar otras iniciativas de revalorización de la historia más reciente que se conocen como "arqueología industrial". Se trata de

edificios aislados como centrales eléctricas, molinos o fábricas harineras que se han convertido en museos o aulas didácticas, o conjuntos industriales de mayor entidad, entre los que cabe mencionar, a modo de ejemplo en Castilla y León, las márgenes y componentes asociados al Canal de Castilla, como dársenas, esclusas, puentes, etc, o el conjunto patrimonial industrial existente en el Valle de Sabero.

Otro patrimonio territorial como las infraestructuras hidráulicas, las vías férreas, los apeaderos sin tráfico ni uso, etc, también suponen una oportunidad que se está aprovechando como fuentes potenciales de turismo. Así, en 1993 se puso en marcha el Programa "Vías Verdes", que aprovecha antiguas vías férreas sin uso para practicar deportes, disfrutar de la naturaleza, proporcionar conocimientos del patrimonio ferroviario, etc. Puede ser considerado un yacimiento de empleo ya que, no sólo se necesita mano de obra para el acondicionamiento de las rutas, sino que también requiere la instalación de servicios y equipamientos complementarios como restaurantes, alojamientos, alquiler de bicicletas, etc.

No hay que olvidar que el espacio urbano, junto a otros recursos de su entorno constituyen una base para el trazado de rutas culturales. Las iniciativas desarrolladas en torno a este planteamiento establecen una serie de itinerarios capaces de aprovechar tanto los elementos del patrimonio histórico como los ligados a la cultura y a los recursos paisajísticos, para lo que es necesaria una adecuada coordinación entre las propuestas surgidas en las ciudades con las de otros municipios.

II.D Las telecomunicaciones como elemento dinamizador de la economía

Las telecomunicaciones constituyen infraestructuras básicas para el desarrollo regional y la ordenación del territorio. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones pueden aplicarse en múltiples facetas ligadas al desarrollo local, la prestación de servicios y la Administración Pública, llegándose a considerar como "agentes que facilitan el desarrollo sostenible" y por tanto, incluidas entre los yacimientos de empleo.

La extensión de la banda ancha al universo poblacional castellano y leonés se ha visto frenada en aquellos espacios rurales más periféricos donde predominaban las líneas de telefonía rural de acceso celular (TRAC). Esta tecnología se ha utilizado desde 1991 para dar acceso telefónico a lugares aislados donde no alcanzaba la red telefónica convencional, pero presenta el inconveniente de no poder ofrecer conexión a internet, ni otros servicios como contestador automático, fax, multiconferencias, etc.

A las limitaciones del sistema TRAC se unen las limitaciones para la transmisión de datos, y por lo tanto igualmente inadecuadas para la conexión a internet, de las líneas telefónicas concentradas. En 2001, el porcentaje de población rural residen-

te en los municipios con entidades servidas por ambos tipos de red (municipios de menos de 5.000 habitantes) era del 14,4%, mientras que en 2002 pasa a un 8,3% (tabla 2.4.1 del Documento Técnico).

La Ley 34/2002, de 11 de julio de Servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico, obliga a los operadores de redes a prestar un servicio universal, incluyendo el acceso a internet. Según los plazos marcados en esta ley, a finales de 2004 todas las líneas mencionadas anteriormente deberían haber sido sustituidas por otras con carácter más funcional. Para la realización de este objetivo, se han invertido en Castilla y León 27 millones de euros, habiéndose sustituido a mediados de 2003 un total de 8.560 líneas TRAC, sin que a la fecha de este informe existan datos sobre el resultado final de 2004.

El III Plan Director de Infraestructuras y Servicios de Telecomunicaciones tiene el objetivo de extender las nuevas tecnologías de información y comunicación a todos los ciudadanos, empresas y Administraciones, contando con múltiples herramientas para lograrlo.

Para lograr una mayor proyección de futuro en la sustitución de líneas, se ha desarrollado en Castilla y León un plan de ayudas para potenciar el acceso rural a internet, a través del par de cobre, creando RDSI, frente a los sistemas de telefonía por radio, para lo que la Administración Autonómica ha aportado 5,8 millones de euros, logrando dar cobertura RDSI a un total de 17.885 abonados.

Aunque el par cobre, es decir el acceso telefónico tradicional, llegue a una población, para acceder a la banda ancha es precisa la existencia de una central ADSL o la contratación de una línea RDSI. Según la "Encuesta de tecnología de la información en los hogares del INE" en 2003, el 1,8% de los hogares en Castilla y León tenía acceso a internet por medio de línea RDSI y el 17,4% por ADSL, mientras que en España la proporción de hogares que accedían a internet por línea RDSI era de 2,4% y por medio ADSL un 24,2%.

En cuanto a la conexión vía cable, en Castilla y León se conectan mediante ella un 14,8% de los hogares con acceso a internet, mientras que en España lo hace un 10,1%. Esta diferencia se debe principalmente a la existencia del operador regional RETECAL (ONO desde octubre de 2004) que dispone de una red troncal formada por 5.000 Kms. de fibra óptica en Castilla y León.

El número de hogares con conexión a Internet es todavía bajo, inferior al promedio nacional y alejado de los estándares de la mayor parte de los países de la Unión Europea. Así, el porcentaje de hogares conectados a internet en 2003 es un 21,0% frente al 25,2% como media nacional, pese a que se encuentra presente el ordenador en el 38,8% de los hogares castellanos y leoneses y en el 43,3% de los españoles. En cambio, cabe destacar que en Castilla y León el 55,6% de los usuarios de

ordenador han hecho algún curso de informática frente al 50,6% en el conjunto español.

En datos de la Encuesta sobre el uso de tecnologías en la información y las comunicaciones y comercio electrónico a las empresas (INE), el 87,4% de las empresas españolas de 10 ó más trabajadores disponían en 2003 de conexión a internet, siendo ese porcentaje en Castilla y León el 89,3%.

La práctica totalidad de empresas españolas con 10 ó más asalariados, un 96,5%, utilizan el ordenador. En Castilla y León el porcentaje es el 98,9%. Este porcentaje sitúa a la región en el mejor puesto de las comunidades autónomas, sólo superado por Ceuta y Melilla.

El correo electrónico se encuentra disponible en el 83,7% de las empresas de España y, prácticamente en el mismo porcentaje, en las de la Comunidad. Por otro lado el 45,4% de las empresas nacionales y el 42,7% de las regionales, disponían de hoja web. Estos porcentajes aumentan en relación al tamaño de las empresas.

En todos los porcentajes anteriores referidos a 2003, se han observado incrementos respecto a la anualidad precedente.

El 81,2% de las empresas utiliza banda ancha para acceder a internet, en un 78,3% a través de XDSL.

La utilización mayoritaria que hacen las empresas de internet es en relación a los servicios bancarios.

Castilla y León se ha beneficiado de la política de la Comisión Europea que desde 2003 permite la inversión pública en infraestructuras de banda ancha en el medio rural.

Así, en cuanto a la dotación de banda ancha en el medio rural, han existido distintas iniciativas entre las que caben destacar las desarrolladas por la Red.es, entidad pública adscrita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en los ámbitos de la educación (Internet en la escuela), la cultura (Internet en las Bibliotecas) y el medio rural (Internet Rural).

El programa Internet Rural, ha proporcionado acceso a Internet en banda ancha a poblaciones que se encontraban fuera del área de cobertura, gracias a la instalación de "puntos de acceso público a Internet" (PAPIs) que permiten a los ciudadanos de los municipios beneficiarios acceder gratuitamente a las nuevas tecnologías, impulsando, al mismo tiempo el desarrollo de contenidos de utilidad para el sector primario así como la realización de actividades de dinamización y formación en los telecentros.

Esta iniciativa ha actuado como yacimiento de empleo en aquellos municipios en los que los centros de acceso público a Internet están mejor equipados, ya que el responsable del mismo suele ser un contratado laboral del ayuntamiento, frente

a aquellos municipios en los que la dotación es menor, donde no se ha generado ningún empleo ya que no hay ninguna persona dedicada a su mantenimiento.

Los puntos de acceso público a Internet, se han incrementado notablemente gracias a los Programas Proxim@, Internet en las bibliotecas, e Internet Rural, aunque las inversiones públicas realizadas son menores que las efectuadas en otros países de la Unión Europea. Los PAPIs ubicados en entidades de escasa población son poco utilizados por los residentes, no existiendo una demanda real. En época estival, fiestas y fines de semana se incrementa la solicitud de su uso por parte de los visitantes.

A la vista de las necesidades no cubiertas y de las limitaciones del programa Internet Rural, la Administración Autonómica ha puesto en marcha su propia red de telecentros y de medidas para el aprovechamiento de las TICs, todo ello incluido en el Programa Proxim@, desarrollado en colaboración con la Dirección General de Telecomunicaciones de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, diversas entidades locales y Cedetel (Centro para el Desarrollo de las Telecomunicaciones en Castilla y León). Los objetivos de Proxim@ son similares a los de Internet Rural aunque abarca más aspectos como la existencia de un profesor de apoyo en cada telecentro, de un portal de la red o la disposición en cada telecentro de su propio foro de discusión.

Al concluir el tercer trimestre de 2004, más de 250.000 residentes en el medio rural de Castilla y León podían conectarse a internet desde alguno de los 533 puntos de acceso público gracias a las iniciativas de Proxim@ e Internet Rural.

En cuanto a la utilidad y conocimiento de internet en el medio rural, la encuesta incluida en el Documento Técnico, realizada a municipios de 500 a 19.999 habitantes, nos muestra que casi el 60% de estos municipios consideran que la velocidad de acceso a internet es aceptable, mientras que valoran como uno de los aspectos menos desarrollados el aprovechamiento de los recursos de internet por parte de las Administraciones Públicas, pues solamente el 40% de los ayuntamientos ofertan servicios por la red. Apenas un 29% de los municipios con menos de 2.000 habitantes informan sobre la existencia de productos locales de cualquier tipo y un 52% de ellos dan información turística. En estos mismos municipios uno de cada dos empresarios utiliza internet.

La encuesta muestra además que el 83% de los municipios demandan cursos de formación y que el 78% de ellos necesitan la presencia de técnicos para hacerse cargo tanto del mantenimiento del equipo como de la creación de páginas web. En cuanto a la figura del técnico ya está contemplada en el programa Internet Rural, aunque podría extenderse a todos los municipios. Por lo que respecta al apartado de formación, existen dos campañas en marcha, "Internet para todos", auspiciado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, con carácter nacional y cuyo

objetivo es familiarizar a toda la población con el manejo de Internet y “Todos en Internet” que aúna los esfuerzos del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la entidad pública Red.es, con los esfuerzos de la Administración Autónoma de Castilla y León.

Al conjunto de medidas expuestas hasta el momento que van dirigidas a la extensión territorial de las redes de telecomunicaciones de banda ancha, y a la divulgación y enseñanza de Internet, hay que añadir las medidas dirigidas directamente a facilitar la entrada en la sociedad de la información a las pequeñas y medianas empresas y a los nuevos emprendedores, ofreciendo todas ellas oportunidades en la generación de puestos de trabajo. En cuanto a estas últimas medidas cabe destacar las desarrolladas en Castilla y León por la Agencia de Desarrollo Económico, que en 2004 incluye cinco programas orientados a la competitividad, al desarrollo tecnológico, a la creación de empresas, a la internacionalización y a la mejora de la estructura organizativa de la empresa familiar.

La Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León desarrolla desde hace años un importante esfuerzo destinado a subvencionar la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación por parte de las pequeñas y medianas empresas, en especial a las ubicadas en el medio rural.

Otra medida específica a destacar es el Programa de Ciudades Digitales, en el que se enmarca el proyecto ciudad digital de León (Cuadro 2.4.4 del Documento Técnico).

Internet juega ya un papel destacado en la promoción turística de la Región y en algunos sectores económicos muy concretos, como el del turismo rural o los productos gastronómicos. Las Administraciones locales, Diputaciones y Junta de Castilla y León han realizado esfuerzos en este sentido. Las páginas web de los ayuntamientos se centran en el atractivo turístico de su entorno, olvidando proporcionar información sobre aspectos sociales y económicos que interesan más al inversor. Frente a la amplia presencia en internet de ofertas de turismo rural, el comercio electrónico se ha desarrollado en menor medida, debido en parte a la dificultad que entraña la creación y actualización constante de estas páginas.

El Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva 2005, suscrito por CEOE y CEPYME, U.G.T. y CC.OO. el pasado 4 de marzo, tiene como referente el Acuerdo Marco Europeo sobre teletrabajo, que resalta la consideración de éste como un medio de modernizar la organización del trabajo para las empresas y conciliar la vida profesional y laboral para los trabajadores, considerando oportuno establecer algunos criterios que puedan ser utilizados por las empresas, y por los trabajadores y sus representantes, como base para mantener el equilibrio necesario entre flexibilidad y seguridad, así como para mejorar la productividad de las empresas.

En este sentido, hay que considerar que la Comunidad Autónoma debe aprovechar lo bueno que aporta la sociedad de la información para que, entre otros aspectos, las personas con discapacidad tengan un mejor acceso al mercado de trabajo y que, a través del teletrabajo, se posibilite un mayor asentamiento de la población en el medio rural, por lo que se hace preciso que se adopten las medidas de apoyo necesario, de tal modo que se afronte esta nueva forma de organización del trabajo, para que la flexibilidad y la seguridad vayan a la par, que sea mejorada la calidad de empleo y sus condiciones con los mismos derechos que el resto de los trabajadores de la empresa, así como los derechos colectivos, la participación y representación de los trabajadores, que se asegure el carácter voluntario y reversible del mismo, el respeto a la vida privada del teletrabajador, el establecimiento para la protección de datos, la regulación de la instalación, mantenimiento y responsabilidades sobre los equipamientos utilizados por el teletrabajador, la protección de la salud y la seguridad, la organización, gestión del tiempo de trabajo y su carga, el acceso a la formación y desarrollo de la carrera profesional y garantizados por la legislación y los convenios colectivos aplicables a los trabajadores que ejercitan su actividad en los locales de la empresa.

II.E La formación de la mano de obra

La formación, como acción vinculada a la potenciación del empleo, es una rama de actividad que genera un número de colocaciones, al margen de lo que suele considerarse como empleo dentro de la actividad educativa reglada general.

Dentro de esta formación es necesario mencionar a los medios encaminados a mejorar la cualificación de los demandantes de empleo, a la formación continua orientada a mejorar la preparación de la población ocupada y a los programas mixtos formación-empleo.

La formación que potencia el empleo constituye uno de los ejes de los Planes Regionales de Empleo en Castilla y León, que además de asumir el Programa de Formación e Inserción Profesional, lo complementa integrando los propios programas autonómicos y estableciendo unas líneas vinculadas con las necesidades reales de formación en el mercado de trabajo castellano y leonés. Durante la vigencia de los primeros Planes Regionales de Empleo (entre 1998 y 2003) se ha celebrado 11.022 cursos de los que se han beneficiado 178.725 alumnos.

La formación en algunos sectores es necesaria bien como una preparación para desarrollar actividades nuevas, bien como reciclaje dentro de empleos más o menos tradicionales, como así ocurre en el caso del sector turístico en el que el desconocimiento del medio o la introducción de innovaciones hacen necesaria una formación adecuada.

Además de las funciones que la acción formativa desempeña, para determinados sectores de actividad es necesario destacar la frecuente transversalidad de muchas iniciativas de capacitación que no requieren una excesiva concreción de contenido y pueden dotar a la mano de obra de una polivalencia tan demandada en el mercado de trabajo. Este es el caso de la formación en temas como el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, las técnicas de gestión empresarial, funciones administrativas, etc.

Los programas mixtos de formación-empleo se iniciaron de forma experimental en 1985 como una medida de fomento de empleo juvenil a través de la formación en alternancia con el trabajo y la práctica profesional, materializándose en las Escuelas-Taller, las Casas de Oficios o los Talleres de Empleo.

Para ser beneficiario del Programa ET/CO (Escuelas taller/Casas de oficio), es necesario ser menor de 25 años y desempleado; para demandar el Programa TE (Talleres de Empleo), ha de tenerse 25 ó más años y también encontrarse en situación de desempleo.

En 2004 han funcionado en Castilla y León 118 programas, con una oferta de 2.501 plazas, habiéndose beneficiado 2.577 desempleados.

Los resultados de la inserción han alcanzado un 98,6% en ET/CO, y un 82,6% en TE; siendo la media de 87,5%.

Este tipo de iniciativas son impartidas en Castilla y León, principalmente por instituciones públicas y mayoritariamente por corporaciones locales, que son promotores de 33 de las 56 actuaciones (tabla 2.5.3 del Documento Técnico).

En cuanto a las ramas de actividad que se tratan en estas iniciativas del Programa Formación-Empleo predominan los cursos relacionados con la construcción, seguidos de los relacionados con la jardinería, aunque cada vez más están ampliándose las áreas de actuación, sobre todo a partir de la implantación del Programa de Talleres de Empleo, orientándose a los nuevos yacimientos de empleo como la asistencia social o el medio ambiente. Aún continúan siendo minoritarias las iniciativas de formación relacionadas con las nuevas tecnologías, que suponen una única acción formativa, o las relacionadas con los servicios sociales, que suponen tres acciones formativas (dos de asistencia geriátrica y otra de atención a discapacitados). La actividad turística, en general, no se imparte en ninguna Escuela-Taller, Taller de Empleo o Casa de Oficio.

A finales de 2004, el cuadro del personal participante en estos Programas, ascendía a 362 en el Programa de Talleres de Empleo, a 231 en el Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficio, y a 47 en el Programa de Promoción y Desarrollo (UPD).

APARTADO III

EL TURISMO RURAL: PLURIACTIVIDAD Y CREACIÓN DE EMPLEO PARA GRUPOS DE DIFÍCIL INSERCIÓN

III.A La complejidad del concepto de “turismo rural”

El gran desarrollo de las Casas Rurales en la Comunidad de Castilla y León induce a la simplificación de identificar el turismo rural exclusivamente con ellas. Sin embargo, es obvio que es necesario también tener en cuenta los flujos hacia otros alojamientos convencionales situados en núcleos rurales, así como la incidencia que a nivel de empleo, tiene esta demanda sobre el sostenimiento de servicios específicos y complementarios: hostelería y restauración, empresas de turismo activo, etc.

La gran mayoría de la información sobre actividades de turismo rural se centra en la oferta de alojamientos catalogados, las pernoctaciones de viajeros y, recientemente, los empleos relacionados con ellos. El uso de los servicios complementarios de hostelería, el movimiento de visitantes que no pernoctan y el valor económico de las actividades derivadas constituyen todavía hoy grandes vacíos de información.

Las limitaciones expuestas dificultan una valoración ajustada de lo que significa el turismo rural entendido de forma amplia, como cualquier actividad que con fines de ocio se realiza en espacios rurales como el agroturismo, turismo medioambiental y turismo activo entre otros.

No obstante, los indicadores disponibles muestran el turismo como una actividad en auge que, si bien no puede suponer una alternativa única para todos los espacios rurales, contribuye al mantenimiento de un cierto dinamismo económico y social y una posible solución puntual para algunos colectivos con dificultades de inserción laboral rural, como las mujeres y los jóvenes.

III.B El desarrollo del turismo rural

La década de los años noventa del siglo xx ha sido la de la expansión del turismo rural en España, en sustitución del modelo tradicional español de sol y playa, con la aparición de unas ofertas turísticas más diversificadas en las que se incluyen el patrimonio cultural y el entorno rural. Según la *Encuesta de ocupación en alojamientos turísticos 2004*, Castilla y León hoy es la región líder, con más de un 17,5% de los alojamientos turísticos rurales, un 20,9% de los viajeros y un 16,2 de las pernoctaciones totales. Le sigue Cataluña, con un 12,4%, y Aragón, con un 7,8%.

Son las áreas de montaña y las más cercanas a los grandes centros urbanos (los principales emisores de viajeros) las que tienen un mayor desarrollo. Así ocurre con

la vertiente septentrional de la Cordillera Central o las montañas de Palencia, León y Burgos, en la comunidad de Castilla y León.

El fenómeno de retorno temporal de personas que salieron de esos pueblos con la emigración –fundamentalmente a partir de los años sesenta–, pero mantienen una vinculación familiar, sentimental y también material con sus municipios de origen, ha hecho crecer de forma muy importante el número de segundas residencias, que tienen un peso enorme en el conjunto de los inmuebles en los municipios considerados estadísticamente rurales. A este proceso se añade en la actualidad la llegada a algunos de estos municipios de compradores de viviendas sin vinculación previa a estos espacios.

Esto tiene unos efectos importantísimos en esos espacios rurales, especialmente de dos clases. Por un lado, obviamente, este aumento de la población en los periodos de vacaciones supone un incremento espectacular de las necesidades de servicios básicos, en municipios en los que se caracterizan normalmente por su escasez. Por otro lado, ocurre que la estructura urbana se mantiene y se renueva e incrementa, incluso en aquellos pueblos que habían estado en procesos de abandono y descenso de la población.

A las cifras de los retornos temporales hay que añadir el turismo rural en sentido estricto, que ha crecido espectacularmente en Castilla y León. Entre 1994 y 2003 ha pasado prácticamente de la nada a casi 300.000 viajeros y más de 726.000 pernoctaciones. Castilla y León se ha colocado a la cabeza de la oferta de alojamientos de turismo rural. En los últimos años, la región ocupa el puesto líder en la oferta de alojamientos de turismo interior a escala nacional.

El turismo rural, que partió, como se ha indicado prácticamente de la nada, se inició con la creación de alojamientos de esta naturaleza y, más tarde, se han promovido otras iniciativas como la señalización de rutas, la puesta en marcha de sistemas de reservas centralizados, etc.

Los alojamientos de turismo rural eran prácticamente inexistentes en Castilla y León. En 1994, se disponía de algo más de 300 plazas en unos 40 establecimientos que se concentraban básicamente en tres provincias: Ávila, Burgos y Salamanca. (Ver Mapa 3.2.1: Plazas en Alojamientos de Turismo Rural 1994-2004, de Documento Técnico). Una década más tarde el panorama es absolutamente distinto. Según la *Encuesta de ocupación en alojamientos turísticos 2004*, en ese año la oferta de alojamientos rurales alcanza los 1.445 establecimientos, con 12.683 plazas.

La demanda de este tipo de turismo es sobre todo nacional, en concreto habitantes de grandes núcleos urbanos. Menos de un 20% de las pernoctaciones correspondieron a extranjeros en 2001. Casi la mitad de los nacionales proceden de Madrid (46%). Le sigue Cataluña, con un 20%; Comunidad Valenciana (13%); País Vasco (7%)

y el resto de las Comunidades, con un 23% en su conjunto; existiendo una clara relación entre la distancia de estas Comunidades con Castilla y León. Los residentes en la propia Comunidad aportan un 21% de los viajeros. Constituyen un mercado nada despreciable para la oferta de turismo rural regional.

Se trata de personas jóvenes, con un nivel formativo medio-alto, que busca la tranquilidad de los espacios rurales pero también sus atractivos culturales y patrimoniales, que suele viajar en familia o grupo de amigos y que utiliza los alojamientos rurales no sólo en periodos de vacaciones (Semana Santa, verano), sino también, y cada vez en mayor medida, puentes y fines de semana. Es frecuente que vuelva de forma recurrente a los mismos espacios, incluso a los mismos alojamientos y se detecta al mismo tiempo un nivel de exigencia creciente.

Existen cuatro categorías de turismo rural: Casas Rurales de Alquiler (CRA), Casas Rurales de Alquiler Compartido (CRAC), Posadas Reales (PR), y Centros de Turismo Rural (CTR). Todas las categorías han sufrido ritmos de crecimiento importantísimos. Pero son las Casas Rurales, y particularmente, las de Alquiler Completo, las que se sitúan a la cabeza.

En efecto, el modelo de casa rural es la base de todos los alojamientos de turismo rural. En 2004, en esta categoría se incluían el 82,6% de los establecimientos y el 60% de las plazas ofertadas. Es el modelo más accesible, tanto para el empresario como para el usuario. Desde el punto de vista de la oferta, se requiere relativamente escaso capital para la puesta en marcha del negocio. Además existe una importante oferta de ayudas para este fin y ésta es la modalidad más promovida por las administraciones, debido a que es la que mejor se adecua a la idea de diversificación de actividades en el mundo rural definida por la Comisión Europea, en su documento sobre El Futuro del Mundo Rural, que se basa en tres puntos fundamentales donde se establece el enfoque en materia de desarrollo rural: la cohesión económica y social; el ajuste de la agricultura; la protección del medio ambiente y conservación del patrimonio natural.

En un principio, el modelo que se proponía con más interés era el de Casas Rurales de Alquiler Compartido, porque era el más idóneo para que los turistas conocieran e interactuaran con los habitantes de los pueblos (en 1994, este tipo de alojamiento suponía casi la mitad de los disponibles). Sin embargo, la evolución posterior del sector los ha relegado a una posición casi marginal: sólo eran el 12% de los establecimientos en el año 2004.

Al contrario, las Casas Rurales de Alquiler han crecido espectacularmente, en parte debido a que los habitantes son reacios a alojar turistas en sus propias viviendas, pero también por la preferencia de los propios usuarios por alojamientos independientes. Por ello, ya desde 1997 –y hasta junio de 2004–, las Casas Rurales de

Alquiler han crecido en más de un 700%, mientras que las Casas Rurales de Alquiler Compartido, sólo han aumentado un 200%.

Otras formas de alojamiento, como las Posadas y los Centros de Turismo Rural, también han experimentado un importante crecimiento.

Las Posadas han aumentado su capacidad de oferta debido a que ha crecido su tamaño medio, pasado de 14 a 21 plazas por establecimiento entre 1994 y 2004. Al mismo tiempo, han mejorado su calidad, acercándose en ocasiones a los niveles medios ofrecidos por hoteles de cuatro y cinco estrellas. Esto ha llevado a la creación de una nueva figura exclusiva de Castilla y León, las Posadas Reales, que son ya 31 en Castilla y León, el 45% de las existentes en junio de 2004.

Existen también dentro de la clasificación de Posadas, otros alojamientos colectivos dirigidos a un mercado con menor capacidad económica. Su crecimiento ha sido muy significativo.

La distribución territorial de todos estos establecimientos es dispersa. Casas rurales existen en más de 500 municipios en toda Castilla y León. Son la modalidad más dispersa en el espacio. Se localizan especialmente en áreas de montaña, sobre todo en el sur de las provincias de Ávila, Segovia y Salamanca, por su relación con el mercado madrileño. En este caso, la accesibilidad es un factor de desarrollo importante, pero no es imprescindible, pues la mayoría de las casas están desconectadas de grandes vías de comunicación. Es un atractivo añadido, aunque eso limite su uso fuera de la estación de verano.

Los Centros de Turismo Rural se distribuyen geográficamente de forma muy parecida a las casas rurales. Sin embargo, tienen más presencia a lo largo de la línea fronteriza con Portugal, así como en las montañas leonesa y palentina, más que en el sur de la Comunidad.

Las Posadas, a su vez, están más vinculadas a vías de comunicación importantes. Se ubican en núcleos de mayor tamaño o cercanos a cabeceras comarcales. Es llamativo también que este tipo de establecimientos no exista en las montañas de León, donde mayoritariamente se han establecido Casas de Turismo Rural.

En datos del *Boletín de Coyuntura Turística* de la Junta de Castilla y León, a 31 de diciembre de 2004, los hoteles eran 451, disponiendo de 33.811 plazas; los hostales 730 con 18.064 plazas; el número de pensiones era de 468, con 6.026 plazas disponibles. Todo ello hace un total de alojamientos hoteleros de 1.649, con 57.901 plazas.

Los establecimientos de turismo rural, con su espectacular crecimiento, representan en la actualidad un porcentaje minoritario dentro de la oferta general de la región. No superan el 20% de las plazas, aunque sean casi la mitad de los establecimientos

(debido a su pequeño tamaño). Existen otras infraestructuras (hoteles, hostales y pensiones), sin las cuales es imposible analizar las posibilidades laborales del sector. Éstas son también un elemento fundamental de desarrollo turístico en muchos espacios rurales y han sufrido importantes transformaciones para adaptarse a este tipo de demanda.

Los hoteles de máxima categoría (cuatro y cinco estrellas) se encuentran en las capitales de provincia y otros núcleos urbanos, cabeceras comarcales o áreas de tránsito vinculadas a las grandes vías de comunicación (Pancorbo, Benavente, Lerma...). Hay algunos en municipios de menos de 2.000 habitantes, periurbanos (Arroyo, Simancas) y también, aisladamente, iniciativas hoteleras en espacios rurales (Quintanilla de Onésimo, Gredos, La Alberca).

A medida que disminuye la categoría, aumenta la dispersión espacial de los hoteles, un dato importante, dado que de él se derivan consecuencias importantes para el análisis de su papel como yacimiento de empleo en los espacios rurales.

Hoteles y hostales se encuentran en las líneas marcadas por las carreteras nacionales, las áreas urbanas y los núcleos situados en las encrucijadas. A pesar de esto, van apareciendo establecimientos que se apartan de esta lógica espacial. Por ejemplo, en la vertiente norte de la Cordillera Central, especialmente en el área de Gredos, como en el Norte de la Comunidad, en la montaña Cantábrica, existen establecimientos apartados de los flujos de tránsito, orientados a cubrir la demanda de ocio al alza en estas zonas. Son establecimientos de carácter mixto, que alojan turistas durante los fines de semana y vacaciones y personas que se desplazan por motivos laborales durante la semana.

Según datos del Boletín de Coyuntura Turística de Castilla y León, la categoría de hoteles ha aumentado en un 53% de establecimientos y un 48% de plazas entre 1997 y 2004. Los hostales han crecido un 17% y un 12% las plazas.

El caso de las pensiones, los alojamientos de menor nivel, difiere significativamente. Muchas, con más de 30 años de antigüedad, han cerrado o se han reconvertido en otros de mayor nivel. Son la categoría que más reduce su peso en los últimos 7 años. Representan el 16% de los establecimientos y el 12% de las plazas.

Para todos estos establecimientos, hay un elemento que impulsa la demanda: el patrimonio cultural de la comunidad, tanto el natural, como el artístico o el histórico. Los espacios que más tempranamente desarrollaron esta oferta, y con mayor intensidad, son los de montaña. Paisaje, medio ambiente, espacios arbolados y de gran valor natural o protegidos, e incluso la caza, han impulsado la demanda turística. En el caso de los espacios protegidos, los bordes de estos conjuntos espaciales se convierten en espacios turísticos casi intensivos (alojamientos y concentración de empresas complementarias).

Los recursos de patrimonio cultural son también atractivos fundamentales. Es el caso del Camino de Santiago, el románico de la Montaña Palentina o el patrimonio arquitectónico y gastronómico de la Maragatería.

III.C El turismo rural como mercado laboral

El turismo rural fue concebido como una actividad económica y laboralmente complementaria, que, por un lado, viniera a paliar la pérdida de peso social y económico de las actividades agrarias y por otro fuera respuesta a una demanda de la población residente en áreas urbanas cada vez más interesada en los valores patrimoniales, ambientales, y arquitectónicos que hay en las áreas rurales.

En este contexto surgió la búsqueda de nuevas actividades que se ha traducido en la conformación de un mercado laboral importante para colectivos a veces de difícil inserción, tanto desde el punto de vista empresarial como formativo.

En Castilla y León en 2003 se contabilizan, como media anual, 1.883 personas empleadas, un 17% de las empleadas en todo el país en el sector; un peso equivalente al de los alojamientos y los visitantes respecto al conjunto nacional. Es una cifra reducida pero muy significativa, si tenemos en cuenta que su ritmo de crecimiento en los últimos tres años es del 36%.

Según la *Encuesta de ocupación en alojamientos de Turismo Rural 2003*, en Castilla y León el 25% es empleo fijo; un 63%, no remunerado y un 12%, eventual, lo que parece indicar que se trata de un tipo de autoempleo que se apoya en la mano de obra familiar. Entre 2001 y 2003, el peso de los asalariados fijos se ha reducido 10 puntos mientras que, paralelamente, el peso del personal no remunerado se ha incrementado en 11 puntos.

Por otro lado, la mayoría de los empresarios y trabajadores en alojamientos de turismo rural de la región no están vinculados a la actividad agraria, lo que indica que se ha conseguido la complementariedad pero no con respecto a las actividades agrarias tradicionales sino a cualesquiera otras rentas generadas tanto en espacios rurales como urbanos; si bien es cierto que se aprecia una tendencia hacia la profesionalización del turismo rural como actividad principal para algunos empresarios, particularmente mujeres.

En Castilla y León más de dos tercios de los empleos generados por alojamientos rurales están ocupados por mujeres, que son claramente predominantes tanto en el caso de personal no remunerado (mano de obra familiar y el/la empresaria), como, sobre todo, en el personal remunerado fijo o eventual. Estos datos contrastan con la menor presencia de la mujer en las categorías de dirección y gestión empresarial (Véase gráficos 3.3.4 y 3.3.5 del Documento Técnico). Pese a ser en gran medida las mujeres promotoras de estas iniciativas de turismo rural, no aparecen en la dirección de los establecimientos, lo que demuestra que las mismas siguen relegadas a un papel secundario y los titulares del negocio son hombres.

Esta presencia femenina tiene unas características singulares tanto desde el punto de vista espacial como temporal (Véase Gráfico 3.3.6 del Documento Técnico): desde 1999 las mujeres toman la delantera como principales promotoras de casas rurales. Esta tendencia va de la mano de la consolidación del turismo rural como actividad rentable y con futuro, que también afecta a la presencia de sociedades como promotores de las casas rurales, especialmente en las áreas de mayor desarrollo turístico.

La ocupación de los establecimientos se concentra en el mes de agosto, fines de semana, puentes y vacaciones cortas, especialmente en Casas Rurales y Centros de Turismo Rural. Las Posadas tienen un grado de ocupación más continuo durante la semana, gracias a nichos de mercado específicos y en auge como las reuniones de empresa. Pese a ello, de los 289 establecimientos de turismo rural operativos en Castilla y León a finales de 1996, 259 seguían abiertos en mayo de 2003, el 90%.

Por otro lado, suele ser una actividad complementaria, por lo que no genera rentas suficientes para garantizar la independencia económica de los trabajadores. La encuesta del CES para el conjunto nacional indica que en más de un 80% de los casos, los ingresos eran inferiores a 600 euros. Por ello, en los casos en los que la actividad turística se convierte en única o principal, la tendencia es a ampliar el negocio de forma que una misma persona es titular de varias casas rurales o salta a negocios de mayores dimensiones, como los Centros de Turismo Rural o las Posadas. Son necesarias unas 20 plazas de alojamiento para obtener unas rentas no complementarias.

Para conocer lo que supone el turismo como mercado laboral en áreas rurales, es necesario tener en cuenta, por otro lado, los hoteles, hostales y pensiones, a pesar de que la falta de estadísticas desagregadas obliga a hacer un cálculo sólo aproximado. De acuerdo con la Encuesta de Ocupación Hotelera del INE, este tipo de establecimientos ocupa a algo más de 2.500 trabajadores en Castilla y León, lo que supone un peso ligeramente superior a los ocupados en los establecimientos de turismo rural.

Además, se han desarrollado numerosas actividades de hostelería y comercio minorista que se apoyan en la demanda externa, por ejemplo, las empresas de turismo activo, que prácticamente se han duplicado (de 85 en 2000 a 155 en 2004). Son una de las actividades turísticas en el medio rural con más posibilidades.

III.D El papel de las ayudas europeas en el desarrollo del turismo rural

En el desarrollo del turismo rural han tenido una importancia fundamental los planes de desarrollo financiados con fondos europeos: tanto las iniciativas comunitarias LEADER, en sus tres versiones I, II y Plus, como los programas nacionales PRODER desarrollados en el marco de la financiación de las regiones Objetivo 1.

Más de la mitad (52,5%) de las inversiones totales dentro del LEADER I se dedicaron a la diversificación económica de los espacios rurales, unos 200 millones de euros. El LEADER II mantiene la importancia de la promoción del turismo rural como acción destacada de desarrollo rural, incrementándose hasta 441 millones de euros las inversiones destinadas a este fin, si bien su peso relativo en el conjunto del programa se reduce a un tercio del total, lo que pone de manifiesto un cierto cambio de filosofía. Algunos Grupos de Acción Local estimaron que las actividades turísticas, particularmente la promoción de alojamientos, había dejado de ser prioritaria, debido a que los buenos resultados de LEADER I permiten al sector desarrollarse de forma autónoma. Se mantuvieron sólo los casos en los que supusiera la incorporación de mujeres y jóvenes y, también, la promoción de actividades complementarias y la mejora de la comercialización de los productos turísticos.

De forma paralela, el PRODER I previó una inversión de la cuarta parte de sus fondos a turismo rural, tanto en la versión de turismo local (16,3%) como agroturismo (8,9%). Las previsiones se han cumplido en el primer caso, pero no se ha alcanzado más que el 6,9% de las inversiones ejecutadas en el segundo, un dato que muestra el escaso arraigo de este modelo turístico frente a los otros alojamientos.

Los programas LEADER+ y PRODER 2 que se están aplicando actualmente, han mantenido entre sus objetivos los de valorar los productos locales y patrimoniales, dentro de los cuales está el turismo rural. El LEADER+ contempla la asignación de 1.262,8 millones de euros para el apoyo de las estrategias territoriales de desarrollo rural.

En Castilla y León, tanto los Programas de Desarrollo Rural LEADER I y II, como el PRODERCAL 1, han dedicado un esfuerzo fundamental, aunque algo menor que en el conjunto nacional, a la promoción y desarrollo del turismo rural, como eje básico de la diversificación de actividades en los espacios rurales regionales. Más de un tercio de las acciones y casi la mitad de las inversiones de los ocho programas LEADER I regionales se destinaron al turismo rural (en la gran mayoría de los casos, a la promoción de empresas de alojamiento en todos sus tipos). Así, de las 245 acciones emprendidas en este plan, 133 correspondieron a la promoción de alojamientos; 64, a actividades complementarias de desarrollo de la oferta turística y 48 a organización (señalización, rutas, etc.). Entre los grupos que mayor hincapié han hecho en la promoción turística están la Montaña Palentina y ASOCIO-Ávila.

Los 17 grupos que se beneficiaron en Castilla y León del programa LEADER II, aplicado entre 1995 y 1999, mantuvieron el interés por el turismo rural. Se destinaron un total de 51 millones de euros (el 30% correspondiente a la Medida B), para promocionar 672 acciones relacionadas con el turismo rural. Se generaron casi 300 empleos nuevos (el 20% de los creados con el LEADER II en su conjunto) y se consolidaron 185 ya existentes. En su mayor parte, estos empleos fueron ocupados por menores de 35 años y mujeres.

La aplicación del PRODER 1 ha supuesto en Castilla y León inversiones ejecutadas por valor de 184, 56 millones de euros, de los cuales casi una cuarta parte (1,5 puntos por encima de la media española) se ha destinado a acciones de turismo rural en sus dos modelos subvencionables; agroturismo (5,5%) y turismo local (19,2%). Las subvenciones se han destinado fundamentalmente a la potenciación del alojamiento y sólo secundariamente a la promoción de actividades complementarias. Se mantienen pendientes actividades como el desarrollo de asociaciones, la comercialización, la mejora de la calidad o el desarrollo de los planes sectoriales.

La previsible reducción de las ayudas tras salir Castilla y León de las regiones Objetivo I (la fuente de financiación básica de los programas PRODERCAL) plantea un futuro en el que queda mucho por hacer, por ejemplo en el terreno de la puesta en marcha de actividades complementarias (deportivas, culturales y otras) que mantengan la demanda actual y atraigan otra nueva, especialmente en los segmentos más cualificados.

APARTADO IV

MEDIO AMBIENTE Y PAISAJE: CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL

La percepción del Medio Ambiente en Castilla y León ha cambiado valorándose como un territorio con elevadas potencialidades de creación de empleo. Los aspectos que han condicionado la relación de la sociedad con su propio medio, son ahora unos valores con posibilidades de aprovechamiento. De esta manera, sus caracteres topográficos, su emplazamiento dentro del conjunto nacional, sus dimensiones, hacen que la diversidad de espacios de caracteres contrastados pase a constituir un activo susceptible de generar dinámicas productivas en todos los sentidos. Hoy el patrimonio natural de Castilla y León es, en términos generales, extenso y, en general, bien conservado y con los cambios de mentalidad de una sociedad cultural y de ocio, se constituye en un claro yacimiento de empleo.

Por todo ello, el gran potencial ecológico de este espacio excede el ámbito de interés científico-cultural para constituir un elemento económico de primer orden. Protección, restauración, mejora y aprovechamiento ordenado de los recursos en la gestión, constituyen, entre otros, la potencialidad del medio entendido como patrimonio natural.

En las sociedades desarrolladas, el patrimonio hoy, además de cultural, también es territorial. La explotación directa e indirecta ante la demanda social, es fuente

generadora de empleo por su uso y conservación y por las inversiones que en esas áreas se realizan. Los beneficios que de todo ello se están obteniendo y que repercuten en el nivel de rentas, etc., son algunos de los hechos que transmiten la dimensión económica de estos territorios. Si hoy se demanda paisaje natural, la región ofrece diversidad y variedad.

IV.A Caracterización del patrimonio natural de Castilla y León

El 40% de su superficie de Castilla y León se corresponde con espacios montañosos. El círculo montañoso de la Comunidad Autónoma constituye un ámbito de especial atención y valoración desde una perspectiva medioambiental y, en consecuencia, patrimonial. Por un lado, porque localiza gran cantidad de recursos, desde los puramente biológicos para asegurar la supervivencia, a los económicos, generadores de riqueza y, como no, a los ecológicos en su más amplia acepción.

En Castilla y León, dada su vasta extensión, la diversidad es una de sus cualidades. En definitiva, del estudio detallado del medio natural surge claramente la diversidad; así, la simplificación entre llanuras interiores y círculo montañoso enmascara la complejidad y heterogeneidad del medio físico regional, en el que distintos tipos de llanuras, así como montañas claramente diferenciadas, ofrecen potencialidades de aprovechamiento complejas y contrastadas, aunque complementarias.

Son pues innumerables los elementos del medio castellano y leonés dignos de consideración. Unos y otros conforman un rico patrimonio natural que apenas tienen comparación con el de otras comunidades autónomas, tanto por su diversidad como por su número o espectacularidad. Bien sea por factores geomorfológicos, litológicos, climáticos, hidrográficos o biogeográficos, o por su interacción, el resultado ha sido el de una gran variedad de dominios ecológicos susceptibles de ser apreciados, bien en su conjunto, bien individualizados los elementos abióticos y bióticos del medio.

Constituyen sin duda una gran fuente de recursos, no sólo los meramente naturales, como suministradores de materias primas. El grado de desarrollo de la sociedad confiere al medio natural nuevas dimensiones productivas, susceptibles de generar riqueza. El patrimonio natural se convierte en un bien. El ocio, la educación, el turismo, el deporte (senderismo, montañismo, espeleología, deportes acuáticos, esquí...), la protección del medio (saneamiento, residuos, cuidados forestales, regulación cinegética y piscícola...), o la propia protección contra el medio (medios de prevención y protección...), así como los recursos forestales, son nuevos ámbitos de actuación económica susceptibles de generar empleo.

IV.B Potencialidad y modelos de uso y gestión del medio natural

El medio natural contiene una amplia gama de recursos que pueden generar empleos asociados a su explotación, mantenimiento, cuidado, o, simplemente, disfrute.

El medio natural presenta, pues, un conjunto de recursos utilizables en función de las capacidades técnicas, económicas, culturales y sociales de las sociedades que habitan o dominan un territorio. Estos recursos posibilitan una explotación económica que lleva implícita la generación de empleo, unas veces “tradicionales”, presentes en las sociedades locales y por tanto asimilados y dominados, y en otras ocasiones “innovadores”, por su capacidad de adaptación a las nuevas demandas sociales y estructuras territoriales, en los que debe hacerse un esfuerzo de adaptación, formación y capacitación. En la tabla 4.3.1 del Documento Técnico aparece la clasificación de los recursos asociados al medio natural, según el siguiente detalle:

- Los recursos naturales, renovables o no renovables.
- Recursos territoriales.
- Recursos ambientales.
- Recursos educativos.

En los territorios caracterizados por la dominante del medio natural deben primar la multifuncionalidad de usos del territorio, sin explotaciones no renovables, que incluyan una amplia gama de actividades, tales como mercados competitivos, turismo no agresivo, protección de los bienes naturales y culturales, y validación de las culturas locales, siempre abiertas al mundo. El medio natural ofrece como modo multifuncional de uso y aprovechamiento cuatro amplios campos:

- Agricultura, ganadería y explotación forestal.
- Ambiental.
- Turismo.
- Educación y cultura.

A) DEMANDA POTENCIAL DEL MEDIO NATURAL EN CASTILLA Y LEÓN

El medio natural es ampliamente demandado desde diferentes ópticas como reservas de espacio para múltiples actividades.

La riqueza de ecótopos (tipos de ecosistemas), unas veces por su valor geológico o geomorfológico, otras por la diversidad biogeográfica, aporta al medio natural de la comunidad autónoma un alto valor científico-cultural y un activo para satisfacer la demanda de la sociedad del ocio con una proyección internacional.

Las actividades de ocio en la naturaleza en Castilla y León están asociadas al excursionismo, montañismo y turismo de naturaleza, que aunque parecen ajenas al

turismo de masas están incorporadas a los negocios de tour operadores y agencias de viajes, además de las promovidas por clubes de montaña y federaciones deportivas por cuenta de sus asociados. Este conjunto de actividades en el medio natural es demandado por un conjunto de la sociedad que hoy no se limita a las grandes ciudades y está conociendo una rápida expansión.

El ecoturismo tiene unos destinatarios claros y tiene como objetivo que los beneficios queden en el territorio visitado, por lo que se ajustan a la necesidad de crear empleo con un carácter territorial. Los demandantes del ecoturismo son adultos entre 35 y 55 años, con un elevado nivel de formación (82% graduados o licenciados) que viaja en grupos reducidos (parejas, 60%) y en periodos breves (8-14 días de permanencia en destino). Fundamentalmente busca naturaleza silvestre y paisajes asociados a culturas o entornos etnológicos desconocidos por él; la observación de la fauna y la flora; el excursionismo.

El conocimiento del medio natural se ha convertido en un tema transversal en el sistema educativo. Hoy día las asignaturas ordinarias de conocimiento del medio y geografía requieren el conocimiento del entorno. Para ello se han establecido mecanismos que pasan por la demanda de servicios en función de los conocimientos o el profesorado:

- Centros de Educación ambiental: dirigidos por expertos en educación ambiental que ofrecen sus servicios docentes, complementados con actividades de ocio y las obligadas de residencia y manutención.
- Granjas escuelas: similares a las anteriores, pero cuyas instalaciones ya comprenden una parte de las actividades a realizar, de modo que el trabajo en las instalaciones tiene más peso que en el medio natural. Son idóneas para ámbitos rurales.
- Actividades por libre, organizadas por los profesores de los centros de enseñanza, que se desplazan al medio natural, donde necesitan una infraestructura docente, de residencia y manutención, pero no la atención de expertos en educación.

B) LA OFERTA COMO POTENCIAL DE USO DEL MEDIO NATURAL

El medio natural y la Red de Espacios Naturales de Castilla y León (REN) suministran un importante inventario de recursos que forman parte de la oferta ambiental que es demandada en la actualidad. El medio natural es descrito con detalle en el Documento Técnico en el epígrafe 4.3.2.1.

REN (Red de Espacios Naturales)	Espacios Naturales Protegidos	Parques Nacionales Regionales Naturales
	Zonas Naturales de interés especial	Montes Zonas Húmedas Zonas Naturales de Esparcimiento Riberas Catalogadas Vías pecuarias de interés espacial
Complemento a la REN	Espacios Protegidos de iniciativa internacional	Zepas * LICs** Reservas de Biosfera Derivados del Convenio RAMSAR***

* Zepas: zonas de especial protección para las aves

** LICs: lugares de interés comunitario

*** Convenio RAMSAR: acuerdo internacional para la protección de las zonas húmedas (1971)

La Red de Espacios Naturales de Castilla y León agrupa un conjunto de áreas con una valiosa representación de los ecosistemas presentes en nuestra Comunidad. La finalidad del establecimiento de la red es muy amplia, comprendiendo la conservación, el uso racional de los recursos naturales, el desarrollo de los territorios protegidos y su entorno, así como la mejora de la calidad de vida de las poblaciones locales. Para conseguir estos objetivos desarrolla figuras que se enmarcan en la Ley (4/89) de Espacios Protegidos, añadiendo figuras propias y diseñando un sistema de planificación basado en la obligación de establecer Planes de Ordenación de recursos, Planes rectores de uso y gestión, Planes de conservación o Normas de protección en función de las figuras a proteger.

La REN se crea en el año 1991 por Ley 8/1991, de 10 de mayo, con 24 espacios catalogados que en la actualidad son 40 espacios naturales, que comprenden 12.864 km² y representan el 2,6% del territorio español, (Tabla 4.3.13 del Documento Técnico). La REN muestra un amplio abanico de posibilidades para la explotación de los recursos territoriales, ambientales y educativos. Esta red se completa con espacios protegidos de iniciativa internacional.

Los Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León (ENPs) constituyen la red real de espacios protegidos legislados y acogidos a la figuras de gestión: PORN, PRUG, Plan de conservación o Normas de Protección. Está formada por 19 ENPs que ocupan un total de 5.264 Ha y ocupan el 1% de la superficie nacional, representando el 5,5 del

total de figuras legales de protección en España (Tabla 4.3.16 del Documento Técnico). El conjunto de ENPs posee una capacidad de gestión y presupuestos, que en el marco del Plan regional de espacios naturales, permite amplias posibilidades para la utilización de los recursos. La figura más representativa es el Parque.

Para el conjunto de ENPs se ha desarrollado el documento estratégico “Programa Parques naturales de Castilla y León” de la Junta de Castilla y León, con el objeto de propiciar el desarrollo socioeconómico de los territorios donde se asientan los ENPs, buscando la puesta en valor de los recursos naturales, crear estructuras para actividades socioeconómicas, facilitar la divulgación de los ENPs y la participación social, mejorar la calidad de vida de los habitantes del entorno, crear empleo y fijar la población local de los ámbitos de influencia de los ENPs.

C) LAS FIGURAS DE PROTECCIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL Y SU POTENCIAL COMO YACIMIENTOS DE EMPLEO

Los recursos del medio natural han de ser explotados y puestos en valor mediante la creación de infraestructuras, lo que significa una inversión planificada y gestionada mediante el desarrollo de figuras territoriales, siendo utilizado dicho medio natural mediante actividades que se acojan a los *Planes de Desarrollo sostenible* de la Junta de Castilla y León y al *Programa de Parques Naturales*. Las infraestructuras permiten explotar los recursos territoriales y educativos; las diferentes figuras de desarrollo territorial agrupan a los grupos sociales, ordenan y aportan una gestión coordinada y eficaz de los recursos del medio natural y humanos. Todo ello se canaliza mediante la planificación de actividades en el entorno del medio natural que requieren de la participación de expertos y técnicos que los lleven a cabo y que de este modo dan valor al territorio y generan riqueza y empleo en un orientación multifuncional que implique el uso y conservación del medio natural y del territorio, los mercados, las figuras de desarrollo, las infraestructuras y las actividades.

Las figuras de desarrollo territorial constituyen marcos normativos o de asociación que pretenden generar una inercia común bajo unos intereses colectivos basados en el desarrollo territorial y en el beneficio socioeconómico de las poblaciones locales, gestionando el territorio, dirigiendo la inversión y actividad y distribuyendo los beneficios sociales, territoriales o económicos entre las instituciones, entidades y población local. Las posibilidades son múltiples, tanto en el marco de la gestión del patrimonio natural como cultural, industrial, de recursos humanos, etc. Desde la perspectiva del análisis del medio natural, se establecen algunas de las posibles figuras territoriales como son: Ecomuseos, Geoparques, Reservas de la Biosfera, o Patrimonio de la Humanidad (véase el epígrafe 4.3.3.1 del Documento Técnico). Todas estas figuras existen en nuestra Comunidad Autónoma aunque algunas tengan

diferente denominación. En cuanto a la diversidad de infraestructuras es muy amplia y está condicionada por la capacidad de inversión pública y privada. Es esencial contar con un programa o plan previo, que ajuste las orientaciones de usos y las limitaciones del medio natural, junto a la potencialidad del territorio. Todo ello permite obtener un máximo partido y sobre todo estabilizar usos y beneficios, ofreciendo posibilidades de futuro. Entre las posibles infraestructuras podemos tener en cuenta las siguientes: *Las Granjas Escuela (GE)*, *Centros de Educación Ambiental (CEAm)*, *Centros de Estudios en la naturaleza (CEN)*, *Los Centros de interpretación*, *Los Centros de observación e información*, *Las Casas de Parque*, *Museos de sitio*, *Redes de refugios de montaña*, *Redes de albergues* y *Mercados para productos locales* (véase el epígrafe 4.3.3.2 del Documento Técnico).

Las infraestructuras y las figuras territoriales se completan en la intervención sobre el medio natural con las actividades a desarrollar a partir de la clasificación del territorio y de la construcción de las infraestructuras. Las actividades implican la existencia de empleos directos y formaciones que capaciten para el desarrollo de la actividad en el medio natural. La multiplicidad de actividades debe ser conforme con las características del medio natural y del territorio en el que se inscribe y debe permanecer omnipresente la perspectiva de la multifuncionalidad y sostenibilidad de las actividades. Tales actividades se pueden dividir en tres sectores principales: las actividades educativas, culturales y de ocio y aire libre. Las tres están estrechamente vinculadas, pues cualquiera de las actividades a desarrollar en el medio natural tendrá un componente educativo, cultural y de ocio, estableciéndose aquí diferencias por los aspectos dominantes. (Véase el epígrafe 4.3.3.3 del Documento Técnico).

D) POTENCIAL DE EMPLEOS RELACIONADOS CON EL MEDIO NATURAL

La demanda de actividades en el medio natural para la educación, cultura, excursionismo y montañismo, o turismo de naturaleza, se basa en la existencia de un número de federados, usuarios del medio natural, en constante crecimiento. Considerando a los estudiantes de disciplinas en relación con el medio natural y a los de enseñanza media y primaria resulta un elevado número de potenciales usuarios del medio natural de la región. A ello, se debe sumar la atracción exterior, que implica a las comunidades vecinas y a destinos más alejados (Europa) que opten por la educación, las actividades o el recreo en medios naturales. Todo señala unas amplias posibilidades que se analizan por medios naturales, figuras territoriales y tipos funcionales en el Documento Técnico que acompaña a este informe.

La infraestructura de atención a potenciales usuarios no es suficiente en los espacios protegidos castellanos y leoneses, para las necesidades de servicios ambientales,

territoriales y educativos que puede presentar esa demanda. A este dato relativo a las infraestructuras se añade la dotación de personal en las mismas, derivada de la escasa actividad, limitada a fines de semana y periodos vacacionales o estivales, épocas de apertura de los Centros de recepción de visitantes y de uso de los centros educativos. Se observa en datos facilitados por la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, una significativa progresión de las Casas de Parque que, en diciembre de 2004, eran 6, estando en fase de construcción 12.

La montaña tiene un alto potencial de empleo. Este medio posibilita un uso diversificado entre estaciones y la combinación de actividades con territorios circundantes. Admite una amplia multiplicidad de figuras, infraestructuras y actividades que incrementa su potencial.

Los Parques Regionales y Parques Naturales son las figuras más propicias para el desarrollo territorial en beneficio de las poblaciones locales, junto a la de Paisaje Protegido. Esta última, de alto potencial y bajas limitaciones, es una figura que no se ha puesto en práctica en Castilla y León. Por el contrario, Monumentos Naturales y Reservas Naturales ofrecen una orientación conservacionista que implica un bajo potencial y elevadas limitaciones con bajas capacidades de carga. En el *Libro de los Espacios Naturales*, se recoge la aplicación a cada uno de estos espacios de líneas de desarrollo vinculadas a cada Parque, contando con la participación pública de quiénes viven en ellos como sus mejores conocedores, a partir de un programa global para la REN y programas operativos con acciones definidas. Se está trabajando en una “marca de calidad de espacios” para aplicar a los alimentos autóctonos de cada uno de estos espacios.

Las figuras territoriales no contempladas en la ley ofrecen la revalorización de los recursos patrimoniales, con altos potenciales y limitaciones medias a bajas. El eco-museo, con alto potencial, bajas limitaciones y fuerte implicación social y territorial de las actividades, se muestra como la figura de promoción y conservación más eficaz para el desarrollo local.

Entre los diferentes tipos de territorios funcionales de Castilla y León, son los paisajes de montaña, fluviales y rurales, los que ofrecen un potencial mayor para las iniciativas de creación de empleo. Los paisajes rurales presentan las menores limitaciones, con elevadas capacidades de carga y cambios aceptables mayores, y una elevada complementariedad con los paisajes de montaña y fluviales. Las restantes tipologías son de orientación conservacionista, con bajos potenciales y limitaciones medias a altas que no propician el desarrollo de estos espacios, sino que se orientan hacia su conservación.

E) RECURSOS FORESTALES

El Plan Forestal de Castilla y León, aprobado por Decreto 55/2002, dedica el Programa T8 específicamente al mercado de trabajo en el sector forestal de nuestra Comunidad, reconociendo en este sector una importante fuente de empleo.

Aunque el empleo en las actividades de mejora y aprovechamiento del monte se ha venido considerando dentro del empleo agrario, cada vez más se tiende a considerarlo por separado reconociendo características propias a medida que se profesionaliza.

Las dificultades mayores surgen de la falta de fuentes homogéneas fiables, pues este sector no aparece diferenciado en las fuentes estadísticas, así como por la difícil caracterización de las actividades y ocupaciones forestales (*Clasificación Nacional de Empresas, Clasificación Nacional de Ocupaciones, e Impuesto de Actividades Económicas*).

Este Programa T8 del Plan Forestal, "Empleo, seguridad y salud", de carácter transversal, ofrece una cuantificación del empleo forestal en Castilla y León a partir de datos INE y Estudio de Empresas ligadas a la cadena de la madera, elaborado para la ADE junto a otras fuentes.

El Programa cita diferentes áreas con capacidad de generar empleo, tales como: Administración Forestal; Selvicultura Explotación Forestal (madera); Repoblaciones; Incendios, Infraestructuras y otros; Caza y Pesca; Aserrados y preparación industrial de la madera; Fabricación de chapas, paneles y tableros; Carpintería y Construcción; Fabricación de envases, embalajes y otros productos de madera; Transformado de otros productos forestales (corcho, piñón, castaña, hongos, cestería, resina, etc.); Industria del mueble de madera; Industria del papel y del cartón.

En la enumeración no se incluye el empleo ligado a la ganadería extensiva ni a la apicultura (aunque dependan en buena medida del medio forestal) ni la transformación de los productos ligados a estas actividades; estimando dicho Programa una capacidad de empleo, en todas estas áreas, que puede situarse en torno a los 18.000 puestos de trabajo.

En datos del *Observatorio Ocupacional del INEM*, recogidos al año 2000, Castilla y León es la Comunidad Autónoma que más empleo generó en el sector dentro de un mercado de trabajo interno: el número de contratos en el sector forestal primario realizados en Castilla y León, supusieron dos contratos por cada mil hectáreas de terreno forestal.

El Programa V11 del Plan Forestal de Castilla y León estudia el sector industrial ligado al sector forestal; este Programa, al contrario de lo que sucedía con el T8, es un programa vertical dirigido a generar y a articular un tejido empresarial ligado a los productos forestales, no sólo a la madera, sino también a los alimentarios (piñón,

bellota, hongos, miel, etc.) y a otros como el corcho o la resina. Entendiendo por tanto como recurso forestal todos aquellos directamente relacionados con los ecosistemas forestales de Castilla y León, susceptibles de aprovechamiento con una explotación sostenible y respetuosa con el medio natural.

La superficie arbolada en relación al número de habitantes, sitúa a Castilla y León entre las primeras de Europa atendiendo a este indicador, por lo que cobra gran importancia el tejido empresarial ligado a esta riqueza.

En datos INE para 2004 de empresas atendiendo a su actividad principal (CNAE 93), las relacionadas con actividades del sector forestal ascienden a 2.416, si bien no aparecen sumadas las relacionadas con la fabricación del mueble que ascienden a 1.119, al no especificarse si se trata de muebles de madera.

El mayor número de estas empresas se encuentran en León y Valladolid y, en general, su ubicación no depende tanto del entorno forestal, como del proceso de industrialización de cada provincia.

Se está avanzando en las certificaciones de gestión forestal sostenible y revalorización de la madera de rebollo, a partir de la labor del centro de Servicios Forestales (CESEFOR) de Soria, y en denominaciones de origen la experiencia del pino silvestre de Valsaín se está extendiendo a otras comarcas.

En Castilla y León se ubican tres fábricas de tableros de partículas y dos de tableros de fibra que emplean a 690 trabajadores (en datos del *Anuario de la Asociación de fabricantes 98-99*), abarcando el 23% de la producción española. Estas fábricas son interesantes porque transforman material subproducto de la madera (ramas, serrín, astillas, etc.).

Otros campos que estudia el Programa citado son los componentes de construcción, el mueble, el embalaje.

Por lo que se refiere a los productos no maderables, ni alimentarios: el corcho, centrado casi en Salamanca, no tiene un gran peso en Castilla y León; la resina, que tanta importancia tuvo en el pasado, hoy mantiene unos niveles bajos. En relación con las resina, la producción de Castilla y León no alcanza a cubrir el consumo regional, por lo que existen posibilidades de recuperación que tendrían que pasar por la reestructuración empresarial con escasa producción y diversificación de actividades, potenciar el consumo de mieras naturales, sustituir productos derivados del petróleo por resinas, etc.

APARTADO V

ACTIVIDADES AGRARIAS ALTERNATIVAS

V.A Nuevas oportunidades

El espacio rural en Castilla y León viene experimentando desde 1960 un cambio continuo, que arranca desde la desaparición de un modelo tradicional y arcaico de la agricultura en el que se apoyaba la economía rural en casi su práctica totalidad. La mecanización de las tareas agrarias y la demanda de mano de obra desde los núcleos urbanos que se industrializaban, redujo visiblemente el número de jóvenes en el medio rural y el empleo.

Cuando había conseguido consolidarse un nuevo modelo de agricultura “productivista” para el que se hicieron importantes esfuerzos de inversión en elementos mecánicos, de adaptación de las explotaciones mediante la concentración parcelaria, de mejoras técnicas en la producción, tendentes todas estas medidas a competir en un mercado a través de la producción y la calidad, el ingreso de España en la entonces Comunidad Económica Europea, supuso una ruptura de este modelo por la necesaria adaptación de la agricultura al marco de una Política Agraria Común (PAC) en constante evolución.

Una vez aprobada la reforma de la PAC en la Unión Europea, la responsabilidad de su aplicación se ha trasladado a cada uno de los gobiernos de los estados miembros que podrán decidir sobre el periodo en el que aplicarán el nuevo sistema, el ámbito territorial de aplicación, determinar la vinculación o no de la percepción de las ayudas a la existencia o no de producción y concretar si se opta o no por retener parte de las ayudas generadas por los agricultores y ganaderos para la puesta en marcha de programas agrarios específicos. Hasta la fecha, el estado español ha optado por aplicar el nuevo sistema a partir del 1 de enero de 2006 de forma uniforme en todo el territorio.

En cuanto a la vinculación de las ayudas a la producción, en contra de la postura de la Junta de Castilla y León y de las Organizaciones Profesionales Agrarias, el Estado ha optado por el desacoplamiento parcial, lo que puede suponer la pérdida de fondos europeos, La desvinculación de las ayudas de la producción hubiera supuesto otorgar una gran libertad al conjunto del sector para que éste pudiera orientar su actividad y contribuir al desarrollo sostenido del medio rural.

Ante esta situación es necesario encontrar nuevas bases en que apoyar al medio rural, en lo económico y en lo social profundizando en las oportunidades que puedan venir de la mano de los productos de calidad al amparo de certificaciones de esta naturaleza.

Ciertos acontecimientos relativos a algunos productos alimentarios han generado alarma social en los consumidores, que somos todos, lo que, por otra parte, ha favorecido la toma de conciencia en torno a adoptar buenos hábitos en la alimentación exigiendo alimentos más sanos con garantías de calidad, pudiendo ser ésta una vía para el desarrollo agrario.

La salud se ha convertido en un bien básico a proteger, también a través de la alimentación. Mucho tiene que ver la influencia creciente de los consumidores en el mercado, que, a través de sus asociaciones contribuyen a orientar el consumo hacia una demanda más exigente, de forma que hoy ya los ciudadanos no muestran su disposición a consumir cualquier producto que se les ofrezca en el mercado, sino que exigen una oferta de calidad. La garantía de calidad de los productos alimentarios se consigue a través de marcas y certificaciones con la intervención de consejos reguladores, o de inspecciones de la Administración, que contribuyen a certificar el origen, calidad y otros extremos de los productos a consumir que los protejan de posibles fraudes.

El CES, haciéndose eco de la sensibilidad social que el tema de la salud alimentaria ha despertado, elaboró un Informe a Iniciativa Propia sobre "La incidencia de la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB) en Castilla y León" (IIP 1/01), y concedió el Premio de su Colección de Estudios, en su edición 2003, al trabajo "Aspectos comerciales de los productos agroalimentarios de calidad de Castilla y León".

V.B Productos vinculados a zonas geográficas o con características específicas de elaboración

En España la protección de los productos agroalimentarios es muy reciente y opera básicamente orientada por la reglamentación comunitaria en torno a las Denominaciones de Origen Protegidas (DOP), donde la referencia al producto se basa en que su producción, transformación y elaboración tenga vinculación con un medio geográfico determinado; y a las Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP), donde al menos una de las etapas de la producción transformación o elaboración esté vinculada geográficamente al medio.

Por otro lado, existe la Certificación de Especialidad Tradicional Garantizada (ETG) que hace referencia a la composición tradicional del producto o a un modo de producción tradicional.

En el último informe elaborado por la Dirección General de Alimentación del M.A.P.A., el número de productos amparados por estas denominaciones (DOP e IGP) era de 101 (ver tabla 5.2.1 del Documento Técnico) siendo, más llamativa que su número, la progresión que estos productos han tenido puesto que prácticamente se han duplicado en cinco años.

Según su clasificación estos productos se agrupan en vinos, lácteos, legumbres, frutas y hortalizas, carnes curadas y semicuradas, carnes frescas y dulces. En Castilla y León se encuentra la quinta parte de los productos acogidos a algún tipo de protección (sin contar vinos ni bebidas espirituosas), de lo que se deduce la importancia que tiene la calidad en las producciones agropecuarias de la Región. Por ello, las Administraciones sostienen una fuerte apuesta con iniciativas constantes a este respecto (como el Decreto 6/2005, sobre distintivos de calidad) ya que esta línea de producción tiene un enorme potencial económico para los habitantes del mundo rural, favoreciendo su asentamiento.

La Junta de Castilla y León, a través de un convenio de colaboración con la Universidad de Valladolid, encargó un *Inventario de Productos Agropecuarios de Calidad de la Comunidad*, que se elaboró en el año 2000, en el que se recoge un total de 252 productos de esta naturaleza. De ellos, más del 80% carecían de un refrendo de calidad. El peso que estos productos representan a nivel empresarial y de empleo es otra razón para su apoyo, pues aunque suponen el 5% de la cifra del negocio del sector de la alimentación, afectan a más de mil empresas y emplean a 4.800 trabajadores, que representa el 15% del empleo del conjunto del sector, lo que da cuenta de su alto poder empleador. También es interesante constatar a través de la Encuesta a Municipios, ya citada, el margen disponible, pues 147 de los 198 municipios que responden, valoran estos productos como “con capacidad de empleo”.

Estas y otras razones como el interés cultural, su vinculación a territorios concretos, el beneficio a los consumidores, etc., justifican una mayor atención al impulso de los productos con certificación de calidad.

V.C La agricultura ecológica

Sin prescindir de la agricultura, que debe seguir teniendo carácter básico en el medio rural, es posible encontrar en su modalidad ecológica una fórmula de mantenimiento que permita a este sector seguir aportando renta al medio rural. Su desarrollo, reciente pero en auge, está en buena medida vinculado a la protección medioambiental, como garantía de sostenibilidad y, en cierto modo, supone un retorno a formas naturales de producir (prescindiendo de abono químico, de semillas genéticamente modificadas, etc.), lo que merma el volumen de producción, contribuyendo a reducir el excedente comunitario y a asegurar la calidad.

La U.E. apuesta decididamente por este tipo de agricultura, estableciendo en su Reglamento Comunitario CEE 2092/91 el marco normativo de esta agricultura, que se ha convertido en una de las estrellas de la política agraria comunitaria, como lo confirma la Agenda 2000, que apuesta por el principio de sostenibilidad entre la producción alimentaria, la conservación de los recursos no renovables, y la protección del entorno natural.

Se cuenta, además, con la experiencia más dilatada de otros países de nuestro entorno europeo (Alemania, Dinamarca o Austria) con un plazo temporal lo suficientemente largo como para poder comprobar la viabilidad de la agricultura ecológica y su buena acogida por los consumidores.

La Comisión Europea, después de un análisis previo, estableció en 2004 un Plan de Acción Europeo para los Alimentos Ecológicos y la Agricultura Ecológica, otorgando un decidido impulso político al desarrollo de esta agricultura respetuosa del medio ambiente.

En España el inicio de la agricultura ecológica se produce a partir de 1989, fecha del Reglamento que regula la denominación genérica y que posteriormente fue adaptado al Reglamento CEE antes citado. En poco más de una década la evolución de la superficie dedicada a esta agricultura y de su número de operadores, como puede verse en el gráfico 5.3.1 del Documento Técnico, no ha dejado de crecer. Hoy, España se sitúa entre los tres primeros países europeos en superficie y en empresas, si bien es cierto que la importancia del sector agrario en nuestro país hace que su importancia relativa sea menor, pues la pervivencia de sistemas extensivos de cultivo, las razas autóctonas, su menor deterioro medioambiental, en relación a otros países europeos favorecen que en muchos casos baste con el reconocimiento y apoyo a lo que ya venía siendo un modo natural de producir.

En el Plan Estratégico Nacional para la Producción Ecológica 2004-06, aparece la agricultura ecológica considerada como sector estratégico, reconocimiento que la favorece con acciones concretas.

Pero si bien es cierto que existen elementos favorecedores de su desarrollo como lo son el buen clima de nuestro país, su adaptación a diferentes modelos de explotación, etc., también lo es que cuenta con lastres que frenan su capacidad de expansión tales como la diferente situación de partida, con notables diferencias territoriales y la escasa incidencia de estos productos en el mercado nacional (3/4 partes de la producción se exporta), que puede deberse al desconocimiento de este mercado por los consumidores, al precio de los productos o a los deficientes canales de distribución.

En nuestra Comunidad, que ya asume las competencias en esta materia, pese al mayor peso que el sector agrario tiene respecto al conjunto nacional, tanto si atendemos al indicador de la superficie, como al del número de operadores, a la vista de los datos que figuran en la tabla 5.3.1 del Documento Técnico, la agricultura ecológica no presenta una importancia significativa y, en efecto, si atendemos a la posición competitiva por producción en datos del Ministerio del Agricultura, Pesca y Alimentación, que ofrece el gráfico 5.3.4, se confirma la posición de Castilla y León, respecto al resto de CC.AA.. No obstante Castilla y León cuenta con muchas

condiciones de ventaja para una mejor posición, pues el propio sistema productivo agrario regional reúne los patrones idóneos para esta agricultura: pastos, praderas, forrajes, cereales, leguminosas, la utilización tradicional del barbecho, viñedo, etc.

En la actividad de transformación de estos productos, a través de actividad industrial, ya sea en producción vegetal o animal, las tablas 5.3.2 y 5.3.3 del Documento Técnico, respectivamente, ilustran sobre el número de estas industrias y los productos sobre los que operan: vino, zumos, pan, frutos secos, carnes, lácteos, miel, etc. Como puede comprobarse son todos ellos productos autóctonos muy ligados a la tradición de espacios territoriales regionales, que podrán ser acreedores al propio tiempo de denominaciones de origen. El hecho de disponer de estos productos, de las inmejorables condiciones que para esta agricultura presenta nuestra Comunidad y la capacidad de expansión de la misma; junto a otras razones de revitalización de la economía rural, asentamiento de su población o la oferta de empleo que generaría, justifica la elaboración de un Plan Estratégico de la agricultura ecológica para Castilla y León, como ya existe en otras comunidades autónomas.

V.D La difusión cultural de actividades agrarias

De esta idea de retorno a una agricultura natural han ido surgiendo iniciativas de mucho provecho como las “granjas escuela”, que son aulas de aprendizaje sobre el medio natural, con muchos beneficios añadidos como la atención al ocio de los niños, generación de empleo, inserción en el medio rural, etc. Otras iniciativas son las Ferias ligadas a productos típicos de una zona, las iniciativas gastronómicas, o las rutas turísticas, entre otras.

Las posibilidades que pueden derivarse de un desarrollo agrario sostenible, respetuoso y colaborador con el mantenimiento de un medio natural saneado, no se agotan en las enunciadas y sólo un ejercicio de imaginación, desde lo público y lo privado, ponen el límite a lo que puede ser una de las oportunidades de encontrar futuro a la agricultura.

Es preciso el necesario apoyo tanto en el ámbito técnico como en el formativo, para la explotación y comercialización de sus productos agrícolas y ganaderos. Así mismo, la recuperación, conservación y mejora forestal y medioambiental de su entorno, juega un papel fundamental pudiendo lograr la dinamización social y económica que nos permita un mejor desarrollo rural. En este sentido, juegan un papel muy importante las acciones de innovación que permitan el mejor aprovechamiento de los recursos naturales endógenos, la mejora de las infraestructuras, la sanidad y la educación. De este modo se potencia y evita que se pierda la cultura tradicional y rural, que puede garantizar a sus habitantes un futuro de calidad estable a largo plazo.

CONCLUSIONES

Apartado I. Yacimientos de empleo vinculados a la atención de grupos concretos de población.

I.A. Servicios a domicilio para las personas mayores

- Los procesos de envejecimiento, sobre-envejecimiento y discapacidad, muestran cómo la evolución demográfica por sí misma, está conduciendo a un incremento considerable de las necesidades sociales vinculadas a las personas mayores.
- La población mayor residente en Castilla y León presenta un grado de dispersión muy superior al del conjunto total de efectivos castellanos y leoneses, aspecto que se acentúa de forma apreciable en el caso de los mayores de 80 años. Ello dificulta la implantación y organización de los servicios pertinentes y, por tanto, la presencia de oferta capaz de dar satisfacción a la demanda.
- Las condiciones de vida y salud de nuestros mayores, conducen, cada vez en mayor medida y de forma cada vez más acelerada, a una situación susceptible de generar una importante demanda potencial de Servicios Sociales y con una entidad relativa muy superior a la registrada en el conjunto nacional.
- Para cubrir completamente la necesidad de ayuda a domicilio hace falta mucho más que satisfacer la demanda explícita, pues ésta es sólo una parte de aquélla. Por diversos motivos no se detecta la conveniencia u oportunidad de contar con una ayuda suplementaria para que los familiares de las personas mayores dependientes puedan gozar de una mayor calidad de vida.
- Una mayor implantación del Servicio de Ayuda a Domicilio en el medio rural puede contribuir, no sólo a cumplir el objetivo de mantener a las personas mayores en su entorno, sino también a fijar población, en estos ámbitos claramente amenazados de despoblación.
- La conformación del Servicio de Ayuda a Domicilio como un verdadero yacimiento de empleo está ligada con una política comprometida que aborde las necesidades de la población con mayores carencias.
- Castilla y León se configura como una comunidad autónoma donde adquieren una relevancia muy especial todos los aspectos relacionados con la atención a las personas mayores, al tratarse no sólo de un espacio altamente envejecido, sino también en el que adquieren una implantación muy considerable las unidades de convivencia en las que no cabe la posibilidad de que las necesidades asistenciales o de apoyo sean cubiertas por personas que conviven con los mayores.

I.B. Servicios de atención a la infancia y de conciliación de la vida familiar y laboral

- Una buena parte de las familias residentes en el ámbito rural no encuentran respuesta ni pública ni privada a su demanda de este tipo de servicios.
- El desarrollo de los servicios a la infancia se convierte en un objetivo estratégico tanto desde el punto de vista demográfico, como también desde el punto de vista territorial, toda vez que la ausencia de servicios a la infancia es una de las carencias en cuanto a la posibilidad para fijar población y especialmente población femenina.
- Los responsables políticos regionales, se han dotado de un instrumento adecuado para llevar a cabo la potenciación, no sólo de los servicios a la infancia, sino de la conciliación de la vida familiar y laboral, como es la *Estrategia Regional para Facilitar la Conciliación de la Vida Familiar y Laboral*, si bien, en este documento, se crea un registro voluntario de centros de educación infantil, que sólo ofrece información parcial.
- Los programas complementarios a la escolarización, como pueden ser el Programa Madrugadores o el Programa Centros Abiertos, constituyen un servicio a la infancia de indudable interés, tanto por sus beneficios sociales como por su capacidad de creación de empleo.

I.C. Integración social y laboral de la población discapacitada

- La principal causa de las discapacidades en Castilla y León es la elevada edad de la población, responsable de la mitad de los casos. Entre los menores de 65 años la población más afectada es la masculina, predominando las minusvalías físicas. Algo más de la mitad de los discapacitados reside en zonas urbanas y un tercio en el medio rural.
- El cuidado recae en la pareja o en la madre, cuando se trata de jóvenes, existiendo una clara dependencia económica del discapacitado con respecto al cuidador principal.
- Sólo un 36% de las personas con discapacidad forman parte de la población activa y su tasa de paro es una décima parte superior al promedio regional. El 80% de los que trabajan, lo hacen en el sector de los servicios, abarcando todos los niveles de cualificación. El 16% que lo hace en la industria, ocupa en su mayoría empleos poco cualificados.
- Los mayores índices de contratación corresponden a discapacitados con estudios de grado medio en empleos poco cualificados, y en menor medida, a los que han terminado el bachillerato o la formación profesional. Los universitarios encuentran grandes problemas para conseguir un trabajo, al ofrecerse escasos empleos de elevada cualificación para ellos.

- Son numerosas las Administraciones Públicas, fundaciones y asociaciones privadas autorizadas que desarrollan en Castilla y León actividades de ayuda (83 en total), siguiendo las líneas trazadas por los *Planes Regionales Sectoriales de Atención a las Personas con Discapacidad*.
- Las personas con discapacidad residentes en las áreas periurbanas están mejor atendidas que en el medio rural. La mitad de los discapacitados solicitan ayuda a domicilio, existiendo una demanda no atendida aproximadamente del 14%.
- Aunque existen más de nueve mil plazas disponibles en centros de día, centros ocupacionales, hogares residencia y viviendas, habiéndose realizado un importante esfuerzo en este sentido durante los últimos años, la cobertura es aún parcial. El papel de la familia o “apoyo informal” continúa por tanto resultando indispensable en la gran mayoría de los casos.

I.D. Atención a los inmigrantes

- La rápida aceleración de los flujos inmigratorios de extranjeros hacia Castilla y León ha impedido una respuesta adecuada a las nuevas necesidades generadas, al carecer de experiencia previa en este aspecto, salvo en la provincia de León. La experiencia de las Administraciones Públicas locales en materia de atención a los extranjeros es muy reciente y la aparición de servicios especializados se remonta en la mayoría de los ayuntamientos a hace menos de cinco años. La dispersión espacial de los inmigrantes, con un tercio de ellos residiendo en el ámbito rural, junto a la diversidad de su procedencia y necesidades, dificultan la prestación de servicios. La diferente nacionalidad de los inmigrantes implica asimismo una diferencia en el tipo de prestaciones, siendo éstas más exigentes en los casos de los procedentes de fuera de la Unión Europea.
- Apenas en una cuarta parte de los municipios mayores de 500 habitantes existen servicios destinados a la población inmigrante extranjera. La mayor demanda se localiza en cabeceras comarcales de 2.000 a 5.000 habitantes, pero las necesidades en los núcleos de entidad superior se encuentran cubiertas sólo parcialmente y los inmigrantes tienden a agruparse en ellos.
- La Junta de Castilla y León, a través del *Plan de Acción para la Integración Social y Laboral de la población inmigrante*, realiza asimismo esfuerzos para promocionar y coordinar la formación y el empleo en este colectivo. Administraciones locales y organizaciones empresariales y sindicales, realizan una importante labor de asesoramiento jurídico y de todo tipo a los trabajadores inmigrantes, fomentando el empleo regular y luchando contra la economía sumergida, propiciando así su regularización legal frente a posible abusos.

Apartado II. Yacimientos de empleo vinculados a la mejora de los niveles dotacionales.

II.A El equipamiento comercial en el mundo rural

- Los problemas de abastecimiento en el mundo rural se acentúan por la desaparición del pequeño comercio tradicional y la falta de medios y servicios dotacionales complementarios así como por la falta de transporte para desplazarse.
- Solamente el 14% de los autoservicios y supermercados se ubican en municipios menores de 2.000 habitantes, donde reside el 27% de la población total. Los núcleos mayores de 2.000 habitantes ejercen la función de suministro a escala comarcal, con un comercio relativamente diversificado, aunque no elimina la necesidad de desplazamientos periódicos a las ciudades.
- La fragmentación espacial de la demanda no cubierta dificulta la rentabilidad económica de los establecimientos minoristas, siendo preciso buscar otros modelos de abastecimiento basados en la concentración de la compra y en la diversificación de servicios como formas de subsanar el déficit de ingresos del pequeño comercio rural, incluyendo nuevos servicios (fax, fotocopiadora, ordenador, acceso a Internet, operaciones postales y bancarias).
- El mantenimiento del pequeño comercio es indispensable para fijar población y complementar las rentas familiares, generando empleo femenino y potenciando la permanencia en el campo de parejas jóvenes. La afluencia de turismo en época estival permite la subsistencia de establecimientos con una reducida demanda local durante el resto del año.

II.B. El transporte colectivo

- La necesidad del transporte de pasajeros se ha incrementado como consecuencia de la expansión superficial de las ciudades y sus franjas periféricas, así como por el déficit de servicios en los municipios rurales de menor entidad. El transporte colectivo es la solución más adecuada a la congestión del tráfico generado en las ciudades y a los problemas de movilidad de la población en el medio rural y a la falta de servicios.
- Existen serios problemas para la coordinación del transporte intermunicipal entre sí y de éste con el urbano, lo cual aumenta el tiempo necesario para los desplazamientos y encarece su coste.
- Las necesidades de transporte urbano han aumentado asimismo por la demanda de grupos concretos de población y los servicios destinados a atender eventos especiales (trabajadores industriales, jóvenes, desplazamientos por motivo de ocio, nocturnos –búho–, fútbol, ferias, etc.). La demanda de

transporte público es bastante estable en las ciudades, salvo en época estival, cuando se aprecia un descenso sensible.

- En el mundo rural la dispersión de la población dificulta el trazado de rutas adecuadas, encarece los desplazamientos e impide la rentabilidad económica, convirtiendo en muy importantes las ayudas públicas, u otras alternativas al transporte regular. El déficit se intensifica en los puntos de intersección de la red nacional de carreteras, donde se localiza el mayor número de apeaderos.
- La Junta de Castilla y León ha desarrollado diferentes actuaciones para paliar las necesidades en esta materia, como son las ayudas a la explotación de servicios deficitarios de transporte en el medio rural (1988), el *Plan de Coordinación del Transporte Rural* (2001) y el *Servicio Público de Transporte a la Demanda* (2004).

II.C El turismo cultural y la valorización del patrimonio como fuente de empleo

- Como han puesto en evidencia diversas actuaciones, como la iniciativa de las Edades del Hombre, el turismo cultural es un producto diferencial con una demanda creciente. Las posibilidades de generación de empleo son amplias pero requieren de una intervención activa de las Administraciones Públicas.
- Las personas que acuden a Castilla y León buscan una atención y un servicio de calidad. Los empleos que puedan crearse en esta actividad precisan de trabajadores con un nivel de cualificación elevado.
- Los planes de dinamización o de excelencia constituyen un elemento clave de cara a la consolidación del turismo cultural.
- Las rutas o itinerarios turísticos permiten una visión distinta de nuestra región teniendo como consecuencia un incremento notable del atractivo para los visitantes.
- Los centros de interpretación y las aulas didácticas son elementos clave en el aprovechamiento del patrimonio local.
- La potenciación de la generación de empleo ligada al turismo cultural es factible siempre y cuando se cuente con una perspectiva global e integradora del mismo.
- El seguimiento de las iniciativas desarrolladas en este ámbito es fundamental para corregir posibles fallos y mejorar las futuras actuaciones.

II.D Las telecomunicaciones como elemento dinamizador de la economía

- El modelo de poblamiento otorga a las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (NTIC) una importancia relevante en el desarrollo de las actividades ubicadas en el medio rural. Las actuaciones públicas deben

centrarse en los ámbitos espaciales donde la competencia no sea efectiva o donde la actuación de los operadores no resulta rentable, lo cual incluye gran parte del medio rural castellano y leonés.

- La administración electrónica, los teleservicios, las diferentes actividades económicas (comercio, transporte, turismo) y la utilización de las redes de telecomunicaciones como nuevo instrumento de organización económica y espacial se encuentran en fase de expansión.
- La sustitución de las líneas TRAC por ADSL, RDSI o conexión vía satélite se ha acelerado considerablemente. La franja periférica de la región y en especial, las provincias de León y Soria, junto al norte de Burgos y Palencia, han sido las más afectadas por su dependencia de las líneas TRAC.
- La intervención de la Junta de Castilla y León mediante ayudas de cofinanciación ha permitido el acceso a la banda ancha en localidades donde la legislación nacional solamente obligaba al operador principal a llevar el acceso por banda estrecha a través del par de cobre. No obstante el acceso real a las líneas ADSL es inferior en términos relativos al promedio nacional, no alcanzando a todo el territorio, pues aunque se haya extendido la red, faltan las centrales que proporcionen el servicio.
- La demanda de cursos de formación en telecomunicaciones es un potencial yacimiento de empleo en el entorno rural, siendo reclamada por la mayoría de los municipios. Las campañas de carácter puntual o basadas en aulas móviles no satisfacen completamente dicha demanda.

II.E. La formación de la mano de obra

- Aunque la formación aparece como un elemento clave en la totalidad de las políticas de empleo y, en consecuencia tiene un carácter más general, también puede ser contemplada en tanto yacimiento de empleo que repercute no sólo en mayores posibilidades de colocación, sino también en una mejora de la "competitividad territorial" de los distintos ámbitos.
- Resulta indudable la amplitud de la acción formativa emprendida en esta comunidad autónoma, pues constituye uno de los ejes centrales de los sucesivos Planes Regionales de Empleo. Esta amplitud de los programas formativos habla bien a las claras de su potencial como auténtica actividad generadora de empleo, como un auténtico yacimiento, aun cuando no podamos cuantificar su alcance.
- Los recursos vinculados a la formación en el marco de los dos primeros Planes Regionales de Empleo han permitido celebrar entre 1998 y 2003 un total de 11.022 cursos, de los que se han beneficiado 178.725 alumnos, cuantía que equivale, aproximadamente a un 17% de la población activa residente en Castilla y León.

- Conseguir que las nuevas necesidades sociales se traduzcan en creación de empleo precisa en gran medida de la financiación de acciones formativas, que permitan aportar una mano de obra suficientemente preparada, competitiva y versátil.
- En ciertos yacimientos de empleo, como los relacionados con la asistencia a determinados colectivos, la formación puede ser, no sólo una mera adquisición de destrezas, sino que también puede actuar como garantía en la calidad del servicio y “dignificadora” en cuanto a la consideración social de estas labores.
- Las iniciativas mixtas formación-empleo se materializan, principalmente, a través de las Escuelas Taller, las Casas de Oficios y los Talleres de Empleo.

Apartado III. El turismo rural: pluriactividad y creación de empleos para grupos de difícil inserción.

- Aunque se trata de una de las actividades que ha tenido un mayor crecimiento, el ritmo en el desarrollo del turismo rural ha bajado significativamente desde el 2001. Así, el crecimiento de alojamientos rurales ha pasado de medias anuales del 10 al 15% en los años finales de la década de los 90, a medias de en torno al 4-5% desde 2001 hasta 2004.
- La expansión parece frenada por una cierta sobreoferta poco diferenciada en la mayor parte de los casos, que tiende a repetir el mismo modelo de alojamiento y oferta turística independientemente del medio en que se genere.
- De forma lenta, y aún sin cuantificar, se está produciendo un cambio en la calidad del mercado. Los turistas ya no se conforman, exclusivamente, con un alojamiento en el medio rural que les permita disfrutar de la naturaleza y del patrimonio cultural. Se exige, cada vez más, calidad en los alojamientos y servicios complementarios.
- En las casas rurales se intenta ofrecer algo más que alojamiento, mediante acuerdos para la elaboración de paquetes integrados con ofertas de actividades complementarias (visitas guiadas a bodegas, catas...en la Ribera del Duero). Se está realizando, también un gran esfuerzo para adaptarse a las nuevas condiciones de la demanda (mayor y mejor nivel de decoración, infraestructuras –piscinas, deportes...–).
- La previsible reducción de las ayudas que percibía Castilla y León en su condición de región objetivo 1 plantea un futuro en el que queda mucho por hacer, por ejemplo en el terreno de la puesta en marcha de actividades complementarias (deportivas, culturales y otras) que mantengan la demanda actual y atraigan otra nueva, especialmente en los segmentos más cualificados.

- Teniendo en cuenta las posibilidades existentes en nuestra Comunidad Autónoma a través del Turismo Rural y las ayudas europeas, es conveniente plantear una nueva dinámica que beneficie a los directamente interesados y a nuestro territorio, dando respuesta a problemas específicos de despoblación y progresivo envejecimiento.

Apartado IV. Medio ambiente y paisaje: conservación y gestión del patrimonio natural.

- La gran extensión de la Comunidad, su emplazamiento en el noroeste de la Península Ibérica y su elevada altitud media, permiten a la región acoger un amplio conjunto de espacios naturales de alta demanda social, convirtiéndose por su ubicación en un ámbito de encuentro de factores naturales que, secularmente transformados, se han traducido en una gran diversidad de paisajes en los que la naturaleza se muestra como protagonista.
- Todo ello le confiere a la región un gran potencial ecológico basado en la diversidad y variedad del medio natural en su sentido más amplio, una amplia diversidad que se traduce en un valioso patrimonio natural con capacidad para abastecer la demanda no sólo interior sino también de las regiones limítrofes.
- La demanda de actividades en el medio natural para la educación, cultura, excursionismo y montañismo, o turismo de naturaleza, se basa en un elevado potencial de usuarios del medio natural. No obstante, la infraestructura de atención a visitantes y estudiantes, y la de dotación de personal, es escasa en los espacios protegidos castellanos y leoneses, claramente inferiores a las necesidades de los usuarios de servicios ambientales, territoriales y educativos.
- La montaña de Castilla y León tiene un alto potencial de empleo, mediante un uso diversificado, la combinación de actividades con territorios circundantes y una amplia multiplicidad de figuras territoriales y de protección, infraestructuras y actividades, aunque con limitaciones derivadas de la capacidad de acogida de visitantes de los espacios más sensibles e inestables. Los paisajes rurales son los espacios que presentan las menores limitaciones, con elevadas capacidades de acogida de visitantes y cambios aceptables mayores, y una elevada complementariedad con los paisajes de montaña y fluviales. Las restantes tipologías de espacios son de orientación conservacionista, con bajos potenciales y limitaciones medias o altas que no propician el desarrollo de estos espacios, sino que se orientan hacia su conservación.
- Frente a la pérdida tendencial de empleo que viene experimentando el sector agrícola en las dos últimas décadas en España y en Castilla y León,

el trabajo forestal se mantiene estable; este dato adquiere gran relevancia a la hora de contar con el sector forestal para apuntalar el empleo en el medio rural a través de iniciativas empresariales oportunidad que se muestra en el plan forestal. La montaña y el medio rural -los paisajes de montaña, fluviales y rurales- ofrecen el mayor potencial para las iniciativas de creación de empleo.

- La biomasa es una buena opción para el aprovechamiento de muchos productos forestales (restos de poda, leña) y agrícolas (paja) que no tienen otros aprovechamientos más ventajosos.
- Respecto a productos alimentarios derivados del bosque (el piñón, la castaña, la bellota, los hongos, etc...), de la agricultura y las plantas medicinales contribuyen a la diversificación de rentas. Todos estos productos cuentan con demanda al alza y buenas oportunidades de futuro.
- Los hongos por su abundancia y variedad en los ecosistemas regionales y el interés creciente que existe por ellos, se está convirtiendo además de en un producto generador de rentas, en un reclamo turístico, de oferta gastronómica o de excursiones para su recogida. Su explotación aún cuenta con potencial de crecimiento.

Apartado V. Actividades agrarias alternativas

- Los espacios rurales de Castilla y León han perdido población activa durante las últimas cuatro décadas, consecuencia de su especialización agraria según un modelo “productivista” y de la falta de alternativas hacia otros sectores.
- El desarrollo rural se basa actualmente en la diversificación de actividades económicas alternativas a la agricultura. Dentro del sector agrario destaca, entre otras opciones, las formas de producción que dan prioridad a la calidad, la singularidad y sostenibilidad, respetuosas con el medio ambiente y acordes con las tendencias de la demanda, siendo una de las vías más claras para el desarrollo agrario.
- La toma de conciencia en torno a adoptar nuevos hábitos en la alimentación, ha exigido alimentos más sanos con garantías de calidad. La necesidad de regular estos productos ha generado una amplia normativa europea, destacando las figuras de denominación de origen protegida (DOP), e indicación geográfica protegida (IGP).
- El número de DOP e IGP se ha duplicado en España en apenas cinco años, superando el centenar (sin contabilizar las bebidas), lo que demuestra el dinamismo de estas producciones. En Castilla y León se localiza una quinta parte de los productos acogidos a alguno de los tipos de protección mencionados.

- El potencial real en la región puede ser superior al aprovechado en la actualidad, incluyendo más de 250 productos que hoy día explotan 1.000 empresas con 4.800 trabajadores.
- Pese al elevado potencial existente en Castilla y León, la explotación de la agricultura ecológica aún se encuentra en estado embrionario, dedicando 13.500 hectáreas, el 1,9% del total nacional.
- Los consumidores no siempre conocen los productos de calidad existentes y existen deficiencias en los canales de comercialización, que dificultan su adquisición. Tampoco los productores conocen el potencial económico de los productos tradicionales, ni encuentran un entorno favorable a asumir nuevos riesgos.
- Junto a la producción de calidad, la Política Agraria Común otorga asimismo un sentido estratégico a la agricultura ecológica, sometida a un complejo marco regulatorio y convertida en uno de los sectores agrarios más dinámicos. En Castilla y León no existe un Plan Estratégico de Agricultura Ecológica.
- La difusión cultural de las actividades agrarias a través de las “granjas escuela” constituye otro importante yacimiento de empleo, al contar con una elevada demanda procedente de todas las comunidades autónomas y del extranjero. Museos, rutas y fiestas gastronómicas tienen un gran poder de convocatoria, dando personalidad propia al municipio o comarca y cohesionando el territorio en torno a un producto.

RECOMENDACIONES

Apartado I. Yacimientos de empleo vinculados a la atención de grupos concretos de población

I.A. Servicios de ayuda a domicilio para las personas mayores

- Una vez conocidas las necesidades asistenciales, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, todas las Administraciones Públicas deberían poner a disposición los recursos oportunos para cubrir todas las necesidades debidamente reconocidas.
- Se consideran adecuadas las actuales políticas tendentes a primar la permanencia de los mayores en su medio, por lo que se debe poner especial cuidado en el fomento de todas aquellas actividades susceptibles de crear empleo alcanzando al mismo tiempo este objetivo. De este modo el marco general y a la vez condición imprescindible para que se materialice este yacimiento de empleo, es el diseño de una política social amplia y generosa con los mayores.

- El coste para la intensidad horaria necesaria, dado que la actual no cubre, a nuestro juicio, las necesidades existentes, sólo podría ser satisfecho por un grupo absolutamente minoritario (5,4%) de todos los beneficiarios de pensiones de jubilación residentes en Castilla y León, excediendo sobradamente de las posibilidades económicas de la pensión media de jubilación de los mayores y haciéndolo prácticamente imposible para las pensiones de viudedad o las no contributivas. Por ello entendemos que este Servicio es un yacimiento de empleo y que debe cubrir las necesidades existentes de los mayores con una política social que las aborde y llegue a todos.
- Aunque la responsabilidad de los servicios sociales es de la Administración Pública, estos servicios, para ser suficientes, podrían adoptar algunas fórmulas como la concertación entre poderes públicos y entidades privadas. También el autoempleo, particularmente en ayuda a domicilio, es una fórmula especialmente idónea para su expansión al medio rural y apta para acoger proyectos de iniciativa local.
- Es necesario también que los poderes públicos modifiquen los sistemas o procedimientos de licitación para la adjudicación de estos servicios, de tal manera que se “primen” las iniciativas de carácter local, plenamente insertas en el ámbito donde vayan a ejercer su actividad.
- La relación de la demanda potencial insuficientemente satisfecha tanto por el sector público como por el privado, da una idea de la importancia que esta prestación puede tener en el futuro de cara a la creación de nuevos empleos.
- Con el fin de fomentar la calidad del servicio es fundamental apoyar la formación que los trabajadores de este sector, al tratarse de una prestación personalizada.
- Es necesario implementar las medidas adecuadas para:
 - Instaurar el servicio de estancias diurnas para personas mayores en todas las poblaciones menores de 5.000 habitantes.
 - Incrementar la ayuda a domicilio poniendo en marcha programas de apoyo y respiro para el cuidador principal.
 - Extender los servicios de ayuda a domicilio y teleasistencia al número de personas dependientes que lo necesiten en el mundo rural.

I.B. Servicios de atención a la infancia y de conciliación de la vida familiar y laboral

- Una de las primeras cuestiones a abordar es la realización rigurosa de estudios específicos para intentar conocer cuáles son, que cuánta alcanzan y dónde se localizan las verdaderas necesidades (no sólo demandas explícitas) de servicios a la infancia en nuestra Comunidad Autónoma.
- Es necesario que se materialice la acción reflejada en la *Estrategia Regional para Facilitar la Conciliación de la Vida Familiar y Laboral* referida al esta-

blecimiento de un Registro Público Regional de todos los Centros Infantiles públicos y privados, de modo que a través del mismo cualquier ciudadano pudiese hacerse una idea de los servicios existentes, de su ubicación y de sus características más importantes.

- Sería útil desarrollar una buena política de concertación para las escuelas infantiles, que permitiese una gratuidad o una rebaja considerable de los precios, lo que ayudaría a “reconvertir,” al menos, buena parte de los centros existentes y a los que funcionan por debajo de unos estándares mínimos de calidad, tanto en lo referente a instalaciones como a personal, constituyendo un yacimiento de empleo. Ello incrementará la escolarización con una agilidad muy superior a la que presentaría un proceso de creación “ex novo” de plazas públicas.
- La perspectiva territorial contenida en el *Programa Crecemos* resulta adecuada y conveniente y debe ser muy potenciada como medida de reequilibrio territorial y de fijación de población en el medio rural. La planificación de los servicios de atención a la infancia ha de ir más allá de la mera conciliación de la vida familiar y laboral y tener presente al niño como ciudadano, su calidad de vida y escolarización, contando con los centros privados concertados.
- Más allá de la mera conciliación de la vida familiar y laboral, la calidad de vida de los niños en tanto ciudadanos, debe tenerse muy presente a la hora de establecer la planificación de los servicios, y, en consecuencia, los planteamientos en cuanto a la necesidad de nuevos empleos, por lo que deberían contemplarse de forma prioritaria bajo la óptica de la escolarización, al igual que ha ocurrido con el tramo de 3-6 años.
- El CES considera que los Programas de Pequeños Madrugadores, Creceemos y Centros Abiertos deberían extenderse a los Centros Privados Concertados.

I.C. Integración social y laboral de la población discapacitada

- El papel de la mujer como cuidadora principal, al ser cónyuge y madre, tiende a desaparecer por su incorporación al mercado laboral y el cambio de su rol social tradicional. La previsible disminución de este apoyo informal obliga a buscar fórmulas alternativas de atención y de conciliación de la vida familiar y laboral, por lo que se deben prever nuevos servicios de asistencia para cubrir estas situaciones (servicios de comida y lavandería a domicilio, habilitación y rehabilitación ambulatoria, programas de información y formación para familiares cuidadores y programas de formación en servicios socio-sanitarios para profesionalizar la atención prestada, entre otros).
- El reforzamiento de la ayuda a domicilio y especialmente, de los centros de atención a personas con discapacidad, debe hacerse buscando la explo-

tación del nuevo yacimiento de empleo que constituye la población discapacitada, no atendida actualmente de forma suficiente.

- Son precisos más empleos de cuidadores, habilitadores, rehabilitadores, educadores, formadores, enfermeros y personal de servicios comunes, comenzando por zonas de Acción Social más deficitarias, ante la necesidad real de plazas en el ámbito rural, pero también en las ciudades y las grandes cabecezas de las áreas funcionales de nuestro territorio autonómico.
- Existe un serio déficit de servicios a la movilidad que deben ser potenciados en el conjunto del medio rural, lo que podría generar nuevos empleos, según la demanda expresada por los propios municipios.
- Como un verdadero yacimiento de empleo, la atención a la población discapacitada podrá generar numerosos puestos de trabajo y posibilidades de nuevas empresas, al margen de los dirigidos a atender a las personas mayores con esta problemática, a los que habría que sumar los derivados de la progresiva sustitución del apoyo informal por los nuevos servicios de asistencia. En este sentido se debería impulsar la puesta en marcha de equipos itinerantes, centros de día y centros ocupacionales.
- No sólo en la potenciación de actuaciones como ayuda a domicilio, centros de atención a discapacitados, hogares residencia, etc... sino también de incorporar otras fórmulas asistenciales alternativas y del transporte, existen oportunidades de empleo a tener en cuenta en el futuro.

I.D. Atención a los inmigrantes

- Cualquier programa de actuación ha de tener presente la disparidad entre las estadísticas oficiales sobre extranjeros y su número real, al tratarse de una población que aumenta con gran rapidez, frente a un *Padrón Municipal de Habitantes* que ofrece información detallada y a otras fuentes estadísticas y de información que abundan en la confusión de los datos.
- Considerando el modelo de distribución espacial de los extranjeros y el de poblamiento, para la realización de tareas de información y asesoramiento de carácter general podrían crearse numerosos empleos, tanto fijos como itinerantes.
- Los agentes de empleo y desarrollo local ejercen en este aspecto, al igual que en otros nuevos yacimientos de empleo, un papel relevante, por lo que deberían buscarse nuevas vías de cofinanciación con diputaciones y ayuntamientos para mantener su presencia.
- Debería fomentarse la escolarización de extranjeros en centros concertados e incrementar la financiación de aquéllos donde su número sea más elevado, aumentando las plantillas de dichos centros.
- Podría estimarse la necesidad inicial de crear nuevas plazas de profesores de compensatoria, y para la enseñanza del castellano, teniendo en cuenta

que el nuevo profesorado requiere una preparación específica, siempre con el objetivo de conseguir la integración del alumnado extranjero.

- Debería crearse un organismo público, o responsabilizar a algún departamento o unidad administrativa concreta, que coordine las actuaciones llevadas a cabo en materia de inmigración con el objetivo de recopilar información y optimizar los recursos humanos ya existentes.
- Los cursos de capacitación y formación profesional son imprescindibles para la incorporación al mercado laboral del inmigrante, constituyendo éste un nuevo yacimiento de empleo coordinado por el Ecycl.
- El sistema sanitario requiere adaptarse a las nuevas necesidades, mediante la formación adecuada a los profesionales sanitarios en las patologías predominantes de este colectivo de inmigrantes.

Apartado II. Yacimientos de empleo vinculados a la mejora de los niveles dotacionales

II.A El equipamiento comercial en el mundo rural

- Es necesario potenciar la expansión del comercio, siendo además reclamadas ayudas económicas para la realización de ferias y mercados por un 20% de los municipios rurales.
- La coordinación del abastecimiento en el medio rural a escala comarcal mediante la figura del “proveedor”, ligada a los procesos de “cooperación” en su caso, permitiría ahorrar gastos a la población y generar nuevos empleos, mediante contratos con empresas de distribución ubicadas en los centros de servicios, a la par que aseguraría un mínimo de ventas al comercio local.
- Las fórmulas basadas en el cooperativismo y los acuerdos locales entre vendedores y clientes son una opción válida y deben ser propiciadas desde la Administración. Las ayudas de la Administración Pública han de centrarse principalmente en las pequeñas empresas, dominantes en número y mejor conocedoras de las necesidades de los consumidores en este ámbito. Es preciso fomentar un asociacionismo basado, entre otros puntos, en acuerdos para la adquisición de suministros y generación de economías de escala, no sólo en pequeños núcleos, sino asimismo en otros de tamaño medio, que experimentan la competencia de las grandes superficies ubicadas en las ciudades o en su alfoz.
- Deben acordarse nuevos sistemas de distribución en los cuales participen las administraciones locales, los comerciantes y las asociaciones de consumidores, para exteriorizar los excedentes de producción fuera de Castilla y León.
- La normativa referida a la gestión de servicios públicos por empresas privadas, tendría que flexibilizarse para permitir la puesta en marcha de las nuevas fórmulas y sistemas de distribución.

- Los nuevos empleos a crear en el medio rural servirían además para lograr un sistema de abastecimiento que alcanzase a toda la población, incluyendo la potenciación del comercio en centros comarcales y los sistemas de distribución en núcleos de menor entidad.
- Se precisarían ayudas públicas para lograr la rentabilidad del pequeño comercio rural y una modificación de la fiscalización que permita fórmulas de pluriactividad diferenciadas y menos gravosas.
- Es preciso involucrar al comerciante en los programas de desarrollo local, poniendo en marcha políticas territoriales específicas para cada espacio.
- Se deben mejorar los sistemas de financiación para permitir la modernización de los establecimientos y la diversificación de los servicios prestados, y desarrollar programas de innovación de los establecimientos y formación de sus titulares, incrementado en general el apoyo logístico exterior.
- Las nuevas tecnologías y, en concreto Internet, son un buen instrumento para suplir la falta de equipamiento comercial en núcleos aislados.

II.B. El transporte colectivo

- Debería modificarse el concepto de área periurbana, en el transporte colectivo, e incluir en él a los municipios que, aún poseyendo características rurales, presentan un elevado porcentaje de población cuyo trabajo se realiza en las ciudades, así como en las áreas metropolitanas con fórmulas tales como las mancomunidades de transporte u otras capaces de superar los marcos competenciales de diferentes municipios.
- Debe buscarse la coordinación de las actuaciones de municipios y empresas adjudicatarias de las líneas de autobuses para dotar a estos servicios de mayor funcionalidad, ahorrar costes empresariales y reducir el precio del transporte.
- Han de fomentarse sistemas como el “abono-transporte” o billetes combinados que permitan el enlace directo entre los medios de transporte interurbano y las líneas de autobuses urbanos, así como sistemas tarifarios integrados que garanticen la optimización de recursos y aseguren unos niveles adecuados de calidad de los servicios
- Sería conveniente la gestación de un nuevo modelo de organización del transporte intermunicipal en áreas vinculadas, superando los intereses particulares de las administraciones locales, al amparo del Título III de la *Ley de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León*, mediante el desarrollo de nuevos *Planes Coordinados de Explotación*.
- La creación de “*paradas de enlace*” en puntos perimetrales de las ciudades facilitaría el acceso a determinadas zonas urbanas donde trabaja un número elevado de no residentes, en especial polígonos industriales, campus universitarios y centros urbanos.

- El trazado de rutas turísticas de interés cultural permitiría contrarrestar el descenso de la demanda de transporte urbano durante el período vacacional estival, en cooperación con las agencias municipales de turismo y agencias de viaje.
- Sería conveniente flexibilizar la concesión de licencias para el transporte público de pasajeros en los pequeños municipios rurales, donde las necesidades son más acuciantes, así como incrementar las ayudas económicas al transporte en el medio rural.
- Debe fomentarse la participación de los vecinos y las Administraciones Públicas locales en la organización del transporte mediante el uso de vehículos de 5 a 9 plazas, adoptando acuerdos con los propietarios de licencias de autotaxis.
- La territorialización de la oferta es una buena idea, extendiendo el sistema de "transporte a la demanda" y fomentando la autoorganización, cooperando con pequeños operadores de transporte a escala comarcal y creando empresas mixtas participadas por administraciones locales, adaptadas a las necesidades de la demanda.
- El empleo potencial directo que puede crearse a través de las diferentes opciones podría ser elevado, sobre todo el destinado a satisfacer necesidades del medio rural, considerando solamente conductores de autotaxis y autobuses.
- La coordinación entre Administraciones Públicas, usuarios y empresas es la opción más adecuada, aplicando modelos basados en la concentración temporal de los desplazamientos y la utilización de autotaxis y minibús. Esta última opción generaría nuevos empleos directos para conductores, a los que se añadirían los asociados al mantenimiento de vehículos, administración y otros servicios, pero es precisa una organización basada en el conocimiento de las necesidades reales de cada territorio, la cual debe partir del ámbito local.
- Es conveniente introducir cierta flexibilidad en los pliegos de contratación para acercar la prestación de servicios a iniciativas empresariales, cooperativistas, etc., de ese entorno local al que se destinan los mismos.
- Parece necesaria la creación de la figura del coordinador, que una demanda con oferta de transporte colectivo.
- Es conveniente desarrollar en todas las zonas básicas de salud del medio rural un servicio de recogida de pacientes que puedan trasladarse para recibir atención sanitaria.

II.C. El turismo cultural y la valorización del patrimonio como fuente de empleo

En consonancia con el análisis y conclusiones efectuadas, se debería:

- Incrementar y potenciar las actividades culturales desarrolladas, así como ofrecer una programación continua a lo largo del año; realizar un segui-

miento del funcionamiento de centros de interpretación y aulas didácticas, e implementar mecanismos tendentes a integrar a la iniciativa privada en la toma de decisiones relacionadas con el turismo cultural.

- Ofertar paquetes turísticos que conjuguen diversos aspectos culturales de una manera integrada, creando mecanismos de coordinación entre los espacios urbanos de la región e impulsando nuevas fórmulas de promoción y afianzamiento de las existentes.
- Ampliar el número de visitas guiadas aprovechando los itinerarios turísticos ligados a diversos elementos relevantes de las ciudades y otros espacios. Una fórmula para obtener utilidad turística del ingente patrimonio histórico cultural ubicado en el medio rural es la conveniencia de que en los municipios con esta riqueza se cree la figura de un encargado o guía capacitado para mostrar al visitante ese patrimonio, coordinándose a este fin los diferentes titulares del mismo, en su caso. De esta forma se garantizaría un horario de apertura, visita y explicación, al tiempo que esta persona serviría de custodio de ese patrimonio.
- Desarrollar las políticas destinadas a la conservación y rehabilitación de nuestro patrimonio histórico-artístico bajo la coordinación de la Consejería competente en la materia, propiciando una mejora de las posibilidades de formación de la mano de obra en el sector.
- La cantidad de inmuebles con características histórico-culturales con que cuenta nuestra Comunidad, no siempre en buen estado de conservación por la dificultad que supone a sus titulares el mantenimiento de los mismos que, en muchos casos, no tienen un destino apropiado, debe estimular a la Administración Regional a impulsar programas de rehabilitación y aprovechamiento, encontrando utilidades a estos inmuebles (turismo rural, museos, etc.) que permitan su conservación y contribuyan a su autofinanciación. Sería necesaria la realización de un inventario, completo, de inmuebles con características histórico-culturales.
- Algunas zonas de nuestra Comunidad reúnen todas las condiciones para desarrollar un turismo enológico que convendría potenciar.
- Incentivar la utilización del patrimonio cultural, etnológico e histórico autóctono a través de los planes de dinamización turística que sean procedentes.
- Desarrollar zonas de interés artesano mediante el impulso de proyectos a ubicar en pequeños municipios

II.D Las telecomunicaciones como elemento dinamizador de la economía

Para conseguir resultados adecuados en este sector, como nuevo yacimiento de empleo, debería tenerse en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Impulsar la creación de nuevas centrales de servicios ADSL para dotar a la red telefónica de su potencial real en la mayor parte del territorio de la Comunidad.
- Fomentar la oferta y demanda de nuevos servicios digitales.
- Lograr una agregación de la demanda procedente del sector público.
- Incrementar las inversiones dirigidas a la extensión del uso de Internet en el medio rural.
- Dar a conocer y potenciar la instalación de servicios de distribución local multipunto o LMDS en las áreas rurales carentes de otros sistemas de acceso a Internet.
- Coordinar las actuaciones de las Diputaciones Provinciales, de la Junta de Castilla y León y del organismo estatal competente (Red.es) en la creación y mantenimiento de los puntos de acceso público a Internet. Dotar de personal itinerante a las Diputaciones Provinciales para atender la puesta en marcha y el mantenimiento de los puntos de acceso públicos a Internet.
- Potenciar los acuerdos entre municipios rurales para la contratación de personal técnico cualificado.
- Mantener un seguimiento efectivo del uso y utilización del material informático y de telecomunicaciones con el que se dota a los núcleos rurales de menor entidad.
- Realizar cursos de formación en el medio rural sobre el manejo y la utilidad de Internet dirigidos al conjunto de la población, con el fin de rentabilizar las inversiones realizadas.
- Impartir cursos de formación dirigidos específicamente al empresariado local para dar a conocer la utilidad real de la Red en sus negocios.
- Incrementar las ayudas a las administraciones locales para la creación y mantenimiento de páginas web, dotándolas de un contenido más adecuado para atraer la inversión exterior, mediante la inclusión de información sobre los recursos humanos y materiales existentes en cada caso.
- Elaborar un plan de ayudas específico para el desarrollo del comercio electrónico en el medio rural, proporcionando a los interesados un servicio externo de apoyo técnico, que por un lado corrigiera la falta de equipamiento comercial que pueda existir y de otro, sirviera de plataforma para aglutinar iniciativas que unan una oferta comercial de productos, alojamientos y turismo cultural en una zona concreta.
- Potenciar y diversificar la oferta de servicios administrativos a escala municipal a través de Internet.
- Al igual que se ha hecho en el caso de la promoción turística, la elaboración de páginas web temáticas por parte de la Junta de Castilla y León debería extenderse a otros sectores de la actividad económica.

- Para llevar a cabo los puntos anteriores será preciso un mayor esfuerzo en la preparación de personal cualificado, destinado a cubrir nuevas plazas de profesorado, técnicos de mantenimiento, programadores y expertos en administración digital y servicios a las empresas. Una parte de dicho personal deberá realizar su trabajo de forma itinerante para cubrir la demanda del medio rural.
- Culminar el proceso de implantación de la red de cibercentros en municipios del medio rural, así como capacitar a los ciudadanos de este medio en el uso de internet a través de estos centros.
- Teniendo en cuenta la dispersión de la población en Castilla y León, parece que el teletrabajo es un instrumento a tener en cuenta como nuevo yacimiento de empleo siempre dentro del marco del Acuerdo Nacional sobre la Negociación Colectiva suscrito por CEOE y CEPYME, UGT y CCOO.

II.E. La formación de la mano de obra

- Se debe seguir manteniendo la importancia otorgada a la formación dentro de las políticas activas de empleo de Castilla y León, garantizando que, al menos, se mantenga en términos reales la cuantía de la financiación otorgada.
- Los sistemas de adjudicación de determinados programas asistenciales deben efectuarse en términos que permitan valorar adecuadamente la preparación concreta que acreditan las personas que de manera real y efectiva se van a hacer cargo de las tareas.
- Si bien, la cuantía de recursos dedicados a la formación no puede ser calificada de insuficiente, sí convendría proceder a una cierta reorientación de los mismos en algún sentido:
 - Incentivar de forma mucho más intensa los programas mixtos de formación-empleo, materializados a través de las Escuelas-Taller, las Casas de Oficios o los Talleres de Empleo.
 - El desequilibrio bajo la óptica del tipo de promotores hace pensar en la conveniencia de establecer cauces de colaboración para promocionar entidades sin ánimo de lucro susceptibles de recibir estas ayudas pero más vinculadas a la iniciativa privada y empresarial.
 - La temática en las iniciativas mixtas formación-empleo muestra la necesidad de un “replanteamiento” en cuanto a los contenidos más necesarios, fomentando intensamente aquellos proyectos vinculados a los servicios sociales, el medio ambiente o las nuevas tecnologías.
 - Se debe modificar el hecho de que una gran parte de las iniciativas se localicen en las capitales de provincia y otros centros urbanos, en tanto que los

centros comarcales que sirven al medio rural están bastante poco representados y, además, de forma, desigual. Resulta, incuestionable que también en el plano territorial se precisa, en la medida de lo posible, una “reorientación” de los programas mixtos formación-empleo, para que desarrolle al máximo sus potencialidades dinamizadoras.

- La información y orientación profesional actualmente dirigida casi exclusivamente a los desempleados debería generalizarse para las personas ocupadas ampliando la red de servicios existentes, independientemente de donde provenga la financiación.
- En el ámbito de las entidades locales sería conveniente que la formación profesional ocupacional y la inserción laboral estuvieran ligadas muy estrechamente a los oficios y volcada fundamentalmente en la incorporación laboral de las mujeres.
- Sería conveniente que el observatorio de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León (EcyL) dedicara un esfuerzo importante de recursos humanos y técnicos al estudio de necesidades de todo tipo relacionadas con el empleo, la formación, el desarrollo local, etc. El Centro regional de las cualificaciones (Junta de Castilla y León) debería realizar un esfuerzo similar.
- Las entidades locales importantes en población o las áreas funcionales deberían tener agentes de desarrollo local financiados con sus propios recursos, en coordinación con la red de agentes provenientes de programas regionales o estatales.
- Dada la importancia creciente del empleo en labores formativas, de orientación, de asesoramiento, etc..., sería necesario aumentar las acciones formativas dedicadas al reciclaje, perfeccionamiento y especialización de estos colectivos para su puesta al día.

Apartado III. El turismo rural: pluriactividad y creación de empleos para grupos de difícil inserción

- Existen cuestiones como el uso de servicios complementarios de hostelería, el movimiento de visitantes que no pernoctan, y el valor económico de las actividades derivadas, por ejemplo, sobre las que se carece de suficiente información. Sería necesario mejorar la información sobre el subsector de turismo, con fuentes más homogéneas.
- Debería responderse a la sobreoferta, poco diferenciada, mediante un esfuerzo tendente a promover los alojamientos de más calidad distinguiéndolos con denominaciones específicas, como el caso de las Posadas Reales de Castilla y León, que han de convertirse, de hecho, en el equivalente a los Paradores Nacionales en la versión de alojamientos rurales.

- Aunque la mayoría de las nuevas empresas que se siguen apoyando desde los programas de desarrollo rural (LEADER+ y PRODER 2) están vinculadas a la puesta en marcha de alojamientos más o menos convencionales, habría que potenciar la aparición de algunas iniciativas que marcan el camino a seguir (como por ejemplo la apertura de un Centro de SPA en Aldeayuso (Peñafiel) subvencionado por el PRODER Duero-Esgueva).
- La reestructuración y adaptación de los modelos de alojamiento debe ir acompañada, de la promoción y desarrollo de actividades complementarias como necesarias para la consolidación de la oferta turística y como generador de empleo cualificado en buena parte. Queda mucho por hacer en lo que se refiere a la promoción, la gestión asociada de recursos, la elaboración y señalización de rutas complementadas con actividades... Opciones en las que es necesario que se impliquen no sólo las administraciones, sino también los empresarios de los propios alojamientos (tanto de turismo rural como de establecimientos convencionales) y de las empresas de servicios (turismo activo, restaurantes, PYMEs de productos locales...).
- El mayor potencial de crecimiento parece que está en las áreas que ofrecen especificidades patrimoniales, bien naturales (espacios naturales protegidos o de alto valor), o culturales (rutas como el Camino de Santiago o, más bien, los caminos, la Vía de la Plata...), aunque existe un enorme potencial, aún poco explotado, en relación con las "historias y patrimonios locales". Un ejemplo de aprovechamiento de potencialidades locales con inventiva lo constituye la construcción del Albergue juvenil de Saldaña con recreación de un campamento romano para aprovechar las potencialidades de la cercanía de La Olmeda.
- El desarrollo de un mercado laboral de calidad pasa por un imprescindible proceso de profesionalización. El modelo de complementariedad de rentas, válido para que algunos colectivos con problemas para enfrentarse a la actividad empresarial, como las mujeres o los jóvenes, se incorporen de forma no traumática al mercado laboral, es hoy insuficiente para conseguir el objetivo básico de las políticas de desarrollo rural: fijar población.
- La existencia de colectivos de jóvenes, especialmente mujeres, cada vez más preparadas y con una actitud más clara hacia la integración laboral plena, hace que sea necesario promover la consolidación de un mercado laboral turístico profesional que garantice los ingresos suficientes para constituir el soporte económico de la unidad doméstica y, además, rompa con los estereotipos de género que asignan las labores del hogar, o sus equivalentes, al trabajo femenino, desvalorizándolo.
- Sería conveniente que las campañas publicitarias dirigidas a la captación de clientes de turismo, incidan además en las CC.AA. más alejadas de la nuestra, pues la distancia puede favorecer al final la pernoctación en nuestra Comunidad.

- Teniendo en cuenta las posibilidades existentes en nuestra Comunidad en materia de turismo rural y, contando con las ayudas europeas, ha de utilizarse esta oportunidad para apoyar nuevas empresas y crear puestos de trabajo que sirvan para fijar la población del medio rural.
- Es preciso desarrollar programas especiales de turismo residencial para la población flotante o temporal dirigidos a las personas que mantienen fuertes raíces con su lugar de origen, pero ausentes de esta Comunidad.
- Ha de apoyarse el acceso de las mujeres a puestos de dirección y gestión de los alojamientos rurales, ya que pese a que dos tercios de los empleos generados por este tipo de alojamientos están ocupados por mujeres, apenas ocupan éstas puestos en su dirección empresarial, siendo los hombres los titulares del negocio.

Apartado IV. Medio ambiente y paisaje: conservación y gestión del patrimonio natural

- Sería necesario el desarrollo de las figuras legales de conservación con mayor potencial territorial en los lugares adecuados (paisajes de montaña, fluviales y rurales).
- Debería buscarse la diferenciación clara entre espacios de valor y vocación conservacionista y aquellos de vocación territorial, capaces de soportar mayor acogida de visitantes y por tanto una complementariedad de actividades económicas.
- Debe promoverse la multiplicidad funcional de los territorios naturales, con un equilibrio de las actividades turísticas, educativas y conservacionistas que permitan un beneficio a las poblaciones locales y la conservación de los recursos naturales y sociales.
- Es preciso el desarrollo de figuras territoriales que fomenten contenidos de solidaridad, de prestigio nacional o internacional y objetivos conservacionistas y sostenibles.
- Debe aprovecharse la alta valoración de Castilla y León como territorio con grandes recursos de patrimonio natural, para, con apoyo de instrumentos económicos como el Proyecto LIFE de la Unión Europea, revalorizar estos valores naturales y, a partir de ellos, crear empleo y riqueza.
- La protección del medio natural exige actuaciones positivas como incrementar los medios contra los incendios, potenciar la repoblación forestal, incrementar el control y vigilancia de estos espacios, y una mayor coordinación para el desarrollo integral. Asimismo, dicha protección deberá establecer limitaciones de algunas actividades tales como vertidos indiscriminados, construcción de algunas infraestructuras, actuaciones erosivas, etc.. Para garantizar el éxito de unas y otras, ha de contarse con la implicación de la población del entorno y la participación de los Agentes Económicos y Sociales como garantes de este espacio.

- Parece conveniente contar con la participación de los agentes económicos y sociales en la gestión de los parques naturales, así como impulsar y desarrollar al máximo las medidas contempladas en el programa de parques naturales.

Apartado V. Actividades agrarias alternativas

El desarrollo del empleo en este apartado requeriría, a nuestro juicio, tomar las siguientes medidas:

- Realizar campañas de divulgación para dar a conocer la diversidad de productos de calidad existentes e incrementar su demanda, involucrando a las administraciones locales, que deben aportar información detallada sobre los productos agroalimentarios ofertados y analizar su potencial.
- Impulsar la comercialización de productos de calidad tradicionales y mejorar los canales de distribución de los mismos, fomentando los hábitos alimenticios que incluyan estos productos, con el apoyo de campañas de publicidad promocionales.
- Agilizar la tramitación de las figuras reglamentadas para los productos de calidad que no se encuentran actualmente bajo su amparo.
- Informar a los empresarios agrarios de las posibilidades reales del mercado, ofreciéndoles el apoyo tanto técnico como formativo, para la explotación y comercialización de sus productos agrícolas y ganaderos.
- Elaboración de un plan estratégico regional específico para el desarrollo de la agricultura ecológica, atendiendo las propuestas realizadas por las organizaciones agrarias.
- Potenciar la imagen externa de Castilla y León a través de sus productos agroalimentarios.
- Al objeto de fomentar la cultura agraria, sería conveniente contar con actividades tales como museos, campamentos rurales, tiendas de alimentos tradicionales, cultura tradicional, etc. que sirvan para dar a conocer las ofertas de este medio en una sociedad cada vez más urbana.
- Es necesaria la potenciación y creación de nuevas empresas y puestos de trabajo, que ofrezcan nuevos incentivos a sus habitantes para la permanencia en el medio rural y que busquen alternativas a los distintos sectores de actividad basados en la explotación y comercialización de sus productos, bienes, servicios y espacios autóctonos.

Valladolid, 8 de abril de 2005

El Presidente

Fdo.: JOSÉ LUIS DíEZ HOCES DE LA GUARDIA

El Secretario General

Fdo.: JOSÉ CARLOS RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ

LA SITUACIÓN DE LOS NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO EN CASTILLA Y LEÓN

Documento Técnico

EQUIPO TÉCNICO

COORDINACIÓN

Director

Dr. D. José María Delgado Urrecho

Codirector

Dr. D. Pedro Caballero Fernández-Rufete

CARTOGRAFÍA Y DELINEACIÓN

D. Ezequiel Gómez Duque

Servicio de Delineación de la Facultad de Filosofía y Letras.

D. Luis González Falcones

Centro Universitario Tecnológico de S.I.G. y Teledetección.

ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS

D. Marco Milán Sarmentero.

ELABORACIÓN

Dra. Dña. Milagros Alario Trigueros

Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional.

Dr. D. Eugenio Baraja Rodríguez

Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional.

Dr. D. Pedro Caballero Fernández-Rufete

Profesor Titular de Geografía Humana.

Dr. D. Alipio García de Celis

Profesor Titular de Geografía Física.

Dr. D. José María Delgado Urrecho

Profesor Titular de Geografía Humana.

D. José Antonio Luengo Gallego

Profesor Asociado de Análisis Geográfico Regional.

D. Luis Carlos Martínez Fernández

Profesor Asociado de Geografía Humana.

Dr. D. Carlos Morales Rodríguez

Profesor Titular de Geografía Física.

Dr. D. Enrique Serrano Cañadas

Catedrático de Geografía Física.

Las opiniones expresadas en el documento técnico corresponden a sus autores y su publicación no significa que el Consejo Económico y Social se identifique necesariamente con las mismas.

LA SITUACIÓN DE LOS NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO EN CASTILLA Y LEÓN

ÍNDICE	89
INTRODUCCIÓN: La diversidad de los nuevos yacimientos de empleo y su distinta naturaleza desde la óptica de Castilla y León.	91
1. YACIMIENTOS DE EMPLEO VINCULADOS A LA ATENCIÓN DE GRUPOS CONCRETOS DE POBLACIÓN	97
1.1. Servicios a domicilio para las personas mayores.	97
1.2. Servicios de atención a la infancia y de conciliación de la vida familiar y laboral.	121
1.3. Integración social y laboral de la población discapacitada.	145
1.4. Atención a los inmigrantes.	172
2. YACIMIENTOS DE EMPLEO VINCULADOS A LA MEJORA DE LOS NIVELES DOTACIONALES.	215
2.1. El abastecimiento en el mundo rural.	215
2.2. El transporte colectivo.	236
2.3. El turismo cultural y la valorización del patrimonio como fuente de empleo.	261
2.4. Las telecomunicaciones como elemento dinamizador de la economía.	297
2.5. La formación de la mano de obra	341
3. TURISMO RURAL: PLURIACTIVIDAD Y CREACIÓN DE EMPLEOS PARA GRUPOS DE DIFÍCIL INSERCIÓN	361
3.1. Complejidad del concepto de "turismo rural"	361
3.2. El desarrollo del turismo rural	363
3.3. El turismo rural como mercado laboral	388
3.4. El papel de las ayudas europeas en el desarrollo del turismo rural.	408
4. MEDIO AMBIENTE Y PAISAJE: CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL	415
4.1. Caracterización del patrimonio natural de Castilla y León.	417
4.2. Patrimonio biológico, geológico y geomorfología: Análisis de ejemplos reales.	456
4.3. Potencialidad y modelos de uso y gestión del medio natural.	471
5. ACTIVIDADES AGRARIAS ALTERNATIVAS.	531
5.1. Nuevas oportunidades de empleo en los espacios rurales de Castilla y León: retos y posibilidades en la actividad agraria.	531
5.2. Productos vinculados a zonas geográficas o con características específicas de elaboración.	534
5.3. La agricultura ecológica.	542
5.4. La difusión cultural de actividades agrarias.	555
6. CONSIDERACIONES FINALES: ASPECTOS DE INCIDENCIA TRANSVERSAL	561
6.1. Aspectos de carácter general vinculados a la creación de empleo.	561
ANEXO: Resultados de la encuesta sobre NYE realizada a municipios de 500 a 19.999 habitantes. Mayo-Octubre 2004	585
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	599

INTRODUCCIÓN

LOS NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO Y SU DISTINTA NATURALEZA DESDE LA ÓPTICA DE CASTILLA Y LEÓN

En los momentos actuales se podría afirmar que la idea, las reflexiones y la actuación sobre los Nuevos Yacimientos de empleo (NYE) no resultan tan nuevas, pues tienen ya más de una década de andadura. Ahora bien, ello no quiere decir, ni mucho menos, que podamos considerar logradas, al menos para Castilla y León, las metas planteadas en el famoso y ya clásico Libro Blanco sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo. Retos y Pistas para Entrar en el Siglo XXI, de Delors. Es más, hemos de enfatizar el hecho de que nuestra comunidad se encuentra hoy en un momento crítico en relación a estas acciones, pues resulta obvio afirmar que cualquier estrategia, actuación o propuesta encaminada a evitar la despoblación y dinamizar la región desde el punto de vista demográfico, servirá de muy poco si no va acompañada de una amplia generación de empleos con cierta calidad. Por ello, ahora más que nunca, nuestra región precisa de un esfuerzo generoso para aprovechar al máximo hasta la última posibilidad de incrementar la población ocupada residente en Castilla y León.

La tarea a la que acabamos de aludir puede contar con referencias aún totalmente válidas bajo el prisma de los NYE, pues resulta indudable que en este territorio se reúnen todos los condicionantes para contemplar la existencia de tales filones. Unos requisitos que, atendiendo a su naturaleza pueden ser agrupados en tres vertientes:

- El desarrollo de unas nuevas necesidades sociales satisfechas de manera insuficiente y cuya aparición se encuentra vinculada a las transformaciones económicas, sociales y demográficas experimentadas por la región en los últimos lustros.
- La necesidad de aportar financiación y emprender acciones de apoyo que contribuyan a clarificar la situación de unos mercados, insuficientemente estructurados (cuando no inexistentes). Una afirmación válida tanto desde la vertiente de la oferta, insuficiente y poco organizada, como de la demanda, a veces no explicitada y en muchos casos poco solvente.

- La importancia que reviste la dimensión local a la hora de materializar la creación de este tipo de empleos, pues desde las instancias locales es mucho más fácil conocer con exactitud las necesidades existentes, adoptar los modelos más adecuados y aprovechar las “ventajas competitivas” de las distintas áreas.

Respecto al primero de los considerandos resulta indudable que en nuestra Comunidad Autónoma se ha registrado una transformación fundamental. En términos económicos porque, con independencia de las comparaciones que podamos establecer respecto a las variaciones a escala nacional, los castellanos y leoneses han incrementado de forma apreciable sus posibilidades de consumo y participan de los procesos de cambio registrados en la demanda de bienes y servicios. Igualmente, son destacables las transformaciones en el orden social, no sólo en virtud de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, sino también por mutaciones en las formas de convivencia y alteración en los “esquemas de valores” así como en la “funcionalidad de las células sociales básicas”, de tal manera que, obligada o voluntariamente, éstas transfieren a otras instancias sociales –instituciones públicas y/o mercado– una parte cada vez más importante de las tareas hasta la fecha por ellas desempeñadas, lo cual implica, sin duda, la generación de nuevas necesidades. Unas necesidades sociales que, en el caso concreto de Castilla y León, se ven muy considerablemente incrementadas en virtud también de los espectaculares procesos de transformación demográfica, los cuales han sido ya analizados en anteriores informes y que han conducido a una acentuación de los desequilibrios en el reparto de efectivos –con el abandono de importantes áreas del territorio castellano y leonés– y, sobre todo, a alcanzar unas cotas de envejecimiento que difícilmente pueden encontrarse en otras regiones. Envejecimiento y necesidad de revitalización demográfica hacen que los planteamientos en cuanto a la cobertura de las necesidades de colectivos sociales como la tercera edad o la infancia adquieran en esta comunidad una dimensión auténticamente estratégica, que, sin duda, debería traducirse en una intensa generación de empleo.

Sin embargo, la creación de estos puestos de trabajo que cubran las necesidades sociales en Castilla y León encuentra muy serias dificultades en virtud del segundo de los considerandos enunciados, que se refiere a la deficiente estructuración o inexistencia de mercados consolidados. Es precisamente el posicionamiento e incluso la desigual capacidad de posicionarse frente a estos mercados lo que nos pone sobre la pista de la desigual naturaleza que revisten unos y otros yacimientos de empleo. En efecto, algunos NYE presentan unas mayores posibilidades de desarrollo desde un planteamiento económico, pues se vinculan a una demanda relativamente solvente y no sólo de carácter regional, sino también procedente de Comunidades Autónomas vecinas con un gran incremento potencial. En ellos, el problema inicial descansa, sobre todo, en una buena política de difusión y en dotar

de una buena estructura y organización a la oferta existente, lo cual puede generar y alimentar una demanda que sostenga indefinidamente estos empleos, sin necesidad de mantener una ayuda específica a los oferentes o demandantes, más allá de las acciones encaminadas a la difusión y conocimiento de la oferta regional en un mercado tremendamente competitivo. El ejemplo más paradigmático de este tipo de yacimientos aparece constituido por la actividad turística, aunque también se podrían añadir aquí algunos que se refieren a la mejora de los niveles dotacionales, como puede ser la mejora de la vivienda (no tratado en el informe).

Sin embargo, existen otros importantísimos yacimientos de empleo cuya configuración como tales depende de la adopción y mantenimiento de unos objetivos políticos y sociales específicos. En este caso no basta, como en los anteriores, con difundir las potencialidades, darle un “empujón inicial” a la demanda e intentar organizar la oferta, en la medida de lo posible, sino también se debe actuar continuamente en el lado de la demanda. Nos estamos refiriendo, sobre todo, a lo que en este trabajo hemos denominado NYE vinculados a la atención a grupos concretos de población, como pueden ser las personas mayores, la infancia, las personas con discapacidad y los inmigrantes. En estos casos no es extraño que la existencia de auténticas necesidades sociales no se traduzca en una demanda explícita, debido a múltiples factores, entre los que cabe destacar la escasa solvencia económica. Por ello, el funcionamiento como tales yacimientos así como su continuidad en el futuro no depende sólo de esas acciones iniciales que contribuyan a impulsar tales actividades, sino que, además, es necesario el diseño y mantenimiento de una política social que tenga como objetivo el llegar hasta un determinado nivel en la cobertura de necesidades sociales. Por traducirlo a términos económicos diremos que en este tipo de yacimientos y actividades existe demanda porque existe política social, pues la parte de estos colectivos que cuenta con recursos suficientes es absolutamente minoritaria y no sería capaz de generar suficiente número de empleos como para considerarlos como un auténtico yacimiento. Así ocurre en los casos de las personas con discapacidad, los mayores, los emigrantes o la atención a la infancia, aunque en este último caso, más allá de la mera asistencia social le debemos atribuir la connotación de conciliación de vida laboral y familiar, lo que, en definitiva, no deja de ser también un objetivo de política social o socio-demográfica. Se trata, en todo caso, de yacimientos cuya existencia y continuidad se encuentra vinculada, necesariamente, al diseño y mantenimiento de una determinada política social, al margen de la cual no podrían funcionar más que de forma tremendamente parcial y fragmentaria.

También aludiendo a esa diversa naturaleza que deriva de la capacidad de “posicionarse ante los mercados” que tienen las distintas actividades podemos distinguir otros yacimientos que pueden funcionar como tales si se vinculan también a una

determinada política, pero en este caso no se trata de una política social que “sostenga” la demanda, sino que están indisolublemente unidos a un modelo de política territorial que se plantee como objetivo prioritario el conseguir un cierto “reequilibrio territorial”, potenciando de manera especial la mejora de dotaciones e infraestructuras en aquellas áreas con mayores dificultades. Así pues, las mejoras de equipamiento en el comercio de proximidad, las necesarias modificaciones para que el transporte colectivo cubra la mayor parte de Castilla y León o la generalización no sólo social, sino también espacial en el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, son acciones en las que la potenciación como meros yacimientos, a través de las políticas de empleo, resultarán de todo punto insuficientes si no se insertan en una visión política mucho más amplia, tendente a ese mencionado reequilibrio territorial.

En definitiva, vemos cómo la segunda de las afirmaciones referida a la “clarificación de los mercados”, tiene una dimensión mucho más amplia y su análisis nos pone de manifiesto la diversa naturaleza de estos yacimientos, muchos de los cuales sólo podrán alcanzar tal calificativo si su potenciación se vincula también a determinadas líneas de actuación política, bien en el plano social, bien en el plano territorial, lo que también guarda relación con el tercero de los considerandos contemplados y que se suelen citar como característicos de los NYE.

La importancia del marco local como el más adecuado para llevar a efecto la generación de puestos de trabajo vinculados a los nuevos yacimientos ha sido subrayada en muy buena parte de los trabajos que abordan esta temática. Para el caso de nuestra Comunidad Autónoma esto no es, o no debe ser, sólo una reflexión teórica sino una necesidad crítica, pues la adopción de iniciativas y la puesta en marcha de mecanismos con carácter general y sin elementos de discriminación positiva hacia aquellos ámbitos con mayores dificultades, como puede ser el medio rural, tendrá como efecto, aparte de un incremento en los desequilibrios territoriales, una creación de empleo limitada en relación a las auténticas potencialidades de los distintos yacimientos y áreas de nuestra región. Por ello se debe poner énfasis en las cuestiones relacionadas con el entorno inmediato. Ello no implica que se “desprecie” o “descalifique” la acción y la iniciativa a escala regional, pues resulta imprescindible trazar unas líneas maestras y unas normas o criterios generales, pero, según se tratará de mostrar en el trabajo, debe existir flexibilidad en cuanto a la materialización última y concreta de las iniciativas, pues sólo desde y para cada contexto, cada entorno, cada ámbito local es posible efectuar una potenciación de aquellos yacimientos que mejor cubran las necesidades básicas de sus habitantes y lancen una más adecuada oferta de “bienes y servicios locales”, que permita aprovechar al máximo las ventajas competitivas de cada rincón de un territorio tan amplio y variado como es nuestra Comunidad Autónoma.

Así pues, con el absoluto convencimiento de que, en esencia, los ya clásicos planteamientos sobre los NYE, siguen siendo válidos para Castilla y León porque existen importantes filones sin explotar al máximo, se ha elaborado este informe que no pretende, ni mucho menos, ser exhaustivo, sino abordar un análisis de situación y perspectivas en algunas de las actividades que para el caso concreto de nuestra Comunidad Autónoma, se revelan como especialmente significativas en lo que a las posibilidades de creación de empleo se refiere. Aun cuando seamos conscientes de la transversalidad que presentan muchas de las acciones encaminadas a la creación de empleo, se ha optado por darle al trabajo una estructuración mayoritariamente temática, que se mantiene en los cinco primeros capítulos. Al igual que para el informe en su conjunto, dentro de cada uno de los temas, no se ha pretendido tratar la totalidad de actividades y acciones susceptibles de crear puestos de trabajo, sino algunas altamente significativas y que puedan servir como ejemplo. La cobertura de las necesidades de algunos grupos de población significativos y la mejora de las dotaciones y equipamientos de los distintos ámbitos ocupan los dos primeros, para, posteriormente, dedicar el tercero a una actividad en auge y con grandes posibilidades para generar puestos de trabajo, como es el turismo rural, que se ha configurado ya como una alternativa de gran interés para un buen número de comarcas de nuestra región.

El cuarto capítulo puede ser calificado, a nuestro juicio, de relativamente original, al menos con respecto a lo que suele ser el tratamiento de las cuestiones medioambientales en los distintos trabajos sobre NYE, generalmente orientados a temas de protección, reciclaje, tratamiento de residuos, etc. Sin embargo, para el caso concreto de Castilla y León, se ha considerado oportuno introducir un sesgo distinto, haciendo hincapié en las posibilidades que ofrece el aprovechar nuestro riquísimo y variado patrimonio natural, defendiendo siempre una utilización que no introduzca alteraciones importantes del medio natural e incluso garantice en mayor medida, que el simple abandono, su adecuada conservación. Para ello, tras una breve caracterización del mismo, se exploran las posibilidades y se ponen ejemplos concretos de diversas iniciativas que pueden ser aplicables a múltiples áreas de la región.

El quinto capítulo, último de los que pueden ser calificados como “temáticos”, rastrea las posibilidades que aportaría una “reconversión”, ciertamente parcial, de nuestra agricultura, orientándola en una dirección que está siendo claramente potenciada por los responsables de la política agraria comunitaria como pueden ser los productos de calidad, agricultura ecológica o la difusión cultural de las actividades agrarias. Estas opciones, sin duda alguna, deben ser tenidas en cuenta dentro de una región en la que sigue siendo relativamente importante la dependencia del sector primario, en el cual el mero hecho de conservar empleos ya puede considerarse como un éxito.

Para finalizar el trabajo se efectúan una serie de consideraciones más transversales en las que se analizan distintas ayudas para materializar algunos de los aspectos tratados previamente, poniendo énfasis en la dimensión local de las cuestiones vinculadas al empleo, como pueden ser la importancia de los Agentes de Empleo y Desarrollo Local o las acciones ejercidas por las Corporaciones Locales, que se han convertido en “empleadores” más o menos ocasionales para la realización de obras de interés general.

1. YACIMIENTOS DE EMPLEO VINCULADOS A LA ATENCIÓN DE GRUPOS CONCRETOS DE POBLACIÓN

1.1 Servicios a domicilio para las personas mayores

Si existe en Castilla y León un ejemplo paradigmático de lo que se ha tipificado como nuevos yacimientos de empleo ése es, sin duda, el referido a los Servicios a Domicilio para las personas mayores. En efecto, se trata de una actividad que intenta dar respuesta a unas evidentes necesidades sociales, que derivan de las transformaciones demográficas y socioeconómicas relativamente recientes, entre las que el envejecimiento es, por excelencia, el referente fundamental. Al mismo tiempo, debe operar en mercados poco estructurados o incompletos, con una demanda poco (o no bien) explicitada y en gran medida insolvente y, vinculado a ello, una oferta cuya amplitud y estructura no llega más que a cubrir muy parcialmente las necesidades manifestadas, a lo que debemos añadir el gran desconocimiento (y por tanto ausencia de cobertura) de la demanda implícita. Del mismo modo, los servicios a domicilio para mayores cumplen de forma inequívoca los otros dos rasgos que se han considerado como definitorios de los NYE, que son el tener un ámbito de aplicación espacialmente limitado y bien definido, lo que debe otorgar un papel de auténtico protagonismo a las iniciativas locales.

Estos son los aspectos que, en definitiva, pretendemos mostrar dentro de este apartado, aludiendo en primer lugar a la magnitud y características de la demanda, para aludir posteriormente a los rasgos de una oferta a todas luces insuficiente, lo que nos permitirá constatar la existencia de una auténtica necesidad social que tiene amplias posibilidades de traducirse en nuevos empleos siempre y cuando se cumplan una serie de condiciones o requisitos.

1.1.1 MAGNITUD Y CARACTERÍSTICAS DE LA DEMANDA POTENCIAL

Se ha repetido hasta la saciedad que una de las transformaciones sociodemográficas de mayor significación ha sido el envejecimiento de la población, lo que, amén de otras consideraciones, e inserto en el contexto de cambio social operado en nuestro país, se erige en uno de los elementos clave en la generación de nuevas necesidades sociales. Siendo inequívocamente aplicable al conjunto del país, esta afirmación

adquiere mucho mayor significado y contundencia si la referimos a la comunidad autónoma de Castilla y León, auténtico paradigma de espacio envejecido. No se trata ahora de realizar un nuevo análisis demográfico, que ya se ha incluido en otros informes, simplemente apuntar a través de unos pocos datos cómo las cifras más recientes acentúan el sombrío panorama tantas veces descrito.

En efecto, los datos extraídos de la explotación estadística del Padrón Municipal de habitantes a 1 de enero de 2003 permiten constatar la creciente importancia de este colectivo sobre el que se centra una parte importante de las llamadas “nuevas necesidades sociales”, cuya cuantía en Castilla y León prácticamente alcanza los 570.000 efectivos. Ello quiere decir que en los últimos cuatro años se ha incrementado en 24.460 personas¹, es decir un aumento del 4,48%. Ciertamente la intensidad de la variación reciente ha sido, en términos relativos, inferior a la registrada en el conjunto nacional (los mayores han aumentado en España casi un 8%); sin embargo, debemos tener en cuenta que los contextos de evolución demográfica son completamente distintos, mientras en el conjunto del país se ha producido un incremento de algo más del 6%, en nuestra Comunidad Autónoma, nos encontramos en una situación de estancamiento habiendo perdido poco más de 400 habitantes. Por ello, la diferencia en cuanto a la importancia relativa de la población mayor entre Castilla y León y España continúa agrandándose, de tal manera que el porcentaje de población mayor en nuestra región se ha incrementado en un punto (21,9 en 1999 y 22,9 en 2003) mientras que esa variación ha sido de 3 décimas escasas en el conjunto nacional.

Una población mayor de apreciable y creciente entidad que, al mismo tiempo está modificando sus características en dirección clara a un sobreenvejecimiento, lo que, obviamente, implica una tendencia al incremento de las necesidades sociales más intenso que en el conjunto nacional. En efecto, si circunscribimos la observación a las personas mayores de 80 años, que son los que, en mayor medida precisan de los servicios asistenciales (los más intensivos en trabajo), podemos constatar cómo alcanzan una cantidad muy considerable, concretamente 155.473 efectivos, lo que supone el 27,34% de las personas mayores y nada menos que el 6,26% de la población total, mientras que estos porcentajes, aplicados al total nacional se sitúan en 24,14 y 4,11 respectivamente. No obstante, lo que más interesa recalcar en lo tocante a este colectivo como razón de ser de nuevos yacimientos de empleo es la claridad con que estas personas, situadas en la cúspide de la pirámide, han visto

¹ Se toman como base de la comparación los datos del Padrón a 1 de Enero de 1999, fecha a la que se refiere el Informe sobre la situación de las personas mayores, publicado por el CES.

incrementado su número en Castilla y León, pues se han erigido en auténticos protagonistas del reciente incremento de los mayores. Son casi 20.000 más que los contabilizados en el último informe sobre el particular publicado por el CES, lo que supone un 80% del incremento total registrado en el grupo genérico de ancianos, un protagonismo que, ni mucho menos, se percibe en una consideración a escala nacional, donde el incremento de los octogenarios apenas ha supuesto un 45% de la variación numérica registrada en el grupo de mayores.

Tabla 1.1.1 Importancia de las personas mayores en Castilla y León según tamaño del municipio de residencia

Tamaño del municipio	Población total		Población 65 años y más			Población 80 años y más		
	Número	Porcentaje	Número*	%-1	%-2	Número	%-1	%-3
0 a 100 hab.	28.155	1,14	11.713	2,07	41,60	3.612	2,33	30,84
101 a 500 hab.	288.705	11,69	105.740	18,68	36,63	31.256	20,19	29,56
501 a 1.000 hab.	191.493	7,76	62.156	10,98	32,46	18.017	11,64	28,99
1.001 a 2.000 hab.	202.117	8,19	57.639	10,18	28,52	16.332	10,55	28,33
2.001 a 5.000 hab.	233.681	9,47	50.473	8,91	21,60	13.530	8,74	26,81
5.001 a 10.000 hab.	152.881	6,19	28.540	5,04	18,67	7.262	4,69	25,44
10.001 a 20.000 hab.	98.334	3,98	18.926	3,34	19,25	4.854	3,14	25,65
20.001 a 50.000 hab.	169.652	6,87	27.703	4,89	16,33	6.954	4,49	25,10
50.001 a 100.000 hab.	319.725	12,95	59.467	10,50	18,60	15.526	10,03	26,11
> 100.000 hab.	784.000	31,76	143.843	25,40	18,35	37.459	24,20	26,04
Total	2.468.743	100,00	566.200	100,00	22,93	154.802	100,00	27,34

%-1 = Porcentaje respecto al total de población del mismo grupo de edad.

%-2 = Porcentaje respecto al total de población en cada tipo de municipio

%-3 = Porcentaje con respecto al total de personas de 65 y más años en cada tipo de municipio.

* El número total no coincide con los datos generales de población mayor de 65 años (569.834) pues faltan algunos datos en la información desglosada por municipios. De ahí derivan también otras posibles faltas de coincidencia en la información aportada cuando se manejen datos con cierto nivel de desglose.

Fuente: INE. Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2003

Sin embargo, el significado de las necesidades vinculadas a un grupo concreto de población no deben contemplarse sólo en función de su cuantía en términos absolutos y relativos ni de sus tendencias recientes, sino también de su distribución espacial, pues su mayor o menor grado de concentración facilita o dificulta la implantación y organización de los servicios pertinentes y, por tanto, la presencia o ausencia de oferta capaz de dar satisfacción a la demanda. En este sentido, la tabla 1.1.1 resulta tremendamente ilustrativa del amplio grado de dispersión espacial

que presenta este colectivo en nuestra Comunidad Autónoma, toda vez que más de la quinta parte de los mayores (casi 120.000 personas) residen en los 1.687 municipios de hasta 500 habitantes, si a ellos les añadimos los más de 60.000 ancianos empadronados en ayuntamientos de 501 a 1.000 habitantes, vemos cómo cerca de un tercio de estas personas (180.172) son inequívocamente rurales.

Estos mismos rasgos, incluso más acentuados, los percibimos al restringir la observación al grupo de ancianos que previsiblemente tiene mayores necesidades, como son los de 80 y más años, pues cerca de la cuarta parte de ellos (unos 35.000) se reparten entre las circunscripciones por debajo del medio millar de almas y otros 18.000, aproximadamente, en las situadas entre 501 y 1.000 habitantes, lo cual quiere decir que más de un tercio de los octogenarios que residen en Castilla y León, lo hace en un ámbito inequívocamente rural, presentando, por tanto, un grado de dispersión muy superior a la del conjunto total de efectivos castellanos y leoneses, de los que sólo la quinta parte se encuentra empadronada en entidades con menos de 1.000 habitantes. Un problema que tan solo se refleja muy parcialmente en una consideración a escala municipal como la que acabamos de realizar, pues sería necesario llevar a cabo un análisis mucho más detallado, tomando como referencia las unidades de poblamiento y no los municipios, el cual nos permitiría apreciar cómo la distribución espacial de esa demanda potencial presenta unas características que en el caso castellano y leonés añaden una especificidad clara a las necesidades sociales provocadas por el proceso de envejecimiento o, mejor dicho, a las condiciones y a la forma en que dichas necesidades deben satisfacerse. Ahora bien, la apreciable y creciente entidad de las personas mayores y su distribución espacial no deben ser las únicas consideraciones a la hora de afirmar la existencia de una clara necesidad social, sino que deben considerarse también otros elementos conducentes a configurarla, tales como las formas de convivencia o las condiciones de vida y salud.

La fuente manejada hasta ahora (el Padrón a 1 de enero de 2003) no ofrece información detallada que permita deducir las formas de convivencia de los mayores en nuestra Comunidad Autónoma; sin embargo, pueden ser suficientemente ilustrativos los datos contenidos en el Censo de 2001, a partir de los cuales sí se puede conocer la estructura de los hogares según los tipos de municipio. En la tabla 1.1.2 se han resumido las principales cifras en los aspectos que conciernen a las personas mayores y en ella se puede constatar la importancia relativa de los hogares formados exclusivamente por ancianos, así como la importancia del número de personas en tal situación. De este modo, podemos constatar cómo, según esta fuente, había en la Comunidad más de 115.000 personas mayores que viven solas, a lo que se deben añadir otros 94.253 hogares integrados únicamente por dos personas que han superado los 65 años; es decir, casi la cuarta parte de los hogares castellanos y leoneses (el 23,59%, al menos) están formados únicamente

por personas mayores²; una proporción claramente superior a la registrada en el conjunto nacional, donde este tipo de hogares (anciano solo o pareja de ancianos) representan el 17,4% del total. Si, para una mejor comprensión, tenemos en cuenta la entidad absoluta y relativa de los mayores que viven en tal situación, podemos constatar cómo afecta a más de 300.000 personas de nuestra Comunidad, es decir, prácticamente el 55% de los residentes con 65 y más años, mientras que para el conjunto nacional el porcentaje se reduce al 51,4. En definitiva, añadiéndose a la siempre aludida incorporación de la mujer al trabajo, los cambios en las formas de convivencia, tanto derivados de la propia evolución social, como de los procesos migratorios registrados en la Comunidad, han conducido a una conformación de los hogares susceptible de provocar cada vez en mayor medida una enajenación de las funciones y labores asistenciales que tradicionalmente venían desempeñando miembros de la unidad familiar.

Tabla 1.1.2 Hogares integrados exclusivamente por mayores

TIPO DE HOGAR	TOTAL	Capitales y periurbano	Resto, mayores de 20.000 habitantes	Resto, de 5.001 a 20.000 habitantes	Resto, de 1.001 a 5.000 habitantes	Resto, menores de 1.001 habitantes
NÚMERO DE RESIDENTES. TOTAL NACIONAL						
TOTAL POBLACIÓN RESIDENTE	40.847.371	19.594.775	8.775.808	6.945.640	4.041.678	1.489.470
TOTAL MAYORES RESIDENTES	6.958.516	3.196.347	1.222.610	1.163.835	907.029	468.695
TOTAL HOGARES	14.187.138	6.847.266	2.954.019	2.353.467	1.448.140	584.246
Una mujer de 65 o más años	1.043.456	512.575	177.547	157.556	128.745	67.033
Un hombre de 65 o más años	315.464	124.163	49.904	54.360	52.554	34.483
Total hogares de un solo mayor	1.358.920	636.738	227.451	211.916	181.299	101.516
Dos personas de 65 y más años	1.109.148	505.845	196.382	179.850	147.820	79.251
Hogares formados sólo por mayores	2.468.068	1.142.583	423.833	391.766	329.119	180.767

² Es posible que existan algunos hogares formados exclusivamente por ancianos que integren más de dos personas; sin embargo, este extremo no se puede deducir de la estructura de tablas presentada por el Censo, ya que se habla de "tres adultos con o sin menores", "cuatro adultos con o sin menores" o "cinco y más adultos con o sin menores"; es posible, por tanto, que en algunos de esos hogares los adultos sean todos de 65 y más años.

TIPO DE HOGAR	NÚMERO DE RESIDENTES. CASTILLA Y LEÓN					
	TOTAL	Capitales y periurbano	Resto, mayores de 20.000 habitantes	Resto, de 5.001 a 20.000 habitantes	Resto, de 1.001 a 5.000 habitantes	Resto, menores de 1.001 habitantes
TOTAL POBLACIÓN RESIDENTE	2.456.474	1.248.809	128.042	226.277	370.098	483.248
TOTAL MAYORES RESIDENTES	556.406	218.940	23.329	43.839	99.389	170.909
TOTAL HOGARES	889.267	436.649	45.490	78.261	136.975	191.892
Una mujer de 65 o más años	86.026	34.443	3.616	6.792	15.658	25.517
Un hombre de 65 o más años	29.502	8.314	1.062	1.861	6.144	12.121
Total hogares de un solo mayor	115.528	42.757	4.678	8.653	21.802	37.638
Dos personas de 65 y más años	94.253	35.830	4.214	7.579	16.920	29.710
Hogares formados sólo por mayores	209.781	78.587	8.892	16.232	38.722	67.348
PORCENTAJES TOTAL NACIONAL						
TOTAL HOGARES	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Una mujer de 65 o más años	7,35	7,49	6,01	6,69	8,89	11,47
Un hombre de 65 o más años	2,22	1,81	1,69	2,31	3,63	5,90
Total hogares de un solo mayor	9,58	9,30	7,70	9,00	12,52	17,38
Dos personas de 65 y más años	7,82	7,39	6,65	7,64	10,21	13,56
Hogares formados sólo por mayores	17,40	16,69	14,35	16,65	22,73	30,94
PORCENTAJES CASTILLA Y LEÓN						
TOTAL HOGARES	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Una mujer de 65 o más años	9,67	7,89	7,95	8,68	11,43	13,30
Un hombre de 65 o más años	3,32	1,90	2,33	2,38	4,49	6,32
Total hogares de un solo mayor	12,99	9,79	10,28	11,06	15,92	19,61
Dos personas de 65 y más años	10,60	8,21	9,26	9,68	12,35	15,48
Hogares formados sólo por mayores	23,59	18,00	19,55	20,74	28,27	35,10
RESIDENTES EN HOGARES EXCLUSIVAMENTE DE MAYORES RESPECTO AL N°. DE MAYORES RESIDENTES. ESPAÑA (%)						
Una mujer de 65 o más años	15,00	16,04	14,52	13,54	14,19	14,30
Un hombre de 65 o más años	4,53	3,88	4,08	4,67	5,79	7,36
Total hogares de un solo mayor	19,53	19,92	18,60	18,21	19,99	21,66
Dos personas de 65 y más años	31,88	31,65	32,13	30,91	32,59	33,82
Hogares formados sólo por mayores	51,41	51,57	50,73	49,11	52,58	55,48

TIPO DE HOGAR	RESIDENTES EN HOGARES EXCLUSIVAMENTE DE MAYORES RESPECTO AL N°. DE MAYORES RESIDENTES. CASTILLA Y LEÓN (%)					
	TOTAL	Capitales y periurbano	Resto, mayores de 20.000 habitantes	Resto, de 5.001 a 20.000 habitantes	Resto, de 1.001 a 5.000 habitantes	Resto, menores de 1.001 habitantes
Una mujer de 65 o más años	15,46	15,73	15,50	15,49	15,75	14,93
Un hombre de 65 o más años	5,30	3,80	4,55	4,25	6,18	7,09
Total hogares de un solo mayor	20,76	19,53	20,05	19,74	21,94	22,02
Dos personas de 65 y más años	33,88	32,73	36,13	34,58	34,05	34,77
Hogares formados sólo por mayores	54,64	52,26	56,18	54,31	55,98	56,79

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Censo 2001. Resultados Definitivos

El alcance de esta problemática, no obstante, queda infravalorado si nos limitamos a dar una visión de los datos generales, siendo necesario hacer aunque sea una somera alusión a lo que sucede en distintos tipos de ámbitos. Así, el panorama descrito se agudiza claramente en aquellas áreas con una menor dotación de servicios asistenciales y de apoyo como ocurre en el ámbito rural. Si bien no se dispone de datos muy desglosados en función del tipo de municipio, podemos constatar cómo el peso específico de los hogares formados exclusivamente por personas mayores se incrementa a medida que el tamaño de los municipios es más reducido, de tal manera que es en las entidades con menos de 5.000 habitantes donde el porcentaje que representa este tipo de hogares supera los valores correspondientes al conjunto regional, hasta tal punto que en los municipios de hasta 1.000 residentes llegan a superar ampliamente un tercio del total (el 35,1%). Una situación que se da con mayor intensidad de la registrada a escala nacional, donde cualquiera que sea el tipo de municipio, los porcentajes representados por el tipo de hogares que venimos considerando es claramente inferior al de Castilla y León.

Un medio rural con una importancia relativa superior de los hogares formados por mayores, que se inscribe, además, en un contexto regional de elevada "ruralidad", muy superior a la del conjunto nacional. No olvidemos que, mientras en España tan sólo el 4,1% de los todos los hogares se encuentran en municipios de hasta 1.000 habitantes, en nuestra Comunidad Autónoma dicho porcentaje asciende hasta el 21% y si restringimos la observación a los formados exclusivamente por mayores, constatamos que mientras en el conjunto nacional sólo un 7,3% de ellos se ubican en municipios con menos de un millar de residentes, la proporción de los situados en este tipo de entidades es para Castilla y León del 30,7%.

En definitiva, estas consideraciones nos permiten constatar cómo las formas de convivencia y el ámbito donde se reside, manifestadas a través de la estructura

de los hogares y el tipo de municipio determinan que Castilla y León se configure como una Comunidad Autónoma donde adquieren una relevancia muy especial todos los aspectos relacionados con la atención a las personas mayores, al tratarse no sólo de un espacio altamente envejecido sino también en el que adquieren una implantación muy considerable las unidades de convivencia en las que no cabe la posibilidad de que las necesidades asistenciales o de apoyo sean cubiertas por personas que conviven con los mayores, una buena proporción de los cuales reside, además, en ámbitos con evidentes carencias dotacionales y de servicios, como es el medio rural. Baste señalar, finalmente, para otorgar mayor rotundidad, si cabe, a nuestras afirmaciones, que, según los últimos datos censales, en España había 260.018 personas que residen en hogares formados exclusivamente por mayores y ubicados en municipios de hasta 1.000 habitantes y de ellas 97.058 (el 37,3%) pertenecían a Castilla y León³.

Además de la entidad numérica, la importancia relativa y las formas de convivencia para una valoración de la entidad y significado de la demanda potencial de servicios de asistencia a domicilio, es necesario tener en cuenta las condiciones de vida y salud de estas personas. Ciertamente, el conocimiento exhaustivo y pormenorizado de estas cuestiones requeriría un estudio monográfico muy específico, que, obviamente, escapa al marco de este informe genérico sobre yacimientos de empleo. Sin embargo, es posible utilizar algunas fuentes publicadas para valorar, aunque sea a título de mera estimación, la cuantía de las personas que pueden tener necesidades asistenciales. Se ha utilizado para ello la *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud*, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y referida al año 1999. Ciertamente, puede parecer una información algo atrasada; sin embargo, hemos de puntualizar que a ella nos remiten los distintos informes y anuarios referidos a personas mayores o a cuestiones sociales publicados más recientemente, como puede ser el *Anuario Social de España 2004*, publicado por La Caixa o *Las Personas Mayores en España. Informe 2002*, publicado por el IMSERSO. Por otra parte, el uso de cifras relativas contenidas en esta fuente, al aplicarse a los datos más actualizados sobre población residente nos permitirá sacar algunas conclusiones sobre la existencia de una demanda potencial de gran entidad, que, obviamente, es uno de los requisitos para la existencia de un yacimiento de empleo como tal.

³ Para resaltar la importancia de este dato baste recordar que en Castilla y León reside el 6% de la población española y el 8% de los mayores de 65 años.

La mencionada estimación la realizaremos a partir de las llamadas Tasas de Discapacidad de las personas mayores, expresadas en tantos por mil⁴; aun cuando somos conscientes de que, en cierto modo, el uso exclusivo de la existencia de discapacidades puede no reflejar de forma exacta la realidad de la posible demanda asistencial, pues, por una parte, puede incluir situaciones en las cuales la discapacidad no significa necesidad ineludible de ayuda, pero, de otro lado, tampoco debemos olvidar que la discapacidad, según la definición adoptada, reviste un carácter de continuidad o permanencia que dejaría fuera situaciones de “necesidad asistencial” coyunturales vinculadas a alteraciones transitorias del estado de salud que, por otra parte, son más frecuentes entre las personas de edad. Sea como fuere, y conscientes de las limitaciones inherentes a la disponibilidad de información, podemos hacernos una idea de la magnitud de la demanda potencial.

Tabla 1.1.3 Tasas de discapacidad y población residente

Grupo de edad	Tasa discapacidad ≥ 65 (por mil)				Residentes a 1 de enero de 2003			
	Total Nacional		Castilla y León		Total Nacional		Castilla y León	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Total >= 65 años	270.80	359.45	323.49	410.58	3.070.273	4.206.347	245.861	323.973
De 65 a 69 años	170.97	207.28	206.71	214.52	975.471	1.108.932	68.714	76.143
De 70 a 74 años	219.52	299.40	243.30	314.28	868.467	1.063.452	67.173	78.797
De 75 a 79 años	325.16	399.15	387.31	478.87	629.464	873.990	53.438	69.786
De 80 a 84 años	428.94	500.73	495.49	519.27	362.050	615.970	32.663	50.153
De 85 y más años	591.64	656.59	606.79	771.92	234.821	544.003	23.873	49.094

Fuentes: INE, Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud. 1999 y Padrón Municipal de Habitantes a 1-1-2003. Explotación Estadística

La tabla contiene los datos básicos para estimar la población mayor con discapacidad en la fecha más reciente posible, las tasas de discapacidad expresan en número de personas que sufren algún tipo de discapacidad por cada mil residentes del mismo grupo de edad. Se ha realizado con el mayor desglose posible, ya que la aplicación directa y simple de la tasa referida al conjunto de personas mayores podría introducir un sesgo importante en la apreciación ya que las modificaciones experimentadas en fechas recientes se han traducido en cambios más o menos significativos en la composición etaria de los mayores de Castilla y

⁴ La Discapacidad, a efectos de la fuente utilizada, se define como toda limitación grave que afecte o se espera que vaya a afectar durante más de un año a la actividad del que la padece y tenga su origen en una deficiencia. Se considera que una persona tiene una discapacidad aunque la tenga superada con el uso de ayudas técnicas externas.

León⁵. Hemos de señalar, igualmente, que nada parece atribuir un carácter de “atrasadas” a las cifras relativas consignadas en la fuente utilizada. Afirmación ésta última que se apoya en el uso generalizado de esta fuente en informes y estudios recientes, la amplitud y calidad de la muestra seleccionada, así como la ausencia de cambios ampliamente significativos en lo concerniente a las condiciones de vida y salud entre las personas que en los últimos años han accedido a la llamada “tercera edad”. Como comentario general tan solo cabe destacar cómo, pese a la buena situación de Castilla y León en el contexto nacional en cuanto a los valores generales de esperanza de vida, la incidencia de elementos limitadores de la autonomía personal y, por tanto, de la calidad de vida de los mayores se deja sentir con más fuerza en nuestra Comunidad que en el conjunto del país. En efecto, la tabla 1.1.3 muestra cómo las tasas de discapacidad son claramente superiores en el territorio castellano y leonés, cualquiera que sea el grupo de edad o el sexo. Unos datos que vuelven a evidenciar un posicionamiento muy desfavorable de nuestra Comunidad Autónoma. Una situación poco ventajosa que se traduce en un elevado número de mayores discapacitados con un ritmo de incremento más acelerado que la llamada “tercera edad” en su conjunto. Para constatar esta afirmación basta, simplemente aplicar las tasas a los últimos datos sobre población residente, de lo que resulta la información contenida en la tabla 1.1.4.

Tabla 1.1.4 Estimación nº de discapacitados ≥ 65 años a 1-1-2003

Grupos de edad	Total Nacional			Castilla y León		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Total	856.326	1.562.732	2.419.058	81.914	138.457	220.371
De 65 a 69 años	166.776	229.859	396.636	14.204	16.334	30.538
De 70 a 74 años	190.646	318.398	509.043	16.343	24.764	41.108
De 75 a 79 años	204.677	348.853	553.530	20.697	33.418	54.115
De 80 a 84 años	155.298	308.435	463.732	16.184	26.043	42.227
De 85 y más años	138.929	357.187	496.116	14.486	37.897	52.383

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas en la tabla 1.1.3

Aun siendo una mera aproximación, se constata la magnitud de la población mayor que sufre algún tipo de discapacidad, cuyo número en enero de 2003 se situaba, sin duda alguna, por encima de las 220.000 personas (200.000 en noviembre de 2001 según la Gerencia de Servicios Sociales, sin contabilizar los 20.937 que vivían

⁵ Además, esos cambios no han estado en total consonancia con los experimentados a escala de todo el país.

en residencias, de los cuales al menos 8.000 padecían alguna discapacidad), cantidad que representa prácticamente el 40% de nuestros mayores y nada menos que en torno al 9% de la población total. En este sentido, no basta enfatizar la muy considerable entidad numérica de este colectivo de mayores con limitaciones, sino que, desde una perspectiva dinámica, hemos de tener en cuenta la celeridad con que se incrementa, debido al mencionado proceso de sobrevejecimiento, que realza la importancia de aquellos grupos de edad en los que las tasas de discapacidad se disparan hasta cotas elevadísimas. En efecto, si al principio decíamos que el conjunto de personas mayores se ha visto incrementado en los últimos cuatro años en 24.460 personas (variación del 4,5%), según las apreciaciones mencionadas, el número de mayores con algún tipo de discapacidad superaría en casi 30.000 efectivos al consignado para Castilla y León en la Encuesta de Discapacidades de 1999 (exactamente 191.087 discapacitados), lo cual supondría un incremento por encima del 13%. Si bien consideramos que la mera existencia de discapacidad puede ser un buen indicador para calibrar la magnitud de una demanda potencial de servicios asistenciales o de apoyo, cabría pensar incluso que se encuentra sobrevalorada, toda vez que determinados tipos o grados de minusvalía no tienen por qué generar, una necesidad ineludible de asistencia. Sea como fuere, aunque se adopte una visión altamente restrictiva, sigue siendo muy grande la entidad numérica y el ritmo de crecimiento de esa demanda potencial, más o menos explícita. Esa óptica restrictiva consistiría en tener en cuenta como "necesitados de ayuda" únicamente a aquellos mayores cuyo grado de discapacidad se califique de severo o total; pues bien, bajo este epígrafe se encontraban, según la Encuesta de Discapacidades de 1999, 112.383 mayores residentes en Castilla y León, lo que representaba el 58,81% del todos los ancianos susceptibles de ser incluidos genéricamente entre los discapacitados. Así pues, si aplicamos dicha proporción al número estimado para el 2003 llegamos a la conclusión de que, en esta fecha, había casi 130.000 residentes en Castilla y León con 65 y más años y una discapacidad severa o total. Si se pudiese ratificar de manera real y efectiva este planteamiento nos encontraríamos que este grupo habría registrado un incremento superior al 15% en los últimos tres años y medio⁶.

En definitiva, no consideramos necesario abundar en el mismo tipo de razonamientos o en una elaboración más detallada de los datos para ratificar lo que las consideraciones anteriores muestran ya bien a las claras: las características y evolución

⁶ La fuente utilizada para evaluar estos extremos no ofrece datos por grupos de edad más desglosados en lo que se refiere a discapacidad severa o total, con lo cual las proporciones utilizadas se aluden al conjunto de personas con 65 y más años. Si se hubiese podido efectuar una estimación más detallada la cifra resultante sería, posiblemente, más elevada en virtud las modificaciones registradas en la distribución por edad dentro de este colectivo.

demográfica, los rasgos y transformaciones sociales (manifestadas a través de las formas de convivencia), así como las condiciones de vida y salud de nuestros mayores, conducen, cada vez en mayor medida y de forma cada vez más acelerada a una situación en la que se cumplen todos los requisitos para generar una demanda real o potencial de muy considerable entidad y con una importancia relativa muy superior a la registrada en el conjunto nacional. A continuación trataremos de apuntar cómo esta situación socio-demográfica, generadora de necesidad social, se encuentra muy por encima de la capacidad de respuesta de la sociedad en su conjunto.

1.1.2 UNA DEMANDA NO CUBIERTA NI POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS NI POR EL MERCADO

Las características demográficas, el análisis de las formas de convivencia y las condiciones de vida y salud de la población mayor evidencian la existencia de una auténtica e indudable necesidad social; cabe ahora realizar algunas consideraciones acerca de la medida en que la sociedad de Castilla y León ha sido capaz, a través de sus diversos agentes, tanto públicos como privados, de dar respuesta a esa demanda más o menos explícita de asistencia a las personas mayores en general y de Ayuda a Domicilio en particular.

El conocimiento detallado y completo del grado de cobertura de estas necesidades requeriría por sí solo un estudio mucho más amplio y profundo que el actual, sin estar exento de enormes dificultades, sobre todo en lo que se refiere a las prestaciones estrictamente mercantiles, ya que el concepto de Ayuda a Domicilio, entendido desde un punto de vista muy general (que es el que predomina en las relaciones contractuales de carácter estrictamente privado) abarca una amplísimo abanico de realidades asistenciales, que van desde el mero “servicio doméstico” hasta cuidados y asistencia específicamente geriátricos y desde el trabajo ilegal y sumergido hasta la auténtica prestación de servicios sociales especializados. Sea como fuere, resulta evidente que la referencia, de cara a considerar la asistencia a los mayores como yacimiento de empleo, debe ser la prestación de unos verdaderos servicios sociales, con todos los requisitos legales y de formación que permitan garantizar la calidad de los mismos; unas características para las que la cobertura ofrecida por el sector privado a través del mercado resulta absolutamente minoritaria y los datos sobre usuarios de la Ayuda a Domicilio prestada por el sector público nos pueden dar una idea, aunque sólo sea aproximada de la importancia que esta prestación puede tener de cara a la creación de nuevos empleos.

Podemos afirmar que el servicio de Ayuda a Domicilio ha experimentado una apreciable generalización y “popularización”, en los últimos años, tanto en el conjunto del país como en Castilla y León. En efecto, según, se recoge en el *Plan de Acción*

para las Personas Mayores, 2003-2007, elaborado por Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación del IMSERSO, el número de usuarios de este tipo de servicios ha pasado de menos de 40.000 personas en toda España el año 1990 a casi 200.000 en enero de 2002, para situarse en 217.363 usuarios un año más tarde⁷. Un crecimiento importante que también se ha detectado en Castilla y León, aunque en los últimos años el ritmo ha sido muy inferior al registrado en el conjunto nacional. De este modo, según los datos proporcionados por el Observatorio de Personas Mayores, el 1 de enero de 2003 el número de usuarios de SAD en nuestra región ascendía a 17.538, frente a los 10.904 registrados en la misma fecha pero de 1999, lo que supone un incremento del 60,8%, mientras que en el conjunto nacional dicha variación porcentual se ha situado en el 96,55.

En cualquier caso, esa intensidad del crecimiento no debe hacernos pensar en un amplio grado de satisfacción de las necesidades existentes, las cuales distan mucho de estar cubiertas en un grado siquiera "algo aceptable", las cifras absolutas y el número de usuarios así lo atestiguan. En efecto, los 17.538 usuarios de la ayuda representan una cantidad bastante reducida en un grupo de población que prácticamente alcanza los 570.000 efectivos, de lo que resultan índices de cobertura realmente bajos, de 3,08 para Castilla y León y muy ligeramente por debajo (de 3,05) para el conjunto nacional⁸. Desde una perspectiva diacrónica, hemos de señalar que la situación en cuanto al grado de cobertura ha mejorado de forma clara tanto en el conjunto del país como en nuestra Comunidad Autónoma, si bien en esta última lo ha hecho con menor intensidad, pues aunque los datos de 2003 revelan un panorama prácticamente igual en ambos conjuntos territoriales, no podemos olvidar que Castilla y León arrojaba hace solo cuatro años unos valores claramente superiores a los de España en su conjunto, tal como se puede apreciar en la tabla 1.1.5.

⁷ Este último dato lo hemos extraído de "Servicios Sociales para las personas mayores en España. Evolución 1999-2003, publicado por el Observatorio de Personas Mayores, dependiente del IMSERSO.

⁸ El índice de cobertura representa el número de usuarios del Servicio de Ayuda a Domicilio por cada 100 residentes mayores de 65 años.

Tabla 1.1.5 Indicadores referidos a la ayuda a domicilio en Castilla y León y en España. 1999-2003

	Castilla y León			España		
	1/01/99	1/01/03	Variación (%)	1/01/99	1/01/03	Variación (%)
Nº.Usuarios	10.904	17.538	60,8	112.797	221.708	96,6
I. de cobertura	2,00	3,08	54,0	1,67	3,05	82,6
Nº de Horas	2.227.606	3.231.192	45,1	18.225.921	49.826.395	173,4
Intensidad horaria	18,0	19,0	5,6	13,5	19,0	40,7
Coste horario	5,58 €	9,38 €	68,1	8,97 €	10,66 €	18,8

Fuente: IMSERSO. Servicios Sociales para personas mayores. enero 1999-Enero 2003., en <http://www.imsersomayores.csic.es>. Para completar algunos datos referidos a 1999 se ha usado también: IMSERSO: "Las personas mayores en España. Informe 2000"

En principio, los valores antes comentados y reflejados en la tabla en lo que se refiere al número de usuarios e índice de cobertura no dicen en sí mismos si se trata de una cobertura adecuada, aunque hemos de señalar que tampoco existen demasiados referentes sobre los valores que se consideran satisfactorios o deseables. No obstante, podemos apreciar el amplio camino que queda por andar si nos remitimos a los objetivos marcados en el *Plan Gerontológico*, elaborado entre los años 1988-1991, con amplia participación técnica y científica y un elevado consenso social y político, fue la primera y, a nuestro juicio, más precisa, respuesta global e integral de política social dirigida a las personas mayores. Su andadura se inició el año 1992 y contenía una serie de objetivos concretos y, sobre todo, una "cuantificación" de hasta dónde se aspiraba a llegar en el grado de cobertura de determinados servicios asistenciales a las personas mayores. Así, en el objetivo 2.7 del mencionado Plan se pretende "posibilitar la permanencia de las personas mayores en su casa y en su entorno..." y, entre otras medidas concretas para lograrlo, se pretende "incrementar progresivamente el nivel de cobertura del servicio de ayuda a domicilio de forma que en el año 2000 se sitúe en una *ratio* en torno a 8 beneficiarios del mismo por 100 habitantes mayores de 65 años". La realidad queda, pues, muy lejos de las previsiones o aspiraciones planteadas, no sólo por los agentes sociales, sino también por los responsables políticos, ya que tres años después de la fecha de referencia nos situamos aún muy por debajo de la mitad de los valores planteados, tanto en Castilla y León como en España.

En este sentido, hemos de señalar que la ligera ventaja que aún conserva nuestra Comunidad Autónoma con respecto al total nacional no quiere decir presente una situación ni suficiente (ya señalado) ni siquiera algo mejor que el conjunto del país, ya que para efectuar esta comparativa hemos de tener en cuenta otras dos

cuestiones, además del número de usuarios respecto al número de personas mayores. En primer lugar la propia composición de esas personas mayores en cuanto a grupos de edad y condiciones de vida y salud así como la intensidad con que presta el servicio a los usuarios⁹. Basta remitirnos a los datos analizados en el apartado de características de la demanda potencial y constataremos cómo, para alcanzar un grado de satisfacción de necesidades de SAD equiparable al del conjunto nacional, tanto las tasas de cobertura, como la intensidad horaria en Castilla y León deben ser claramente superiores y ello por los siguientes rasgos, que pasamos a recordar muy brevemente:

- La mayor importancia relativa de quienes han superado ya los ochenta años dentro del colectivo de personas mayores y de la población total en general.
- Las formas de convivencia muestran un mayor protagonismo de los hogares de mayores en Castilla y León, tanto si nos referimos a los unipersonales como a todos los formados únicamente por mayores.
- Las condiciones de vida y salud que se pueden deducir de la información contenida en la *Encuesta sobre Discapacidades* vimos que mostraban unas tasas de incidencia claramente superiores en todos y cada uno de los grupos de edad correspondientes a las personas mayores residentes en Castilla y León, siendo especialmente relevantes las diferencias con respecto al total nacional en las mujeres de 85 y más años, que, lógicamente es el grupo sobre el que recae una proporción muy importante de este servicio.

El índice de cobertura revela una clara insuficiencia en el desarrollo del SAD y una situación que, en términos de satisfacción de las necesidades, entendemos que no mejora (más bien lo contrario) los valores registrados para el total nacional. Una apreciación que no se modifica sustancialmente si atendemos a la “intensidad horaria” con la que se presta el servicio. Hemos de señalar que la consideración de este indicador abunda en la idea ya apuntada: Castilla y León avanza más lentamente que el conjunto del país en la mejora de la situación en cuanto a indicadores sociales de atención a domicilio, toda vez que como se ve en la tabla 1.1.5, partía de unos valores claramente más favorables pero que han sido alcanzados en cuatro años por los registrados a escala general del país. Las cifras en sí mismas muestran que dicha equiparación no se ha producido porque la intensidad horaria

⁹ Aunque es muy importante, mucho más difícil es evaluar la “calidad” de los servicios en el más estricto sentido del término y más difícil aún resulta traducirla en indicadores numéricos que permitan establecer comparaciones.

alcanzada en nuestra Comunidad pueda ser calificada como suficiente, con un número de horas dispensado a cada usuario que no alcanza ni siquiera las veinte al mes; es decir, como media, cada beneficiario de este servicio lo disfruta menos de una hora diaria de lunes a viernes, lo cual, obviamente, queda muy por debajo de las necesidades y aspiraciones de las personas y, sobre todo de sus familiares, especialmente en los casos en que se trata de personas mayores con un alto grado de dependencia¹⁰.

Para hacernos una idea de la insuficiencia y, por tanto, de la capacidad para crear empleo en esta actividad, baste apuntar que el último dato de mayores usuarios de este servicio público (17.538) representa una cantidad que equivale, aproximadamente, al 13,5% de los mayores que, según nuestras estimaciones, padecen alguna discapacidad severa o total. Los datos contenidos en la publicación *Las Personas mayores en España. Informe 2002.*, elaborado por el Observatorio de Personas Mayores, dependiente del IMSERSO, arrojan datos muy ilustrativos sobre quién cuida o atiende a los mayores discapacitados¹¹. Según esta fuente los servicios sociales tan solo se hacen cargo en un 4,3% de los casos, si a ello le añadimos el ambiguo epígrafe de “Empleado, amigo o vecino”, así como el de “otra relación”, tendríamos que el porcentaje de cuidados atribuibles a los servicios sociales y el mercado es del 13,8%, recayendo sobre los familiares la inmensa mayoría del peso, especialmente sobre las mujeres. Los dos tercios de los cuidados recaen sobre los familiares más directos (cónyuge, hijas, hermanas) y otro 10% sobre “otro pariente”. Incluso atribuyendo el epígrafe “no consta” a una cobertura por parte del mercado, aun cuando sea en el sector informal, vemos cómo no llega a la cuarta parte la cobertura “social” de esa necesidad.

Estos datos tan simples nos permiten constatar cómo en realidad la sociedad, tanto en su vertiente asistencial como de mercado, no ha dado aún respuesta a un aspecto muy importante de las necesidades vinculadas al proceso de envejecimiento, que es la asistencia domiciliaria de las personas que lo precisan; es más, aunque no existen datos más recientes cabe pensar incluso en una próxima “explosión” en cuanto a la necesidad si tenemos en cuenta que más de la cuarta parte de los cuidados recaen sobre los cónyuges de edad similar y, en consecuencia, susceptibles de necesitar también cuidados en un plazo muy breve.

¹⁰ Incluso si atendemos a los datos contenidos en el Informe 2002, referidos a 1 de enero de 2001, se habría producido en Castilla y León una ligera regresión en cuanto a la intensidad horaria, ya que la intensidad consignada para esta fecha sería de 21,62 horas por usuario y mes.

¹¹ Esta fuente utiliza la información contenida en la *Encuesta de Discapacidades* ya mencionada en otras ocasiones.

Finalmente, la insuficiencia de la cobertura queda demostrada a través de la encuesta realizada a los ayuntamientos de la región entre 500 y 20.000 habitantes, que nos muestra cómo a pesar de tratarse de un servicio bastante extenso, existiendo en la práctica totalidad (casi el 90%) de los municipios que han respondido a la encuesta, en el 51,5% de los casos se apunta que hay una amplia demanda no cubierta, mientras que en un escaso 15% no hay demanda sin cubrir. No obstante, debemos señalar que para cubrir completamente la necesidad hace falta mucho más que satisfacer la demanda explícita, pues ésta es sólo una parte de aquélla, toda vez que por diversos motivos no sale al exterior la conveniencia u oportunidad de contar con una ayuda suplementaria para que los familiares de las personas mayores, especialmente los de aquéllas con un alto grado de dependencia, puedan gozar un mayor bienestar. No podemos, en el marco de este informe aludir a esas motivaciones (que son, sobre todo, de índole psicológica y sociológica), pero aludiremos indirectamente a ellas, al comentar los obstáculos que pueden dificultar la explotación de este nuevo yacimiento de empleo.

Una vez expuestas la situación demográfica y las características que presenta esa amplia demanda potencial, abocada a incrementarse de manera considerable y habiéndose constatado lo insuficiente de la respuesta de la sociedad, tanto en su vertiente “socio-asistencial” como de mercado, cabe una pequeña reflexión sobre “la magnitud” de este yacimiento y sobre los obstáculos para su aprovechamiento.

1.1.3 UNA CAPACIDAD PARA GENERAR EMPLEO QUE DEBE SUPERAR IMPORTANTES OBSTÁCULOS

Ciertamente, resulta difícil evaluar en qué medida los servicios de ayuda a domicilio pueden materializarse en creación de empleos con apreciable impacto en la Comunidad Autónoma y mucho más difícil aún es intentar cuantificar de alguna manera esa creación de empleo. Antes de intentar lanzar algunas ideas sobre este particular conviene enfatizar que la creación de empleo en este tipo de servicio puede contribuir de forma apreciable al reequilibrio territorial de Castilla y León, toda vez que, como hemos visto, la distribución espacial de las personas mayores presenta un mayor equilibrio que el conjunto de los efectivos castellanos y leoneses. En consecuencia, una mayor implantación en el medio rural puede contribuir, no sólo a cumplir el objetivo de mantener a las personas mayores en su entorno, sino también a fijar población, sobre todo femenina, en estos ámbitos, claramente amenazados de despoblación. En consecuencia, aunque ahora nuestra perspectiva fundamental se centra en los yacimientos de empleo, la generalización y difusión espacial del servicio de ayuda a domicilio ni puede ni debe ser contemplada sólo desde la perspectiva del empleo con carácter social, sino también desde la óptica demográfica y territorial, lo cual resulta absolutamente clave para nuestra región.

Ahora bien, para demostrar hasta qué punto es posible la creación de empleo, conviene hacer algunas reflexiones acerca de en qué medida esto es percibido como una posibilidad por parte de los responsables locales. Para ello utilizaremos como fuente de información la mencionada encuesta, remitida a los municipios rurales de Castilla y León, en la cual se aprecia cómo el SAD ha sido, dentro de los dirigidos a colectivos específicos, el segundo en cuanto a capacidad de generación de empleo, alcanzándose los 750 puestos, tan sólo superado por otra actividad asistencial aún más intensiva en mano de obra como son las residencias de ancianos¹². Sin embargo, hemos de señalar, en honor a la verdad, que la calidad de los empleos generados por la ayuda a domicilio es sensiblemente inferior, ya que las tres cuartas partes de los puestos lo son a tiempo parcial, mientras que en el caso de las residencias de ancianos el 80% lo son a tiempo completo.

Estas apreciaciones no pueden ser ratificadas mediante la utilización de datos estadísticos actualizados y más rigurosos, ya que no se dispone de ellos. Por otra parte, ese absoluto predominio de los empleos generados a tiempo parcial y la ausencia de referencias a la dedicación media por cada ocupación de este tipo nos impiden hacer una estimación de la amplitud global del empleo generado. En cualquier caso, con independencia del número de personas que ocupen los puestos, sí podemos apreciar la capacidad de ocupación del servicio público de asistencia a domicilio, mediante la consideración del número de usuarios y el número de horas dedicadas a él.

Según los datos publicados por el Observatorio de Personas Mayores, a fecha 1 de enero de 2003, el número de horas anuales dispensadas por este servicio se situaba en 3.231.192. Si tenemos en cuenta que el Convenio Colectivo Regional de Castilla y León para la Ayuda a Domicilio establece una jornada anual de 1.665 horas, este servicio tiene una capacidad empleadora equivalente a 1.941 trabajadores a tiempo completo. Una cifra que no hace sino abundar en la ya comentada insuficiencia de la cobertura asistencial.

Esa escasa generalización otorga, sin duda, un amplio margen para la creación de nuevos empleos y así es percibido por los responsables municipales consultados, toda vez que la valoración del número de empleos que podrían generarse arroja unas cifras que incluso superan a las consignadas como empleo ya existente. En efecto,

¹² A la hora de redactar el presente informe hemos partido de la base de que, tal como han señalado en múltiples ocasiones los responsables regionales, un objetivo básico es mantener a los mayores en su entorno, por lo cual no vamos a entrar en los planteamientos referidos a la política de establecimientos residenciales, los cuales, en cierto modo también han supuesto un yacimiento de empleo. La línea a seguir no debe ser, a nuestro juicio, la de potenciar la "institucionalización" de los mayores sino todo lo contrario.

quienes han respondido a la encuesta (algo menos de 200 municipios) apuntan que se podrían crear otros 775 puestos de trabajo, que, además, revestirían una mayor capacidad de ocupación, pues en este apartado la proporción de empleos a tiempo parcial desciende desde las tres cuartas partes (para empleos existentes) hasta menos de los dos tercios (exactamente el 62%) para los puestos que podrían crearse. Una apreciación que incluso podría ser más amplia de no mediar una mentalidad claramente "residencialista" en lo concerniente a la asistencia a mayores, de tal manera que con una valoración más en consonancia con los objetivos sociales adoptados para este colectivo, posiblemente se rebajase el número de empleos que podrían ser creados por los centros residenciales a favor de los que tienden a mantener a los ancianos en su entorno¹³.

Si la percepción por parte de los responsables municipales sirve, simplemente, para ratificar una indudable e importante capacidad para generar empleos por parte de la ayuda a domicilio, podemos recurrir a los datos existentes, así como a los objetivos planteados en otras ocasiones por los responsables políticos, para evaluar hasta qué punto, la adopción de una valiente y decidida política social, podría traducirse en número de empleos. En este sentido, baste aludir a los objetivos marcados hace ya más de una década en el *Plan Gerontológico*. Como ya se dijo, el objetivo marcado era llegar a un índice de cobertura del 8% en el año 2000; pues bien, para conseguirlo el número de usuarios debía ser, según datos demográficos correspondientes a 2003, de 45.296, es decir 27.758 más de los existentes. La capacidad de empleo de ese número adicional de usuarios, teniendo en cuenta la intensidad horaria vigente (19 horas/usuario/mes) y el cómputo de jornada anual para 2003 según el *Convenio Colectivo Regional de Castilla y León de Ayuda a Domicilio* (1.665 horas), sería el equivalente a 3.801 empleos a jornada completa, lo cual supondría prácticamente duplicar el empleo equivalente a tiempo total estimado anteriormente para 2003.

Somos plenamente conscientes de que esa estimación de la capacidad de empleo, aunque no deja de evidenciar la magnitud de las posibilidades de este nuevo yacimiento, implica una infravaloración de las mismas. Resulta obvio que alcanzar un índice de cobertura del 8% es un objetivo que ni en el mejor de los supuestos podría conseguirse en menos de media década, con lo cual el contingente de personas

¹³ Además, hemos de señalar que la residencia de ancianos existe en el 45% de los municipios que han respondido a la encuesta y no cabe pensar que esta proporción sea aplicable al conjunto de la región. De otro lado, al menos por parte de los poderes públicos, que es a quiénes se demandan más residencias, la tendencia no es a la construcción de otras nuevas, sino, en todo caso a transformar las de válidos en asistidos, así como a aumentar el grado de concertación con las privadas, lo cual no se traducirá en un incremento muy considerable del número de empleos.

mayores se habrá incrementado considerablemente, de tal manera que, con esa cobertura, el número de usuarios no bajaría de las 50.000 personas. Por otra parte, la tendencia laboral es, obviamente, a reducir el tiempo de trabajo, de hecho, en el mencionado convenio se establece para 2004 un cómputo anual de horas de 1.628, aunque se han utilizado para el cálculo las 1.665 establecidas para 2003, fecha a la que se refieren el resto de los datos manejados.

Si las reflexiones anteriores enfatizan una infravaloración derivada de la propia dinámica demográfica y de concertación social, hemos de tener en cuenta otra infravaloración de talante eminentemente social. En efecto, no se trata únicamente de mejorar la asistencia desde el punto de vista cuantitativo, sino también hacerlo cualitativamente y resulta dudoso que ello pueda conseguirse sin incrementar la intensidad horaria de la asistencia. Es más, podemos afirmar que ese incremento de la intensidad resulta imprescindible incluso si se quiere tan sólo mantener el estándar de calidad de vida de los usuarios y/o de las familias que tienen a su cargo mayores con necesidad de ayuda, ya que, como se apuntaba al principio, la tendencia es a un sobreenvejecimiento importante, que no sólo implica una mayor proporción de mayores con discapacidad, sino también el hecho de que muy buena parte de las personas que son ahora cuidadores se conviertan en demandantes de cuidados, con lo cual no sólo se deberá incrementar el número de usuarios, sino también la intensidad horaria, ya que un número apreciable de personas se verá privado de la principal fuente de atención aun cuando dispongan ya del SAD, cuya intensidad resultará de todo punto insuficiente para atender a dos usuarios residentes en un mismo hogar. En consecuencia, con unas aspiraciones no excesivamente exigentes en cuanto al grado de cobertura y la calidad asistencial, no resultaría exagerado pensar en, cuando menos, triplicar el empleo existente en la actualidad en el Servicio de Ayuda a Domicilio, aunque para ello existen algunas dificultades, e incluso obstáculos importantes a los que conviene aludir brevemente antes de terminar este apartado.

Una de las primeras dificultades que motiva la exigüidad de la respuesta de carácter "mercantil" a esa necesidad es la escasa solvencia de la demanda potencial, pues, al ser una actividad muy intensiva en mano de obra y en la que es imposible aplicar los parámetros de "incremento de productividad" propios de otros sectores, su coste tiene que ser, necesariamente, elevado, al menos si se pretende remunerar de manera mínimamente digna. Como referencia, sobre este coste puede adoptarse el consignado en la fuente utilizada para confeccionar la tabla anterior, que en el caso de Castilla y León se sitúa algo por debajo de la media nacional (9.38 euros/hora, frente a 10,66 euros/hora), con lo cual el Servicio de Ayuda a Domicilio, manteniendo la reducida intensidad horaria actual, cuesta, como media por cada usuario unos 178 euros al mes, un coste que resulta muy elevado, al menos en comparación con los ingresos medios de las personas mayores en nuestra comunidad autónoma.

Tabla. 1.1.6 Porcentaje que representa el coste medio mensual de la ayuda a domicilio con respecto a la pensión media según clase y ámbito de residencia. Año 2003

	Pensiones contributivas			No contributivas ⁽¹⁾
	Total	Jubilación	Viudedad	
ESPAÑA ⁽²⁾	37,09	32,66	51,17	68,64
CASTILLA Y LEÓN ⁽³⁾	33,86	30,29	46,55	60,75
Ávila	38,22	34,48	47,88	59,31
Burgos	33,42	29,66	47,03	59,70
León	32,99	29,62	48,60	62,10
Palencia	32,98	29,14	44,53	59,23
Salamanca	35,94	32,24	45,90	60,72
Segovia	34,95	30,92	46,58	59,38
Soria	35,87	32,11	49,09	59,97
Valladolid	29,63	26,17	42,05	62,36
Zamora	39,29	35,72	50,43	60,79

⁽¹⁾ Se considera el importe medio de las pensiones no contributivas de jubilación.

⁽²⁾ Coste horario medio en España 10,66 €. Media horas mensuales 19.

⁽³⁾ Coste horario medio en C. y León. 9.38 €.Media horas mensuales 19.

Fuente: MTAS. Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales. 2003

En efecto, los datos contenidos en la tabla 1.1.6 son suficientemente ilustrativos; aun cuando la intensidad horaria está muy lejos de cubrir las necesidades existentes, su coste excede sobradamente las posibilidades económicas de la mayor parte de los mayores castellanos y leoneses. En una visión de conjunto, podemos constatar cómo las 19 horas mensuales de ayuda tienen un coste que representa cerca de un tercio de la pensión media de jubilación (el 30,29%); una proporción que oscila entre el 26,17% de Valladolid (única provincia situada por debajo del 29% y el 35,8% de Zamora¹⁴. En cualquier caso, al tratarse de valores medios, podemos deducir que el sufragar este gasto queda fuera de las posibilidades de gran parte de los jubilados residentes en la Comunidad.

Un panorama que se presenta mucho más sombrío si la comparación se establece con respecto a otros tipos de pensiones como las de viudedad o las no contributivas,

¹⁴ Aunque puedan ser ilustrativas, no debemos conceder una excesiva capacidad explicativa a las diferencias interprovinciales; para ello deberíamos disponer de datos desglosados por provincias en cuanto al coste horario del servicio, ya que es posible que en aquellas con una pensión media más reducida presenten también un coste horario por debajo de la media regional.

para las que el sufragar ese gasto resulta prácticamente imposible. Así el SAD, en los términos ya consignados, supondría casi la mitad del importe de la pensión media de viudedad en Castilla y León y más del 60% del correspondiente a la pensión de jubilación no contributiva. Dentro de estas clases las diferencias interprovinciales son menores que en el caso de las pensiones contributivas de jubilación, por lo que no merece la pena insistir en ellas. En este contexto tan sólo las pensiones de jubilación de clases pasivas podrían hacer frente a estos pagos con holgura suficiente, aunque no las hemos incluido en la tabla por no tener datos suficientemente desglosados y actualizados. Sin embargo, con un importe medio situado en torno a los 1.316 €/mes, el coste de sufragar el SAD se situaría ligeramente por debajo del 14%¹⁵. Se trata, por otra parte, de un grupo absolutamente minoritario, puesto que constituyen el 5,4% de todos los beneficiarios de pensiones de jubilación residentes en Castilla y León¹⁶.

En virtud de lo anteriormente expuesto, podemos afirmar con rotundidad que la conformación del Servicio de Ayuda a Domicilio como un verdadero yacimiento de empleo está ligado al diseño y mantenimiento de una política social muy generosa que aborde con verdadera valentía e imaginación el cubrir las necesidades de la población con mayores carencias, en la cual se introduzca un principio de responsabilidad económica del beneficiario con el establecimiento de un copago debidamente modulado y controlado; una modulación en la que no sólo debe tenerse en cuenta el importe de la jubilación, sino un auténtico análisis de la situación económica de cada uno de los afectados. Sea como fuere, no cabe pensar que el mercado responda de manera adecuada y coherente a las necesidades; ciertamente podemos afirmar que, en parte, lo ha hecho, pero de una manera completamente irregular, ya que cierta proporción, muy difícil de ponderar, de las necesidades de ayuda a domicilio se cubren, o más bien se palían, mediante el recurso al servicio doméstico no regularizado.

Otra de las dificultades fundamentales para la materialización de este servicio como yacimiento del empleo es el escaso conocimiento de la demanda, unido a su carácter poco explícito. Por una parte, sería necesario realizar estudios pormenorizados que permitiesen evaluar las necesidades asistenciales tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, para dar una cobertura adecuada a las mismas.

¹⁵ Solo disponemos del importe medio de la jubilación de las clases pasivas a fecha 1 de enero de 2001, consignado en: *Las Personas Mayores en España. Informe 2002*, del IMSERSO, al cual le hemos aplicado una subida equivalente al IPC, para obtener la cifra mencionada.

¹⁶ Se han sumado las pensiones contributivas de jubilación de la Seguridad Social, las no contributivas de jubilación y las de clases pasivas también por jubilación, lo que arroja para 2003 un total de 390.965 beneficiarios, de los cuales sólo 21.166 corresponden a clases pasivas.

De este modo se evitaría el despilfarro que a veces supone la utilización del SAD exclusivamente para tareas domésticas. Ello no quiere decir que las necesidades de tareas domésticas de las personas mayores no se deban cubrir, sino que ello puede y debe hacerse con personas *ad hoc*, cuyo coste horario resulta, obviamente, más bajo que el correspondiente a personal especializado en cuidados geriátricos, que debe ser utilizado en la medida de lo posible sólo cuando los usuarios precisen este tipo de actividad. En definitiva, un requisito fundamental es conocer la demanda existente, tanto explícita como implícita, ya que dando respuesta adecuada a ella se puede desarrollar una cultura de los servicios sociales que permita superar la mentalidad existente en buena parte de nuestra región, especialmente en el medio rural, en virtud de la cual la atención a las personas mayores es una obligación de los familiares, siempre que se pueda, evitándose, igualmente, en medida de lo posible, el “meter a nadie en casa”. La tan utilizada expresión de: “gente pobre no necesita criados” refleja de manera elocuente lo esencial de este modo de pensar, refiriéndose sobre todo a las ayudas que deben ser sufragadas directamente por los usuarios, aún cuando las disponibilidades económicas pudieran ser suficientes para hacer frente al pago de esos servicios externos. De este modo, los Servicios de Ayuda a Domicilio se van admitiendo cada vez en mayor medida siempre y cuando sean costeados íntegramente o casi en su totalidad por las instituciones públicas. Una de las posibles soluciones sería el ampliar la oferta del servicio público, estableciendo una adecuada modulación de las cuotas a satisfacer por los beneficiarios en función de su renta y riqueza¹⁷, pudiendo escogerse para su materialización cualquiera de los múltiples procedimientos al uso (prestación directa de servicio, cheques-servicio, subvenciones, etc.).

Finalmente, aunque sea de forma muy somera, hemos de apuntar la dificultad que representa, sobre todo de cara a una expansión y a un reequilibrio territorial en cuanto a la disponibilidad del servicio, la insuficiencia y el carácter fragmentado de la oferta privada. Ello es muy importante, toda vez que el SAD se está convirtiendo en uno de los más claros ejemplos de la efectividad que puede alcanzar la concertación entre poderes públicos y entidades privadas para la prestación de servicios sociales. Ahora bien, las fórmulas actualmente vigentes para la licitación y adjudicación de determinados programas o conjuntos de prestaciones favorecen esencialmente a las grandes empresas privadas de servicios que, por sus características

¹⁷ Es importante insistir en que la valoración debe efectuarse en función de la renta y de la riqueza, ya que no debe tenerse en cuenta sólo la percepción regular de ingresos a través de las pensiones, sino también la disponibilidad de bienes susceptibles de generar una renta por arrendamiento, cesión o cualquier otra fórmula legal.

y naturaleza pueden alcanzar un alto grado de eficiencia en los núcleos urbanos y poblaciones de cierta entidad; sin embargo, tienen problemas importantes para dar cobertura a las áreas rurales pues no encuentran personal con capacidad o voluntad de hacerse cargo de los trabajos.

De este modo es necesario incentivar las distintas formas de autoempleo especialmente en el ámbito rural, donde resulta, si cabe, más crítica la creación de empleo femenino como auténtica piedra angular en el proceso de fijar efectivos demográficos y tender a un cierto reequilibrio territorial. En ese sentido, conviene poner en marcha todos los mecanismos posibles para fomentar la creación de cooperativas o pequeñas sociedades cuyo fin sea el efectuar la prestación de servicios sociales básicos, entre los cuales el SAD es uno de los más destacados, con una feminización casi total. Ahora bien, no basta sólo con estimular la creación de estas empresas, pues contarían con un mercado tremendamente reducido y atomizado, que no permitiría su continuidad espacio-temporal. Es necesario también que los poderes públicos modifiquen los sistemas o procedimientos de licitación para la adjudicación de estos servicios, de tal manera que se “primen” o se “bonifiquen” las iniciativas de carácter local, plenamente insertas en el ámbito donde vayan a ejercer su actividad y que, por tanto, sean capaces de promover la dinamización socio-económica de estos espacios rurales que tan necesitados están de ella. Bien entendido que esta “bonificación” no debe implicar en ningún caso una merma en las exigencias en cuanto a las condiciones y a la calidad en la prestación del servicio.

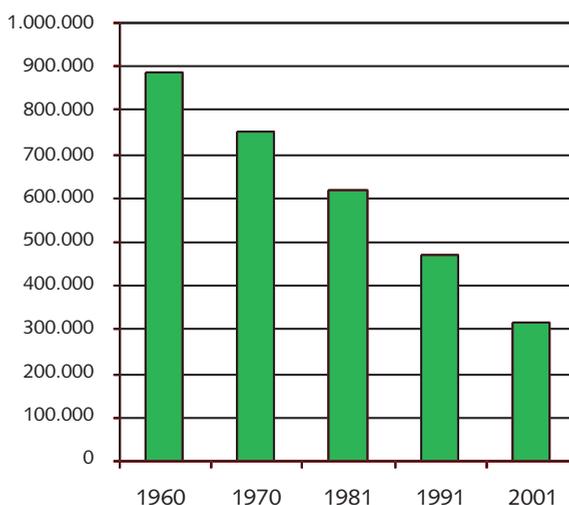
En conclusión, hemos podido constatar, aunque sea brevemente, cómo la evolución demográfica, las transformaciones en las formas de convivencia y las condiciones de vida y salud de las personas mayores conforman unas circunstancias en las que es perfectamente previsible un incremento en la demanda de las prestaciones de Servicios de Ayuda a Domicilio en prácticamente todos los rincones de la Comunidad Autónoma y especialmente en los ámbitos rurales, gravemente amenazados por la despoblación ante el deterioro comparativo de las condiciones de vida de sus habitantes. Igualmente hemos constatado cómo la respuesta otorgada por la sociedad, tanto desde los servicios sociales de carácter público como desde el mercado, resulta de todo punto insuficiente, resultando asombrosa la amplitud de las necesidades no satisfechas. Por último, se ha verificado que la consecución de unos objetivos sociales ya planteados y no excesivamente ambiciosos debería traducirse en una importante creación de empleo, para lo cual es necesario eliminar algunos obstáculos que aún existen y sobre los cuales tendremos ocasión de volver a reflexionar al plantear las consideraciones finales.

1.2 Servicios de atención a la infancia y de conciliación de la vida familiar y laboral

1.2.1 UNA DEMANDA RELATIVAMENTE REDUCIDA DESDE EL PUNTO DE VISTA CUANTITATIVO

En primera instancia puede parecer sorprendente el considerar la atención a la infancia como yacimiento de empleo en una región como Castilla y León en la que desde hace bastante tiempo se viene registrando una drástica reducción de la población de menor edad, tanto en cifras absolutas como relativas, tal como se expresa en los gráficos 1.1.1 y 1.1.2, a través de los cuales podemos apreciar el panorama general que ofrece una primera aproximación a partir de los datos censales. Así, se constata cómo el grupo de residentes con menos de 16 años¹⁸ se situaba en el último censo ligeramente por encima de los 300.000 individuos, lo que representa poco más de un tercio de la cuantía alcanzada por este colectivo en 1960, fecha en que registró su máximo.

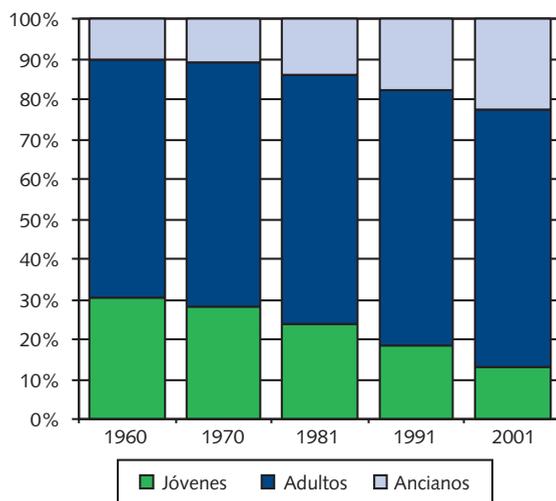
Gráfico 1.2.1 Población hasta 15 años en Castilla y León



Fuente: Censos de Población. Años respectivos

¹⁸ Aunque técnicamente los servicios a la infancia y a la adolescencia podrían alcanzar a la población menor de edad, es decir, menor de 18 años, de cara a las consideraciones generales sobre los servicios a este colectivo hemos preferido tomar como referencia los individuos que se encuentran, bien por debajo o bien dentro de la edad de escolarización obligatoria, toda vez que, al no poder incorporarse al mercado laboral, ellos y/o sus familias deben ser los principales usuarios de este tipo de servicios.

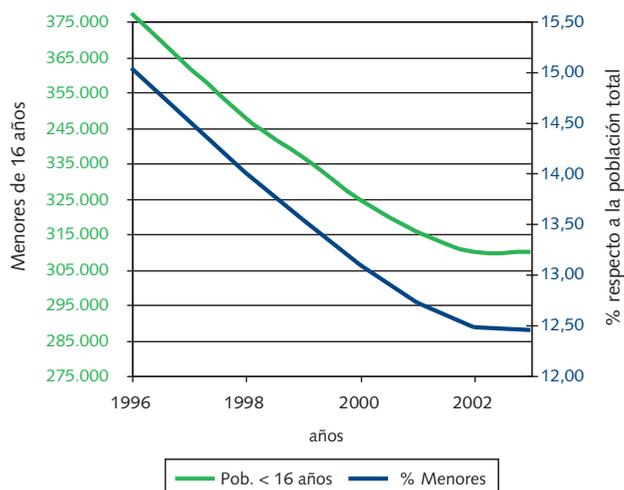
Gráfico 1.2.2 Distribución de la población por grupos de edad



Fuente: INE, censos de población

Esta pérdida de efectivos ha sido mucho más intensa que la reducción general experimentada por la población residente en Castilla y León, con lo cual su importancia relativa en el conjunto también se ha visto muy considerablemente menguada, pasando de situarse en torno a un tercio del total en 1960 a menos de un 13% en el último censo, en el cual la cuantía de los mayores no estaba lejos de duplicar a la de los menores de 16 años, tal como se puede apreciar a través del gráfico 1.1.2. Esta visión general y para un amplio período de tiempo se ve corroborada por los datos más detallados y recientes que ofrecen las renovaciones padronales a uno de enero de cada año. El análisis de esta fuente para los últimos años constata que esa situación de conjunto en los periodos intercensales se repite inexorablemente año a año, quedando cada vez menos personas susceptibles de recibir el tipo de servicios que ahora nos ocupa. Desde la renovación padronal de 1996 hasta la de 2003, los residentes en nuestra Comunidad Autónoma con menos de 16 años han disminuido prácticamente en un 18%, en tanto que el total de población lo ha hecho en menos del uno por ciento, lo cual abundaría en la idea de que los servicios a la infancia no pueden erigirse en Castilla y León en un yacimiento de empleo, al ser cada vez de menor entidad, tanto absoluta como relativa, la población susceptible de beneficiarse de este tipo de prestaciones.

Gráfico 1.2.3 Evolución reciente de la población menor de 16 años



Ahora bien, tal como se puede observar en el gráfico 1.2.3, esta trayectoria de pérdida de importancia del colectivo de menor edad registra una inflexión en sentido contrario a partir del 2002, gracias al ligero incremento en el número de nacimientos en los últimos años de la década de los noventa, cuando presentaron una trayectoria oscilante que, a partir de 1999, se convierte en ascendente. Ello, como es sabido, se debe fundamentalmente a los nacidos de madres extranjeras, que en 2003 fueron responsables de 1.335 alumbramientos, representando el 7,2% de los producidos en la Comunidad; incidencia que, aun siendo significativa, es muy inferior, en términos relativos, a la del conjunto nacional, donde este porcentaje se situaba cinco puntos por encima del mencionado. Además, resulta interesante señalar la importancia de este tipo de nacimientos, pues deberá ser tenida en cuenta de cara a las posibles consideraciones sobre los yacimientos de empleo.

Ciertamente, el ligero incremento registrado en la incorporación de efectivos por la base de la pirámide no parece ser lo suficientemente intenso y continuado para lanzar las campanas al vuelo sobre una evolución demográfica de recuperación. Ahora bien, la consideración de los nuevos yacimientos de empleo, en tanto actividades tendentes a satisfacer necesidades sociales no cubiertas, no puede fundamentarse única y exclusivamente en patrones cuantitativos, que ponen el acento en la importancia numérica (absoluta y relativa) y en su previsible evolución. En efecto, puede darse la existencia de flagrantes necesidades sociales sin cubrir que afectan a colectivos de entidad numérica reducida, por lo que se deben introducir otras consideraciones.

La importancia cuantitativa de lo que hemos venido considerando como “colectivo infantil”, en el que se deben centrar las prestaciones a las que ahora nos referimos, podría considerarse incluso mucho más reducida de lo que muestran los datos demográficos, pues la necesidad fundamental, que es la educación, se encuentra cubierta, al menos teóricamente, en un 100%, incluso más allá de lo que supone el periodo de enseñanza obligatoria (6-16 años), como demuestran los datos publicados por el Ministerio de Educación y Ciencia para el curso 2003-2004, en el que se consigna para Castilla y León una tasa de escolarización en Educación Infantil (3, 4 y 5 años) del cien por cien, en consonancia con lo que ocurre en el conjunto español (tasa del 99,5%). Así pues, al menos en principio, podría parecer que estos servicios de atención a la infancia deben centrarse en las generaciones que cuentan con menos de 36 meses que, según los datos del Padrón a 1 de enero de 2003, son algo menos de 50.000 personas, es decir, en torno al 15% de toda la población situada por debajo de los 16 años.

1.2.2 LA EXISTENCIA DE NECESIDADES NO CUBIERTAS DIFÍCILES DE CUANTIFICAR

Las afirmaciones hechas anteriormente manifiestan que se trata, obviamente, de un colectivo de dimensiones relativamente reducidas que, sin embargo, se beneficia en escasa medida del carácter educativo que la LOGSE y la LOCE reconocen sobre el papel a lo que la primera de las leyes citadas denomina “Primer Ciclo De Educación Infantil” y la segunda califica de “Educación Preescolar”, pues el número de escolarizados menores de 3 años en el curso 2003-2004, según datos del Ministerio de Educación y Ciencia, se situó ligeramente por debajo de 5.700, lo cual nos indica que sólo en torno a un 12% de los niños de esta edad se encuentran insertos en el sistema educativo¹⁹.

Ello no quiere decir, ni mucho menos, que sólo la décima parte de los niños utilice servicios específicos para la infancia, ya que aquí sólo se contabilizan los inscritos en centros –públicos o privados– autorizados por las administraciones educativas para impartir ese primer ciclo de la educación infantil. Obviamente son muchos más quienes utilizan servicios de guardería aunque, por el momento, resulta imposible disponer de información estadística fiable acerca del número de centros y de

¹⁹ Según los datos publicados por la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León las plazas para el curso anterior se situaron ligeramente por debajo de las cinco mil, lo que supone un incremento de casi mil plazas en un curso y apunta una tendencia a la generalización. Sin embargo, las Tasas Brutas de Escolarización consignadas en la página Web del Ministerio de Educación señalan para Castilla y León un 10,5%, lo cual no parece excesivamente bajo, a tenor de los datos demográficos disponibles.

alumnos inscritos en las mismas, ya que los organismos responsables de autorizar su apertura y de supervisar su funcionamiento no han publicado hasta la fecha estadísticas, ni tan siquiera un catálogo en el que se consigne la información más elemental sobre este tipo de centros²⁰.

Es precisamente ese desconocimiento lo que nos impide realizar afirmaciones sobre el grado de respuesta de la oferta ante una necesidad social respecto a la cual el mercado se ha posicionado de manera mucho más clara y amplia que en el caso de los servicios a las personas mayores; una oferta privada que ha debido realizar ajustes espacio-temporales en función de la contracción de la demanda vinculada obviamente al descenso de natalidad y a la universalización de la Educación Infantil de 3 a 6 años. Ahora bien, a nuestro juicio, a pesar de esa mayor respuesta del mercado y de la disminución de la entidad numérica de la población, la atención a la infancia y las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral deben seguir siendo considerados como yacimientos de empleo en función de que se mantiene una buena parte de esta necesidad social no cubierta; es más, nos atreveríamos a decir que cierta porción de la demanda tampoco encuentra satisfacción a través del mercado. En efecto, si centramos la observación en el caso de lo que es en sí, la demanda explícita, nos encontramos con que puede estar más o menos bien cubierta la existente en el ámbito urbano; sin embargo, una buena parte de las familias residentes en el ámbito rural no encuentra respuesta ni pública ni privada a su demanda.

Pese a la carencia de datos puede considerarse que estas afirmaciones vienen avalladas por los resultados de la encuesta formulada a los municipios de 500 a 20.000 habitantes, habiéndose recibido la práctica totalidad de las respuestas en municipios que, desde el punto de vista estadístico, no pueden ser calificados de urbanos al situarse por debajo de los 10.000 habitantes. A través de esta aproximación indirecta podemos constatar la escasez de respuesta en el medio rural, pues de los 187 municipios que han respondido tan sólo en 37 se afirma disponer de este tipo de servicios, es decir algo menos de la quinta parte de las demarcaciones. Es más, no

²⁰ El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en su *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales de 2002*, publica algunos datos sobre servicios y plazas de atención a la primera infancia para conciliar la vida familiar y laboral, por comunidad autónoma y provincia. Sin embargo, se trata de una información muy fragmentaria, ya que proviene de la actividad que desarrolla el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, subvencionando planes y programas conjuntos de servicios sociales competencia de las Comunidades Autónomas, para conciliar la vida familiar y laboral. Para poner de manifiesto la insuficiencia de esa información baste señalar que el número total de plazas consignadas para Castilla y León (Atención a primera infancia más Guarderías Infantiles Laborales) asciende a 2.551, es decir, el 5,77% de los niños menores de 36 meses, según el Padrón Municipal de habitantes de 2002.

consideramos descabellado pensar que si la observación se circunscribiese estrictamente al ámbito rural, casi con seguridad, el grado de cobertura sería aún menor²¹. Así, entre las respuestas recibidas se detecta cómo la mayor parte de las entidades que disponen de este servicio son o bien periurbanos o bien localidades que desempeñan un papel más o menos claro de centro comarcal de servicios, siendo excepcionales las entidades rurales, sin más, que cuentan con guardería infantil.

Ahora bien, no debe inferirse que, ubicándose estos servicios en las cabeceras comarcales, está adecuadamente cubierto el medio rural, pues, según se puede deducir de los datos parciales que representan las respuestas a la encuesta, existen muchos ámbitos en los que ni siquiera acudiendo a esos centros comarcales se encuentra este servicio, pudiendo servir de ejemplo algunos casos bastante significativos que no disponen de guarderías infantiles, como ocurre en Cistierna, Lerma, Dueñas o Fuentesauco, por citar sólo algunos de los municipios de este tipo de los que se ha obtenido respuesta.

Acerca de la ausencia de estos servicios orientados a la infancia en el medio rural puede resultar ilustrativo la tabla 1.2.1 extraída de la mencionada encuesta en la cual se aprecia la inexistencia de guarderías incluso en una proporción apreciable de municipios con una entidad demográfica significativa y sólo a partir de los 5.000 habitantes la totalidad de los municipios cuentan con ella, llamando poderosamente la atención que poco más de la mitad (el 57%) de los situados entre dos y cinco mil habitantes alberguen este equipamiento, para reducirse a menos de la quinta parte en las entidades situadas en el tramo de 1.000 a 2.000 residentes. Ciertamente, podría considerarse que el umbral de las dos mil personas representa una cuantía demográfica poco significativa, pero no es menos cierto que un buen número de núcleos de estas características desempeñan un cierto papel de centros comarcales de servicios para entornos rurales que presentan una situación muy desfavorable desde el punto de vista demográfico.

²¹ Ese circunscribirse estrictamente al ámbito rural no tiene una connotación estrictamente estadística, pues no nos referimos exclusivamente a los municipios de menos de 2.000 residentes, sino que también se incluyen centros comarcales de servicios que ejercen cierta centralidad dentro de un espacio más o menos amplio, algunos de los cuales se encuentran por encima de esa cifra y otros por debajo.

Tabla 1.2.1 Disponibilidad de guardería

Tamaño del municipio	% de municipios con guardería
> 10,000 habitantes	100,00%
5,000 a 10,000 hab.	100,00%
2,000 a 5,000 hab	57,14%
1,000 a 2,000 hab.	18,33%
> 1,000 hab.	2,20%
Total	19,79%

Fuente: Encuesta a municipios de 500 a 19.999 habitantes

Por otra parte, conviene señalar que en los ámbitos a los que se ha dirigido la encuesta –mayoritariamente rurales– la respuesta a estas necesidades ha sido sobre todo institucional, pues exactamente en dos tercios la titularidad de la guardería la tiene una institución pública, en un 31,4% de los casos se trata de empresas privadas y sólo en el 2% las regentan instituciones religiosas. Aun siendo conscientes del carácter fragmentario de esta información, creemos que no deja de revelar dos aspectos reseñables: en primer lugar, hasta qué punto la satisfacción adecuada de este tipo de necesidades sociales en una gran parte del territorio castellano y leonés depende de la voluntad o capacidad de las instituciones públicas –Junta de Castilla y León, diputaciones, ayuntamientos– para implantar guarderías infantiles y, por otra parte, el carácter relativamente reciente de este tipo de servicios, dado que algo más de un tercio (el 38%) llevan funcionando más de 5 años, en tanto que el resto tienen un periodo de funcionamiento inferior; no puede afirmarse, pues, la permanencia "residual" correspondiente a etapas en las que la población infantil era más numerosa, ya que en aquellos años no existía tal demanda.

Siguiendo con la argumentación referida a la insuficiencia de la oferta, al menos en los espacios no urbanos y situados fuera de la influencia directa de este tipo de núcleos, la caída de la natalidad y la reducida cuantía en la incorporación de efectivos por la base de la pirámide no se han traducido en una ausencia de demanda; sólo un análisis excesivamente superficial podría aludir a tal extremo. En efecto, según la mencionada encuesta, en cerca de la mitad de las circunscripciones (el 43%) se detecta una amplia demanda sin cubrir, frente al 31% que señalan inexistencia de demanda; en posición intermedia está en torno a la cuarta parte, pues apuntan que el déficit de cobertura es de escasa cuantía.

Si estos datos ya son de por sí ilustrativos, un análisis que atienda con mayor exactitud a las características tanto de los municipios como de su entorno nos muestra con claridad el verdadero significado de esas insuficiencias. En efecto, tal como se muestra en la tabla 1.2.2 y según avanzábamos anteriormente, con independencia de la

situación en las capitales de provincia u otras ciudades de la región, para las que carecemos de información, se percibe con nitidez la escasa disponibilidad de este servicio en los ámbitos periurbanos²², donde el problema se extiende, aproximadamente, a las tres cuartas partes de los mismos. Ello es lógico, pues se trata en su mayor parte de áreas de crecimiento más o menos reciente y rápido en las cuales todavía no se han materializado los mecanismos de respuesta –ya sea institucional o mercantil– a las necesidades de esta población mayoritariamente joven, dependiente, en buena medida, de los servicios que pueden ofrecer los núcleos urbanos a los que se vincula el dinamismo demográfico de estos municipios²³. Por ello, no se puede hablar en términos absolutos de una carencia de servicios a la infancia, pues aunque ésta se dé concretamente en el municipio encuestado, no sucede igual en su entorno.

Tabla 1.2.2 Tipología de los municipios y satisfacción de la demanda de guarderías

EN MUNICIPIOS RURALES	
Grado de satisfacción de la demanda	Porcentaje
Alta demanda insatisfecha	38,41%
Escasa demanda insatisfecha	28,99%
No hay demanda	32,61%
EN MUNICIPIOS URBANOS Y PERIURBANOS	
Grado de satisfacción de la demanda	Porcentaje
Alta demanda insatisfecha	75,00%
Escasa demanda insatisfecha	5,00%
No hay demanda	20,00%
EN EL TOTAL MUNICIPIOS	
Grado de satisfacción de la demanda	Porcentaje
Alta demanda insatisfecha	43,04%
Escasa demanda insatisfecha	25,95%
No hay demanda	31,01%

Fuente: Encuesta a municipios de 500 a 19.999 habitantes

²² En realidad, tan sólo hay dos municipios que pueden ser calificados de urbanos y que hayan respondido a la encuesta: se trata de La Bañeza y Bembibre, por lo que en su mayor parte las respuestas incluidas en el segundo grupo vienen a reflejar la situación de circunscripciones periurbanas o sometidas a una clara influencia de las ciudades.

²³ Es más, resulta relativamente frecuente que los habitantes de estas nuevas áreas de crecimiento urbano tengan la intención de utilizar este tipo de servicios en la propia ciudad, vinculándolos a sus desplazamientos de carácter laboral.

Una reflexión bien distinta cabe hacer con respecto a los datos referidos a los municipios que hemos calificado como “rurales”, que no coinciden exactamente con aquellos que desde el punto de vista estadístico reciben ese nombre (los menores de 2.000 habitantes), sino que entre ellos se incluye una buena parte de los calificados como “semiurbanos” (2.000 a 10.000 residentes) que, con independencia de su mayor o menor dinamismo económico y demográfico, vienen a desempeñar una función de centros comarcales de servicios en contextos inequívocamente rurales, encontrándose alguno de ellos muy próximo al límite estadístico de los urbanos (10.000 habitantes). En este tipo de ámbitos, junto a las necesidades vinculadas al envejecimiento, también, aunque pueda parecer paradójico, revisten gran amplitud las necesidades e incluso la demanda no cubierta en la atención a la infancia. Tal como muestran los datos de la encuesta (véase tabla 1.2.2) únicamente en un tercio escaso se indica que no existe demanda, mientras que de los dos tercios restantes la mayoría (el 38,4% del total) consignan una amplia demanda no satisfecha, siendo escasa la falta de cobertura para un 29% de los municipios que responden a esta pregunta.

La explicación, en este caso, no descansa, a nuestro juicio, en el “tiempo de reacción” necesario para que el mercado pueda realizar la correspondiente oferta ni tampoco en la preferencia por el uso de los equipamientos existentes en otros ámbitos. Se trata, sin más, de una carencia fundamental que deriva en buena medida de la evolución registrada en estas sociedades en las cuales, aun cuando la importancia numérica de los niños fuese grande, no existió demanda porque las familias no habían transferido a otras instancias sociales (mercado o instituciones públicas) esa labor de cuidado de los niños, lo que ahora sí se quiere y se debe hacer.

Las afirmaciones hechas antes, a partir de una fuente tan fragmentaria como la encuesta efectuada para el desarrollo de este informe, deben ser consideradas únicamente como meros indicios acerca de la existencia clara de insuficiencias y de dónde pueden localizarse. Sin embargo, como decimos en el título de este epígrafe, resulta tremendamente difícil “cuantificar” los déficit existentes, al no existir información sistematizada. Por otra parte, si se han resaltado las insuficiencias en el medio rural y periurbano, es cuando menos muy dudoso que se pueda afirmar con rotundidad la existencia de una adecuada dotación en los ámbitos urbanos, pues su compleja dinámica y la variabilidad en cuanto a sus áreas de dinamismo y crecimiento determinan, sin duda, la existencia de desajustes y carencias que no pueden ser ignoradas, tanto referidas a lo que es en sí la disponibilidad de equipamientos como en cuestiones de amplitud de horario, calidad de la asistencia y grado de control a que son sometidas las instalaciones. En consecuencia, una de las primeras cuestiones a abordar de forma inmediata, seria y rigurosa sería el intentar conocer cuáles son, qué cuantía alcanzan y dónde se localizan las verdaderas necesidades (no sólo

demandas explícitas) de servicios a la infancia, dada la importancia de los mismos para nuestra Comunidad Autónoma.

1.2.3 EL CARÁCTER ESTRATÉGICO DE LOS SERVICIOS A LA INFANCIA EN CASTILLA Y LEÓN

Con independencia de las dificultades existentes hoy por hoy para conocer las necesidades reales, podemos afirmar que los servicios de atención a la infancia adquieren actualmente dentro de nuestra Comunidad Autónoma una indudable dimensión estratégica, tanto desde la óptica propiamente demográfica como desde la perspectiva territorial, y ello por diversos motivos. En primer lugar, se ha repetido hasta la saciedad que la revitalización demográfica es una tarea ineludible e inaplazable a escala general del país, pero de manera especial en Castilla y León, donde se estudian fórmulas para evitar la despoblación y la pérdida de peso específico en el conjunto nacional. Son conocidas las disposiciones adoptadas por distintas instancias de la administración para fomentar la natalidad, conciliando la vida familiar y laboral²⁴ y, en este sentido, es obvio que, más allá de pequeñas ayudas económicas o desgravaciones fiscales, la disponibilidad de servicios accesibles (tanto por su ubicación como por sus precios) constituye un elemento fundamental para potenciar la incorporación de efectivos por la base de la pirámide.

En este sentido, se ha de tener en cuenta no sólo lo que es propiamente la demanda explícita, la cual se podría traducir en una relación mercantil o contractual, sino, sobre todo, la verdadera dimensión de la necesidad social, que es muchísimo más amplia. Y lo es, en primer lugar, porque buena parte de ese ligero repunte de los nacimientos se ha producido en madres que en pocos casos están en condiciones económicas e incluso legales de demandar servicios a la infancia, existiendo por lo tanto una necesidad sin demanda manifiesta. De otro lado, también existe necesidad sin demanda en el caso de las parejas jóvenes, para las cuales la garantía de que puedan acceder a unos buenos servicios públicos de guardería y/o atención a la primera infancia se convierte en un “considerando” definitivo al plantearse la posibilidad de tener hijos. En este contexto y teniendo en cuenta la tipología de contratos predominante entre las personas que comienzan su actividad laboral, así como la problemática de acceso a la vivienda, la decisión final es posponer (o descartar) la posibilidad de ser padres. Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que en no pocos casos la decisión sería otra si existiese una garantía de servicios públicos

²⁴ A ellas ya ha hecho referencia el profesor J.M. Delgado Urrecho en diversos informes realizados para el Consejo Económico y Social de Castilla y León.

accesibles y de calidad. Así pues, el deseable desarrollo de unas políticas efectivas de fomento de la natalidad, que resultan tan necesarias en nuestra región, debe pasar por la consolidación de los servicios a la infancia como un importante yacimiento de empleo.

Si esta cuestión se convierte en un objetivo estratégico desde el punto de vista demográfico, también lo es, sin duda, desde el punto de vista territorial, toda vez que la ausencia de servicios a la infancia es uno de los talones de Aquiles en cuanto a la capacidad para fijar población y especialmente población femenina en los ámbitos rurales, donde la conciliación de la vida familiar y laboral resulta aún más complicada. Se ha constatado que, en no pocas ocasiones, a buena parte de las mujeres rurales que se incorporan o desean incorporarse al mercado de trabajo y, al mismo tiempo, ser madres, se les plantea la disyuntiva de trasladarse a vivir a otras localidades o renunciar a uno de esos dos objetivos personales; de hecho resulta bastante frecuente que la presencia de hijos en la familia se constituya en el factor determinante del cambio de residencia en las parejas rurales. En definitiva, el carácter estratégico de los servicios a la infancia se manifiesta, también en el plano social, como medio de garantizar de manera efectiva la equiparación de derechos de las mujeres, especialmente para el caso de las residentes en los núcleos de menor entidad.

Por ello, más allá del criterio de rentabilidad económica o incluso más allá de la existencia de una demanda explícitamente manifestada y más allá también de la mera concepción de destinar ayudas económicas a las familias²⁵, se deben potenciar los servicios públicos de atención a la infancia. En efecto, tal como señala María José González López, las ayudas económicas como única acción pueden tener un impacto muy desigual en función de las rentas familiares y de la posición de la mujer en el mercado laboral. Además, la filosofía de transferir dinero a las familias con menos recursos significa también *“transferir a las familias la responsabilidad de buscar soluciones en el sector privado (...)”*. De esta forma no se garantiza el principio de igualdad de oportunidades educativas de los ciudadanos más pequeños que, en resumen, debiera constituir la auténtica prioridad de las políticas sociales.”²⁶.

En efecto, aparte de la perspectiva de facilitar la incorporación laboral de las mujeres y, en consecuencia la igualdad efectiva de derechos, además de los resultados susceptibles de obtenerse en el plano demográfico y territorial, esa calidad de vida

²⁵ Esta ayuda económica puede ser directa, mediante transferencias de dinero, o indirecta, a través del incremento de las desgravaciones fiscales.

²⁶ GONZÁLEZ LÓPEZ, María José (2003): *Servicios de atención a la infancia en España*. Fundación Alternativas. Documento de trabajo 1/2003. Cfr. Pág. 50.

de los niños en tanto ciudadanos debe también tenerse muy presente a la hora de establecer la planificación de los servicios y, en consecuencia, los planteamientos en cuanto a la necesidad de nuevos empleos. Incluso se podría afirmar que, si bien la incorporación al trabajo de la mujer potencia la demanda de estas prestaciones, este extremo no llega a ser, en términos absolutos, determinante, como se muestra en el documento de M^a. José González, antes citado. En él un cálculo de los coeficientes de correlación y de *r cuadrado* entre las variables de tasa de actividad femenina y tasa de escolarización de 0 a 2 años arroja resultados que muestran una muy débil vinculación entre las dos variables, refiriéndose la autora a la diversidad de situaciones en distintos países²⁷. De este modo, si eran ya contundentes los argumentos que hacen descansar la potenciación de los servicios a la infancia en la conciliación de la vida familiar y laboral, así como en la equiparación de derechos para las mujeres, un análisis verdaderamente social desde la perspectiva de quien es “objeto directo” en la prestación de estos servicios viene a reforzar esa consideración de auténtico yacimiento de empleo en un contexto de escasa significación demográfica de los menores.

1.2.4 LOS SERVICIOS A LA INFANCIA DESDE LA ÓPTICA DE LA “ESCOLARIZACIÓN”

Resulta obvio que la capacidad de los servicios a la infancia para generar empleo y, en consecuencia, la entidad como tal de este yacimiento de empleo depende de los objetivos generales que se quieran alcanzar y es precisamente en este punto de la argumentación donde adquiere gran relevancia el planteamiento de fondo sobre el diseño de las políticas de servicios a la infancia. En efecto, a nuestro juicio, la concepción meramente asistencial, aun cuando se le añada toda la componente de fomento de la natalidad y de conciliación de la vida familiar y laboral, resulta claramente restrictiva y se debe adoptar el planteamiento mencionado por M^a. José González, que pone en el centro de todas estas acciones al niño como ciudadano a quien se debe intentar aportar el mayor bienestar social.

Bajo estos planteamientos el objetivo es, o debe ser, que este tipo de prestaciones vayan adquiriendo cada vez un carácter más universal, hasta alcanzar una generalización completa o casi completa, al igual que ha ocurrido con la escolarización no

²⁷ A nuestro juicio, aun cuando esta consideración pueda ser tremendamente ilustrativa no es del todo determinante, pues cuesta creer que la correlación entre ambas variables sea tan débil (el valor de r^2 que se da es de 0,225). Para atribuirle un mayor papel explicativo se debería considerar en líneas generales la utilización de servicios de guardería y no sólo la tasa de escolarización, que se refiere únicamente a una parte (no nos atrevemos a decir en qué proporción exacta) de los niños que acuden a diversos centros, aun cuando no estén reconocidos por las autoridades educativas.

obligatoria de 3 a 6 años, que ha alcanzado una cobertura prácticamente del 100% en toda España. Esto no sólo supondría un cambio cuantitativo en cuanto a la disponibilidad de servicios sino también, y esto es más importante, un cambio cualitativo fundamental. En efecto, la consideración de las atenciones a la primera infancia como una etapa más del proceso educativo exige el planteamiento explícito de unos objetivos a conseguir; además, la implantación de centros públicos o el sostenimiento con fondos públicos de centros preescolares privados debe llevar aparejado el establecimiento de criterios encaminados a garantizar la calidad de instalaciones, profesorado y entorno.

No vamos a entrar ahora en los indudables beneficios psico-pedagógicos de la escolarización temprana, que permite, entre otras cosas, el desarrollo de una pronta sociabilidad, la detección precoz de dificultades de comportamiento y aprendizaje y, en definitiva, potenciar el rendimiento escolar en etapas posteriores. Ahora bien, lo que sí conviene resaltar es que esta ampliación del sistema educativo a los más pequeños tendrá un claro efecto social y laboral, pues irá en detrimento de los cuidados informales proporcionados tanto desde el entorno familiar como a través de vinculaciones contractuales al margen de la normativa laboral vigente²⁸.

Hemos de reconocer que bajo la perspectiva que ahora nos ocupa resulta muy difícil “cuantificar” las potencialidades que los servicios a la infancia tienen como yacimiento de empleo. Es cierto que en diversos estudios se le atribuye a esta actividad en Castilla y León un potencial económico sensiblemente inferior a la media, como ocurre en el informe *Nuevos Yacimientos de Empleo. Carácter Estratégico y Potencial Económico*, publicado por las Cámaras de Comercio. Ahora bien, hemos de señalar que este estudio las variables consideradas, referidas tanto a necesidad como a capacidad u oferta son, a nuestro juicio, fragmentarias y basadas en realidades observadas, prescindiendo tanto de los aspectos cualitativos y territoriales de la población como de la toma en consideración de otros elementos que contemplan la necesidad de modificar la situación socio-económica y, como ya se dijo en la introducción, hay una parte importante de los nuevos yacimientos de empleo que se configuran como tales en tanto en cuanto se ligen a una política social que pretenda mejorar la situación de determinados colectivos.

Bajo la perspectiva de políticas educativas, antes mencionada, el estudio de M^a. José González realiza una “previsión” acerca de las necesidades de plazas públicas

²⁸ Con ello no queremos infravalorar el papel del entorno familiar extenso dentro del proceso formativo del niño, simplemente afirmar que esa mayor escolarización puede reducir ese componente de “carga adicional” vinculada al cuidado de los niños, de tal manera que esa labor se desarrolle de forma menos “presionada” y más libre y espontánea, con lo cual mejora también mejora cualitativamente.

para las edades por debajo de los 36 meses, desglosado por Comunidades Autónomas y bajo diversos supuestos en cuanto a los objetivos de escolarización pretendidos y con planteamientos “demográficos” basados en las proyecciones realizadas por el INE a partir de los datos del Censo de 1991, lo cual, a nuestro juicio, debe ser revisado teniendo en cuenta los datos más recientes, que hacen descender de forma apreciable la cuantía de población infantil susceptible de utilizar estos servicios. Con esta salvedad podemos seguir el planteamiento de la autora para evaluar las necesidades de creación de plazas “públicas”²⁹. De los escenarios contemplados en el citado trabajo prescindiremos del primero de ellos que implica el mantenimiento de las tasas de escolarización del curso 2001-2002, puesto que los 5.668 niños escolarizados en el curso 2003-2004 ya representan un incremento de las tasas con respecto a las registradas en el curso 2001-2002 y muestran, precisamente, que el objetivo y la realidad a la que se tiende no es ni mucho menos el hacer frente a las “meras exigencias de la evolución demográfica”.

Más bien conviene contemplar objetivos más ambiciosos que, en un nivel intermedio, se situarían en un 10%, 25% y 50% para cero, uno y dos años respectivamente, lo cual se ha establecido basándose en diversos estudios llevados a cabo principalmente en Cataluña³⁰; e incluso, con mayores aspiraciones, se plantea un escenario en el que la universalización de la educación se alcance en el tramo de 24-36 meses, al igual que ocurre en algunos países vecinos, como en Francia. Ello implicaría también que la mitad de los niños de un año estuvieran escolarizados, en tanto que por debajo de esa edad esta “institucionalización” alcanzaría a la cuarta parte de los efectivos.

²⁹ El término públicas aparece entrecomillado porque, si bien la autora a la que estamos siguiendo defiende, como nosotros, la titularidad pública, también podría admitirse la posibilidad de establecer conciertos con entidades privadas, aunque la responsabilidad y el objetivo de la escolarización siempre debe ser público.

³⁰ Hemos de aclarar que cualquiera que sean los niveles establecidos, dichos porcentajes representarán para Castilla y León un esfuerzo mucho mayor, pues parte de unos tasas en la educación preescolar que son poco más de un tercio superiores a las de Cataluña. En cualquier caso, entendemos que la referencia debe ser la de un “alineamiento con el mejor”.

Tabla 1.2.3 Estimación de las plazas de Educación Preescolar necesarias según distintos escenarios

Edad	Población a 1/01/2003	Escenario óptimo		Escenario Intermedio	
		Tasa de escolarización	Plazas necesarias	Tasa de escolarización	Plazas necesarias
De 0 años	15.625	25,00%	3.906	10,00%	1.563
De 1 año	15.766	50,00%	7.883	25,00%	3.942
De 2 años	16.824	100,00%	16.824	50,00%	8.412
Total	48.215	59,35%	28.613	28,86%	13.916

Fuente: Elaboración propia y Padrón Municipal de Habitantes a 1 de Enero de 2003

En este sentido, aunque no disponemos de proyecciones de población detalladas basadas en datos recientes (no los del Censo de 1991)³¹, podemos estimar la necesidad de plazas de Educación Preescolar, para la población de 0 a 3 años consignada en el Padrón Municipal de Habitantes a 1 de Enero de 2003, según los objetivos antes comentados. De este modo, para alcanzar unas tasas de escolarización “ideales” o, al menos, muy adecuadas, sería necesario disponer de algo menos de treinta mil plazas, que darían cabida en el sistema a la cuarta parte de los menores de un año, a la mitad de los situados entre uno y dos años y a la totalidad de los niños residentes en Castilla y León entre 24 y 36 meses. Desde una óptica más general, significaría la escolarización de prácticamente tres quintos del todo el conjunto poblacional considerado. Ello traducido a unidades escolares o, lo que es casi lo mismo, a puestos de trabajo, sitúa las necesidades totales en 2.384 unidades. En consecuencia, si en el curso 2002-2003 había prácticamente cinco mil puestos (unas 417 unidades), sería necesario prácticamente quintuplicar la oferta pública existente para alcanzar esos niveles considerados como buenos³².

Respecto a lo dicho se podría argumentar que el planteamiento formulado es demasiado idealista y que resulta muy difícil alcanzar unas tasas tan elevadas en Castilla y León, máxime si, desde una perspectiva realista, tenemos en cuenta que la progresiva cobertura de necesidades para el curso 2003-2004 ha supuesto la creación de unas 700 plazas, para alcanzarse las 5.686, lo que supone un incremento de unas 57

³¹ El INE, basándose en el Censo de 2001, sólo ha publicado proyecciones por CC.AA. para el periodo 2001-2003 y, además, ofrece los resultados en grupos quinquenales; para un espectro temporal más amplio los resultados ofrecidos lo son a escala nacional.

³² Para calcular el número de unidades escolares necesarias se ha utilizado la ratio que viene estimando en sus previsiones el Ministerio de Educación y Ciencia, que en estos niveles es de 12 alumnos por profesor.

ó 58 unidades con respecto al curso anterior; un ritmo que, sin variaciones sustanciales en el panorama demográfico, situaría en un futuro muy lejano (más de 30 años) la consecución de las tasas de escolarización tomadas como referencia. Sin embargo, debemos señalar dos cosas: en primer lugar que un auténtico alineamiento con la realidad social registrada en otros países destacados en este aspecto de nuestro entorno europeo exigiría, cuando menos, aproximarnos a estos porcentajes y, en segundo lugar, que el planteamiento de unos objetivos más modestos también deja en evidencia el ingente trabajo que queda por hacer en nuestra Comunidad Autónoma.

En efecto, se podrían plantear unos objetivos más modestos (otros dirían más realistas), que en la tabla 1.2.3. hemos denominado "escenario intermedio", en el que se toman como tasas de referencia el 10% para menores de un año, el 25% de 12 a 24 meses y el 50% para los niños de dos años. Hemos de insistir en que se trata de metas poco ambiciosas, ya que con estos porcentajes, la tasa general de escolarización para el colectivo considerado globalmente se situaría por debajo del 30% (exactamente el 28,86%), es decir en los niveles que ya han alcanzado las Comunidades Autónomas españolas con mayor cobertura como son Cataluña o País Vasco³³. Traduciendo, igualmente, a cifras estas limitadas aspiraciones, diremos que alcanzar dicha cobertura exigiría disponer de 13.916 plazas³⁴, es decir unas 1.160 unidades escolares, frente a poco más de 400 que existen en la actualidad. Por tanto el número de plazas a crear sería prácticamente el doble de las existentes (se necesitaría un incremento de 178%), lo cual implicaría, cuando menos, la creación de más de 700 puestos de trabajo cualificado, al menos para alcanzar niveles de escolarización en la primera infancia mínimamente dignos. Si tenemos en cuenta el ritmo de creación de plazas escolares registrado en el último curso escolar vemos cómo, de mantenerse éste y bajo un escenario demográfico sin cambios sustanciales, haría falta más de una década para ponernos a la altura de las regiones más adelantadas del país.

³³ Según los datos publicados por el Ministerio de Educación y Ciencia, el País Vasco era la Comunidad con mayor tasa en el grupo 0-2 años, con el 29,5%, seguida de Cataluña con el 28,8%, en tanto que Castilla y León sólo alcanzaba el 10,5%, por debajo de la media nacional (12,6%), aunque ocupa un "honroso" sexto lugar en el ranking por CC.AA.

³⁴ Estos cálculos se efectúan siempre en función de las últimas cifras de población disponibles en el momento de realizar el informe, por lo cual debemos recordar que, si bien existen datos posteriores, el número de plazas existentes considerado es el referido al curso 2002-2003, el último dato "compatible" con los datos demográficos.

1.2.5 LA NECESIDAD DE INTENSIFICAR LAS ACCIONES EMPRENDIDAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL

Para finalizar estas consideraciones sobre los servicios a la infancia como yacimientos de empleo hemos de señalar que, si bien la perspectiva de la escolarización es la que debe primar a la hora de efectuar la planificación de este tipo de prestaciones, tampoco debe ser la única, sino que la transversalidad debe estar siempre presente a la hora de planificar este tipo de prestaciones, ya que los objetivos educativos no son excluyentes sino complementarios de la conciliación de la vida familiar y laboral. Aspecto este último que debe inducir a los responsables políticos de las distintas administraciones a diseñar unas prestaciones a la infancia más allá de lo que es no sólo la escolarización de los niños de primera infancia, sino también el diseño de otro tipo de atenciones a éstos y a los que están plenamente insertos en el sistema educativo, de tal modo que el panorama de los servicios a la infancia ofrezca una gama mucho más amplia y variada de prestaciones.

Creemos que los planteamientos y la línea de actuación que, al menos en teoría, están manteniendo los responsables políticos es en buena media adecuada a las exigencias y necesidades, descansando el principal problema en la discrepancia entre planteamientos, intenciones y aspiraciones, por un lado y la posibilidad de llevarlas a término, debido a la escasez de recursos, por otro. En efecto, se puede afirmar que los responsables políticos regionales, a iniciativa de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se han dotado de un instrumento adecuado para llevar a cabo la potenciación no sólo de los servicios a la infancia, sino también de otros muy importantes y lo han hecho recientemente, en el año 2004, mediante el acuerdo 9/2004 de 22 de Enero por el que se aprueba la *Estrategia Regional para Facilitar la Conciliación de la Vida Familiar y Laboral*³⁵. Si bien esta estrategia, cuyos objetivos se mantendrán vigentes hasta 2007, tiene ante todo un carácter programático y no normativo, también es cierto que implica un importante grado de compromiso socio-político, siendo recomendable por tanto hacer un seguimiento detallado de sus resultados.

No es cuestión de comentar ahora este documento, que es sobradamente conocido por los destinatarios del presente informe, simplemente enfatizar cómo, al plantear sus líneas estratégicas, así como los objetivos específicos dentro de cada una de ellas, se concede especial importancia a la potenciación de centros y servicios que faciliten la conciliación (línea estratégica 2) y, entre otras acciones, se

³⁵ El texto íntegro aparece publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León del miércoles 25 de Enero de 2004.

alude de forma explícita a la creación de centros y servicios para la infancia. De tal manera que, a nuestro entender, aunque se podría contemplar algún otro tipo de servicios -como podría ser el de canguros a domicilio, que se ha puesto en marcha por el Ayuntamiento de Valladolid-, las acciones concretas que se plantean en dicho documento tienen la suficiente entidad, al menos en teoría, como para seguir contemplando este tipo de prestaciones y servicios como un importante yacimiento de empleo. Sin embargo, es necesario que la importancia presupuestaria y de dotaciones vaya acorde con lo que se proclama en el propio texto acerca de *“Una estrategia que procure acciones positivas y pueda ser, al mismo tiempo, generadora de empleo, a través de servicios seguros fiables y profesionales. Una política social que facilite el empleo de calidad en Castilla y León”*.

Aun reconociendo que todavía es pronto para poder efectuar una evaluación importante de la estrategia, parece ser que algunos objetivos se plantean ya, de entrada, como escasos y que no se están dando los pasos previos necesarios para una mayor racionalidad en las actuaciones. En efecto hay elementos contenidos en la estrategia que consideramos prioritarios y que, a nuestro entender, no se están materializando con la celeridad necesaria, como puede ser la realización de estudios de diagnóstico de la situación, así como la puesta en marcha del Registro Público Regional de todos los centros infantiles, lo cual permitiría disponer de una información sobre los recursos existentes, así como las principales deficiencias espacio-temporales. Sin conocer bien la situación, difícilmente se puede hacer una planificación adecuada.

De otro lado, ciertamente se está percibiendo un incremento de los servicios a la infancia, lo cual supone indudablemente una apreciable generación de empleo. Sin embargo, tanto la cuantía de los mismos como las formas de asignación se revelan bien insuficientes, o bien no demasiado adecuados para “exprimir” todas las posibilidades de creación de empleo. En este sentido, ya hemos constatado cómo el ritmo de creación de plazas escolares para niños menores de tres años resulta totalmente insuficiente para alcanzar a corto plazo unas tasas de escolarización adecuadas. Sobre este particular consideramos que una buena política de concertación, que permitiese una gratuidad o una rebaja considerable de los precios, podría ser un mecanismo adecuado para “reconvertir” al menos buena parte de los centros existentes, así como “eliminar” los que funcionan por debajo de unos estándares mínimos de calidad, tanto en lo referente a instalaciones como a personal, otorgando a ese “incremento de la escolarización” una agilidad muy superior a la que presentaría un proceso de creación “ex novo” de plazas públicas.

Tabla 1.2.4 Implantación del Programa Madrugadores en los Centros con Enseñanza Infantil y Primaria de Castilla y León. Curso 2003-2004

Provincia	Nº. Centros en el Programa		Nº de Centros Públicos	Nº de Centros Privados	% respecto a total de centros públicos		% respecto a total de centros	
	Mña.	Tarde			Mña.	Total	Mña.	Total
Ávila	18	12	63	11	28,6	47,6	24,3	40,5
Burgos	25	8	82	40	30,5	40,2	20,5	27,1
León	23	6	139	47	16,5	20,9	12,4	15,6
Palencia	11	2	76	23	14,5	17,1	11,1	13,1
Salamanca	19	4	110	47	17,3	20,9	12,1	14,7
Segovia	24	9	51	16	47,1	64,7	35,8	49,3
Soria	15	14	29	10	51,7	100,0	38,5	74,4
Valladolid	44	16	114	73	38,6	52,6	23,5	32,1
Zamora	14	11	75	16	18,7	33,3	15,4	27,5
Castilla y León	193	82	739	283	26,1	37,2	18,9	26,9

(1) El porcentaje se ha calculado teniendo en cuenta sólo los centros adscritos

Fuente: Página Web de la Federación de Enseñanza de CC.OO. para el número de centros vinculados al Programa Madrugadores (www.fe.ccoo.es) y Ministerio de Educación y Ciencia "Directorio de Centros de Enseñanza" (consulta realizada en www.mec.es)

Por otra parte, es destacable la existencia de otros programas, complementarios de la escolarización, cuya implantación puede ser calificada de exitosa y con una capacidad de generar empleo relativamente amplia. Entre ellos cabe destacar el Programa Madrugadores, destinado a conseguir la ampliación en los horarios de apertura de los centros educativos con el fin de facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral. En la franja de horario ampliada los alumnos son atendidos por monitores escolares, coordinados por un profesor. Tal como se puede comprobar en el la tabla 1.2.4 ha alcanzado una implantación relativamente amplia, aunque bastante desigual, en nuestra región³⁶, de tal manera que el pasado curso escolar algo más de la cuarta parte de los centros públicos se incluían en el programa con horario de mañana; una proporción que asciende hasta el 37% al incluir los centros con horario de tarde³⁷.

³⁶ Aunque existen algunos datos correspondientes al curso 2004-2005, no disponemos de todos ellos con un nivel de desglose suficiente como para realizar una tabla completa; no obstante, aludiremos a ellos en otra ocasión.

³⁷ En algunos casos se da el horario de mañana y de tarde en el mismo centro, sin embargo hemos calculado el porcentaje como si fuesen siempre centros distintos para dar una mayor idea de la amplitud que alcanza la cobertura de este programa.

Ciertamente la irregularidad es la tónica dominante, pues mientras se alcanzan porcentajes muy elevados en provincias como Soria, Segovia o Valladolid, en otras provincias con una cuantía demográfica importante la cobertura, incluyendo los dos turnos, matutino y vespertino, no llega a un tercio del total de centros públicos existentes, como ocurre en León, Palencia o Salamanca, para situarse en valores intermedios (entre un tercio y el 50%) en las tres provincias restantes (Zamora, Ávila y Burgos). Los datos que acabamos de presentar suponen una dedicación total de 136.232,45 horas, lo que podría equivaler a unos 100 o 120 puestos de trabajo a jornada completa, aunque esta afirmación sólo debe ser tomada como una mera orientación comparativa, puesto que nada más alejado de la realidad que el carácter continuado y la dedicación a jornada completa en este tipo de empleos que se distinguen por los periodos de inactividad, tanto diarios como anuales³⁸.

Pese a calificarla de exitosa, hemos de señalar que la implantación de estos programas presenta unas potencialidades aún mayores, ya que en buena parte de los casos se encuentran en las primeras fases de desarrollo o aún en pleno crecimiento, como prueba el hecho de que para el curso 2004-2005 se haya ampliado en un 26% tanto el número de horas como el presupuesto asignado a este programa, que abarca ahora a un total de 224 centros en horario de mañana y a 101 centros en horario de tarde, lo que ha supuesto un incremento porcentual de 16 y 23 respectivamente. En cualquier caso, se aprecia cómo el crecimiento del número de centros afectados supone una variación inferior a la mencionada en volumen de horas totales y presupuesto, siendo aún mayor el ritmo de crecimiento en el número de usuarios³⁹.

En consecuencia, las posibilidades de incremento son importantes, máxime si tenemos en cuenta dos hechos relevantes: en primer lugar que existen algunas provincias con un volumen de población muy considerable, como pueden ser León o Salamanca, que presentan porcentajes de cobertura muy bajos e indudablemente deben crecer a mayor ritmo, incrementando, en consecuencia, la cobertura regional.

³⁸ La propia base para efectuar los cálculos del presupuesto de estos programas es la dedicación horaria, con lo cual las personas a las que se contrata como monitores escolares difícilmente pueden tener una jornada de trabajo normal, pues tan sólo se les necesita entre 2 y 3 horas por la mañana y otras dos horas por la tarde, aunque puede darse el caso de que estos monitores también presten servicios otras dos horas como cuidadores de Comedores Escolares.

³⁹ Según información obtenida en la Página Web de la Junta de Castilla y León, el número estimado de alumnos que se van a acoger al Programa es de 8.258 en el turno de mañana y 3.235 en el turno de tarde frente a los 6.162 y 2.181 respectivamente que se registraron en el curso 2003-2004. Ello supone una variación relativa del 34% por las mañanas y del 48% por las tardes. Si tomamos la referencia con respecto al curso 2002-2003 (el primero para el que se dispone de datos), los alumnos se han multiplicado por 2,9 y por 2,2 respectivamente en cada turno.

En segundo lugar, la generalización en el uso del Programa está lejos de aproximarse a su máximo; en parte porque la implantación del programa sólo se ha registrado en centros públicos y, tal como se muestra en la tabla 1.2.4, los porcentajes de cobertura son mucho más bajos aún si tenemos en cuenta la totalidad de los centros que imparten educación infantil y primaria⁴⁰, habiéndose reclamado ya en algunas ocasiones que el programa también pueda afectar a los centros privados concertados que, en definitiva, se sostienen con fondos públicos. Ello nos muestra la gran capacidad de crecimiento que tiene este tipo de servicios, pues conviene insistir en que, pese a su rapidísimo crecimiento, el número total de usuarios supone un porcentaje muy bajo con respecto al total de alumnos matriculados. En efecto, los algo más de ocho mil “madrugadores” que se estiman para el curso 2004-2005 en horario de mañana representan menos de un cinco por ciento de todos los alumnos castellanos y leoneses matriculados en Infantil y Primaria en el citado curso y, si sumamos los inscritos en ambos turnos, la proporción se situaría en un 6,6%.

Somos conscientes que al hablar de “capacidad de crecimiento” no cabe pensar en una generalización total, ni siquiera mayoritaria, de este servicio entre el alumnado de la Comunidad, pues creemos que ello supondría una “enajenación excesiva” de las funciones familiares. Sin embargo, no consideramos erróneo tomar como referencia un porcentaje como mínimo entre el 10 y el 12% del total de alumnos, que viene a ser la intensidad de uso que en la actualidad presentan los comedores escolares públicos de la región⁴¹. Así pues, el alcanzar lo que podríamos llamar una “intensidad general o normal de uso”, supondría casi duplicar el número de usuarios, lo cual podría traducirse en un incremento importante, aunque no tan espectacular, en los monitores escolares necesarios para atender adecuadamente tal servicio.

En efecto, teniendo en cuenta ese último objetivo, se puede estimar el número de nuevos empleos que podrían crearse. Según la fuente sobredicha incluida en el “Portal de Educación”, el número de Monitores adscritos a este programa en el presente curso asciende a 409; si tenemos en cuenta que el total de horas contratadas asciende a 172.573,41 podemos apreciar cómo se trata claramente de un trabajo a tiempo parcial con una media de 422 horas por monitor. Bajo estas premisas, el alcanzar un número de usuarios equivalente al 12% de los niños matriculados en

⁴⁰ Aquí el término Educación Infantil se utiliza en sentido LOCE, es decir incluyendo sólo los niños de 3 a 6 años, frente a la Ecuación Preescolar, hasta los 36 meses.

⁴¹ Según la información aportada por la Consejería de Educación en la presentación del curso 2004-2005, realizada a través del Portal de Educación, estarán en funcionamiento 451 comedores escolares con unos 28.200 comensales lo que supone, aproximadamente el 10,3% de los alumnos matriculados en Infantil Primaria y ESO –téngase presente que los alumnos de Enseñanza Secundaria Obligatoria también pueden ser usuarios de los Comedores Escolares, aunque, también es cierto que lo hacen con menor intensidad que los alumnos de Primaria–.

Educación Infantil y Primaria implicaría, aproximadamente 9.433 nuevos niños en el programa. Si en las condiciones actuales la dedicación media en horas/niño es de unas 15, concluiremos que deberían contratarse 141.495 horas más, lo cual, a una media de 422 horas por monitor precisaría unos 335 monitores más, lo que supondría un incremento del 82% respecto al empleo generado hasta el presente curso.

La capacidad que tienen los servicios a la infancia, pese a su entidad demográfica relativamente reducida, para actuar como auténticos yacimientos de empleo, es aún mayor, porque al progreso de la escolarización en primera infancia y al programa que acabamos de mencionar debemos añadir la existencia de otros que, igualmente, tienden a complementar la actividad escolar. Así podría considerarse, en cierto modo una continuidad lógica del “Programa Madrugadores”, la presencia del programa “Centros Abiertos”, también dependiente de la Consejería de Educación, en colaboración con los ayuntamientos. Esta medida, tanto “escolar” como de conciliación de la vida familiar y laboral, pretende abrir los centros escolares los sábados por la mañana, así como los días laborales no lectivos y en los periodos vacacionales de Navidad y Semana Santa. En el curso 2004-2005 en que comenzó a implantarse de forma experimental se han implicado en el mismo un total de 29 centros, con un número estimado de usuarios de 1.400 niños entre 3 y 12 años⁴². El coste total asciende a 929.016 euros⁴³, empleando a un total de 139 monitores. Esta apreciable creación de empleos, bien es cierto que a tiempo parcial⁴⁴, viene a ratificar la importancia de los servicios a la infancia como generadores de puestos de trabajo, máxime si tenemos en cuenta el carácter “embrionario” de esta iniciativa, cuyo número inicial de usuarios no alcanza ni siquiera el 1% del total de escolares en Educación Infantil y Primaria. Ciertamente, no cabe pensar en una utilización masiva, ni siquiera relativamente amplia de este servicio, pero resulta innegable que tiene potencialidades de crecimiento hasta llegar, al menos a duplicar su capacidad de empleo.

⁴² Son datos aportados por el consejero de Educación en la inauguración del Programa en Zamora el día 29 de octubre de 2004. En este sentido se puede otorgar más fiabilidad a esta información recogida en la prensa local que al arriba mencionado documento de presentación del curso 2004-2005, pues en él se consignan entre 20 y 30 centros, 132 monitores y un coste que no coincide con el real sino con el presupuestado inicialmente por la Junta de Castilla y León.

⁴³ Originalmente, el presupuesto establecido como base de licitación para la adjudicación del servicio por parte de la Junta de Castilla y León era de 1.188.000 euros, resolviéndose finalmente el concurso por el importe mencionado, lo que supone una rebaja del 22% respecto al precio de salida.

⁴⁴ Si tenemos en cuenta que se han contratado un total de 47.520 horas, la dedicación media por monitor asciende a 342 horas para la duración del programa en cada curso, que vendría a ser, aproximadamente, una cuarta parte de las horas anuales de un trabajador a tiempo completo.

En la misma línea argumental hemos de destacar la existencia de otros programas que “abren las puertas” aún más a la creación de empleos para la infancia con claras connotaciones de “economía social positiva”. Entre ellos cabe destacar el programa “Pequeños Madrugadores”, iniciado el uno de octubre de 2004, que es básicamente idéntico al antes comentado pero dependiente de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y dirigido a los niños menores de tres años. En él se integran 17 de los 29 Centros de Educación Preescolar de la Junta de Castilla y León, por lo que cabe pensar que el crecimiento en sí de este programa y, en consecuencia, su capacidad para generar empleo, se encuentra directamente vinculado a los ritmos de creación de centros y plazas escolares para niños de estas edades. Por tanto las consideraciones en cuanto a la capacidad de creación de empleo bajo la óptica escolar, realizadas anteriormente, deben ser contempladas con mayor amplitud de miras, debido a la existencia de este otro servicio complementario llamado a crecer al mismo ritmo que la propia escolarización de primera infancia.

Una atención a la infancia que está siendo fomentada por los responsables políticos regionales precisamente en aquellos ámbitos donde se encuentran más dificultades para sacar adelante este tipo de iniciativas, a través del “Programa Crecemos”, desarrollado por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y las diferentes diputaciones provinciales de la región, mediante de un Convenio Marco firmado el 10 de marzo de 2004 y desarrollado a partir de convenios específicos con cada una de las entidades provinciales, de cara a su materialización definitiva. A través de este programa se promueve la creación en municipios del ámbito rural de un servicio de carácter asistencial dirigido a niños de 0 a 3 años, siempre que la demanda sea inferior a 15 plazas y que no se cuente con ningún recurso público o privado que preste este tipo de servicio. Ello ha permitido que en el curso 2004-05 perciban esta prestación 433 niños en 32 municipios rurales de ocho provincias de la región⁴⁵, lo que supone la creación de al menos otros tantos puestos de trabajo a tiempo completo. Sea como fuere, la capacidad total de generación de empleo viene definida por las perspectivas finales planteadas por los responsables de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, quienes apuntan la posibilidad de extender este servicio a unos 1.500 usuarios en unos 150 municipios a lo largo de la presente legislatura, lo que significaría un total de al menos centenar y medio de puestos de trabajo de cierta calidad y a tiempo completo.

En definitiva, podemos afirmar que en lo concerniente a la actuación de los servicios a la infancia como auténticos y funcionales yacimientos de empleo en nuestra

⁴⁵ En el desarrollo del Convenio Marco a través de Convenios específicos no se ha determinado la inclusión de ningún municipio de la provincia de Palencia, aunque desconocemos los motivos concretos.

Comunidad Autónoma existen suficientes ideas, planteamientos adecuados y programas concretos en marcha que permiten albergar buenas expectativas en lo concerniente a la creación de puestos de trabajo; sin embargo, es necesario poner de manifiesto algunas debilidades que reducen, a nuestro juicio de forma notoria, las potencialidades de estas mismas iniciativas de cara al empleo, bien sea desde el punto de vista cualitativo, cuantitativo o ambos a la vez. Una reducción de potencialidades que deriva, fundamentalmente, de la perspectiva bajo la que se materializa la puesta en marcha y, más concretamente, las fórmulas contractuales adoptadas para la ejecución de estas actividades que, a nuestro juicio, adopta una visión en exceso economicista y carente de toda "perspectiva espacial", lo cual se traduce en una merma en la "calidad" de los empleos y en el peligro de ampliar las diferencias entre unos ámbitos y otros. Ciertamente, eso no ocurre en todos los programas mencionados, alguno de los cuales, como el programa "Crecemos", tiene en sí mismo un planteamiento territorial claro y, además, traslada a los ayuntamientos la contratación de personal, lo cual, indudablemente, operará a favor de la creación de empleo local en cuya adjudicación no se tengan en cuenta sólo los criterios económicos⁴⁶.

En resumen, los servicios a la infancia y tendentes a conciliar la vida familiar y laboral pueden llegar a funcionar, verdaderamente, como auténticos yacimientos de empleo. De hecho en algunos casos lo han hecho ya de manera exitosa y ello ha sido así porque, pese a que la entidad absoluta y relativa de este colectivo no es excesivamente grande, la demanda se incrementa cada vez más. Al mismo tiempo, existen buenas ideas y programas adecuados para dar respuesta a esa demanda, simplemente hace falta intensificar las acciones que se están llevando a cabo, así como modificar algunos de los procedimientos de adjudicación para posibilitar que se materialice todo ese potencial. Lo cual no debe impedir, obviamente, la introducción de nuevas formas y nuevas ideas aún no experimentadas, tendentes a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Castilla y León. En este sentido, existe un colectivo en el que esta cuestión resulta especialmente necesaria, como es el de las personas con discapacidad, precisándose gran cantidad de puestos de trabajo no ya para conseguir una mejora sustancial de sus condiciones de vida, sino también para conseguir una equiparación de oportunidades con respecto a la población en general.

⁴⁶ Ésta puede ser también la razón que en buena medida explique el hecho de que el programa Crecemos haya optado por el carácter asistencial en lugar de por la vía de la escolarización, ya que la segunda opción obligaría a exigir unos niveles de cualificación que no es fácil encontrar en buena parte de los pequeños núcleos de nuestra región. En cambio la primera alternativa permite adoptar un planteamiento bastante más flexible en cuanto a la contratación de personal y, en consecuencia, puede resultar mucho más operativa para la creación de empleo femenino en este tipo de ámbitos.

1.3 Integración social y laboral de la población discapacitada

La discapacidad sobrevenida a una parte minoritaria, pero importante, de la población se erige en uno de los problemas sociales más relevantes de nuestro tiempo. Así parece demostrarlo el hecho de que la Unión Europea en su Decisión de 3 de diciembre de 2001 declarase 2003 como *Año Europeo de las Personas con Discapacidad*, o que en la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) los días 14 y 15 de Noviembre de 2003, se acordase declarar 2004 como *Año Iberoamericano de las Personas con Discapacidad*, al cumplirse el décimo aniversario de la adopción por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de las *Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas Discapacitadas*. Entre los propósitos de estas decisiones se encuentra el desarrollo de acciones tendentes a garantizar una mejor integración de estas personas en todos los ámbitos de la vida, a través de programas de sensibilización a la sociedad sobre derechos, necesidades y posibilidades de la población minusválida.

Esta finalidad obedece a la convicción de que es preciso conocer para actuar y, por tanto, que este tipo de iniciativas de concienciación social puedan servir de base al cada vez más amplio elenco de políticas e instrumentos destinados a garantizar el bienestar y la calidad de vida a las personas que por razones sobre impuestas padecen algún tipo de deficiencia física, psíquica o sensorial. Más aún, cuando resulta evidente, a pesar de los notables avances, que la capacidad de los poderes públicos para dar respuesta a estas "necesidades sociales" es aún limitado.

Conscientes de esta problemática, son las mismas administraciones, de consuno con los distintos agentes sociales, los que intentan corregir la situación convirtiéndose en activos promotores de lo que se ha venido en llamar los Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE), en este caso los vinculados a la atención de grupos poblacionales de riesgo. Con ello se persigue un doble objetivo: el no menos importante de paliar el desempleo, por una parte, y el de cubrir las necesidades sociales de un significativo número de personas que se encuentran parcialmente atendidas o sin atender⁴⁷.

⁴⁷ VILALLONGA, A. (2002): "Los nuevos yacimientos de empleo: una oportunidad para crear empleo y satisfacer nuevas necesidades sociales". *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. VI, núm. 119 (117), 13 págs.

1.3.1 LAS PERSONAS DISCAPACITADAS EN CASTILLA Y LEÓN: CUANTÍA, CARACTERES ESTRUCTURALES Y DISTRIBUCIÓN ESPACIAL

Según la *Base de Datos Estatal de Personas con discapacidad* del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), 159.619 castellanos y leoneses presentaban, a 31 de diciembre de 2001, un grado de deficiencia igual o superior al 33%. Cifra que ascendía hasta 1.782.191 si se cuantificaba el número total de españoles que habían obtenido esa misma calificación de minusvalía.

Estas sumas manifiestan, en una primera valoración, que un 6,44% de los 2.480.369 de castellanos y leoneses, que aparecen recogidos en la *Revisión del Padrón Municipal de Habitantes a uno de enero de 2002*, son personas con discapacidad. Un porcentaje que reviste aún más importancia si se tiene en cuenta que en el conjunto del estado español los discapacitados representan el 4,26% de la población nacional y, por Comunidades Autónomas, únicamente, el Principado de Asturias (11,45%) y Extremadura (7,32%) presentan unas tasas en sus relaciones entre población con discapacidad y total de habitantes más elevadas que Castilla y León.

Tanto en el caso del Principado de Asturias como en el propio de Castilla y León, y también, aunque a tenor de los resultados, en menor medida, en el de Extremadura, la mayor importancia proporcional del contingente de personas minusválidas debe relacionarse, en primera instancia, con el rasgo demográfico fundamental que caracteriza a estas regiones, y éste no es otro que el envejecimiento de su población⁴⁸. Realidad que ya ha sido ampliamente tratada en un epígrafe precedente de este estudio, por lo que ahora, y a pesar de esta más que evidente relación senescencia-invalidez, la atención se centrará en el colectivo de personas discapacitadas menores de 65 años, precisamente aquéllas que adolecen de mayores problemas para encontrar una integración social y laboral satisfactoria.

En este sentido, la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León posee una rica y actualizada información estadística en su *Base de Datos de Reconocimiento de Minusvalía* en la que se recogen, sin apenas margen de error, la totalidad de los habitantes castellanos y leoneses menores de 65 años que han sido valorados en los Centros Base de Atención a Discapacitados con un grado de minusvalía igual o superior al 33%. Un colectivo poblacional que ha sido cuantificado, para el 1 de enero de 2004, en 77.415 personas, 45.822 hombres y 31.593 mujeres.

⁴⁸ A tenor de los indicadores de estructura demográfica por edad, el Principado de Asturias, Castilla y León y Extremadura ocuparían los puestos primero, segundo y undécimo, respectivamente, del ranking de envejecimiento por Comunidades Autónomas, como así ha sido señalado por CABALLERO FERNÁNDEZ-RUFETE, P. y DELGADO URRECHO, J. M^a. (dirs.) (2003): *La situación de las personas mayores en Castilla y León*. Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, pág. 41.

Tabla 1.3.1 Estructuras demográficas por sexo y edad de la población discapacitada castellano y leonesa menor de 65 años

Grupos de edad	Hombres	Mujeres	Total
Jóvenes	1.905	1.327	3.232
Adultos-jóvenes	13.806	9.118	22.924
Adultos-maduros	30.111	21.148	51.259
Total	45.822	31.593	77.415

Fuente: Base de Datos de Reconocimiento de Minusvalía 2004. Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León

La prevalencia de los discapacitados hombres sobre las mujeres (59,2% y 40,8%, respectivamente) unida a la también preeminencia, por cohortes etáreas, de los adultos-maduros (66,21%) sobre los adultos-jóvenes (29,61%) y los jóvenes (4,17%) refleja, claramente, la desequilibrada estructura demográfica que caracteriza a este complejo y heterogéneo conjunto de población (Tabla 1.3.1.). Además, este aumento considerable del número de discapacitados con la edad influye también en su estructura por tipos de discapacidad (Tabla 1.3.2). Así, a falta de datos más concisos sobre la representación de las distintas tipologías por grupos de edad, se puede apuntar este hecho como explicación principal de que los mayores porcentajes de discapacitados se asocian a tipos de minusvalías físicas y psíquicas (52,43 y 34,42%, respectivamente). No olvidando que, aun creciendo las posibilidades de sufrir pérdidas de visión o audición con los años, las lesiones sensoriales con un grado superior al 33% son más generalizables al conjunto de la población (7,67%, las visuales, y 5,48%, las auditivas) que otras dificultades como la aplicación de conocimientos y las restricciones en la movilidad, más propias de la madurez y la vejez⁴⁹.

⁴⁹ FERNÁNDEZ-MAYORALAS, G., ABELLÁN GARCÍA, A., RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, V. y ROJO PÉREZ, F. (1993): "Desigualdades en salud y envejecimiento demográfico". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, núm. 13, págs. 139-154.

Tabla 1.3.2 Tipos de discapacidad y población afectada

Tipo de discapacidad	Personas afectadas	Porcentaje sobre el total de población discapacitada
Física	40.587	52,43
Psíquica	26.650	34,42
Visual	5.939	7,67
Auditiva	4.239	5,48
Total	77.415	100,00

Fuente: Base de Datos de Reconocimiento de Minusvalía 2004. Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León

Relacionando esta tipología general de discapacidad con el grado de minusvalía (Tabla 1.3.3.) se puede comprobar cómo la mayor proporción de discapacidades (37,64%) en las personas menores de 65 años corresponden a las valoradas entre el 33 y el 49%, destacando, dentro de ellas, las minusvalías físicas, seguidas por las psíquicas y, a mayor distancia, por las visuales y auditivas. Por su parte, las minusvalías comprendidas entre el 65 y el 74%, suponen el 32,02% de los casos, siendo las mayoritarias entre los individuos afectados por deficiencias psíquicas, mientras que entre las iguales o superiores al 75%, que representan el 20,68%, destacan por su importancia las minusvalías visuales. Finalmente, las discapacidades calificadas entre el 50 y 64% suponen el 9,67% restante de las minusvalías sobrevenidas a la población joven y adulta castellano y leonesa.

Tabla 1.3.3 Población según tipo de discapacidad y grado de minusvalía

Discapacidad	33-49%	50-64%	65-74%	≥75%	Total
Física	19.381	4.113	10.665	6.428	40.587
Psíquica	5.246	2.145	12.096	7.163	26.650
Visual	2.182	533	1.126	2.098	5.939
Auditiva	2.322	694	902	321	4.239
Total	29.131	7.485	24.789	16.010	77.415

Fuente: Base de Datos de Reconocimiento de Minusvalía 2004. Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León

Características y rasgos estructurales de un colectivo poblacional que, como realidad demográfica que es, posee también una dimensión territorial, que hay que enfatizar. Por ello, resulta muy ilustrativo detenerse brevemente en estudiar los datos disponibles por Zonas de Acción Social (ZAS), clasificándolas para la ocasión

en función del tipo de espacio que delimitan⁵⁰ (Mapa 1.3.1). De este modo, se ha establecido una primera y básica distinción entre los ámbitos rural (identificado ampliamente con las ZAS integradas en su totalidad por municipios menores de 10.000 habitantes), “semiurbano” (aquellas ZAS que gravitan en torno a los *centros comarcales* de Medina del Campo, Béjar, Ciudad Rodrigo, Benavente, Astorga y La Bañeza o los núcleos de tradición minera de Bembibre y Villablino), urbano (conformado por las ZAS de las doce mayores ciudades de la región: las nueve capitales de provincia, Miranda de Ebro, Ponferrada y Aranda de Duero) y periurbano⁵¹ (Tabla 1.3.4). Una categorización que habrá que ir perfilando en futuros estudios para ir adecuándola a la de la estructura territorial de la región⁵², pero que por el momento se justifica en el conocimiento de una realidad incuestionable: resulta evidente que la prestación de servicios sociales específicos y la provisión de recursos de toda índole, tanto públicos como privados, más allá de la cobertura básica efectuada a través de los Centros de Acción Social (CEAS), uno por Zona, es muy diferente según la “clase” de lugar de residencia de la persona discapacitada⁵³.

⁵⁰ Las Zonas de Acción Social (ZAS) constituyen los ámbitos espaciales a través de las cuales se articula y organiza territorialmente el Sistema de Acción Social de Castilla y León. Su delimitación garantiza la cobertura y la distribución equitativa y compensada de los servicios sociales básicos, dispensados a través de los Centros de Acción Social (CEAS), en toda la Comunidad. Véase: JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2001 a): *Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León*. Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Gerencia de Servicios Sociales, Valladolid, 122 págs.

⁵¹ Que aglutinaría a los municipios de Villaquilambre, Valverde de la Virgen y San Andrés del Rabanedo en León, Venta de Baños, Dueñas y Villamuriel de Cerrato en Palencia, Arroyo de la Encamienda, Simancas, Santovenia de Pisuerga y Laguna de Duero en Valladolid y Santa Marta de Tormes en Salamanca, además de algunos otros adyacentes, dependientes de ellos en el marco de la acción social. En cualquier caso, todos se ajustan a la clasificación funcional de los espacios periurbanos de la región, tal y como se ha establecido recientemente en los estudios de MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L. C. y LUENGO GALLEGO, J. A.: “Concentración y difusión de la actividad industrial en Castilla y León. El papel de las infraestructuras de transporte en las dinámicas territoriales”. *Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León*, núm. 9, 2004 y “Localización de la actividad manufacturera en Castilla y León. Continuidad o renovación de los dinamismos espaciales inducidos por la industria”, *Ería, Revista Cuatrimestral de Geografía*, 2004.

⁵² CABERO DIÉGUEZ, V. (2000): “Las ciudades de Castilla y León. Los problemas de articulación territorial”. En Bellet, C. y Llop, J. M. (eds.): *Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad*. Milenio, Lérida, págs. 169-188.

⁵³ Véase JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2002): *Guía de Recursos para las personas con Discapacidad*. Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Gerencia de Servicios Sociales, Valladolid, 204 págs.

Tabla 1.3.4 Distribución de las personas discapacitadas menores de 65 años según tipo de ZAS

Tipo de ZAS	Población total por cada tipo de espacio	Personas discapacitadas menores de 65 años	% de personas discapacitadas menores de 65 años respecto a la población total del tipo de espacio	% sobre el total regional de personas discapacitadas menores de 65 años
ZAS urbanas	1.206.516	40.190	3,33	51,91
ZAS periurbanas	140.800	3.467	2,46	4,48
ZAS "semiurbanas"	170.179	5.844	3,43	7,55
ZAS rurales	970.151	27.914	2,88	36,06
Castilla y León	2.487.646	77.415	3,11	100,00

Fuentes: Revisión del Padrón Municipal de Habitantes 2003. INE y Base de Datos de Reconocimiento de Minusvalía 2004. Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León

Partiendo de estas consideraciones, se puede señalar que la mayor proporción de menores de 65 años que presentan alguna discapacidad viven en las ZAS catalogadas como "urbanas", en concreto el 51,91%, llegando a representar más de 3 personas por cada 100 castellanos y leoneses residentes en este tipo de áreas, las más pobladas, por otra parte, de la Comunidad. En términos parecidos se encuentran las ZAS "rurales", las más numerosas, que concentran nada menos que el 36,06% de los discapacitados jóvenes y adultos de la región, si bien el significado de ellos respecto de la población total que habita estos espacios es inferior al de las ciudades (el 2,88%), lo cual difiere sensiblemente de los resultados obtenidos en un estudio anterior en el que también se incluían a los mayores de 65 años⁵⁴.

⁵⁴ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L. C. (2003): *La situación de las personas con discapacidad en Castilla y León y su relación con el mercado laboral*. Caja España. Obra Social y Cultural, León, 54 págs. (inédito). En él concluimos que mientras la población de Castilla y León es en mayor medida urbana, son las áreas rurales las que presentan unas tasas más altas de personas discapacitadas en relación con su población, exactamente, para el año 1999, del 14,15%, 3,09 puntos por encima de la media regional y muy superiores al 8,46% de las urbanas. Y ello por el motivo tantas veces aludido: si la importancia relativa de las personas mayores es el rasgo que mejor define a la población de Castilla y León y ancianas son, todavía en mucha mayor medida, las personas discapacitadas, no es de extrañar que éstas habiten mayoritariamente en los núcleos rurales regionales, precisamente aquellos en los que el envejecimiento se presenta de manera especialmente significativa; como así ha sido puesto de manifiesto en el epígrafe precedente ocupado de estas cuestiones y en otras investigaciones más específicas como la de CABALLERO FERNÁNDEZ-RUFETE, P. (2002): "Población rural y estructuras demográficas en Castilla y León". En BLANCO MARTÍN, A.: *Envejecimiento y mundo rural en Castilla y León*. Estudios de la Fundación Encuentro y Caja España, Madrid, págs. 63-109.

En el extremo opuesto se encuentra el 12,03% de los minusválidos restantes, empadronados en términos municipales aglutinados en ZAS “semiurbanas” y periurbanas (7,55 y 4,48%, respectivamente), pero que llegan a suponer en el primero de los casos casi 3,5 personas por cada 100 vecinos, un punto por encima que la relación registrada en el segundo (como expresión final de todo ello puede observarse el Mapa 1.3.2 en el que aparece representada la distribución de la población discapacitada menor de 65 años por ZAS).

1.3.2 CONDICIONES DE VIDA E INTEGRACIÓN SOCIAL Y LABORAL DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD

Si todos estos rasgos estructurales y territoriales manifiestan el “significado demográfico” de los castellanos y leoneses menores de 65 años que han sido catalogados como minusválidos, ¿qué decir de su importancia cualitativa?. En su valoración ha de adentrarse en el conocimiento de los aspectos más cotidianos de sus vidas, lo que se podría denominar las “condiciones sociales” de las personas con discapacidad en Castilla y León. Para ello, se han utilizado los datos que aporta el Instituto Nacional de Estadística en su *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud*, que para 1999 estimaba en 84.212 los habitantes de la región que presentan alguna minusvalía, con independencia del grado de ésta⁵⁵.

El ámbito más próximo de las relaciones sociales lo constituye la familia, entendiéndose ésta en un sentido laxo del término. La mayor o menor calidad de vida de las personas discapacitadas está condicionada, en primer instancia, por la convivencia en un entorno más o menos afectivo. En este sentido, la estructura de los hogares por tamaño predominante, tanto en términos absolutos como relativos, no difiere de la norma general para el conjunto de la sociedad, siendo predominante la de tres personas, seguida por la de cuatro y, a mayor distancia, la de dos y cinco integrantes, apareciendo la unipersonal en contadas ocasiones. (Tabla 1.3.5). En sintonía, las formas de convivencia dominantes, deducidas a partir de la relación del cuidador principal con la persona que sufre alguna discapacidad, es la de pareja (Tabla 1.3.6). Ello se explica por el peso de las cohortes de edad adulta, conviviendo el minusválido con el cónyuge de edad similar y con uno o dos hijos, que aunque no se ocupen en exclusiva de los cuidados asistenciales completarían ese hogar tipo de tres o cuatro personas. Por su parte, la relevancia de la atención por

⁵⁵ A pesar de que pueda parecer una información algo atrasada y abarque a un volumen de población más amplio que el estrictamente evaluado como minusválido, esta fuente estadística posee una importancia nada desdeñable, siendo la única indicada para el análisis de estas cuestiones.

parte de las madres se explicaría por la dedicación que prestan a sus hijos discapacitados jóvenes y adultos-jóvenes solteros, con ayuda de forma secundaria de sus parejas y algún otro hijo, viviendo todos igualmente en un hogar de tres o cuatro individuos. Finalmente hay que destacar la escasa importancia relativa que para este colectivo representan las ayudas y las asistencias sociales, aspecto sobre el que se volverá más adelante.

Tabla 1.3.5 Personas menores de 65 años con alguna discapacidad y tamaño del hogar

Total personas con alguna discapacidad	Hogar de 1 persona	Hogar de 2 personas	Hogar de 3 personas	Hogar de 4 personas	Hogar de 5 personas	Hogar de 6 o más personas
84.212	3.621	14.619	24.093	23.999	11.269	6.611

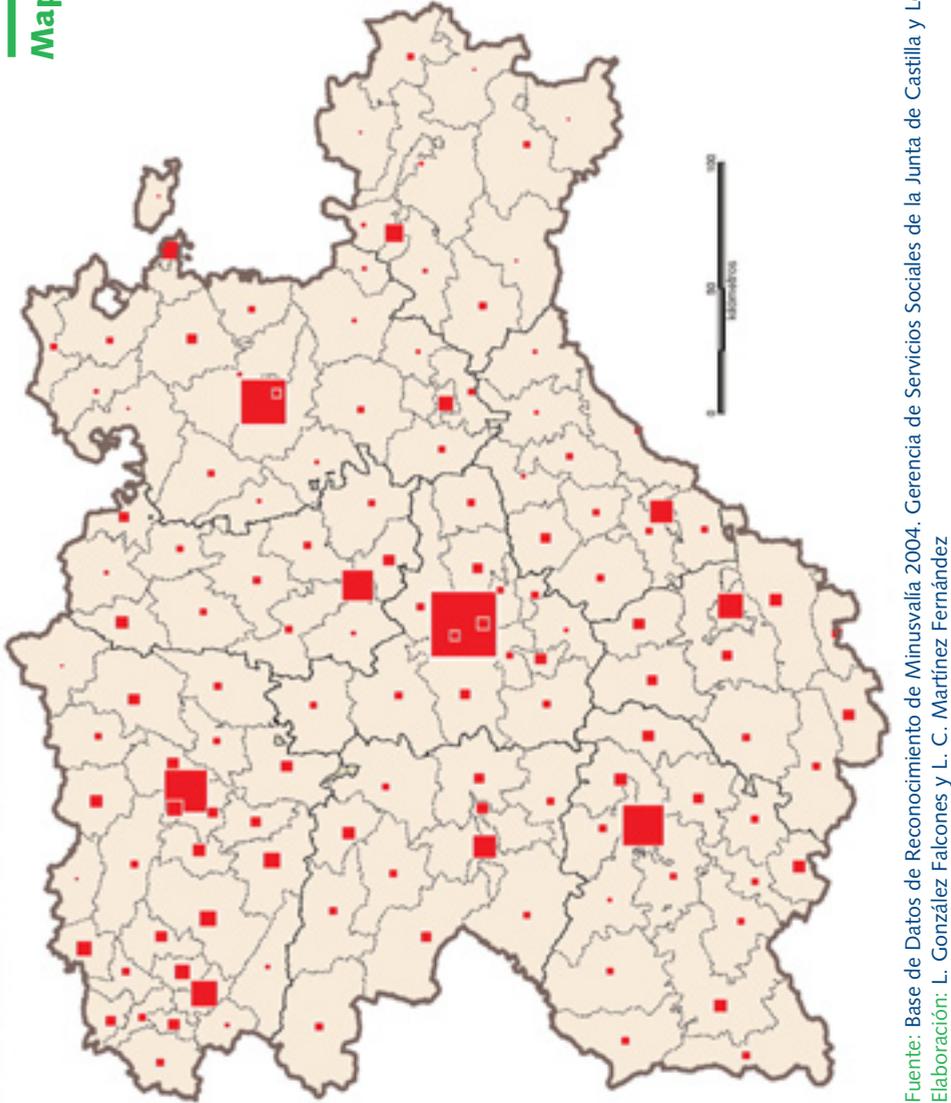
Fuente: Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud, 1999. INE

Tabla 1.3.6 Personas con alguna deficiencia y relación del cuidador con la personas con discapacidad

Cónyuge	Hija	Hijo	Hermana	Hermano	Madre	Padre	Otro pariente	Empleado, amigo o vecino	Servicios sociales	Otra relación	No consta	Total
8.942	3.275	551	875	547	7.325	800	592	1.271	1.467	299	58.268	84.212

Fuente: Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud, 1999. INE

Mapa 1.3.2 Distribución de la población discapacitada menor de 65 años por ZAS



Fuente: Base de Datos de Reconocimiento de Minusvalía 2004. Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León
Elaboración: L. González Falcones y L. C. Martínez Fernández

Además, la mayor parte de los cuidadores se erigen también en sustentadores de la economía doméstica (Tabla 1.3.7), tratándose, en su mayoría, de cónyuges que además de atender a sus parejas discapacitadas desempeñan un trabajo remunerado fuera del hogar. Si bien, el también elevado número de cuidadores inactivos debe relacionarse con el hecho de que entre la población joven y adulto-joven soltera la asistencia personal viene de las madres, la mayor parte de ellas sin empleo fuera del hogar dada su función de “ama de casa”, dejando a su pareja la responsabilidad de los ingresos familiares.

Tabla 1.3.7 Personas con alguna discapacidad y relación con la actividad laboral del cuidador principal

Total personas con alguna discapacidad	Total cuidadores activos	Cuidadores trabajando	Cuidadores Parados	Total cuidadores Inactivos
84.212	43.805	41.290	2.515	40.408

Fuente: Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud, 1999. INE

Vinculada a esta dependencia económica de la población minusválida, y como un factor inequívoco de la calidad de vida y de las oportunidades de este colectivo, hay que hacer referencia también a las consecuencias sociolaborales de la discapacidad. Para ello, más interés que el estudio de la “población discapacitada potencialmente activa”⁵⁶, identificada con la población minusválida en edad de trabajar, tiene el análisis de las personas que realmente realizan tareas remuneradas (población ocupada) o intentan conseguir un trabajo (población desocupada o parada), es decir, el conjunto conocido como “población discapacitada económicamente activa”. Éste es muy limitado lo que conlleva que el grado de desempleo del colectivo sea considerablemente elevado.

Siguiendo con los datos aportados por la *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud*, hay 79.716 los castellanos y leoneses, con edades comprendidas entre los 16 y 65 años, que presentan alguna minusvalía. De ellos, nada menos que 51.314, el 64,37%, son personas inactivas, dependientes, por lo tanto, desde un punto de vista estrictamente económico (Tabla 1.3.8). Un porcentaje muy similar, si bien ligeramente más bajo, que el del conjunto de España (67,71 %).

⁵⁶ La “población potencialmente activa” está constituida por el conjunto de personas de edad comprendida entre los dieciséis y los sesenta y cinco años o, en su caso, la edad legal de entrada y salida de actividad, es decir, la edad mínima para el inicio de la vida laboral y la edad límite de permanencia en ella. Quedan excluidas de este grupo las personas incapacitadas para trabajar, ya sea por razones físicas o psíquicas. Por este motivo más que emplear el concepto de población potencialmente activa se ha recurrido al más simple de población discapacitada en edad de trabajar.

El 35,63% restante de la población discapacitada castellana y leonesa es verdaderamente la que se puede tipificar como económicamente activa. Dentro de este contingente se diferencian por una parte las personas que se encuentran efectivamente trabajando, según los datos 23.915 discapacitados y los parados, 4.487, que representan el 84,20% y el 15,80% respectivamente de esa población minusválida económicamente activa. Tasas que difieren sensiblemente de las nacionales que sitúan la proporción de trabajadores discapacitados en un 73,91% y en un 26,09% la de parados. Tanto en un caso como en el otro unas tasas de paro más elevadas que las que corresponden al conjunto de la población, ya que según datos publicados por el INE, en su *Encuesta sobre la Población Activa* referida al último trimestre de 1999, la tasa de paro nacional se situaba en el 15,32% mientras que la de Castilla y León en el 14,67%.

Tabla 1.3.8 Población discapacitada en edad de trabajar, población económicamente activa e inactivos en Castilla y León y España

	Total	Activos	Trabajando	Parados	Inactivos
Castilla y León	79.716	28.402	23.915	4.487	51.314
España	1.337.708	431.841	319.185	112.657	905.866

Fuente: Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud, 1999. INE

Pero, ¿dónde y cómo se emplean los minusválidos que realmente están trabajando?. A partir de los datos proporcionados por el *Observatorio ocupacional* del Instituto Nacional de Empleo, referidos al colectivo de personas con discapacidad, se puede comprobar que el mayor porcentaje de minusválidos ocupados, en concreto el 79,73%, lo están en el sector de los servicios (Tabla 1.3.9.). En el polo opuesto se vislumbra también que una mínima parte de esta población trabajadora está dedicada a labores agrícolas o ganaderas (1,17%) o se encuentran ocupadas en el ámbito de la construcción (4,72%). En un termino medio destaca la proporción de personas discapacitadas empleadas en el sector industrial, el 14,38%.

Tabla 1.3.9 Distribución porcentual de la población discapacitada trabajadora por sectores económicos

Servicios	79,73%
Industria	14,38%
Construcción	4,72%
Actividades agrarias	1,17%

Fuente: Observatorio ocupacional, 1999. INEM

Este reparto sectorial se explica, descendiendo en la escala, al tener en cuenta cuáles son las ocupaciones más contratadas por las personas con discapacidad (Tabla 1.3.10). Así dentro del variado sector de los servicios, el que mayor ocupación ofrece a la población minusválida, se encuentran una serie de trabajos que van desde los menos cualificados (empleados de limpieza, camareros, conserjes, etc.) hasta los que requieren una mayor formación, tanto de estudios reglados, en sus diferentes niveles académicos (vigilantes, conductores, dependientes, empleados administrativos, operadores informáticos, etc.), como en el aprendizaje de un oficio (jardineros, carpinteros, etc.).

Tabla 1.3.10 Veinte ocupaciones más contratadas por las personas con discapacidad

1°. Peón de la industria manufacturera	11°. Telefonista
2°. Mujer/mozo de limpieza	12°. Vigilante
3°. Empleado administrativo	13°. Conductor
4°. Dependiente de comercio	14°. Peón de obras públicas
5°. Mozo carga almacén	15°. Conserje
6°. Empleado despacho apuestas	16°. Lavandero
7°. Peón de la construcción	17°. Representante de comercio
8°. Jardinero	18°. Albañil
9°. Peón de la industria metal	19°. Carpintero
10°. Camarero	20°. Operador informático

Fuente: Observatorio ocupacional, 1999. INEM

Por su parte, la proporción, nada desdeñable, de minusválidos que trabajan en el sector secundario tiene su razón de ser principal en la alta contratación de peones en la industria manufacturera, como se puede observar la ocupación más general entre personas con discapacidad, seguida a mucha distancia por los peones de la industria del metal. Destacan también profesiones como peón de la construcción y de obras públicas o albañil que revelarían ese porcentaje pequeño, pero expresivo, de la ocupación de los minusválidos en el sector de la construcción. Por el contrario, entre estas veinte ocupaciones no encontramos ninguna vinculada con el sector primario, es decir, con las actividades agrarias, lo que explicaría, en definitiva, el exiguo papel que el minusválido tiene en el desempeño de estas labores.

En relación directa con estas profesiones que desarrollan las personas discapacitadas está el grado de formación o el nivel académico alcanzado por ellas, como ya se ha apuntado. En esencia, si se atiende a las estadísticas que hacen referencia a la contratación de personas con discapacidad por nivel académico (Tabla 1.3.11),

se puede apreciar cómo las mayores tasas de contratación afectan a las personas que han alcanzado un nivel de estudios secundarios, lo que antes correspondía con el Graduado Escolar y ahora se identifica con la finalización de la educación obligatoria. Son en definitiva, el grupo de personas discapacitadas menores de 65 años más numeroso por nivel académico (Tabla 1.3.12.) y se vinculan con los puestos de trabajo de menor cualificación dentro del sector servicios, así como los empleos de peón en las actividades industriales y de la construcción.

Tabla 1.3.11 Contratación de personas con discapacidad por nivel académico

Sin estudios	0,21
Estudios primarios	5,08
E.G.B./E.S.O	64,77
Bachillerato	11,39
Formación Profesional	14,53
Títulos universitarios de grado medio	1,99
Títulos universitarios superiores	2,03

Fuente: Observatorio ocupacional, 1999. INEM

Tabla 1.3.12 Personas con alguna discapacidad y nivel de estudios terminados

Total de personas con alguna discapacidad	Analfabetos o sin estudios	Estudios primarios y secundarios de primer ciclo	Estudios secundarios y profesionales de segundo ciclo	Estudios profesionales superiores y universitarios
82.373	18.673	50.052	6.939	6.709

Fuente: Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud, 1999. INE

No tan numerosos, pero sí con una aceptable tasa de contratación, son los minusválidos que poseen títulos de grado medio-superior, como los de bachillerato y formación profesional. Los primeros aptos para desempeñar labores de cierta responsabilidad dentro del sector servicios (dependientes, oficinistas, etc.), mientras que los segundos son muy demandados para desarrollar ciertos oficios (jardinería, carpintería, etc.). Por su parte, los universitarios, que son casi tan numerosos como los anteriores, encuentran serias dificultades para ocuparse, con tasas que rondan el 2% tanto para los titulados de grado medio como para los superiores. Ello es debido, en cierta medida, a los escasos puestos de trabajo de alta cualificación que se ofrecen a las personas afectadas por alguna minusvalía (véase como ejemplo que entre las veinte profesiones más contratadas una que requiere una importante especialización, como es la de operador informático, ocupa precisamente el último lugar). Finalmente, es prácticamente inexistente la contratación de personas que

carecen de estudios (0,21%), un hecho de máxima relevancia si se tiene en cuenta que este colectivo de discapacitados menores de 65 años es el segundo más numeroso, lo que explicaría por sí mismo las altas tasas de paro, que como se ha señalado, afectan a este contingente poblacional.

Casi tan preocupante como el problema del paro es el de la situación laboral de las personas minusválidas ocupadas, sobre todo si se tiene en cuenta las estadísticas referidas a la duración de los contratos de trabajo. Estos datos estarían reflejando la fragilidad en el empleo de este colectivo (Tabla 1.3.13.), ya que únicamente el 37,2% de los contratos laborales realizados a las personas discapacitadas son indefinidos. De los temporales, el 22,9% tienen una duración inferior a tres meses, mientras que otro 39,9% engloba a los contratos de más de tres meses y a los indefinidos, es decir, aquellos contratos en los que se conoce la fecha de inicio del contrato pero no la de finalización.

Tabla 1.3.13 Duración de la contratación para el colectivo de personas con discapacidad

Menos de 30 días	4,9%
De 30 a 90 días	10,6%
De 91 a 180 días	7,4%
Más de 180 días	23,6%
Indefinidos	37,2%
Indeterminados	16,3%

Fuente: Observatorio ocupacional, 1999. INEM

1.3.3 UNA LIMITADA E INCIPIENTE PROTECCIÓN SOCIAL: DIAGNÓSTICO A PARTIR DEL MAPA REGIONAL DE LOS RECURSOS PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Para tratar de cubrir todos estos desajustes que hacen difícil la inserción y con el objetivo de hacer efectivo el derecho a vivir en una sociedad más justa, más igualitaria, en la que los ciudadanos no se vean discriminados por situaciones que les vengán sobrepuestas como la discapacidad, los servicios sociales junto con las prestaciones de carácter económico constituyen los sistemas públicos de protección social competentes en la cobertura de necesidades específicas. En este sentido, la organización de los servicios sociales en Castilla y León se fundamenta en la Ley 18/98, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León. Siendo competencia de la Gerencia de Servicios Sociales, organismo autónomo de carácter administrativo adscrito a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social (en la actualidad a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades), la articulación,

desarrollo y gestión de todas las acciones en materia de acción social y servicios sociales en la Comunidad Autónoma de Castilla y León⁵⁷.

En virtud de ello, ya han sido puestos en marcha tres *Planes Regionales Sectoriales de Atención a las Personas con Discapacidad*⁵⁸, que cuentan entre sus finalidades con el desarrollo de acciones encaminadas a conseguir la igualdad de oportunidades y la plena participación de las personas con discapacidad en todos los ámbitos sociales, culturales y laborales con vista a garantizarles la calidad de vida. Para su consecución, las actuaciones se organizan en una serie de programas: valoración y diagnóstico de minusvalía, atención temprana y tratamiento, integración en la vida económica, apoyo a familias, accesibilidad, integración comunitaria, subvenciones, formación y sensibilización; que son llevados a cabo por un buen número de entidades, tanto públicas (Gerencia de Servicios Sociales, diputaciones provinciales, ayuntamientos) como de titularidad privada autorizadas al efecto (Fundaciones, asociaciones pro-discapacitados, centros culturales, congregaciones religiosas...), y que se materializan, especialmente, a partir de los *Centros de atención a personas con discapacidad* (Tabla 1.3.14), además de a través de ayudas de asistencia personal (servicios a domicilio)⁵⁹.

Tabla 1.3.14 Entidades públicas y privadas titulares de centros de atención a personas con discapacidad por provincias

Provincia	AVI	BUR	LEO	PAL	SAL	SEG	SOR	VAL	ZA	Total
Entidades públicas	1	5	1	1	3	1	2	4	1	19
Entidades privadas	11	11	8	9	7	3	3	10	2	64
Total de entidades	12	16	9	10	10	4	5	14	3	83

Fuente: Registro de Centros de Personas con Discapacidad, 2004. Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León

⁵⁷ JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2001 a): *Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León*. Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Gerencia de Servicios Sociales, Valladolid, 122 págs.

⁵⁸ El último, que acaba de finalizar, comprendía el trienio 2001-2003, encontrándose, en el momento presente, aún en fase de anteproyecto el *Plan Regional Sectorial de Atención a Personas con Discapacidad (2004-2007)*.

⁵⁹ Al margen de todo un amplio elenco de ayudas individuales para favorecer la movilidad, la comunicación y la accesibilidad de las personas con discapacidad.

Unas ayudas a domicilio que son demandadas por el 49,90% de las personas con discapacidad menores de 65 años⁶⁰, pero que en el 13,98% de los casos no son dispensadas, revelándose, así, un primer desequilibrio entre la oferta y las necesidades de un importante colectivo poblacional, que podrían ser solventadas por el mercado, a la vez que pudieran conformar un verdadero nicho de empleo, aspecto sobre el que se volverá a incidir más adelante. Por el contrario, el 50,10% restante no se muestra interesado en recibir este tipo de servicio (Tabla 1.3.15). En buena medida, como se recordará, por la particular relación de los discapacitados con sus cuidadores (los cónyuges, en la mayoría de los adultos-maduros emparejados, o la madre, para los jóvenes y adultos-jóvenes solteros, cuando no cualquier otro familiar), convirtiéndose, de este modo, el apoyo informal en la forma de asistencia primordial a las personas con discapacidad⁶¹.

Tabla 1.3.15 Personas con alguna discapacidad que reciben ayudas de asistencia personal

Total	Ha necesitado alguna ayuda y la han recibido	Ha necesitado alguna ayuda y no la han recibido	No ha necesitado ninguna ayuda
84.212	36.146	5.875	42.191

Fuente: Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud, 1999. INE

Mayor importancia que unas ayudas no demandadas por más de la mitad de la población afectada adquieren los *Centros de atención a personas con discapacidad*, que en mayor o menor medida, y según el tipo de centro, afectan a todo el conjunto de la población analizada⁶². De esta manera, y dejando al margen a los *Centros Base* de las nueve provincias, a través de los que se lleva a cabo la valoración, diagnóstico y orientación de las personas con discapacidad, los 77.415 minusválidos castellanos y leoneses menores de 65 años son atendidos en 248 centros

⁶⁰ Según las expresivas estimaciones contenidas en la *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud*, que se muestran, una vez más, altamente reveladoras, a pesar del tiempo transcurrido.

⁶¹ Por este motivo, existen importantes actuaciones en el entorno familiar de las personas con discapacidad. Destacando entre ellas: la formación y orientación a las familias para la convivencia y la utilización de los recursos comunitarios existentes, las escuelas de padres, los programas de respiro familiar (a través de estancias temporales) y las ayudas técnicas y para la adaptación de viviendas.

⁶² Dejando aparte a los discapacitados ancianos, que cuentan con los recursos y equipamientos para Personas Mayores disponibles en las redes de servicios socio-sanitarios y de servicios sociales y de ocio y tiempo libre.

asistenciales, que cuentan, para tal fin, con un total de 9.202 plazas (Tabla 1.3.16). Entre ellos, destacan los 95 *Centros de Día*, cuyas 5.141 plazas están destinadas a la atención integral del minusválido para su pleno desarrollo personal y su integración en la comunidad⁶³. Una de sus modalidades es la de los *Centros Ocupacionales*, en los que las personas con discapacidad, que carecen de posibilidades de incorporación al mercado laboral (como ya ha sido apuntado, el 5,63% de la población discapacitada activa está parada) puedan desarrollar habilidades manipulativas y de desarrollo personal y social. Además, en ellos, pueden recibir una formación profesional ocupacional especialmente adaptada a las necesidades y potencialidades de los individuos y a las demandas del mercado de trabajo (teniendo en cuenta el diferente nivel académico de la población afectada y cuáles son las profesiones más contratadas por las personas con discapacidad)⁶⁴.

Frente a estos tipos de centros de carácter más general, los 66 *Hogares-Residencia* (con 3.560 plazas) están encaminados a servir de vivienda estable y ordinaria a personas que debido a la gravedad de su discapacidad o a causa de una problemática social encuentran dificultades para la integración y permanencia en el entorno familiar. También sirven para acoger a aquellas personas que necesitan hospedarse temporalmente en ellas para poder acceder a servicios de recuperación, rehabilitación o habilitadores; es el caso de los residentes en muchos núcleos rurales, carentes de los recursos específicos necesarios, o de las estancias breves en el marco de los programas de respiro familiar. Finalmente, las 87 *Viviendas* están dirigidas a promover y ofertar posibilidades de alojamiento (501 plazas) en el marco de la comunidad, garantizando la cobertura de las necesidades existentes y proporcionando los apoyos necesarios para que las personas con discapacidad accedan a una forma de vida integrada, particularmente aquéllas que, aunque en una proporción minoritaria, viven solas.

⁶³ Fomentando el desarrollo de habilidades adaptativas, en horario de día, que proporcionen bienestar emocional y favorezcan la autodeterminación del individuo a través de entornos especialmente enriquecidos en apoyos, ayudas técnicas y programas habilitadores. Véase JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2002): ob. cit.

⁶⁴ Paralelamente a estas medidas de integración laboral comprendidas en *los Planes Regionales Sectoriales de Atención a las Personas con Discapacidad*, la Consejería de Economía y Empleo, a través de su Dirección General de Economía Social, contempla, a su vez, toda una serie de actuaciones en el marco del *Plan de Empleo para Discapacitados* y el *Programa de Empleo con Apoyo para Discapacitados de Castilla y León*, siendo especialmente relevantes las que tienen que ver con el fomento de *Centros Especiales de Empleo* (CEE), que tienen por finalidad asegurar un trabajo remunerado y prestar los servicios de ajuste personal y social que requieran sus trabajadores discapacitados. En la actualidad el número de CEE en Castilla y León es de 132, dando empleo a un total de 2.257 trabajadores con discapacidad. Consúltense: JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2004): *Registro de Centros Especiales de Empleo*. Consejería de Economía y Empleo. Dirección General de Economía Social. Servicio de Integración Laboral de Personas con Discapacidad y Nuevos Yacimientos de Empleo.

Tabla 1.3.16 Centros de atención a personas con discapacidad: tipos y plazas ofertadas

Tipo	Número de centros	Número de plazas
Centros de Día	95	5.141
Hogares-Residencia	66	3.560
Viviendas	87	501
Total	248	9.202

Fuente: Registro de Centros de Personas con Discapacidad, 2004.
Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León.

A pesar de los más que evidentes esfuerzos llevados a cabo durante los últimos años⁶⁵, la cobertura de las necesidades sociales concretas de la población discapacitada castellana y leonesa a día de hoy es aún limitada. Prueba de ello son los resultados que se obtienen al poner en relación el número de plazas asistenciales existentes con el volumen de la población a atender⁶⁶ (Tabla 1.3.17). Así, para el conjunto de la Comunidad Autónoma se dispone de una plaza por cada casi doce discapacitados, siendo muy desigual el índice de cobertura en función del tipo de Zona de Acción Social (ZAS). En este sentido, son los ámbitos periurbanos los que gozan de una mejor situación, ya que a una proporción menor de personas discapacitadas añoran unos equipamientos muy significativos, con lo que el cociente es muy superior al de la media regional, nada menos que cerca de 24 plazas por cada centenar de personas discapacitadas. Todo lo contrario acontece en los espacios rurales, erigidos, una vez más, en los que presentan mayores problemas, esta vez al ser los peor cubiertos, no llegando a 11 plazas por cada cien demandantes. En un término más próximo al medio, si bien igualmente inferior, se encuentran las ciudades y las ZAS dependientes de los *centros comarcales* (0,116 y 0,115, respectivamente). Sin embargo, esta aparente similitud viene explicada por motivos bien distintos: en el primer caso, como consecuencia del gran contingente de discapacitados que habitan en estas áreas, a pesar de ser también las que concentran las mayores dotaciones; en el segundo, por todo lo contrario, ya que son las que presentan menos infraestructuras, si bien el más escaso volumen de población.

⁶⁵ Sólo durante el año 2003 la Gerencia de Servicios Sociales ha ejecutado un montante de 78.774.177,2 euros en materia de atención a la población discapacitada.

⁶⁶ A falta de datos más concretos sobre el número real de discapacitados que utilizan y se sirven de cada tipo de centro, se ha propuesto esta fórmula como único mecanismo para poder esbozar un "mapa" de la situación real de la provisión de servicios a las personas con discapacidad en Castilla y León; a partir de él se pueden detectar algunas de las carencias más significativas así como no pocos de los desequilibrios espaciales existentes.

Tabla 1.3.17 Número de centros de atención a personas con discapacidad, plazas asistenciales e índice de disponibilidad de plazas por tipología de ZAS

Tipo de ZAS	Número de centros	Número de plazas asistenciales	Personas discapacitadas menores de 65 años	Índice de disponibilidad de plazas*
Urbanas	120	4.658	40.190	0,116
Periurbanas	24	822	3.467	0,237
“Semiurbanas”	19	674	5.844	0,115
Rurales	85	3.048	27.914	0,109
Total	248	9.202	77.415	0,119

* Relación entre número de plazas asistenciales y población discapacitada

Fuente: Registro de Centros de Personas con Discapacidad, 2004
Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León

Descendiendo en la escala (Mapa 1.3.3), y aunque pueda parecer paradójico, pudiendo considerarse como las excepciones que confirman la norma, son varias ZAS calificadas como rurales las que encabezan los puestos de una hipotética clasificación regional ordenada de más a menos según la mayor o menor capacidad de provisión de plazas asistenciales para la población residente en cada una de ellas (Tabla 1.3.18.). Un posible *ranking* que estaría encabezado por las ZAS de Burgos Rural Norte, Segovia Rural, Astudillo-Frómista y Salas de los Infantes, las únicas que presentan unos índices superiores a la unidad (cubren y exceden la propia demanda interna). Sólo escapan a esta tónica, entre las veinte primeras, las periurbanas de Valverde de la Virgen, en el quinto puesto, Santa Marta de Tormes, en el duodécimo y Laguna de Duero, en el decimoquinto, además de la “semiurbana” Benavente, decimotercera, y las urbanas de Palencia, decimosexta, y Aranda de Duero, vigésima. Con todo, más allá de estas singularidades, el panorama del “mundo” rural es bien sombrío. De las 130 ZAS de la Comunidad que no cuentan con ningún *Centro de atención a personas con discapacidad* 127 pertenecen a este ámbito espacial. Por contra, todas las ciudades, los espacios periurbanos, a excepción de Venta de Baños-Dueñas, y las áreas “semiurbanas”, con la salvedad de las de tradición minera de Bembibre y Villablino, cuentan con alguno de estos recursos en sus respectivas demarcaciones. Aunque, Segovia (0,018), Miranda de Ebro (0,026), León (0,038) y Zamora (0,063), entre las primeras, San Andrés del Rabanedo (0,008) y Villaquilambre (0,028), entre las segundas, y Astorga (0,043) entre las últimas, destaquen por sus bajos índices de disponibilidad de plazas.

Tabla 1.3.18 Veinte primeras ZAS por índice de disponibilidad de plazas

1º. Burgos Rural Norte (2,162)	11º. Ávila Rural (0,461)
2º. Segovia Rural (1,99)	12º. Las Villas-Santa Marta de Tormes (0,409)
3º. Astudillo-Frómista (1,188)	13º. Benavente (0,390)
4º. Salas de los Infantes (1,025)	14º. Melgar de Fernamental (0,359)
5º. Valverde de la Virgen (0,843)	15º. Laguna de Duero (0,336)
6º. Pinares Sur (0,8)	16º. Palencia (0,307)
7º. Zamora Rural (0,643)	17º. Aravalle-Barco de Ávila (0,294)
8º. Espinosa de los Monteros-Valle de Mena (0,638)	18º. San Ildefonso-La Sierra (0,270)
9º. Salamanca Rural Norte (0,637)	19º. Aguilar de Campoo (0,233)
10º. Ribera del Duero (0,554)	20º. Aranda de Duero (0,225)

Fuente: Registro de Centros de Personas con Discapacidad, 2004. Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León.

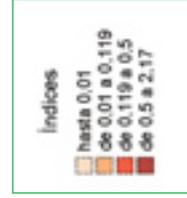
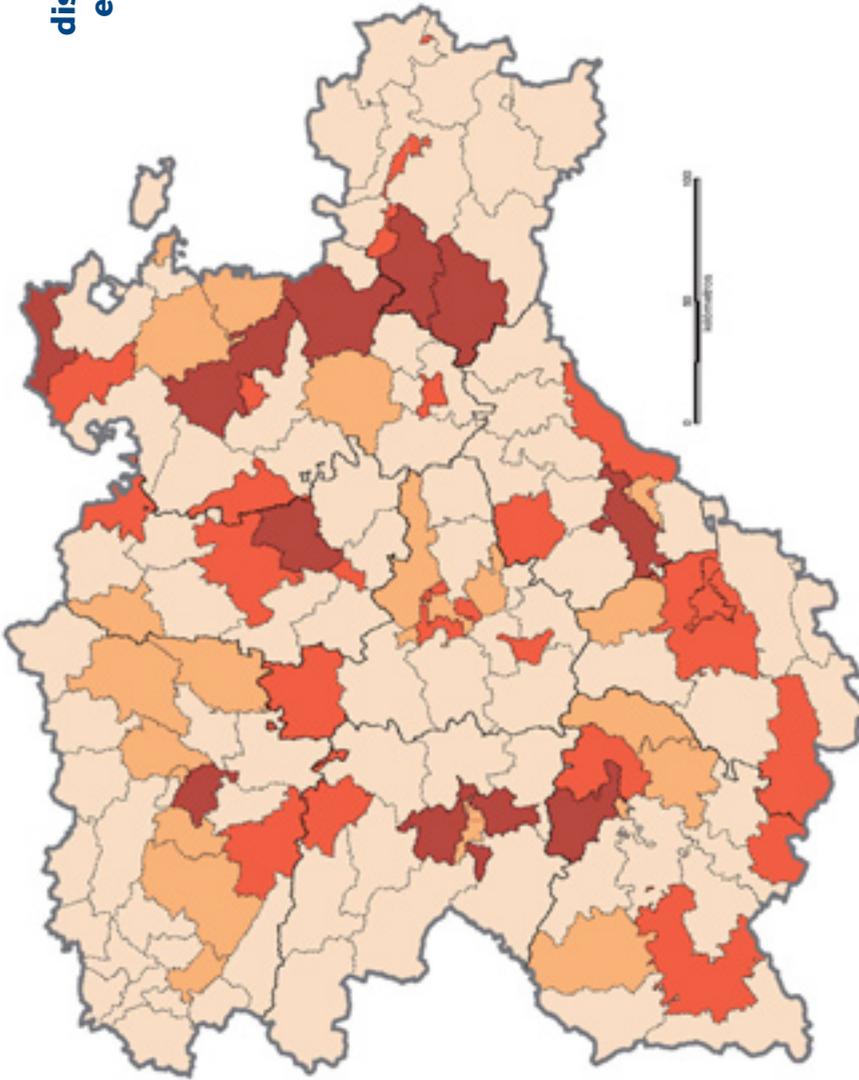
1.3.4 LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. DE UNA NECESIDAD SOCIAL PARCIALMENTE CUBIERTA A UN YACIMIENTO POTENCIAL DE GENERACIÓN DE EMPLEO

El mapa de la atención a las personas con discapacidad que se dibuja hoy en Castilla y León, aparte de reflejar el encomiable esfuerzo realizado por parte de los poderes públicos y de numerosas entidades privadas, manifiesta un considerable déficit en materia asistencial, mucho más acrecentado en el amplio, diverso y complejo espacio rural. Así, termina por constatarlo el resultado obtenido en la *Encuesta sobre Yacimientos de Empleo en Castilla y León*, enviada a todos los municipios de entre 500 y 19.999 habitantes, en la que el 63% de los ayuntamientos señalan que sí se aplica alguna medida para la integración social y laboral de la población discapacitada⁶⁷.

Estos desequilibrios existentes entre la demanda de un importante colectivo de los residentes en la Comunidad y la aún limitada oferta de recursos disponibles, o lo que es lo mismo, la todavía respuesta parcial a unas importantes “necesidades sociales”, tienen, sin embargo, amplias posibilidades de traducirse en algo positivo. La debilidad del Sistema de Acción Social no deja de constituir un importante nicho potencial de empleo.

⁶⁷ Destacando en el 81,7% de los casos las aplicadas por la administración regional (entendiéndose por ésta a la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León).

Mapa 1.3.3 Índice de disponibilidad de plazas en centros de atención a personas con discapacidad por ZAS



Fuente: Registro de Centros de Personas con Discapacidad, 2004. Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León
Elaboración: L. González Falcones y L. C. Martínez Fernández

A este respecto, hay que enfatizar que la posible creación de nuevos puestos de trabajo debe orientarse no sólo a reforzar los dos principales tipos de recursos formales ya disponibles: la ayuda a domicilio (SAD) y los *Centros de atención a personas con discapacidad*; sino a desarrollar toda una serie de fórmulas asistenciales alternativas, teniendo presente el referente de intentar mantener a las personas discapacitadas en su entorno inmediato tanto como sea posible. Comenzando por los más "convencionales", y más allá de la ayuda a domicilio, cuya capacidad de empleo ya ha sido valorada al hablar, en un epígrafe anterior, de las personas mayores, las verdaderas solicitantes de este tipo de servicios⁶⁸, los *Centros de atención* se erigen como los verdaderos puntales de la generación de trabajo asistencial en el ámbito de la población discapacitada.

A partir del mapa de los recursos disponibles, y teniendo en cuenta el volumen de las plantillas así como la relación puesto laboral por plaza asistencial, se podría aventurar, sin dejar de pecar de cierta especulación, una estimación del número de empleos a crear (cuidadores, habilitadores, rehabilitadores, educadores, formadores, enfermeros, personal de servicios comunes...), al margen de las propias posibilidades de surgimiento de empresas especializadas en este tipo de actividades, si se instalasen los *Centros de atención* necesarios que permitiesen alcanzar en las Zonas de Acción Social peor cubiertas unos índices de disponibilidad de plazas equivalentes, como mínimo, a la media de la Comunidad. Teniendo en cuenta que en la actualidad son cerca de 3.380 los profesionales que se ocupan de las 9.202 plazas existentes⁶⁹, lo que significa que por cada una de ellas se ocupa, de media, 0,367 trabajadores, se puede elaborar un nuevo mapa que exprese los empleos asistenciales aproximados que se pueden generar por ZAS (Mapa 1.3.4).

De este modo, según los cálculos realizados, son 3.860 las plazas pertinentes para equilibrar la asistencia a la población discapacitada de la región. Ello equivale a decir que son necesarios 1.417 puestos laborales en aquellos lugares, que en la actualidad, adolecen de unos solventes servicios de atención. Por tipos de ZAS, y en relación con lo que se ha comentado anteriormente, los espacios peor dotados son los rurales. Por eso son estos los ámbitos donde, en general, la capacidad para

⁶⁸ Que como se ha comentado son reclamados por menos de la mitad de la población minusválida menor de 65 años.

⁶⁹ Dependientes de la Gerencia de Servicios Sociales (1.262), de las Entidades Locales (749) y de las Entidades Privadas autorizadas al efecto (7.191).

crear trabajo asistencial es mayor, concretamente 909 empleos para cubrir las 2.478 plazas que son demandadas⁷⁰ (Tabla 1.3.19.). Pero también algunas ciudades, como se ha visto, sufren, en mayor o menor medida, de unos índices de disponibilidad de plazas un tanto insuficientes, con lo que en parigual se hacen oportunos más equipamientos (931 plazas y 342 empleos), destacando, en este sentido, León (152 empleos), Segovia (62), Miranda de Ebro (39), Zamora (38), Salamanca (26), Ponferrada (16) y Valladolid (7). Por su parte, en las áreas “semiurbanas” se muestran, del mismo modo, patentes las carencias en orden a 263 plazas y 97 empleos, sobresaliendo los entornos de tradición minera, con mucho los peor dotados, de Bembibre (36 empleos) y Villablino (35), además de Astorga (26). Finalmente, y entre los espacios que destacan por ser los mejor cubiertos, los periurbanos, las limitaciones, aunque menores, se hacen sentir (188 plazas y 69 empleos), con San Andrés del Rabanedo (30 empleos) a la cabeza, seguido de Venta de Baños-Dueñas (23) y Villaquilambre (16).

Tabla 1.3.19 Plazas y empleos asistenciales que se pueden generar por tipo de ZAS

Tipo de ZAS	Plazas asistenciales a crear	Empleos a crear
Urbanas	931	342
Periurbanas	188	69
“Semiurbanas”	263	97
Rurales	2.478	909
Total	3.860	1.417

Fuente: Registro de Centros de Personas con Discapacidad, 2004. Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León

Mucho más difíciles de cuantificar, los “empleos asistenciales alternativos” que podrían fomentarse pasan, más que por la atención directa al propio minusválido, que se iría cubriendo con los puestos de trabajo propuestos, por las ayudas a las familias⁷¹. La familia, como ha quedado demostrado, constituye el entorno social

⁷⁰ De manera subrayada en Cuenca de Matallana (26), Torre del Bierzo (25), El Tiétar-Arenas de San Pedro (23), Cacabelos (22) o Valencia de Don Juan (20).

⁷¹ Aunque pueden plantearse también todo un conjunto de servicios de carácter no asistencial vinculados con el ocio, el tiempo libre y la diversión, tanto del propio discapacitado como de su entorno familiar, configurándose un ámbito más de posible creación de empleo, si bien estos campos de actividad son más propios de las asociaciones, agrupaciones o entidades sin ánimo de lucro, y llevados a cabo por un buen número de voluntarios, aún así su capacidad está ahí para ser objeto de estudios de mercado.

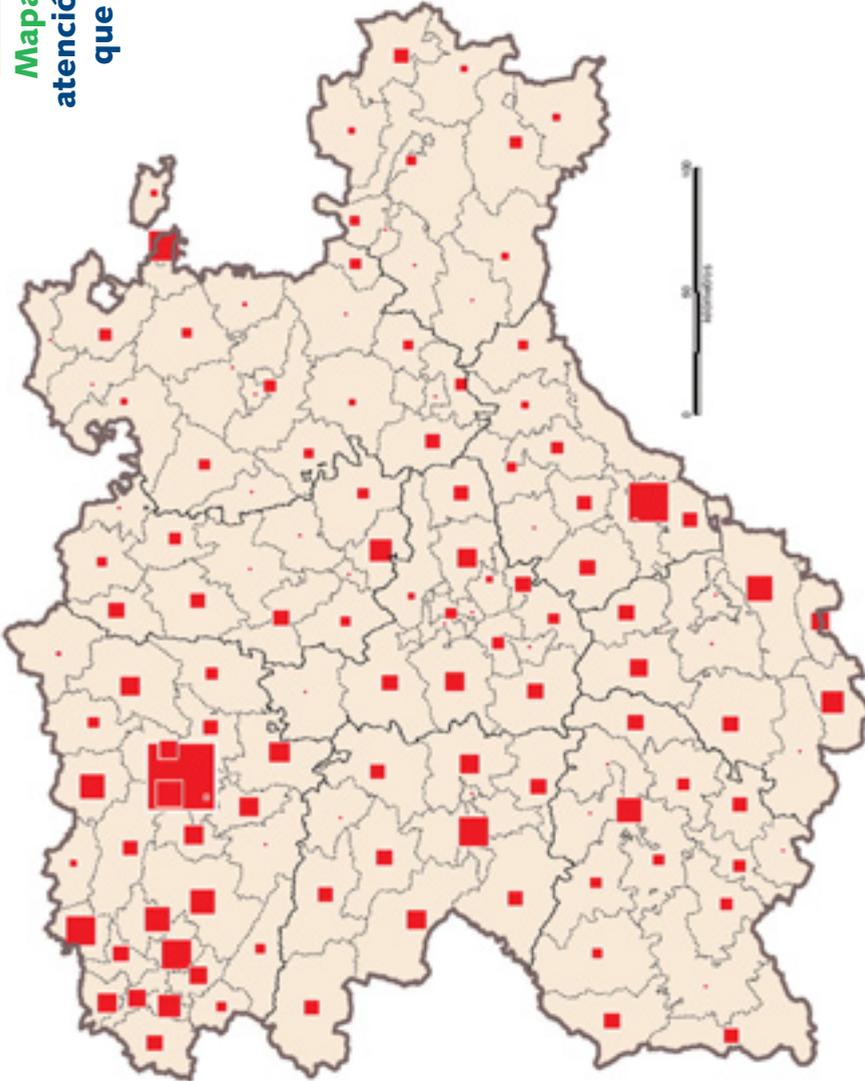
inmediato y el ámbito de los cuidados a la mayor parte de las personas con discapacidad, hasta tal punto que es el apoyo informal que se dispensa desde el seno de ellas el que explica el poco interés que suscitan, entre el colectivo, las ayudas personales a domicilio. Un apoyo informal que es llevado a cabo de manera primordial por las mujeres, bien sean las cónyuges, en el caso de los adultos emparejados, bien sean las madres, en el caso de los jóvenes y adultos-jóvenes solteros. Con todo, esta trascendente labor de atención es muy probable, como ya está ocurriendo, que vaya perdiendo importancia, como consecuencia de la propia incorporación de la mujer a una forma de vida más allá de su tradicional rol doméstico (inserción en el mercado laboral, a la carrera profesional, al desarrollo de otras dimensiones de participación en la sociedad...). De ahí, que haya que buscar algunos mecanismos de armonización de la vida familiar en el que se aúnen los cuidados a la persona discapacitada y la atención al hogar con las ocupaciones fuera de él; razón por la que se abren nuevas expectativas de servicios asistenciales a la par que nuevas “necesidades sociales”⁷².

Los programas de respiro familiar, a los que ya se ha hecho alusión, son una buena muestra de la concienciación por parte de los poderes públicos de esta nueva realidad. Aún así, la capacidad operativa de este tipo de actuaciones es limitada con lo que se hace necesario el desarrollo de un amplio y complejo repertorio de programas y servicios que pudieran ser considerados también nuevos nichos de empleo asistencial todavía por explorar. La imposibilidad de evaluar numéricamente estas posibilidades de creación de puestos de trabajo no es óbice para proponer algunos ejemplos que ya se han puesto en marcha en otros lugares (servicios de comida y lavandería a domicilio, habilitación y rehabilitación ambulatoria, programas de información y formación para familiares cuidadores, programas de formación en servicios socio-sanitarios para profesionalizar la atención prestada...)⁷³.

⁷² Que han sido ampliamente puestas de manifiesto en el epígrafe correspondiente de este mismo informe, en relación con el cuidado a la infancia.

⁷³ Entre otros más utópicos que se relacionan en el estudio elaborado por el CERMI (2004): *La protección de las situaciones de dependencia en España. Una alternativa para la atención de las personas en situación de dependencia desde la óptica del sector de la discapacidad*. Documento aprobado por el Comité Ejecutivo del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad el 12 de mayo de 2004. Madrid, págs. 112 y 113.

Mapa 1.3.4 Empleos de atención a discapacitados que se pueden generar por ZAS



Fuente: Registro de Centros de Personas con Discapacidad, 2004. Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León
Elaboración: L. González Falcones y L. C. Martínez Fernández

En términos parecidos, las ayudas a la movilidad, en especial las que tienen que ver con el transporte, tienen también amplias posibilidades de constituir una relevante bolsa de trabajo asistencial. Así parecen corroborarlo los datos extraídos de la mencionada Encuesta enviada a los ayuntamientos de la región de entre 500 y 19.999 habitantes⁷⁴ (Tabla 1.3.20). De las contestaciones recibidas se pueden sacar dos conclusiones: la primera, que en la actualidad el número de municipios que tienen trabajos reconocidos en este tipo de servicios es de 4 (el 2,02% de los que han contestado), representando un total de 20 empleos (14 a tiempo completo y 6 a tiempo parcial). La segunda, más optimista, que el número de municipios que señalan que sería conveniente la existencia de puestos laborales ocupados en estos servicios es de 68 (34,34%), lo que equivale a 227 empleos a crear (157 a tiempo completo y 70 a tiempo parcial), situando la oferta potencial de mercado en 247 empleos, distribuidos en 70 municipios de la Comunidad⁷⁵.

Tabla 1.3.20 Empleos asistenciales reales y potenciales de ayuda a la movilidad en municipios de 500 a 19.999 habitantes

	Municipios con empleos en servicios de ayuda a la movilidad	Empleos generados por los servicios de ayuda a la movilidad y tipo de dedicación
Situación actual	4	20 (14 TC + 6 TP)
Estimación	68	227 (157 TC + 70 TP)
Situación potencial	70	247 (171 TC + 76 TP)

Fuente: Encuesta a municipios de 500 a 19.999 habitantes, 2004

Las posibilidades que ofrecen todos estos recursos destinados a las personas con discapacidad, tanto los formales, de carácter más convencional, como los "alternativos", entran dentro de lo que, en este informe, se han venido a denominar Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE) vinculados a grupos concretos de población. Yacimientos que son fomentados por la propia administración regional en el marco de los *Programas de apoyo al empleo* de la Consejería de Economía y Empleo⁷⁶.

⁷⁴ Hay que tener en cuenta que un relevante porcentaje de este tipo de ayudas pueden ser demandadas también por las personas mayores.

⁷⁵ Ya que en dos de ellos ya existen los empleos, aunque en un número inferior al demandado.

⁷⁶ En concreto, a partir de las medidas destinadas a *Entidades Locales Nuevos Yacimientos de Empleo (ELNYE)*, dentro del *Plan de Empleo de Entidades Locales*, o las que tienen por objetivo la *Integración en Economía Social* dentro del *Plan Regional de Empleo*, en sus apartados: *Plan Empleo Joven* y *Plan Empleo Estable para mayores de 30*; además de las ocupadas del *Autoempleo en Nuevos Yacimientos de Empleo*. Ver CESCYL (2004): *Situación Económica y Social de Castilla y León en 2003*. Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, págs. 276 y 277.

Destacando, por su carácter novedoso, las ayudas destinadas a la potenciación de la Economía Social puestas en marcha por la recién creada Dirección General de Economía Social⁷⁷. Lo que evidencia la importancia que la Junta de Castilla y León otorga a todo cuanto tiene que ver con la promoción del llamado “tercer sector”, aquél que engloba la actuación en favor de los sectores sociales más desfavorecidos, conjugando objetivos de interés público y social con la actividad privada⁷⁸.

En definitiva, concluyendo, se puede afirmar que los NYE ligados al logro de una mejor integración social y laboral de las personas con discapacidad tienen visos de poder llegar a paliar en algo las insuficiencias en el acceso al mercado laboral de Castilla y León. A partir de ellos es factible impulsar, como ocurre en el caso de los servicios a domicilio para las personas mayores o en todos los relacionados con el cuidado de la infancia y la conciliación de la vida familiar y laboral, la dinamización de la economía regional. Un impulso que, además, por la propia distribución de estos colectivos y de sus propias “necesidades”, han de tener unos efectos positivos también desde el punto de vista espacial, configurándose como una dimensión más del tan proclamado desarrollo territorial. Lo que también parece ocurrir con la atención a los inmigrantes.

1.4 Atención a los inmigrantes

Castilla y León ha pasado en apenas cinco años de ser región emigrante a convertirse en destino de acogida de miles de inmigrantes procedentes principalmente de América Latina y Europa del Este. Con menos de quince mil residentes extranjeros en 1996, al despuntar el siglo XXI la cifra se había duplicado y a comienzos de 2003 volvía a doblarse, sumando casi sesenta mil. Aunque las últimas cifras disponibles en el momento de realizarse este análisis corresponden a esa fecha, no resulta exagerado estimar que finalizado el 2004 el número de extranjeros empadronados en la Comunidad Autónoma supere los setenta y cinco mil, una cantidad inferior incluso a la que correspondería al mantenimiento de la tendencia alcista de los últimos años. Bien es cierto que el mayor control ejercido en el Estrecho de Gibraltar, así como en aeropuertos y empresas de autocares procedentes de Europa Oriental, junto a la exigencia de visado a los visitantes ecuatorianos, han estabilizado –pero no frenado–

⁷⁷ A través de la Orden EYE/1688/2003, de 15 de diciembre, por la que se convocan ayudas dirigidas al apoyo, desarrollo y difusión de la Economía Social para el año 2004.

⁷⁸ Y que es el más emergente de la economía española, concentrando en sus entretelas casi un 5% del PIB nacional y asumiendo una labor que supondría una plantilla pública de 320.000 personas. Como ha puesto de manifiesto recientemente el estudio dirigido por José Luis García Delgado titulado *Las cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*, auspiciado por la Fundación ONCE.

la llegada de nuevos contingentes a España. Pero los flujos dirigidos a la región no se nutren esencialmente de recién llegados, aunque también los haya, al tratarse de un destino secundario para los inmigrantes, la mayoría proceden de otros territorios nacionales, Madrid en primer lugar, seguido de Levante y Andalucía, al tratarse de trabajadores que no habiendo podido encontrar empleo en sus lugares de destino inicial han optado por buscarlo en el norte, allí donde su presencia es más necesaria. Una vez asentados y resueltos, mal que bien, los problemas de trabajo y vivienda, la reagrupación familiar, así como el efecto de reclamo que ejercen sobre otros compatriotas, origina un rápido incremento de su número⁷⁹.

1.4.1 CUANTÍA Y LOCALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA

El carácter acelerado de la llegada de inmigrantes extranjeros en una región donde, salvo en la provincia de León, no se contaba con experiencia previa, ha cogido desprevenidas tanto a las Administraciones Públicas como a las organizaciones no gubernamentales, carentes de los recursos necesarios para asistir a estos nuevos residentes. Unos recursos que no sólo han de ser incrementados sino asimismo diversificados, dado el componente plurinacional de los inmigrantes y por tanto, sus diferentes características en materia de idioma, niveles de formación, sanidad, costumbres, religión y cultura. A todo ello se añade la dispersión espacial de los asentamientos pues, aunque la concentración en las ciudades y franjas periurbanas es un hecho, agrupando al 65% de los mismos, otro tercio se localiza en núcleos rurales donde la problemática para atenderlos es mucho mayor. Casi una quinta parte de todos los extranjeros empadronados lo están en municipios menores de dos mil habitantes, sin que ello haya provocado grandes problemas añadidos en la prestación de servicios o la asimilación, porque el número total suele ser reducido (Tabla 1.4.1). No sucede así, en cambio, en determinadas comarcas como Tierra de Pinares, parte de los valle del Duero y Ebro, la zona meridional de Ávila y Segovia, el Bierzo, los valles leoneses del Órbigo, Esla y Cea o los palentinos del Carrión y Pisuerga. Todos ellos constituyen nuevos espacios de inmigración donde la afluencia ha sido masiva y los medios, por lo general, escasos. La concentración en estas áreas no responde a la casualidad, sino que es fruto de una economía más dinámica o de actividades que precisan mano de obra poco cualificada y barata, como sucede con el servicio doméstico y la atención a los mayores en el domicilio, ejerciendo así de atractivos a la inmigración.

⁷⁹ Véase a este respecto la obra de López Trigal, L. y Delgado Urrecho, J. "*Situación de la población inmigrante en Castilla y León*", Ed. Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, 2002. También en *Informe sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León, 2003*, capítulo I (Ed. CES de Castilla y León, 2004).

A la par que mano de obra, los inmigrantes extranjeros son también receptores de servicios, en unos casos similares a los del conjunto de la población pero mucho más específicos en otros, tanto en el momento de su llegada y meses posteriores como a medio plazo. Ejemplo de los primeros es la resolución del problema de la vivienda, del trabajo, o de la sanidad, mientras entre los segundos destaca el de la educación de los hijos y su propia formación. Ellos han de integrarse en una sociedad con cultura y costumbres diferentes, pero también a la inversa, nosotros debemos asimilar unos hábitos en ocasiones ajenos a nuestro entender, por lo que la adaptación ha de ser mutua y contar con el apoyo de las instituciones. Todo ello da lugar a nuevas necesidades centradas en el sector de los servicios y cuyo funcionamiento, por el momento, depende en gran medida de iniciativas locales, siendo las Administraciones Públicas más cercanas y las diferentes organizaciones asistenciales quienes están respondiendo, según su capacidad, al nuevo reto. Vista desde esta perspectiva, la inmigración extranjera constituye un nuevo yacimiento de empleo en Castilla y León y como tal, es preciso que cuente con el apoyo institucional para posibilitar su correcta explotación, coordinando esfuerzos y dirigiendo ayudas allí donde sean precisas.

TABLA 1.4.1 Población extranjera según ámbitos espaciales en 2003

Ámbito espacial	Población		% de extranjeros		Coeficiente de localización (3)
	Total	Extranjeros	(1)	(2)	
Capitales	1.073.913	28.050	2,61	47,19	1,09
Otras ciudades	245.276	8.327	3,39	14,01	1,42
Franja periurbana	127.725	2.188	1,71	3,68	0,72
Franja de influencia urbana	66.967	1.408	2,10	2,37	0,88
Municipios de 5.000 a 9.999 h.	135.903	3.944	2,90	6,64	1,21
Municipios de 2.000 a 4.999 h.	177.146	4.576	2,58	7,70	1,08
Municipios menores de 2.000 h.	660.716	10.947	1,66	18,42	0,69
Total Castilla y León	2.487.646	59.440	2,39	100,00	1,00

(1) Porcentaje sobre la población total en cada ámbito espacial.

(2) Porcentaje sobre el total de extranjeros.

(3) % de extranjeros en cada ámbito espacial dividido entre % en la CC.AA.

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes a fecha 1 de Enero de 2003

El primer punto a abordar ha de referirse al dónde se encuentra esta población autóctona y sobre todo, su importancia relativa con respecto a la total. Las ciudades no capitales y los grandes centros comarcales de servicios destacan en este sentido frente a las capitales, con el problema añadido de disponer de menor capacidad para atender a las necesidades de sus nuevos residentes. En el entorno urbano, considerando como tal los municipios clasificados oficialmente como periurbanos

y otros que aún no perteneciendo a esta categoría, sí mantienen estrechos vínculos económicos con las ciudades, la proporción es inferior y aunque la tendencia es al alza, cuentan con los recursos de las cercanas capitales, a las que acuden en busca de ayuda cuando es necesario. El ámbito semiurbano, al que pertenecen municipios de 2.000 a 10.000 habitantes, muestra una presencia extranjera similar en términos relativos a la de las capitales. Por último, en el mundo rural la presión es inferior, pero se trata de zonas con graves déficit en sus equipamientos asistenciales y faltas de recursos económicos para subsanarlos, como se analiza en otros capítulos de este mismo informe. El mayor envejecimiento demográfico en los núcleos de menor entidad y la consiguiente falta de adultos activos, junto a un control menos eficaz, atrae temporalmente hacia ellos a un número creciente extranjeros, aunque su destino final sean las ciudades. De hecho, ellos resuelven en gran medida las necesidades de atención domiciliaria de los mayores que viven solos allí donde no llega la ayuda a domicilio, explotando un nicho de empleo para el cual no existe mano de obra local⁸⁰.

TABLA 1.4.2 Población extranjera según provincias y ámbitos espaciales

Provincia	Total provincial		Medio urbano		Medio semiurbano		Medio rural	
	Total	Extranjera	Total	Extranjera	Total	Extranjera	Total	Extranjera
ÁVILA	165.480	3.514	53.233	1.694	49.528	1.274	62.719	546
BURGOS	355.205	10.908	250.952	8.024	30.095	1.473	74.158	1.411
LEÓN	495.998	11.475	296.677	8.270	76.766	1.365	122.555	1.840
PALENCIA	175.047	2.237	87.991	1.150	37.555	670	49.501	417
SALAMANCA	348.271	7.034	228.292	5.584	16.608	167	103.371	1.283
SEGOVIA	150.701	7.470	65.581	3.191	30.055	1.515	55.065	2.764
SORIA	90.954	3.375	37.031	1.938	24.756	704	29.167	733
VALLADOLID	506.302	11.325	407.123	8.890	38.520	1.215	60.659	1.220
ZAMORA	199.688	2.102	87.001	1.232	9.166	137	103.521	733
TOTAL	2.487.646	59.440	1.513.881	39.973	313.049	8.520	660.716	10.947

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes a fecha 1 de Enero de 2003

⁸⁰ El servicio doméstico constituye una de las mayores bolsas de empleo sumergido para inmigrantes sin permiso de trabajo, al igual que en el resto de España, siendo el cuidado a los ancianos uno de sus componentes que está alcanzando mayor importancia en los últimos años en Castilla y León.

TABLA 1.4.3 Población extranjera según provincias y ámbitos espaciales (porcentajes)

Provincia	Medio urbano		Medio semiurbano		Medio rural	
	%(1)	%(2)	%(1)	%(2)	%(1)	%(2)
ÁVILA	48,2	4,2	36,3	15,0	15,5	5,0
BURGOS	73,6	20,1	13,5	17,3	12,9	12,9
LEÓN	72,1	20,7	11,9	16,0	16,0	16,8
PALENCIA	51,4	2,9	30,0	7,9	18,6	3,8
SALAMANCA	79,4	14,0	2,4	2,0	18,2	11,7
SEGOVIA	42,7	8,0	20,3	17,8	37,0	25,2
SORIA	57,4	4,8	20,9	8,3	21,7	6,7
VALLADOLID	78,5	22,2	10,7	14,3	10,8	11,1
ZAMORA	58,6	3,1	6,5	1,6	34,9	6,7
TOTAL	67,2	100,0	14,3	100,0	18,4	100,0

(1) Porcentaje con respecto al total de extranjeros en la provincia.

(2) Porcentaje con respecto al total de extranjeros en Castilla y León en ese ámbito.

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes a fecha 1 de Enero de 2003

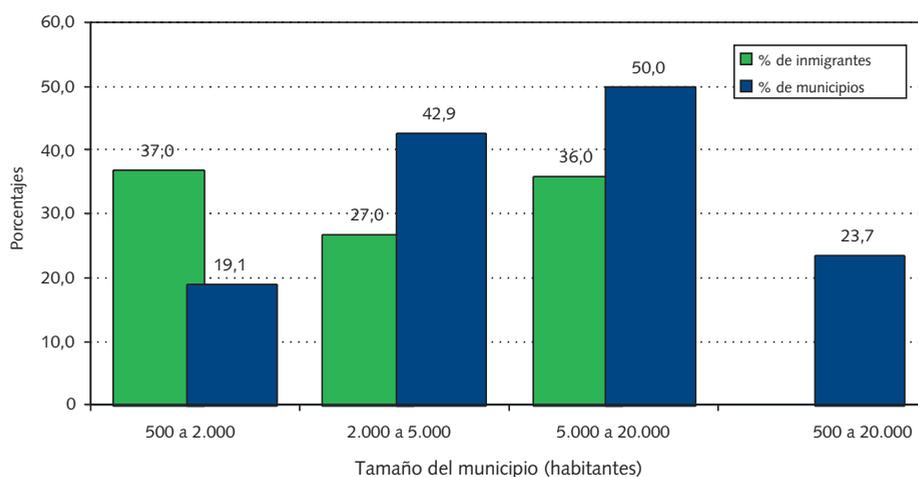
León, Valladolid y Burgos son las provincias con cifras de población extranjera más elevadas. En ellas, al igual que en Salamanca, el atractivo de la capital se traduce en un elevado grado de concentración, agrupando aproximadamente las tres cuartas partes del total provincial de inmigrantes (Tablas 1.4.2 y 1.4.3). La polarización de los flujos hacia la capital es notablemente inferior en las demás provincias, situándose entre el 50% y 60%, con la excepción de Segovia. En esta provincia la situación es bastante diferente a la del resto de la Comunidad, mostrando mayor dispersión espacial y sobre todo, una presencia mucho más significativa en el medio rural (municipios menores de 2.000 habitantes). Se trata de la única provincia donde la mayoría de los extranjeros residen fuera de la capital y la que, en términos absolutos, posee las cifras más elevadas en su medio rural, agrupando una cuarta parte de todos los extranjeros residentes en este ámbito en la región. Por lo tanto, también éste es el espacio donde las necesidades de atención se hacen más intensas, en especial en Tierra de Pinares y Riaza, al tratarse de unos flujos recientes e intensos en comparación a los dirigidos hacia el sur, en El Espinar y La Granja, donde la llegada de inmigrantes es anterior y posee otras características (se trata en gran medida de jubilados procedentes de países de la Unión Europea).

1.4.2 PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y DEMANDA NO CUBIERTA

La importancia del medio rural como yacimiento de empleo en materia de servicios a inmigrantes extranjeros se torna palpable al comparar la distribución de esta población según el tamaño de los municipios y la de la proporción de los mismos

donde existe algún tipo de asistencia (Gráfico 1.4.1). En términos generales, los servicios dirigidos a inmigrantes se encuentran poco desarrollados en la región y solamente se prestan en un 23,7% de los municipios de entre 500 y 20.000 habitantes (no se ha incluido en el gráfico la columna sobre total de inmigrantes, pues sería del 100%). En los de menor entidad las deficiencias son notables, pero como es lógico, afectan a todo tipo de equipamientos, mientras en las ciudades es general la existencia de servicios públicos desarrollados y de organizaciones no gubernamentales que atienden, entre otras, a esta población foránea.

Gráfico 1.4.1 Municipios de 500 a 20.000 habitantes que prestan servicios a inmigrantes extranjeros. 2004



Fuente: Encuesta a municipios de 500 a 19.999 habitantes y Padrón Municipal de Población 2003 (INE)

La escasa disponibilidad de recursos humanos y económicos, así como la dificultad para prestarlos mediante el desplazamiento regular de profesionales, se aprecia en la disparidad entre el porcentaje de extranjeros residentes en municipios rurales y el de aquellos que cuentan con servicios destinados a ellos. Solamente un 19% de los municipios menores de dos mil habitantes se beneficia de este tipo de asistencia, cuando en ellos se encuentra el 37% de los que habitan en el ámbito de estudio⁸¹. En el 43% de los centros comarcales de tamaño medio sí se dispone de esos

⁸¹ Por las razones ya indicadas, dicho ámbito de estudio se refiere al conjunto de municipios de 500 a 19.999 habitantes, al que se ha dirigido la encuesta de la cual proceden los datos suministrados. Al igual que en otros capítulos de este informe, consideramos que es en estos municipios donde mayor incidencia puede tener la explotación de los yacimientos de empleo analizados.

medios de atención, así como en la mitad de los que superan los cinco mil habitantes. Aún así, las necesidades no cubiertas son importantes, sobre todo si consideramos que en estos centros la misma concentración demográfica favorece la prestación de servicios y pese a ello, no se encuentra generalizada.

Pero una cosa es la existencia de servicios y otra muy diferente su necesidad real desde el punto de vista de la población y de la propia administración local. Como ya hemos señalado, en muchos casos las cifras de inmigrantes son tan reducidas que no suponen un incremento de la demanda de servicios asistenciales, siendo suficiente el recurso a los ya existentes para solventar los problemas puntuales que puedan surgir. Se podría decir que existe una “masa crítica” por debajo de la cual la presencia de este colectivo no implica –ni justifica– la creación de empleos destinados expresamente a satisfacer demandas tan concretas, pudiendo ser asumidas por otros que, aún caracterizándose por estar orientados a la población en general, se hallan capacitados para ello. No es fácil, sin embargo, conocer el umbral que separa ambas situaciones. Si analizamos las características de los municipios donde ya existen tales servicios y se encuentran atendidos por al menos una persona contratada a tiempo completo, vemos cómo en la mayoría de ellos el número de inmigrantes supera el medio centenar. Esa cifra se alcanza en 125 municipios de Castilla y León, en los cuales reside el 85% de la población extranjera.

TABLA 1.4.4 Número de municipios de 500 a 20.000 habitantes según el número de extranjeros residentes

Provincia	Umbral A	Umbral B
ÁVILA	8	4
BURGOS	12	8
LEÓN	22	20
PALENCIA	7	2
SALAMANCA	9	6
SEGOVIA	23	15
SORIA	9	4
VALLADOLID	15	11
ZAMORA	3	2
TOTAL	108	72

Umbral A: Municipios con más de 50 extranjeros y existencia o necesidad de al menos un empleo a tiempo completo.

Umbral B: Municipios con más de 25 extranjeros y existencia o necesidad de al menos un empleo a tiempo parcial.

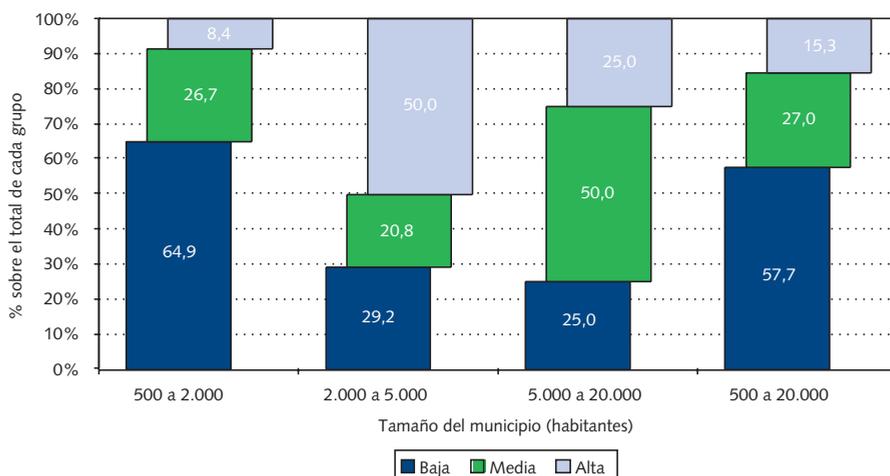
Fuente: Padrón Municipal de Habitantes 2003 (INE)

Limitándonos al ámbito de estudio, allí donde es factible la generación de empleo, son 108 los municipios donde se precisa al menos una persona a tiempo completo, si bien esta cifra hace referencia a un mínimo. Podemos establecer un segundo umbral en virtud de aquellos núcleos donde con una menor presencia de inmigrantes, hasta el momento ha sido necesario contar con al menos una persona contratada a tiempo parcial o que realiza su labor desplazándose desde alguna cabecera comarcal cercana. En esta segunda hipótesis el límite se sitúa entre 20 y 25 inmigrantes y, tomando la segunda cantidad como referencia, habría otros 72 municipios con esa masa crítica (Tabla 1.4.4). En teoría, las mayores necesidades corresponderían a la provincia de León pero en la práctica, considerando la antigüedad que posee en ella gran parte de la población inmigrante, es Segovia nuevamente donde deben centrarse los mayores esfuerzos.

Las hipótesis de partida para realizar estas aproximaciones coinciden con lo expresado por las administraciones locales en cuanto a la demanda de personal especializado, lo cual nos permite concretar algo más las necesidades reales. Al contrario de lo que podría deducirse del gráfico anterior, en los municipios de menor entidad la demanda de empleo es baja en casi un 65% de los casos y no llegan a la décima parte del total los ayuntamientos donde la consideran elevada (Gráfico 1.4.2).

En el conjunto analizado solamente hay un 15% de municipios con una alta demanda, a los cuales se añaden otro 27% donde ésta es media. Los mayores problemas de atención se centran en las cabeceras comarcales de municipios de 2.000 a 5.000 habitantes, manifestando la mitad de ellos una fuerte demanda de personal. No se escapan a tal situación los mayores centros de servicios, pues aunque en ellos predomina una demanda media, sólo es baja o nula en una cuarta parte. En el año 2003 residían en ambos grupos de municipios 21.408 inmigrantes, el 36% de los presentes en la región, porcentaje similar al correspondiente a la población total. En el medio rural la primera de estas proporciones es del 20% frente al 29% de la segunda, es decir, la presencia de inmigrantes resulta menos notoria y por tanto, más fácil su asimilación. Las cabeceras y centros comarcales de servicios se hallan en cambio en una situación intermedia entre las de pueblos y ciudades, al ser mayor que en los primeros el número relativo y absoluto de extranjeros y en cambio, tener unos recursos para atenderlos inferiores a los de las segundas. Desde un punto de vista práctico, no obstante, semejante situación permite abordar mejor la resolución de las deficiencias detectadas, dado que los nuevos servicios pueden concentrarse espacialmente, a diferencia de lo que sucede en otros yacimientos de empleo, como por ejemplo, la atención a los mayores.

Gráfico 1.4.2 Demanda de servicios de ayuda a inmigrantes extranjeros en municipios de 500 a 20.000 habitantes



Fuente: Encuesta a municipios de 500 a 19.999 habitantes, 2004

Al aplicar los umbrales indicados se debe tener en cuenta además el país de procedencia de la inmigración, pues las necesidades son muy diferentes. Por regla general, los ciudadanos de la Unión Europea, salvo los procedentes de países admitidos en la ampliación de 2004, precisan unos servicios similares a los de la población nacional y cuentan con un nivel de rentas medio o alto (la "Europa de los 15"). En cambio, los demás presentan una problemática totalmente diferente, derivada, en unos casos, del idioma y casi siempre, del desconocimiento de las costumbres locales y de sus propios derechos, así como de la búsqueda de trabajo, de vivienda y en muchas ocasiones, también de una asistencia jurídica para regularizar su situación o impedir su explotación como trabajadores sin contrato legal. Con el fin de separar ambas situaciones se ha procedido a eliminar del cómputo a los nacionalizados en países de la Unión Europea y el resultado, tras aplicar los criterios anteriormente establecidos, queda reflejado en el Mapa 1.4.1. En él se registran aquellos municipios donde la mayor presencia de extranjeros requiere personal especializado con dedicación exclusiva, así como otros en los cuales es suficiente, por el momento, personal con dedicación a tiempo parcial o que ejerza una labor itinerante, repartiendo su tiempo entre varios municipios. Las mayores dificultades para atender los requisitos de esta población surgen en Tierra de Pinares, donde predominan los procedentes de Europa del Este, así como en el Norte de Burgos y Este de Soria, con abundante población marroquí, dado que a la problemática

general se añade en su caso la generada por el desconocimiento del castellano. Pero hasta ahora el análisis realizado nos indica el dónde crear los nuevos empleos, sin haber abordado todavía la cuestión de cuántos pueden ser precisos.

A falta de otras fuentes, la única información disponible para ayudar a concretar el número de empleos necesarios es la procedente de la encuesta realizada a los municipios de 500 a 20.000 habitantes, sumando a los empleos ya existentes los demandados por las administraciones locales. Para evitar posibles excesos en su cuantificación se han comparado los datos obtenidos con los procedentes de algunas organizaciones no gubernamentales y ayuntamientos de mayor entidad donde se encuentran en funcionamiento desde hace tiempo diferentes tipos de servicios y por tanto, existe ya una experiencia importante en esta materia. Las ratios así obtenidas son de 8,8 empleos a tiempo completo y 11,3 a tiempo parcial por cada mil inmigrantes, si bien varían notablemente en función del tamaño del municipio (cuanto mayor es éste menor es la ratio, debido a la generación de economías de escala). En cualquier caso y para tener una idea, al menos aproximada, de tales necesidades se ha cartografiado el número de empleos que pueden generarse a escala municipal partiendo de dichos índices medios, contemplando el conjunto regional (Mapa 1.4.2) y diferenciando los municipios menores de 20.000 habitantes (Mapa 1.4.3).

Los resultados de la operación descrita pueden parecer sin embargo algo exagerados en una primera aproximación. En efecto, de aplicar esas ratios, en toda la región debería haber 430 personas trabajando a tiempo completo y otras 552 a tiempo parcial o compartido entre varios municipios para atender a cerca de 50.000 inmigrantes extranjeros de nacionalidades ajenas a la Unión Europea. En realidad, si contabilizamos las diferentes ONGs que actualmente llevan a cabo parte de esas funciones, la cifra resulta reducida⁸². Sin embargo y aunque el voluntariado es una opción perfectamente válida, la profesionalización del mismo y la incorporación de especialistas en diferentes materias (intérpretes, abogados, profesores, sanitarios, psiquiatras, etc.) continúa siendo la vía utilizada en otros países e incluso, en otras Comunidades Autónomas, para dotarlos de los mejores servicios de atención posible. Por otra parte, la acción de las ONGs u otras organizaciones, como los sindicatos, se concentra en los núcleos de mayor población, siendo precisa la actuación de la administración pública con el fin de llegar a todo el territorio.

Eliminando a las capitales del cómputo, las cifras obtenidas son, por el contrario, reducidas, al limitarse a 207 y 266 empleos a tiempo completo y parcial, respectivamente. Pero no olvidemos que se trata de puestos de trabajo muy específicos

⁸² Solamente en Caritas había 4.362 voluntarios en Castilla y León a mediados de 2004, aunque atendían a un número de colectivos más amplio ("sin techo", toxicómanos, situaciones de pobreza extrema, etc.).

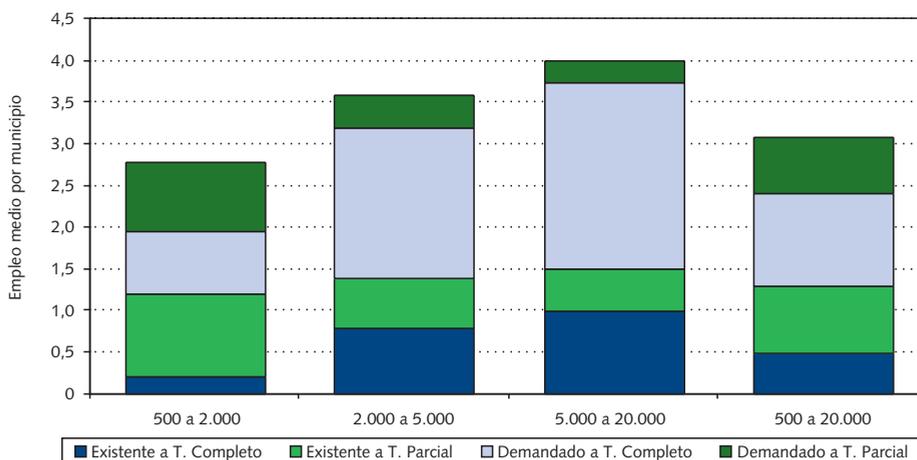
que, en la mayoría de los casos, cumplirían una función de apoyo a los ya existentes. Por otra parte, se ha considerado el parecer de las administraciones locales, pero no el de colectivos de inmigrantes ni el de profesionales relacionados con ellos. Teniendo en cuenta sus demandas, se requeriría multiplicar por cinco los empleos existentes en 2003 a tiempo completo y duplicar los de tiempo parcial⁸³.

En cuanto a la distribución según umbrales de población del empleo demandado, la mayor parte se localiza en las cabeceras comarcales y núcleos de mediano tamaño, entre los 2.000 y 20.000 habitantes, como podemos observar en el Gráfico 4.1.3. La concentración de extranjeros en ellos exige además contrataciones a tiempo completo, mientras en los municipios rurales la mitad de los nuevos empleos serían a tiempo parcial, debido al carácter puntual del servicio. De hecho, el empleo ya existente en ellos corresponde mayoritariamente a esta tipología, en teoría. La localización del mismo, a efectos laborales, no se corresponde sin embargo con tales municipios. Al indicar la presencia de trabajadores sociales o especializados en la atención a los inmigrantes que realizan sus funciones a tiempo parcial se está aludiendo a las visitas que, de forma periódica, realiza el personal contratado en los Centros de Acción Social –CEAS– o perteneciente a sindicatos de trabajadores. Se trata por tanto de profesionales contratados a tiempo completo, pero cuya labor obliga a realizar un trabajo itinerante. La excepción viene dada por los agentes de desarrollo local quienes, entre otras funciones, realizan también la de orientación al colectivo. Aún no habiendo datos exactos sobre quién cubre actualmente este nicho laboral, de acuerdo con las informaciones aportadas por los mismo ayuntamientos, podemos indicar que entre el 75 y 80% del trabajo recae sobre personal de los CEAS, que acuden una o dos veces por semana para solventar éstas y otras necesidades⁸⁴. Junto a ellos, el personal de los ayuntamientos es el encargado de responder las dudas planteadas e intentar solventar los problemas, al igual que hacen en el caso de cualquier otro ciudadano y pese a las dificultades añadidas con que se encuentra esta población. En definitiva, es la buena voluntad de los trabajadores del ayuntamiento lo que permite afrontar la situación, junto a una ayuda externa procedente de los CEAS.

⁸³ Para este cálculo se han tenido en cuenta entrevistas realizadas a diferentes colectivos dedicados a la atención a los inmigrantes (ONGs, asociaciones de vecinos, sindicatos) y a personal de los ayuntamientos encuestados.

⁸⁴ Según informaciones obtenidas mediante entrevistas telefónicas a personal de los ayuntamientos que han declarado disponer de servicios de atención a los inmigrantes “a tiempo parcial”.

Gráfico 4.1.3 Empleo medio existente y demandado en servicios de ayuda a inmigrantes según tamaño del municipio



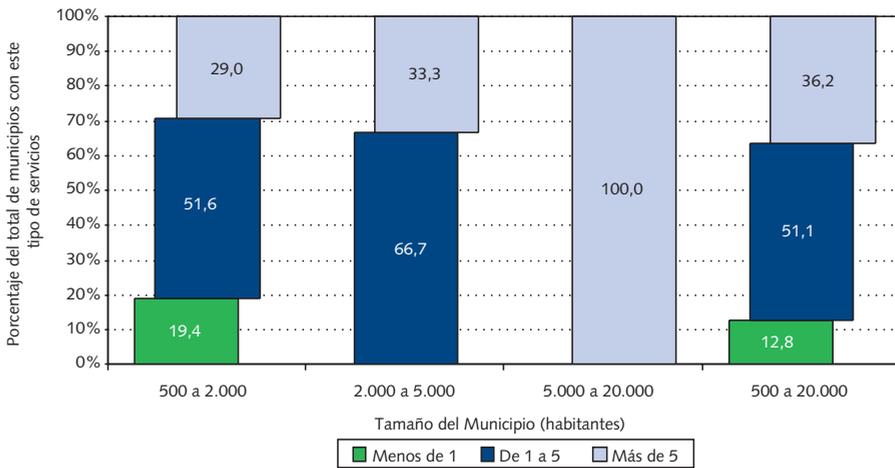
Fuente: Encuesta de municipios de 500 a 19.999 habitantes, 2004

La presencia de personal especializado en las problemáticas de los extranjeros y en general, en asesoramiento, es relativamente reciente, como corresponde a un fenómeno novedoso en Castilla y León. Solamente en los municipios de mayor tamaño existen servicios o trabajadores dedicados a este colectivo desde hace más de cinco años de forma generalizada (Gráfico 4.1.4). En las dos terceras partes de los restantes, por debajo de los 5.000 habitantes, han entrado en funcionamiento entre 1999 y 2003, correspondiendo a aquellas zonas donde los flujos de llegada son actualmente más intensos (Tierra de Pinares segoviana y vallisoletana, así como algunos municipios abulenses y burgaleses). En León existen desde hace más tiempo, mientras en la mayor parte de los municipios sorianos su aparición ha tenido lugar a partir del año 2002.

El hecho de que la ayuda proceda en buena medida de los CEAS explica en parte la experiencia acumulada en los núcleos de mayor entidad. La misma antigüedad de la inmigración ha obligado a asistentes sociales y otros profesionales de estos centros a especializarse en la problemática del inmigrante, mientras en municipios de menor tamaño la presencia de extranjeros es reciente y por tanto, hace menos tiempo que cuentan con servicios –internos o externos– enfocados a ellos. La figura del agente de empleo y desarrollo local, con una localización menos dependiente de los recursos económicos del municipio al estar subvencionada a través de las diputaciones provinciales y/o programas específicos de la Unión Europea (LEADER), aparece también relacionada con la atención a inmigrantes extranjeros. Pero una

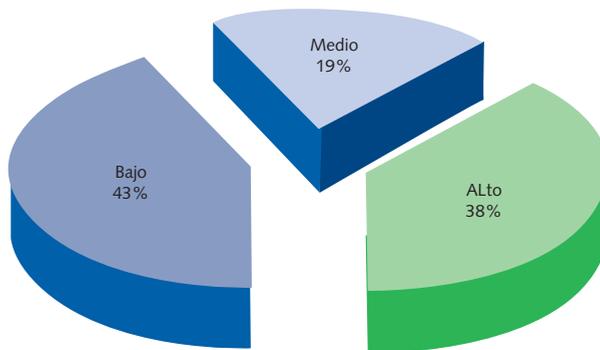
vez acabado el plazo de la subvención y, salvo que el ayuntamiento se haga cargo de financiar la renovación del contrato, el puesto de trabajo desaparece, volviendo a recaer la responsabilidad en personal ajeno al municipio. Dada la polivalencia de esta nueva figura y su potencial en el mundo rural, sería preciso buscar nuevas vías de subvención para evitar su desaparición, a la par que incrementar el personal destinado a los CEAS.

Gráfico 4.1.4 Años que llevan funcionando los servicios de ayuda a inmigrantes en municipios de 500 a 20.000 habitantes



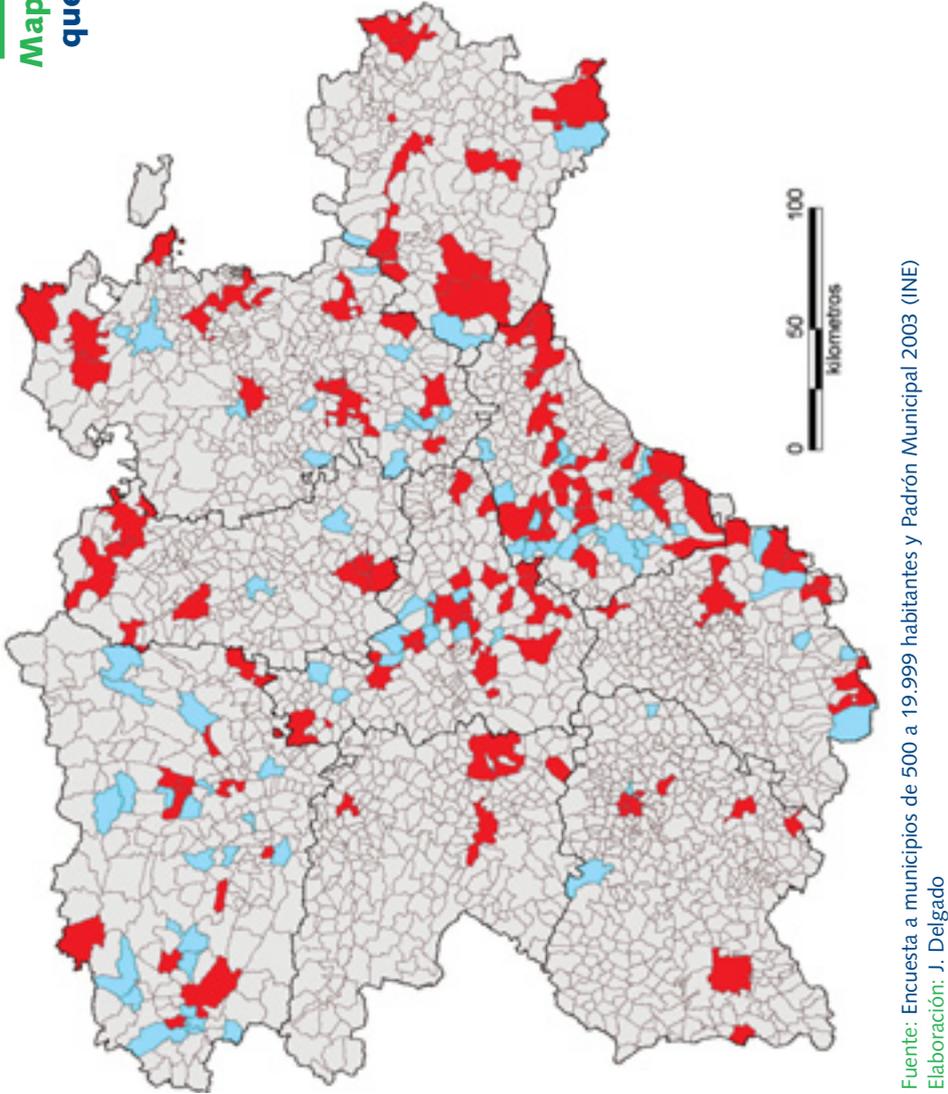
Fuente: Encuesta a municipios de 500 a 19.999 habitantes, 2004

Gráfico 4.1.5 Grado de cobertura de los servicios de ayuda a inmigrantes en municipios de 500 a 20.000 habitantes

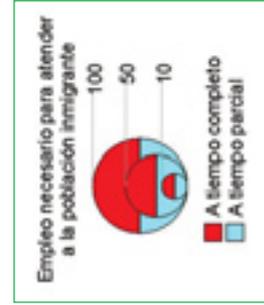
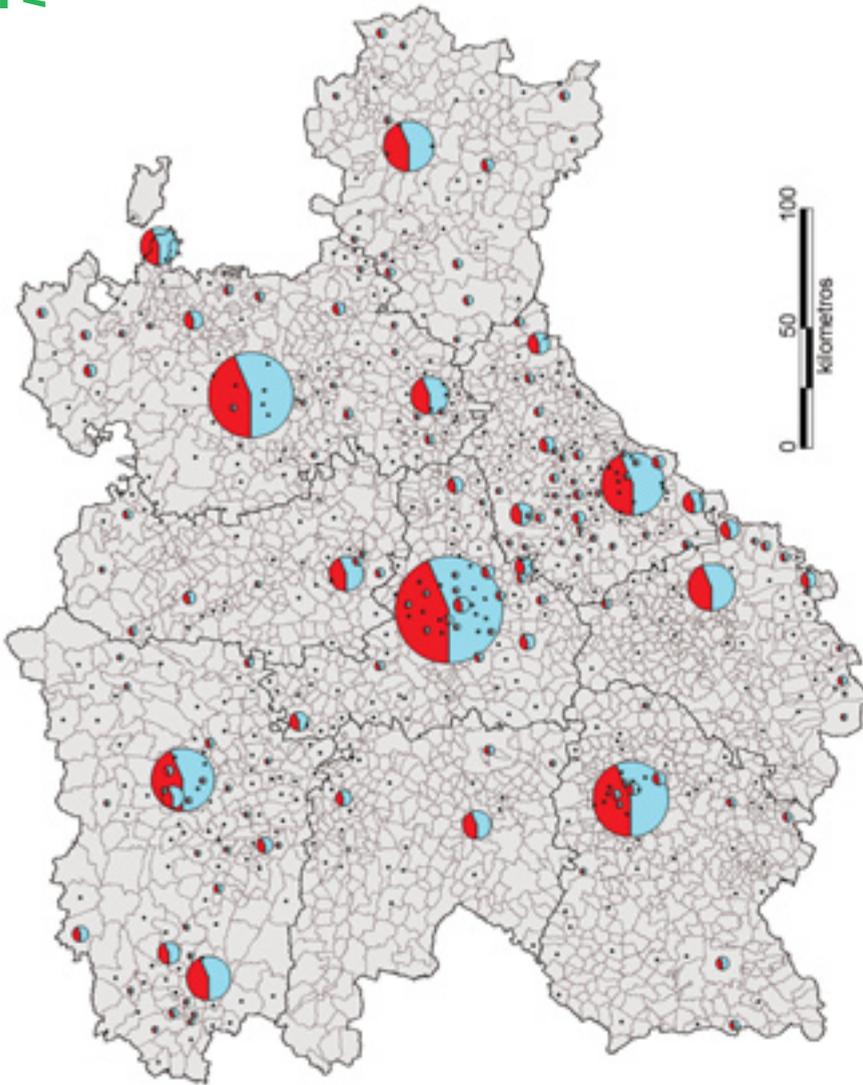


Fuente: Encuesta a municipios de 500 a 19.999 habitantes, 2004

Mapa 1.4.1 Municipios que precisan personal especializado en la atención a los inmigrantes

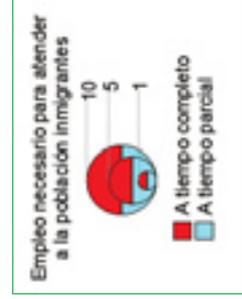
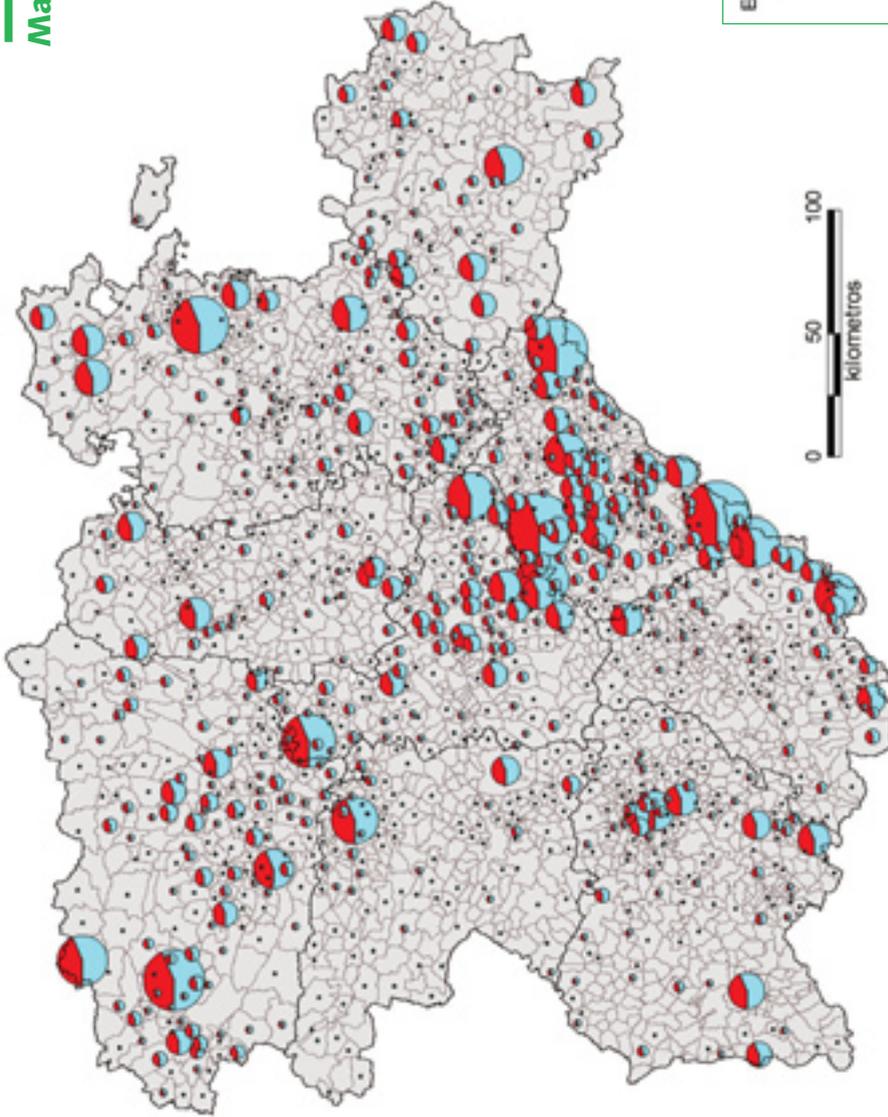


Mapa 1.4.2 Empleo necesario para atender a los inmigrantes extranjeros



Fuente: Encuesta a municipios de 500 a 19.999 habitantes 2004 y entrevistas
Elaboración: J. Delgado

Mapa 1.4.3 Empleo necesario para atender a los inmigrantes en municipios menores de 20.000 hab.



Fuente: Encuesta a municipios de 500 a 19.999 habitantes 2004 y entrevistas
Elaboración: J. Delgado

En la actualidad y pese a todas las ayudas descritas, el grado de cobertura de los servicios destinados a la población inmigrante extranjera continúa siendo muy bajo, insuficiente en el 62% de los municipios del conjunto analizado (Gráfico 4.1.5). En cuanto a allí donde se indica que la cobertura es alta, ello no significa la existencia de unos servicios adecuados, sino la escasa presencia de inmigrantes. En un tercio de los municipios encuestados no hay más de dos o tres familias extranjeras y se encuentran perfectamente integradas. En cambio, donde se sobrepasa la veintena de empadronados, la cobertura aparece siempre como insuficiente. Volviendo a la demanda existente en esos casos, vemos cómo frente a la presencia de 1,2 empleos en los municipios de 500 a 2.000 habitantes y de 1,5 en los de 5.000 a 20.000, se solicita un incremento hasta alcanzar los promedios de 2,8 y 4,0. Para lograrlo deben aprovecharse los equipamientos ya existentes de los CEAS, aumentando sus recursos humanos con el fin de atender tanto a la población del centro comarcal donde se encuentra ubicado como a los núcleos de menor tamaño de su área de acción. A favor del reforzamiento de la actividad en estos centros se encuentra su mayor experiencia y el hecho de ser, en la inmensa mayoría de los casos, los únicos prestatarios de servicios orientados expresamente a inmigrantes extranjeros, ante la falta de recursos de los ayuntamientos rurales y la escasa operatividad de organizaciones no gubernamentales y/o religiosas en ese ámbito espacial⁸⁵.

1.4.3 LA EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA COMO EJEMPLO DE UNO DE LOS PRINCIPALES YACIMIENTOS DE EMPLEO RELACIONADOS CON LA LLEGADA MASIVA DE INMIGRANTES

Hasta el momento hemos aludido solamente a necesidades generales que pueden generar puestos de trabajo en la atención a los extranjeros, pero enmarcadas en actividades de asesoramiento y asistencia social. Creemos que son las que mejor responden al concepto de yacimiento de empleo, si bien cabría incluir asimismo otros servicios cuya demanda surge exclusivamente por la cuantía alcanzada por los flujos inmigratorios. Entre ellos destacan los servicios de orientación jurídica, la cobertura sanitaria, la ayuda a la integración social y laboral, el acceso a una vivienda digna y en todos los casos, la potenciación de los servicios de traducción y disponibilidad de intérpretes. Desarrollar este conjunto de aspectos escapa a los objetivos del presente informe por lo que, como en otros temas, nos centraremos en un ejemplo de gran interés por la importancia que ya ha adquirido en estos

⁸⁵ Solamente en un 2% de los municipios encuestados existe un servicio de atención a los inmigrantes dependiente de una ONG o una orden religiosa.

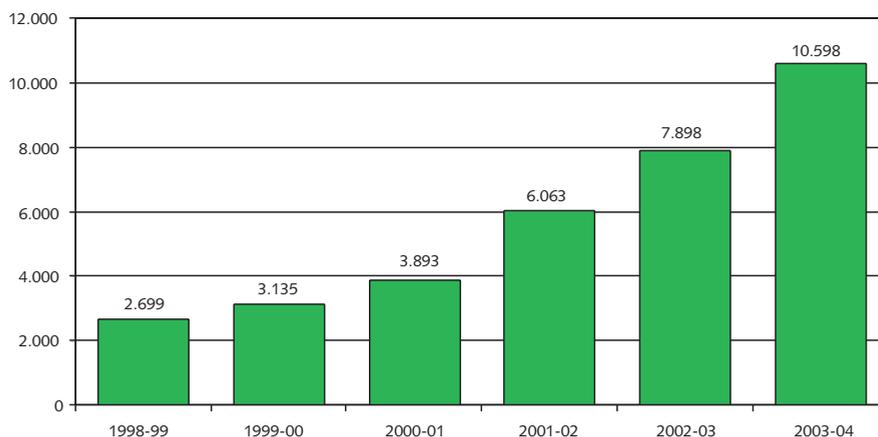
momentos. Nos referimos a la educación no universitaria, donde cada día aumenta el número de profesores de apoyo necesarios para atender a los hijos de inmigrantes extranjeros.

En el curso escolar 2003-2004 el número de alumnos extranjeros matriculados fue de 10.598, el 3% del total (356.932) y según la Consejería de Educación la cifra se ha cuadruplicado en apenas cinco años, tomando como referencia los 2.699 existentes en el curso 1998-99 (Gráfico 1.4.6)⁸⁶. La llegada de los nuevos alumnos supone siempre un hecho positivo en una región donde la población escolar lleva años disminuyendo de forma constante (370.785 en 2000-01, 368.745 en 2001-02 y 361.992 en 2002-03), hasta el punto de que en el curso 2004-05 se prevé acabar con dicha tendencia gracias a la matriculación de los hijos de inmigrantes⁸⁷. El panorama en el medio rural, con el cierre de centros escolares por falta de alumnos, también se ha visto beneficiado gracias a este aporte, pues con frecuencia el establecimiento de unas pocas familias es suficiente para mantener abiertas las aulas. Pero las características de los recién llegados poco tienen que ver en ocasiones con las del resto del alumnado, debido a la diversidad idiomática y las grandes diferencias en cuanto a niveles de conocimiento adquirido en sus países de procedencia. Un 10.3% de los extranjeros matriculados desconoce por completo el castellano y el 42,7% muestra un desfase educativo importante, precisando dedicación especial por parte del profesorado y la creación de "aulas de inmersión lingüística para inmigrantes" con personal itinerante para cubrir los municipios rurales.

⁸⁶ La información disponible de los dos últimos cursos escolares indica un aumento del alumnado extranjero del 12% (9.492 en 2002-03 y 10.598 en 2003-04). No obstante, la última cifra corresponde a diciembre de 2003 y puede ser inferior a la real, teniendo en cuenta que son numerosas las matriculas realizadas una vez comenzado o mediado el curso. Como muestra de ello, el incremento medio durante el período señalado fue superior a los 1.500 alumnos anuales y del 34% entre 2002 y 2003 si aplicamos los datos existentes a comienzo de cada curso.

⁸⁷ Según datos de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León. Aunque el cambio en la tendencia no tenga lugar hasta el curso 2004-05, los efectos de la matriculación de hijos de inmigrantes extranjeros son anteriores, pues la pérdida de alumnos a finales del siglo XX era de unos diez anuales, habiéndose frenado de forma notable desde el 2001.

Gráfico 1.4.6 Evolución del alumnado extranjero en Castilla y León



Fuente: Plan de Atención al Alumnado Extranjero y Minorías. (Junta de Castilla y León)

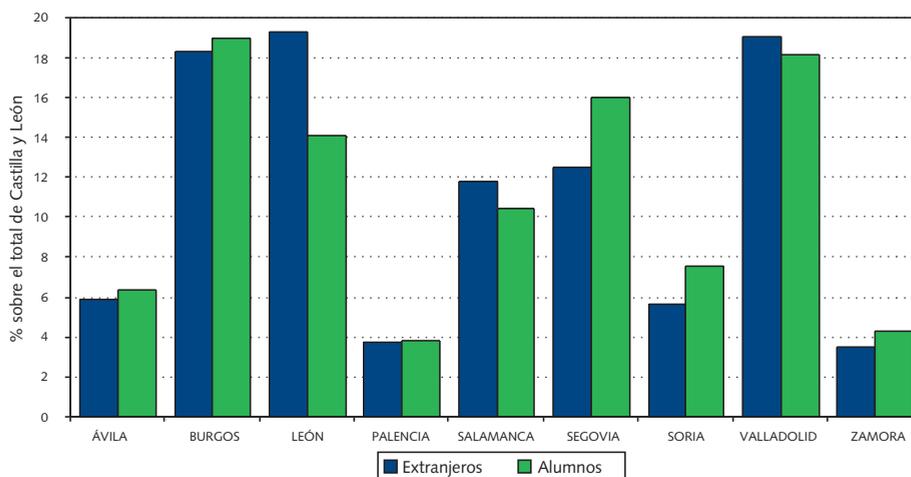
Tabla 1.4.5 Población inmigrante y alumnado extranjero

Provincia	Totales		Porcentajes del total	
	Extranjeros	Alumnos	Extranjeros	Alumnos
ÁVILA	3.514	679	5,91	6,41
BURGOS	10.908	2.010	18,35	18,97
LEÓN	11.475	1.496	19,31	14,12
PALENCIA	2.237	407	3,76	3,84
SALAMANCA	7.034	1.105	11,83	10,43
SEGOVIA	7.470	1.702	12,57	16,06
SORIA	3.375	807	5,68	7,61
VALLADOLID	11.325	1.930	19,05	18,21
ZAMORA	2.102	462	3,54	4,36
TOTAL	59.440	10.598	100,00	100,00

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes 2003 (INE) y Plan de Atención al Alumnado Extranjero (Junta de Castilla y León)

La distribución espacial responde a la ya expuesta sobre el conjunto de la población inmigrante, pero con algunas discrepancias significativas. La principal corresponde a la provincia leonesa, donde residen el 19,3% del total de extranjeros presentes en la región pero solamente se encuentran matriculados el 14,1% de los alumnos (Gráfico 1.4.7). Como ya indicamos, el fenómeno inmigratorio fue anterior en León y los hijos de los primeros llegados han superado ya la edad escolar o poseen nacionalidad española, por lo que quienes se incorporan en estos momentos a la educación primaria y secundaria son descendientes de las nuevas oleadas, protagonizadas por latinoamericanos. La situación opuesta surge en Segovia y Soria, donde los flujos son más recientes y abundan las parejas con hijos menores de edad, por lo que la proporción de alumnos matriculados es superior a la del total de inmigrantes. Nuevamente queda reflejada la intensidad cobrada recientemente por la inmigración en Segovia, tercera provincia en términos absolutos en el número de matriculados, tras Burgos y Valladolid (Tabla 1.4.5). Ambas provincias muestran además los mayores porcentajes de extranjeros con respecto al total del alumnado (7,5% y 6,2%). En Palencia y Zamora las necesidades de atención a este grupo son escasas tanto en cifras absolutas como relativas, al tratarse asimismo de las dos provincias donde este colectivo posee una menor presencia porcentual dentro del total del alumnado (1,6% y 1,8% respectivamente).

Gráfico 1.4.7 Alumnado extranjero por provincias (2003-04)



Fuente: Padrón Municipal de Habitantes 2003 (INE), Plan de Atención al Alumnado Extranjero. (Junta de Castilla y León)

Por tanto, salvo en Segovia y Soria, la presencia de extranjeros en las aulas es todavía reducida, variando entre el 1,6% y 3,8% del total del alumnado, aunque se alcancen los dos millares en las capitales burgalesa y vallisoletana⁸⁸. Las mayores inversiones en la creación de empleos para profesorado de compensatoria e idiomas deberán orientarse lógicamente por esos totales, pero sin olvidar que los problemas de asimilación afectarán sobre todo a Segovia y Soria. La concentración de los hijos de inmigrantes en centros públicos agrava en estos momentos esa situación, al contar con el 69,3% del total frente a solamente un 30,7% en los privados. Es recomendable el desarrollo de iniciativas para incrementar el número de extranjeros matriculados en los centros de educación concertados, con objeto de evitar la discriminación actual.

Para responder a la demanda surgida en los últimos años, la Junta de Castilla y León ha elaborado el *Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minorías*, cuya finalidad viene indicada en el *Plan Marco de Atención Educativa a la Diversidad*. Su objetivo general es la coordinación de las diferentes líneas de trabajo desarrolladas hasta la actualidad respecto al alumnado extranjero o "*culturalmente diverso*", de forma que "*garanticen una eficaz respuesta de cara al futuro*"⁸⁹. Entre otras medidas, varias de obligado cumplimiento al responder a normativas de orden superior o acuerdos precedentes, pero todas ellas encaminadas a la escolarización de los hijos de inmigrantes extranjeros o de minorías, se incluye la "*especificidad de la atención*". Bajo tal denominación se indica que "*además de la atención aportada por el conjunto del profesorado, existirá una dotación específica de recursos humanos, con distintas funciones y perfiles: profesorado de apoyo de Educación Compensatoria, profesorado técnico de Servicios a la Comunidad, mediadores socioculturales, traductores, profesores de Lengua Castellana y profesores de otras lenguas*"⁹⁰. Desgraciadamente, en ningún caso se aporta información, ni siquiera estimaciones, sobre el número de profesionales que deberán integrar la mencionada dotación, aunque sí se especifica la necesidad de adaptar los recursos y respuestas a las características físicas y demográficas de la región, así como a la distribución espacial de la población extranjera, haciendo especial referencia a las dificultades que entraña el medio rural y a los frecuentes desplazamientos de los inmigrantes.

⁸⁸ Los porcentajes de alumnos extranjeros con respecto al total del alumnado en el curso 2003-04 eran del 2,83% en Ávila, 3,82% en Burgos, 2,22% en León, 1,59% en Palencia, 2,12% en Salamanca, 7,50% en Segovia, 6,15% en Soria, 2,61% en Valladolid y 1,75% en Zamora.

⁸⁹ Junta de Castilla y León, Consejería de Educación: *Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minorías (Documento provisional)*, 2004, 55 pp. Cit. Pág. 5.

⁹⁰ *Ibidem*, Cit. Pág. 12.

Si consideramos una ratio mínima de al menos un profesor de compensatoria por cada 25 alumnos, solamente para atender a los extranjeros con problemas de desfase educativo (el 42,7% en 2004) serían necesarios unos 180 profesores⁹¹. Ahora bien, la dispersión espacial fuera de las capitales obliga a incrementar esa cantidad en al menos un 40% y eso, suponiendo la presencia de un profesorado itinerante (250 enseñantes de compensatoria en total). El conocimiento de la lengua influye lógicamente en el aprendizaje en general y desgraciadamente, es precisamente la materia de lengua castellana la que presenta más dificultades para el alumnado de origen inmigrante, hasta el punto de convertirse en el factor con mayor influencia en la capacidad de integración, según el 87% de los profesores⁹². Su enseñanza requiere asimismo una plantilla especializada y sólo un 29% de los alumnos poseen un nivel alto de nuestro idioma (el 9,14% lo desconocen, un 19,36% tiene un nivel bajo y un 42,44% medio). El medio rural requiere también una especial atención, pues el 39% de los alumnos se halla matriculado en localidades de menos de 10.000 habitantes, lo cual impone una reducción de la ratio alumnos/profesor al menos a la mitad. Combinando este hecho con las diferencias existentes en cuanto al dominio del castellano, el número de profesores necesarios para enseñar el idioma ascendería a 500. Estas cifras totales no tienen en cuenta la diversa procedencia del alumnado, que obliga a establecer ratios inferiores a las consideradas mínimas para los españoles, siendo mayores las necesidades reales a las aquí indicadas. A inicios del curso escolar 2003-2004 de las diez nacionalidades más representadas entre el alumnado, la mitad correspondían a países de habla no española (Bulgaria -17,18%- , Marruecos -8,95%- , Portugal -4,87%- y Brasil -2,08%-), pero un análisis tan general es bastante engañoso. Solamente en Salamanca, por ejemplo, hay matriculados alumnos de 54 nacionalidades diferentes. Consecuentemente, resulta obligatorio establecer grupos de estudio mucho más reducidos.

La información disponible sobre el profesorado destinado a suplir estas necesidades muestra un importante déficit con respecto a la demanda señalada. A modo de ejemplo, podemos citar el destinado a la educación especial, dentro de la cual se incluye la atención a los estudiantes inmigrantes extranjeros que precisan mayor

⁹¹ Desde varios colectivos, entre ellos el Sindicato de los Trabajadores de la Enseñanza, se solicita una reducción drástica de la ratio de atención a los alumnos, al considerar "*las condiciones físicas de nuestra Comunidad Autónoma (gran extensión, dispersión y multiplicidad de centros)*". De igual manera, se pide la equiparación de las ratios interprovinciales e intraprovinciales. *Documento Provisional de la Federación de STEs al Plan de Orientación Educativa (Documento Provisional) de la Consejería de Cultura de la Junta de Castilla y León*, 19 de Octubre de 2004, cit. pág. 4.

⁹² Defensor del Pueblo: "*La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: Análisis descriptivo y estudio empírico*". Madrid, 2003, 316 pp. Cit. Pág.87.

atención, pero también a otros grupos (minorías culturales, inadaptados, etc.). En el curso 2002-03 el número de profesores en toda la región era de 406, superior a la cifra indicada en el párrafo anterior. Pero los alumnos extranjeros son sólo el 22% de los incluidos en este tipo de enseñanza, por lo que aplicando idénticos baremos, se habría precisado al menos el doble de personal para cubrir los mínimos señalados⁹³.

Otro problema que no debemos olvidar radica en el contexto social donde se insertan estos alumnos y los centros educativos a los que acuden. Según un estudio realizado para el Defensor del Pueblo a escala nacional, *"la totalidad de centros que escolarizan más de un 30% del alumnado de origen inmigrante se encuentran en el nivel sociocultural bajo"*⁹⁴. Aún así, en el 82% de ellos existen planes específicos para la atención educativa de los alumnos inmigrantes y en el 83% se desarrollan actividades para que los alumnos españoles conozcan otras culturas (las proporciones desciende al 50% y 68% respectivamente para el total de los centros). Pese a ello, los problemas de integración se hacen presentes, especialmente en el caso de los estudiantes asiáticos (en el 82% de los centros con más de un 30% de extranjeros) y en menor medida en el de los africanos (36%) y latinoamericanos (27%). Los europeos del Este en cambio muestran pocos problemas de asimilación (9%), al igual que los latinoamericanos cuando su número es reducido. Todo lo cual se traduce en los resultados académicos obtenidos, más bajos en los inmigrantes que en los autóctonos, sobre todo en los últimos dos cursos de secundaria obligatoria. Y si los alumnos requieren una atención especial, el profesorado debe contar asimismo con una preparación específica. El grado de conocimiento de la cultura de los inmigrantes es en general bajo o nulo (sólo un 21% del profesorado indica que conoce bastante o mucho ese tema), aunque el 73% lo considere necesario para facilitar la integración. No deja de ser preocupante que el 53% de los profesores no se sientan preparados para atender a las necesidades educativas del alumnado extranjero.

La necesidad de grupos reducidos, aunque obvia según los datos precedentes, se percibe también a través del análisis de otras variables. Una presencia excesiva de alumnos extranjeros da lugar a menores rendimientos en el conjunto de la clase allí donde su incorporación ha sido excesiva y más de la mitad de los profesores destacan este hecho como factor negativo en el proceso de integración. El 53% de los centros donde se supera el 30% muestra esa situación, frente a únicamente un 8%

⁹³ *Situación Económica y Social de Castilla y León en 2003*. Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, 2004, 626 pp. Cit. Pág. 403.

⁹⁴ *Ibidem*, cit. Pág.59.

cuando no se llega a una décima parte. Se da además una repercusión negativa sobre el propio centro, al reducirse la demanda de plazas en relación inversa al porcentaje de extranjeros. La redistribución del alumnado entre centros públicos y privados es por tanto una necesidad si se desean evitar las desigualdades en el derecho a la educación del conjunto de los alumnos, pero hasta el momento la tendencia es la opuesta.

Por supuesto, estas informaciones habrán de ser tenidas en cuenta también a la hora de planificar la atención necesaria según la composición por nacionalidades del alumnado en los centros de Castilla y León, pues si bien la presencia extranjera es todavía menor a la de otras regiones, su rápido aumento dará lugar sin duda a una problemática similar. El profesorado de apoyo y los programas de atención son fundamentales, pero los esfuerzos de la Administración para implantarlos se consideran insuficientes por parte del 73% de los docentes a escala nacional. La incorporación de más profesores, la mejor preparación de los mismos y la formación en clases específicas a los alumnos inmigrantes son las propuestas con mayor grado de aprobación y así deberían ser consideradas a la hora de perfilar cualquier política educativa, tanto más en cuanto el crecimiento del número de alumnos extranjeros continuará aumentando con rapidez, pues no existen razones para esperar un cambio de tendencia a corto plazo (los flujos de población inmigrantes continúan produciéndose y la natalidad de los recién llegados se mantiene superior a la de los autóctonos).

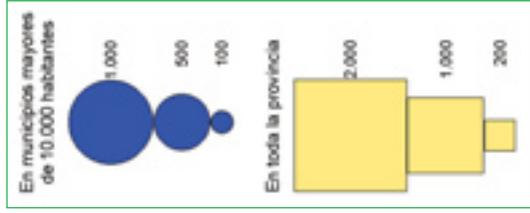
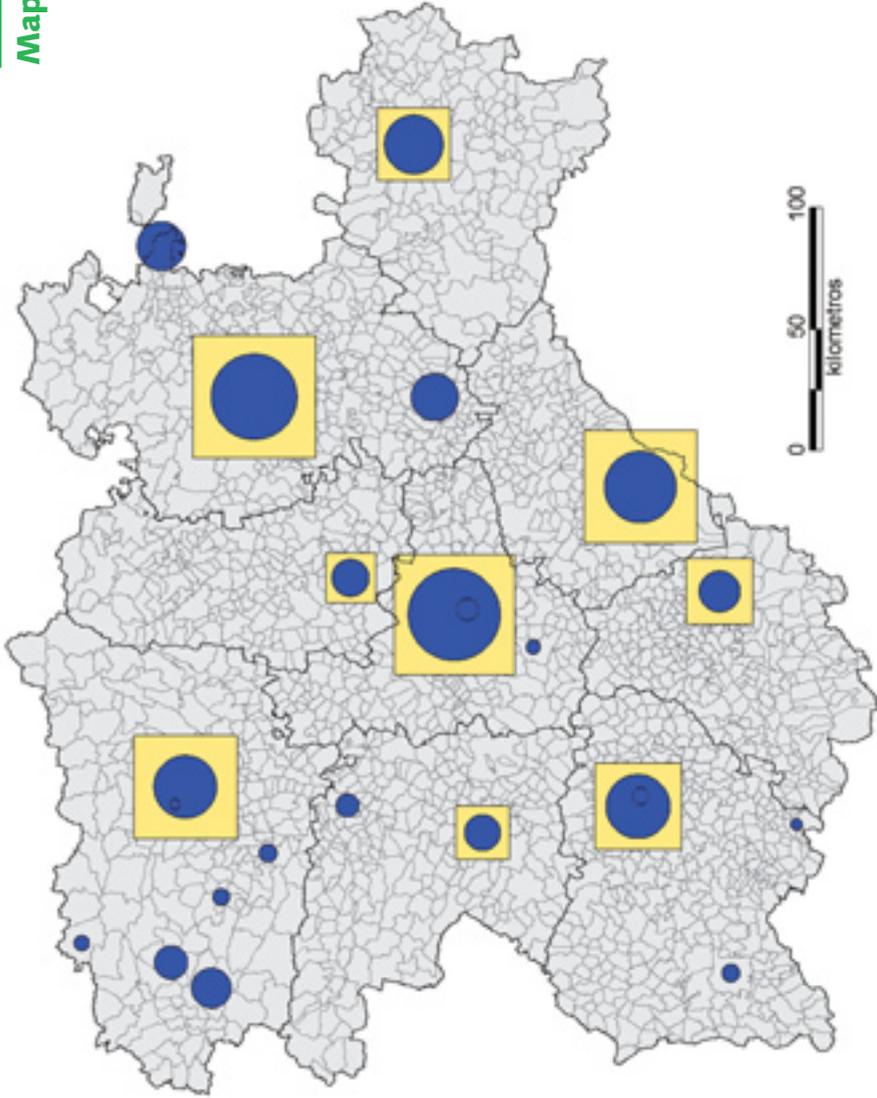
Suponiendo un escenario donde el incremento de la población estudiantil de origen extranjero fuera similar al de los últimos años y eliminando del cómputo los efectos producidos por los empadronamientos masivos en el año 2001, que propiciaron un aumento puntual de la escolarización, el número de alumnos se triplicaría en tan sólo cuatro años, manteniendo un crecimiento medio del 34% anual. Naturalmente la evolución del número de profesores de compensatoria y lengua española necesarios no sería paralela, al concentrarse la atención en los alumnos recién llegados. Pero incluso así, las cifras se disparan con celeridad y en un quinquenio se llegaría a necesitar más de quinientos educadores de enseñanza compensatoria y en torno a mil de lengua castellana, incluso disminuyendo la proporción de alumnos que precisan un mejor conocimiento del idioma al 58% en lugar del 70% actual⁹⁵. Por supuesto, todo ello dirigido exclusivamente a los alumnos extranjeros, sin contabilizar las necesidades de educación especial de otros colectivos y bajo la premisa

⁹⁵ Estas cifras consideran asimismo la reducción paulatina de la necesidad de clases compensatorias y de lengua castellana al prolongarse el período de escolarización. Aún así, los rápidos cambios en el volumen y composición de los flujos migratorios impiden una proyección fiable, por lo que deben considerarse como una simple indicación del aumento previsible de las necesidades.

de que en los próximos años aumentará la proporción de inmigrantes llegados de Europa del Este y en general, de países no hispanohablantes.

La distribución espacial de los nuevos alumnos puede hacer variar no obstante estas cifras. Durante el curso 2003-04 el 61% se localizaba en núcleos con más de 10.000 habitantes, una concentración no demasiado elevada, hecho que multiplica las necesidades. Ahora bien, en provincias como Burgos, León y Valladolid se sobrepasaba el 70%, mientras Ávila y Segovia no llegaban al 40%. (Mapa 1.4.4) La dispersión de los esfuerzos a realizar en ambas obligará a mayores inversiones en términos relativos, mientras en las primeras será posible reducir los gastos. En los últimos años la tendencia al incremento de la población extranjera en Ávila y especialmente, en Segovia, está dando lugar a un mayor peso de los municipios rurales, por lo que la actual dispersión espacial de los efectivos en edad escolar es muy probable que se mantenga e incluso, aumente. Por otra parte, si lo que se persigue es potenciar los yacimientos de empleo como herramienta para fijar población en el medio rural, tal vez semejante dispersión deba ser contemplada como un hecho positivo, haciendo un esfuerzo en el mantenimiento y potenciación de los centros educativos localizados en dicho municipios para evitar un nuevo proceso de despoblación, protagonizado esta vez por los inmigrantes extranjeros.

Mapa 1.4.4 Alumnado extranjero en enseñanzas no universitarias (curso 2003-04)



Fuente: Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minorías, Junta de Castilla y León
Elaboración: J. Delgado

1.4.4 OTROS POSIBLES YACIMIENTOS DE EMPLEO:

ASISTENCIA JURÍDICA, FORMACIÓN E INSERCIÓN LABORAL, ALOJAMIENTO Y SANIDAD

Aunque de menor importancia por el número de empleos al que pueden dar lugar, es preciso mencionar otras actividades de servicios a la población inmigrante extranjera tan necesarias como la educación y que, por el momento, o no existen o se encuentran poco desarrolladas en Castilla y León. Desde el momento de su llegada, el inmigrante precisa conocer sus derechos y deberes, el acceso a una vivienda digna, a un contrato laboral en regla y a una asistencia socio sanitaria adecuada. La información sobre estos temas es proporcionada en principio por los servicios sociales de los ayuntamientos y los centros de acción social, dando origen a las necesidades de mano de obra ya enunciadas. Algunos temas requieren sin embargo de otros profesionales, como sucede con la orientación y asistencia jurídicas.

La asistencia jurídica es gratuita para todos los extranjeros que residen legalmente en el país, bajo los mismos presupuestos que el resto de la ciudadanía, pero no así en el caso de quienes carecen de permiso de residencia, aunque se encuentren en trámites para obtenerlo. Como sabemos, desde el 2002 esta situación ha afectado a un número creciente de personas, muchas de ellas afectadas por una “ilegalidad” sobrevenida debido a los retrasos en la tramitación de sus expedientes. El esfuerzo administrativo realizado recientemente para solventar el problema no implica que éste no vuelva a repetirse y, en cualquier caso, siempre existirán situaciones de carácter administrativo o laboral que requieran una asesoría cualificada. Corresponde en principio a los Colegios de Abogados la prestación de tales servicios, si bien con algunas deficiencias que deberían subsanarse. La primera y quizás más destacada reside en la falta de intérpretes disponibles, tanto en los servicios de asesoría como en juzgados y comisarías. No se trata, por supuesto, de crear plazas específicas en cada uno de estos lugares, pero sí un cuerpo común a disposición de los mismos. La localización espacial de las plazas coincidiría con las principales ciudades de la región, donde se concentran los mencionados servicios. En otras Comunidades Autónomas se han desarrollado planes integrales de asistencia jurídica incluyendo el servicio de traducción (Andalucía, Aragón y Canarias), o se ha integrado este tipo de asesoría en centros específicos de atención social a inmigrantes (Madrid)⁹⁶.

El papel de los sindicatos y de las ONGs en Castilla y León es relevante en estos aspectos, sobre todo en lo referente –como no podría ser menos– a los temas laborales y a la denuncia de las situaciones de explotación. Con todo, continúan siendo

⁹⁶ Véase la publicación de la Secretaría de Juventud y Migraciones de la Unión Sindical de CC.OO. de Castilla y León: *Voces escondidas. Realidad socioeconómica y laboral de la población inmigrante en Castilla y León*. Ed. Editorial Germania, Valencia, 2004, 222 pp. Cit. Pág. 85.

frecuentes los casos de contratación ilegal de inmigrantes y de abusos por parte de “abogados” o “empresarios” que ofertan regularizar la situación del inmigrante o proporcionar puestos de trabajo a cambio de cantidades desorbitadas, en demasiadas ocasiones sin ofrecer nada a cambio. Entre los últimos casos descubiertos destaca, por ejemplo, el denunciado por el CITE de Ávila (Centro de Información al Trabajador Extranjero, de Comisiones Obreras), relacionado con los llamados “gestores de ilusiones” que venden supuestas ofertas de empleo y falsos servicios de asesoramiento, cobrando hasta 300 euros a cambio de la promesa de tramitar permisos de trabajo⁹⁷. En realidad, lo único que hacen es recopilar impresos gratuitos y rellenarlos con la propia información proporcionada por el inmigrante. Estafas de este tipo se han producido incluso en algún despacho de abogados, como los denunciados por DESOC en Valladolid, pidiendo por los mismos servicios inexistentes hasta 6.000 euros. El sistema para organizar el timo es relativamente simple, pues tras poner los anuncios correspondientes en la prensa, el timador crea su propia empresa ficticia para ofrecer los supuesto contratos, aunque luego no aporte la documentación a la Delegación del Gobierno con el fin de que la propuesta sea rechazada y así, prolongar indefinidamente los trámites y la propia estafa⁹⁸. La causa última de la proliferación de semejantes fraudes radica en la desinformación generalizada del recién llegado, motivo añadido para potenciar los mencionados servicios de asesoría.

Cuadro 1.4.1 Objetivos del Plan de Acción para la integración social y laboral de la población emigrante

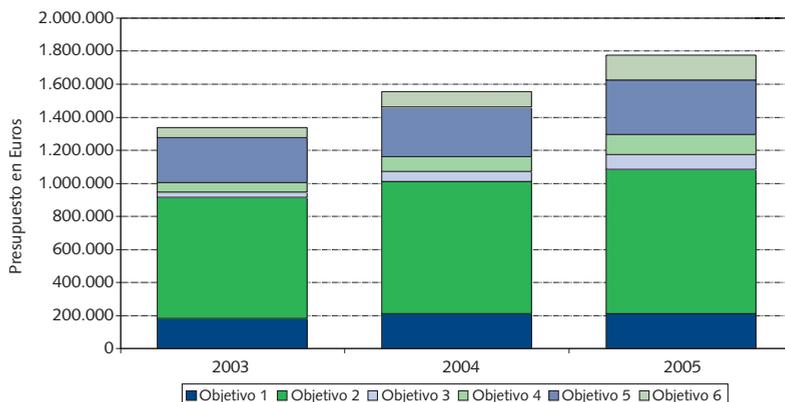
- **OBJETIVO 1:** Abordar la problemática que supone la incorporación de la inmigración al mercado laboral.
- **OBJETIVO 2:** Movilizar y optimizar todos los recursos humanos y materiales existentes a favor de la integración de la población inmigrante.
- **OBJETIVO 3:** Facilitar el acceso de los inmigrantes a los recursos disponibles.
- **OBJETIVO 4:** El acceso de los inmigrantes al Servicio Público de Empleo.
- **OBJETIVO 5:** Recualificación del mercado de trabajo cubriendo las necesidades empresariales en la búsqueda de nuevos tipos de puestos de trabajo y recualificación de la mano de obra empleada.
- **OBJETIVO 6:** Luchar contra la discriminación y promover la integración social mediante el acceso al empleo.

FUENTE: Consejería de Economía y Empleo, Junta de Castilla y León.

⁹⁷ Según información publicada en El Norte de Castilla de fecha 2 de septiembre de 2004.

⁹⁸ Ibidem, 13 de Marzo de 2002.

Gráfico 1.4.8 Plan de Acción para la inserción social y laboral de la población inmigrante (presupuesto)



FUENTE: Consejería de Economía y Empleo, Junta de Castilla y León.

La Junta de Castilla y León participa también en el empeño de facilitar el asesoramiento jurídico y la contratación legal, así como la concienciación de los inmigrantes con respecto a sus derechos y la sensibilización de los ciudadanos en general y los empresarios en particular. Este esfuerzo se ha traducido en el *Acuerdo para la Integración Social y Laboral de la Población Inmigrante en Castilla y León (2003-2005)*, firmado asimismo por los sindicatos Comisiones Obreras (CC.OO.) y Unión General de Trabajadores (UGT) y por la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León (CECALE) en noviembre de 2002. Los puntos incluidos en él abarcan un amplio conjunto de temas, incluyendo el apoyo a la contratación, información al empresario y a los trabajadores extranjeros, mayor control y mejora de las condiciones laborales, así como otras medidas para la inserción (Cuadro 1.4.1)⁹⁹. Destaca la importancia otorgada a los aspectos relacionados con los incentivos a la formación profesional y la incorporación de los inmigrantes como colectivo receptor de ayudas del *Plan de Empleo Joven* y del *Plan de Empleo Estable*, así como destinatarios de las acciones del *Plan Regional de Empleo*. El protagonismo otorgado al nuevo Servicio Público de Empleo en la captación de ofertas de trabajo

⁹⁹ El mencionado *Acuerdo* es la culminación de los trabajos realizados por la *Mesa de Inserción Laboral y Social de los Inmigrantes* constituida con este fin por los agentes sociales de la Comunidad Autónoma, dentro del *Acuerdo para el Impulso del Diálogo Social en Castilla y León*, firmado el 9 de Noviembre de 2001.

mediante colaboración con los empresarios es otro punto relevante, pues permitirá una mejor coordinación de esfuerzos¹⁰⁰.

La dotación económica del *Plan de Acción* parece suficiente para cumplir los objetivos enunciados (4.657.844 euros), distribuida a lo largo de tres años en los que se incrementa progresivamente (Gráfico 1.4.8). Destaca la partida destinada al *Objetivo 2*, la movilización y optimización de los recursos humanos y materiales existentes, ratificando la vertiente más práctica del mismo. Es precisamente en dicho apartado donde corresponde situar la creación de empleo generado por las necesidades de los inmigrantes, aunque en el documento se aluda solamente a la "optimización de recursos". Se prevén cuatro tipos de medidas, encaminadas a la sensibilización social, coordinación de medios, cooperación y asesoramiento. La sensibilización social se apoya en la realización de campañas dirigidas a la ciudadanía en general, a los jóvenes, empleadores, trabajadores y Administraciones Públicas. Mediante la utilización de nuevas tecnologías de información y telecomunicaciones se busca mejorar la coordinación y distribución de la información, con la creación de una página web sobre los recursos existentes y elaboración de diferente material divulgativo. En cuanto a la cooperación y medidas de apoyo a las funciones de asesoramiento, probablemente sean los objetivos que permitan un mayor número de nuevos empleos, al incluir aspectos como el incremento de las actuaciones de la Inspección de Trabajo, el compromiso del Servicio Público de Empleo en la labor de integración laboral del inmigrante, los convenios con administraciones y agentes económicos y sociales, y el apoyo a los centros de asesoramiento socio laboral de las organizaciones sindicales y empresariales.

No cabe duda de que, en todos los casos señalados, será necesario contar con personal cualificado cuyo número es, en estos momentos, claramente insuficiente. Así parece considerarse por los redactores del Plan, cuando en el *Objetivo 4* mencionan la necesidad de "*dotar de recursos materiales y humanos a las oficinas administrativas del Servicio Público de Empleo*" y de reforzar este servicio "*en zonas con elevado número de población inmigrante con especial atención en el medio rural*"¹⁰¹. Se contempla asimismo la realización de actividades de orientación y asesoramiento laboral o la captación de ofertas de trabajo una vez definidos los perfiles demandados por el mercado, para lo cual harán falta contratar más profesionales.

¹⁰⁰ *Plan de Acción para la Integración Social y Laboral de la población inmigrante en Castilla y León*. Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales, Consejería de Economía y Empleo, Junta de Castilla y León. Noviembre de 2002, 27 pp.

¹⁰¹ *Ibidem*, Objetivo 4, *Medidas de Intermediación Laboral*.

Pero es en el *Objetivo 5*, al que corresponde la segunda partida económica más destacada, donde las líneas de actuación indican una necesidad patente de nuevas contrataciones para poder ser desarrolladas. Se trata del conjunto de medidas destinadas a favorecer el acceso del inmigrante a la formación ocupacional e incluyen la preparación de formadores, personal docente especializado, mediadores sociolaborales, la formación previa en competencias lingüísticas personales y sociales, y la elaboración de planes formativos especiales en los sectores agrícola, hostelero, turístico, alimentación, comercio, industria y energía y construcción. Se pretende además "*llevar las acciones formativas al medio rural, a zonas en las que se detecten un número elevado de población inmigrante, con necesidades formativas específicas...*". Por supuesto, nada de ello era posible con los recursos humanos disponibles en 2003, de tal forma que el *Plan de Acción para la Integración*, que incluye la explotación de los yacimientos de empleo para inmigrantes, puede convertirse a su vez en un yacimiento de empleo basado precisamente en ellos.

Sería conveniente, para una buena organización y aprovechar otros recursos disponibles, considerar también la participación de las ONGs y los ayuntamientos en actividades de formación, pues poseen ya una experiencia considerable en este tema. No es nuestro objetivo hacer un análisis exhaustivo de las aportaciones realizadas por las diferentes organizaciones y administraciones locales en este sentido, por lo que a modo de ejemplo podemos citar la situación existente en Valladolid, donde actúan Cáritas, Cruz Roja, Desod y Procomar, entre otras. Cáritas dispone de dos centros de formación, el segundo abierto a finales de 2003, dirigido a personas en riesgo de exclusión social, si bien desarrolla con anterioridad programas de inserción laboral, siendo inmigrantes el 40% de quienes participan en ellos¹⁰². Los cursillos impartidos abarcan un amplio espectro, incluyendo cocina, fontanería, electricidad, corte y confección, confección industrial, servicios de proximidad y atención a terceros (ayuda a domicilio y geriatría, carpintería, limpieza y servicios del hogar). En 2003 cursaron estudios 426 personas, con un índice de contratación posterior elevado, al mantener la ONG una bolsa de trabajo. Cruz Roja, gracias a su plan de lucha contra la discriminación para personas inmigrantes, facilita la contratación anual a unos 130 extranjeros, cifra que asciende a 398 entre 2000 y 2003, merced a acuerdos de colaboración con diferentes empresas. Se trata de una labor de intermediación, a la cual se suma la preparación de los inmigrantes mediante cursillos sobre derechos y deberes de los trabajadores, seguridad en el trabajo y manejo del idioma, orientados estos últimos hacia las habilidades lingüísticas necesarias

¹⁰² El Norte de Castilla, 2 de Junio de 2004.

según el sector. Otro aspecto a destacar son los cursos impartidos para obtener el carné de conducir, imprescindible para acudir o realizar gran parte de los trabajos¹⁰³. El Ayuntamiento de la ciudad, a través del área municipal de Acción Social, desarrolla su propio programa para la creación de itinerarios en cuatro fases para la atención integral a los inmigrantes, consistiendo la tercera en la inserción sociolaboral. En 2003 el servicio municipal de promoción para el empleo dio asesoramiento y formación a 139 personas, consiguiendo contratos a 55 de ellas¹⁰⁴.

Pero si hay algo común a todos los esfuerzos realizados, es la falta de coordinación entre asociaciones y administraciones. Como indican responsables del propio Ayuntamiento, no existe un organismo que "dé homogeneidad y articule procedimientos de trabajo o recopile información sobre este sector"¹⁰⁵. Al igual que en ocurre en el medio rural, la buena voluntad y el saber hacer de los empleados municipales es lo que permite dar a los inmigrantes la información sobre servicios de atención disponibles en las diferentes organizaciones. Una función de coordinación que debería emanar de la Junta de Castilla y León, ejerciendo las diputaciones provinciales de vía de enlace con los ayuntamientos, para lograr el objetivo de la optimización de recursos y, si se considera factible, la profesionalización de parte del voluntariado que ejerce actualmente las labores de formación laboral para los inmigrantes.

Junto a los problemas derivados de su situación administrativa y laboral, el inmigrante precisa asimismo acceder a un alojamiento y, al menos en los primeros meses de estancia, su capacidad para alquilar una vivienda en buenas condiciones de habitabilidad es bastante reducida. La creación de albergues y comedores públicos es por tanto una necesidad, que puede generar a la par nuevos empleos destinados a su mantenimiento. En Castilla y León los alojamientos disponibles dependen sin embargo de ONGs, salvo en Valladolid, donde existe un albergue municipal gestionado por Cruz Roja. Cáritas ejerce una labor fundamental y de ella dependen los existentes en Ávila, León, Palencia –donde posee también dos pisos de acogida– y Salamanca, mientras en Burgos son varias organizaciones sociales las que mantienen una casa de acogida y tres pisos. La Diputación Provincial de Valladolid ha desarrollado el programa "Provincia Abierta", en el cual participan los CEAS, Cruz Roja y Desarrollo y Solidaridad, para gestionar el funcionamiento de los albergues, orientado hacia la inserción de los inmigrantes en el medio rural y financiado por el Fondo

¹⁰³ El Norte de Castilla, 13 de Febrero de 2004.

¹⁰⁴ El Norte de Castilla, 29 de Marzo de 2004.

¹⁰⁵ Informe Municipal sobre *Marginación y exclusión social en Valladolid*, Bienestar Social, 2004. Citado en El Norte de Castilla, 7 de marzo de 2004.

Social Europeo¹⁰⁶. Pero todo son iniciativas puntuales dirigidas a las personas sin hogar en general, faltando un plan específico de alojamiento y vivienda para la población inmigrante extranjera. La solución del problema debería ir encaminada hacia un plan integral que contemplase las necesidades del inmigrante mediante políticas de fomento para adquisición de viviendas de protección oficial, más económicas y que cuentan con la ayuda de la Administración, potenciando así el empleo en el sector de la construcción. Los requisitos para acceder a las mismas deberían ser replanteados, pues en estos momentos es muy difícil que un inmigrante, sometido a una elevada precariedad laboral, pueda cumplirlos (el 65% de los trabajadores extranjeros tienen contratos temporales)¹⁰⁷. En lo que respecta a la alimentación de los "sin techo", los únicos datos disponibles corresponden al comedor social existente en Valladolid, aunque son muy significativos. Según los servicios municipales de manutención, seis de cada diez personas que acudieron a este centro o al albergue de la ciudad en el año 2003 eran inmigrantes extranjeros (853 de un total de 1.436)¹⁰⁸. La demanda es por tanto elevada, siendo recomendable la ampliación de este tipo de servicios y su apertura en otras ciudades.

No podemos terminar este epígrafe sin mencionar las necesidades sanitarias de los inmigrantes. Desde el Servicio Sanitario de Castilla y León (SACYL) se solicitó a mediados de 2004 un control minucioso del estado de salud de los extranjeros, debido a las peculiaridades de sus patologías¹⁰⁹. La Consejería de Sanidad de la Junta presentó en esas fechas una *Guía de Atención Sanitaria al Inmigrante*, dirigida a los profesionales de atención primaria, en la cual se establecen los protocolos de actuación y las pruebas recomendables para una correcta asistencia, de acuerdo con los consejos dados por sociedades científicas médicas, pediátricas y de enfermería. Según la información derivada de la expedición de tarjetas sanitarias, en junio de 2004 habría en la Comunidad Autónoma 55.154 inmigrantes, lo cual supone un incremento del 28% con respecto a 2002, si bien las cifras reales superan ésta en al menos un 25 o 30%¹¹⁰. El 43% de ellos carece de recursos económicos y empleo estable,

¹⁰⁶ *Voces Escondidas*, Op. Cit., pág.93.

¹⁰⁷ *Ibidem*, Cit. Pág. 96. La información sobre precariedad laboral procede de Comisiones Obreras (*Cuadernos de Información Sindical* nº 46, 2003, pág. 21).

¹⁰⁸ El Norte de Castilla, 29 de Marzo de 2004.

¹⁰⁹ El Norte de Castilla, 10 de Junio de 2004 y El Adelanto de Salamanca, 10 de Junio de 2004. Presentación de la Guía de Atención Sanitaria al Inmigrante (Salamanca, 9 de Junio de 2004).

¹¹⁰ Como indicamos anteriormente, de acuerdo con el Padrón Municipal de Habitantes de 1 de Enero de 2003 los inmigrantes extranjeros eran 59.440, por lo que a mediados de 2004 fácilmente superarían los 70.000.

procediendo la inmensa mayoría de países no comunitarios (el 96%) y obligando al SACYL a realizar un esfuerzo suplementario en su atención. El objetivo radica en dotar a los médicos de un manual práctico que permita unificar criterios en la atención a este colectivo, si bien su situación de precariedad y la problemática de ella derivada deberían impulsar a tomar un conjunto de medidas amplias e integradas.

El derecho a la asistencia sanitaria gratuita beneficia a los inmigrantes con contrato laboral o permiso de residencia, así como los empadronados, las mujeres embarazadas y los menores de 18 años. Quienes se hallan en situación irregular y no están empadronados carecen de tarjeta sanitaria, limitándose su cobertura a los casos de enfermedad grave o accidentes. De ahí que buena parte de ellos busquen la atención precisada a través de los servicios de urgencia de los hospitales, aunque el caso no lo requiera. La *Guía de Atención* cumple por tanto sólo parcialmente los objetivos señalados por la misma Consejería de Sanidad en el *II Plan Sociosanitario* de mayo de 2003, donde se indicaba la necesidad de coordinación entre los sistemas de atención a la población en situación de riesgo y exclusión social, pero también el identificar los problemas que impiden su acceso a los recursos de forma normalizada y promover la sensibilización de los profesionales fomentando actitudes integradoras¹¹¹. El hecho es que hoy por hoy, ese 43% de inmigrantes no pueden acudir a los servicios sanitarios “de forma normalizada”, pues su trabajo en la economía sumergida se lo impide. Sin ningún tipo de contrato que les vincule al empresario o empleador, los permisos de ausencia por enfermedad están descartados, al exponerse a perder su ya de por sí precario empleo. Al no disponer de horas libres para acudir a la consulta médica, la única opción válida es el recurso a los servicios de urgencia, como hemos dicho, donde además no se ven obligados a demostrar su situación administrativa.

Una posible solución a la saturación de estos servicios, puesta en marcha desde mediados de 2003, es la creación de Puntos de Atención Continuada (PAC). A finales de ese año había 219 PAC ubicados en centros de salud, consistentes en servicios de guardia médica abiertos las 24 horas del día, con el objetivo de acercar la atención a los ciudadanos pero, sobre todo, de aliviar la congestión en los centros hospitalarios¹¹². Lógicamente, su función se limita a las urgencias menos graves, pero han logrado canalizar un 30% de la atención que antes debía de prestarse en los hospitales. Dados los condicionantes que obligan a la población inmigrante a acudir a urgencias, su derivación hacia los PAC supondría probablemente un porcentaje

¹¹¹ Consejería de Sanidad, *II Plan Sociosanitario* 2003, línea estratégica 4.

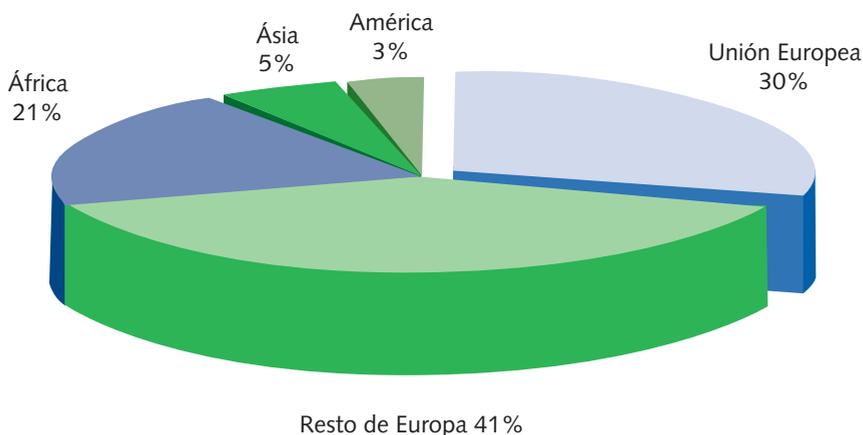
¹¹² Dirección de Comunicación, Área de Presidencia, Junta de Castilla y León, 9 de Diciembre de 2003.

mucho más elevado, pues en la mayoría de las ocasiones la “urgencia” no lo es en realidad. No obstante, el objeto de los PAC es otro y el desvío de inmigrantes hacia ellos respondería exclusivamente a las cuestiones de horario y administrativas ya enunciadas, al igual que en las urgencias hospitalarias. Sigue pendiente por tanto una solución alternativa, capaz de satisfacer la demanda sanitaria real mediante un servicio específico, que evite la sobrecarga de trabajo en urgencias y se encuentre capacitado para atender patologías diferentes a las propias de la población autóctona.

Semejante panorama es sin duda preocupante no sólo para la población inmigrante, sino para el conjunto de la ciudadanía en general, en primer lugar por las enfermedades contagiosas que se pueden importar, en especial de los llegados desde países menos desarrollados. La patología es diversa y en este aspecto la mencionada *Guía de Atención* establece la necesidad de realizar un análisis detallado del paciente cuando éste acude por primera vez a la sanidad pública, mediante pruebas para la detección de tuberculosis, SIDA, hepatitis virales y enfermedades infecciosas en general, dependiendo de la procedencia del inmigrante. Evitar la transmisión de enfermedades tropicales, por ejemplo, es uno de los objetivos principales (malaria e infecciones por parásitos intestinales). También recomienda corregir las carencias de vacunación, así como atender la problemática causada por posible malnutrición y la salud bucodental. En el caso de las mujeres se hace hincapié en las enfermedades de transmisión sexual y del SIDA, el control de los embarazos y los exámenes ginecológicos básicos, proporcionando información y consejos sobre planificación familiar. La salud mental es otro de los capítulos a tratar, al ser frecuentes las patologías asociadas a situaciones de soledad, falta de arraigo, trabajo a destajo, incomunicación y estrés. Los servicios de urgencias registran además un elevado porcentaje de intervenciones relacionadas con menores de edad, aquejados de infecciones respiratorias y digestivas contraídas en su país.

Ahora bien, todas las recomendaciones indicadas no sirven de mucho en realidad si no van acompañadas de otras medidas imprescindibles, que requieren la formación de profesionales de la sanidad con una calificación orientada a la nueva demanda. No sólo eso, sino que aún dando por hecho la buena voluntad del personal médico y de enfermería, en especial de quienes primero tratan con el paciente, poco pueden hacer si ni siquiera consiguen comunicarse con él para conocer sus síntomas. Tengamos presente que el 60% de los extranjeros residentes en Castilla y León no son hispanohablantes y de ellos, sólo un 30% pertenecen a países miembros de la Unión Europea, con los derechos que ello comporta. La necesidad de intérpretes es por tanto similar o mayor a la detectada en otros casos, sumándose este tipo de empleo al necesario de profesionales sanitarios (Gráfico 1.4.9).

Gráfico 1.4.9 Población extranjera no hispanohablante



Fuente: Padrón Municipal de habitantes 2003 (INE)

1.4.5 UNA POLÍTICA INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN EL QUINQUENIO 2005-2009

El Consejo de Gobierno de Castilla y León aprobó el 22 de julio de 2004 las líneas generales de una Estrategia Integral para la Inmigración, programa dirigido en esta ocasión de forma específica a la población extranjera, cuyos principales objetivos son el establecimiento de mecanismos que permitan facilitar la inserción laboral, el acceso a la sanidad y la educación de los inmigrantes, tal como se indica en la referencia al mismo¹¹³. A la vista de lo analizado hasta el momento, podemos decir que es el momento justo para tal iniciativa, cuando definitivamente el territorio regional ha dejado de ser un lugar de tránsito para convertirse en residencia definitiva de diferentes colectivos extranjeros cuyo número seguirá incrementándose en el futuro pero que, todavía, no ha alcanzado unos límites excesivos.

¹¹³ Referencia del Consejo de Gobierno de Castilla y León del 22 de Julio de 2004, Anexo (<http://www.jcyl.es>). En el momento de redactar estas líneas el proyecto se encuentra abierto a debate entre las organizaciones, agentes sociales y Administraciones Públicas competentes en la materia, por lo que el contenido final, que debe dar lugar a un Plan Regional de Inmigración consensuado, puede variar, aunque la amplitud de las actuaciones que se contemplan lleva a pensar que se mantendrán en su mayor parte, salvo en lo que respecta a la concreción de los contenidos.

Dotado con un presupuesto de 195 millones de euros, la directriz principal de actuación se apoya en la inserción laboral del inmigrante, considerando ésta como la mejor manera de lograr su inserción social. No obstante, incluye asimismo otros aspectos de interés que, en forma de iniciativas y subprogramas, aluden a la práctica totalidad de los temas que han sido analizados en este epígrafe e incluso a otros que, por su escasa incidencia en la generación de empleo dirigido a atender a la población foránea, no se ha considerado necesario estudiar. Las cuatro iniciativas mencionadas en el proyecto se dirigen a llenar vacíos ya detectados en los servicios al inmigrante con carácter general:

- Promover la colaboración entre las administraciones en las actuaciones de primera acogida.
- Atender a la información y asesoramiento personalizado.
- Consolidar un sistema de traducción que pueda ser utilizado por el conjunto de departamentos administrativos.
- Formar a los empleados públicos en esta materia.

La primera de ellas es fundamental, pues las actuaciones llevadas a cabo hasta el momento demuestran una preocupante falta de coordinación y, en último extremo, acaban siendo las administraciones locales quienes han de afrontar los problemas o dejar éstos en manos de organizaciones no gubernamentales e instituciones religiosas. La segunda iniciativa se relaciona directamente con la anterior y con la última. En efecto, uno de los principales problemas detectados radica en la falta de preparación específica de los empleados públicos, sobre todo en los ayuntamientos de municipios rurales (y también en varias ciudades), donde la atención al inmigrante se yuxtapone a la dedicada al resto de ciudadanos. De igual forma que la introducción de nuevas tecnologías obliga a un reciclaje continuo de estos trabajadores, la situación definida por la inmigración habrá de traducirse en una formación añadida o en la creación de servicios especializados. En ambos casos, la necesidad de impartir previamente cursos de asesoramiento a quienes han de asesorar es obvia, dada la extrema complejidad del entramado de servicios de asistencia públicos y privados existentes, de normativas laborales, de derechos y deberes en general, todo ello aderezado por la extrema desconfianza manifestada por el inmigrante frente a la Administración. Y es en la preparación de los empleados públicos donde se encuentra un importante yacimiento de empleo, en el que habrán de participar un amplio abanico de profesionales. Otro será, sin duda, el reflejado por la tercera línea de actuación, la creación de un cuerpo de traductores al servicio del conjunto de los departamentos administrativos, destacada carencia ya mencionada con anterioridad. No es una empresa fácil, pues la necesidad de intérpretes afecta a todas las actividades relacionadas con el Estado y con los diferentes órganos

administrativos que lo representan, por lo que para su buen funcionamiento sería preciso llevar a cabo un análisis pormenorizado de las mismas y dotar al sistema de una gran flexibilidad.

Las cuatro iniciativas principales se complementan con el desarrollo de diez subprogramas de actuación, si bien, al igual que en las precedentes, el documento aprobado se limita a hacer una exposición de intenciones, a falta de su desarrollo posterior:

- Empleo.
- Servicios Sociales.
- Educación.
- Sanidad.
- Vivienda.
- Cultura.
- Desarrollo rural y empleo en el sector agrario.
- Derechos Humanos.
- Participación social y sensibilización.
- Cooperación al Desarrollo.

En el capítulo de empleo se destaca el papel que deberá jugar el Servicio Público de Empleo de Castilla y León –ECyL– en la captación de ofertas de trabajo dirigidas a inmigrantes, pero también la realización de campañas informativas dirigidas a los empleadores, en especial las centradas en la temática de la contratación y la lucha contra las situaciones de ilegalidad. De hecho, una de las funciones señaladas explícitamente en el proyecto de ley de creación del ECyL es *“la elaboración y gestión de programas que favorezcan la inserción laboral de la población inmigrante”*¹¹⁴. Sin negar el valor que tales campañas puedan tener, resulta bastante claro que quienes emplean a extranjeros sin permiso laboral conocen lógicamente la irregularidad de la contratación, por lo que el éxito de la mera acción informativa solamente podrá alcanzarse en el caso de los que desean legalizar una situación de facto que no ha podido encauzarse debidamente por problemas administrativos o, en la mayor parte de los casos, por la rigidez de la normativa. Serán precisas otro tipo de medidas, como la intensificación de las inspecciones de trabajo, para acabar o cuando menos limitar dichos comportamientos. El ECyL habrá de dotarse asimismo del personal preciso para llevar a cabo sus nuevos cometidos, colaborando

¹¹⁴ Proyecto de Ley de Creación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, referencia del Consejo de Gobierno del 6 de marzo de 2003.

estrechamente con los centros de asesoramiento socio-laboral dependientes de las organizaciones sindicales y empresariales. En este sentido, el *Acuerdo para la Integración Social y Laboral de la población inmigrante* firmado por la Junta de Castilla y León, CECALE, CC.OO. y UGT marca las acciones a llevar a cabo, que vienen siendo respaldadas por subvenciones de la Junta, incluidas asimismo en el *Acuerdo sobre el Diálogo Social*. Así, en 2004 la cantidad concedida a los agentes sociales ascendió a 1.046.000 euros, con el objetivo de la integración laboral¹¹⁵. Como en otros casos, el empleo creado o mantenido gracias a la misma se incluye en el apartado de atención al inmigrante, por lo cual pertenece a los nuevos yacimientos de empleo.

Si bien en otro subprograma, el empleo en el sector agrario se incluye como una de las medidas a considerar para la fijación de población en el medio rural. Se trata de un caso particular dentro del conjunto de actuaciones dirigidas a crear empleo, esta vez con el objetivo final del desarrollo rural. A través de una formación específica y de diversas acciones positivas, se incentivará al inmigrante empresario, buscando en éste el relevo a la anterior generación agrícola, así como su inserción en la comunicad, propiciada, entre otras medidas, por su incorporación a cooperativas agrarias. Igualmente se hace referencia particular al empleo en el sector turístico y hostelero, patrocinando programas de formación. En ambos casos, es de suponer que su puesta en marcha implique la contratación de formadores a largo plazo y no se limiten a actuaciones puntuales.

En el tema de servicios sociales el único avance que puede incidir en la creación de empleo hace referencia a la formación de empleados públicos, ya comentada en relación a las iniciativas contempladas y concretamente, en cuanto a la necesidad de adaptación continua de su perfil profesional. Por el contrario, la alusión a las corporaciones locales y en sobre todo, a las ONGs, se limita al aspecto de la colaboración en materia de información a los inmigrantes, olvidando la posibilidad de profesionalización de parte del voluntariado, opción que sí podría incidir favorablemente en este yacimiento de empleo. Aunque se menciona también la realización de programas de primera acogida, alojamiento alternativo, promoción de la mujer inmigrante o ayudas de emergencia social como el ingreso mínimo de inserción (IMI), entre otros, no parece que ninguno de ellos vaya a suponer la generación de nuevos puestos de trabajo, sino su puesta en marcha por parte de los servicios ya existentes o de los desarrollados por ONGs, a quienes ya se presta ayuda por otras

¹¹⁵ Referencia al Consejo de Gobierno de Castilla y León del 20 de mayo de 2004 (Economía y Empleo). La subvención adjudica 420.000 euros a la Confederación de Empresarios de Castilla y León, 313.000 a Comisiones Obreras y 313.000 a la Unión General de Trabajadores.

vías y en el fondo, son los encargados de materializar estas iniciativas¹¹⁶. El Servicio Público de Empleo participa en algunos de estos programas, pero se limita a su cofinanciación en aspectos como la formación, prácticas laborales en empresas, intermediación laboral y apoyo al autoempleo. En realidad, ya se estaban utilizando subvenciones provenientes del Fondo Social Europeo con estos u otros fines similares. El Plan de Exclusión Social financió en 2003 con 452.003 euros el IMI, entre cuyos destinatarios estaban incluidos los inmigrantes, lo mismo que en la partida de 1.073.107 euros (cofinanciada por el FSE) destinada a acciones de formación y programas de orientación y asesoramiento para la inserción laboral de personas en situación de exclusión social. La idea general que se desprende del texto es por tanto la de coordinación de esfuerzos y actuaciones, algo imprescindible, pero sin que requiera la creación de nuevos empleos, limitándose a la optimización de recursos.

Situación muy diferente es la descrita en el subprograma de educación, centrado en la atención a las necesidades específicas del alumnado extranjero. El cumplimiento de las intenciones declaradas supondría la creación de un elevado número de plazas de profesorado, en la línea de lo manifestado en el apartado 1.4.3 sobre educación no universitaria. Así lo exige la generalización de las Aulas de Adaptación Lingüística y Social, aunque no se hace referencia, sin embargo, a aspectos clave como el profesorado de educación compensatoria, ni a otros calificados de imprescindibles por el Defensor del Pueblo y ya indicados anteriormente, limitándose a mencionar la creación de un Centro de Recursos de Educación Intercultural de carácter regional. Éste sería el encargado del apoyo técnico y didáctico a los educadores, pudiendo satisfacer parte de las necesidades surgidas, pero nunca sustituir la presencia sobre el terreno del profesorado especializado¹¹⁷. En el olvido queda asimismo el problema derivado de la concentración de alumnos extranjeros en centros públicos, desaprovechando nuevamente los recursos existentes en los concertados. El indicar que se va a potenciar una educación de carácter intercultural "*con todo el alumnado de los centros educativos*" no es, a falta de otras medidas, sino una mera declaración de intenciones, salvo que las nuevas ayudas y recursos se distribuyeran en función del número de alumnos extranjeros.

¹¹⁶ Por ejemplo, a Cruz Roja se le concedió en junio de 2004 una subvención de 75.000 euros para el desarrollo de un programa operativo de la lucha contra la discriminación, orientado a mejorar el empleo de la población inmigrante.

¹¹⁷ Defensor del Pueblo: "*La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España...*", Op.Cit. pág.87. Nos referimos al profesorado técnico de servicios a la comunidad y a los mediadores socioculturales.

Las medidas de asistencia sanitaria no dejan de resultar en parte sorprendentes por su carácter contradictorio. Por un lado, se reconoce la necesidad de formar nuevos profesionales y de desarrollar un programa de traducción en los hospitales –habría que añadir aquí que no son solamente los hospitales los centros necesitados de intérpretes, por supuesto–, dos de los grandes vacíos en la actualidad, lo cual demuestra una cierta sensibilidad con respecto a las peticiones emanadas del colectivo sanitario. Pero por otro, se indica como actuaciones a realizar un conjunto de servicios médicos a los que por ley ya tienen derecho todos los residentes en España, con independencia de su situación administrativa (asistencia en casos de urgencia y protección sanitaria especial a los menores y mujeres embarazadas), sin mencionar el problema de saturación de los servicios de urgencias, principales receptores de los pacientes extranjeros sin permiso de residencia. En cualquier caso, también en este campo se reconoce la virtualidad de crear nuevos empleos en servicios destinados a inmigrantes.

A la vivienda, de especial relevancia entre el colectivo inmigrante, también se le dedica uno de los subprogramas enunciados. Lo primero que debemos destacar es la propia existencia del mismo, dado que puede resolver una de las mayores deficiencias señaladas en este campo, al no existir hasta el momento ninguna línea de ayuda enfocada directamente a este grupo de población que, por regla general, se ve imposibilitado de optar a otras subvenciones en virtud de sus características especiales. Las propuestas formuladas atienden a tres aspectos bien diferenciados. El primero de ellos hace referencia a situaciones de carácter coyuntural, centrándose en resolver el problema de la vivienda en los momentos inmediatos a la llegada del inmigrante. La solución radica en la promoción de alojamientos protegidos de gestión pública, definidos como *“una fórmula intermedia entre la vivienda individual y la residencia colectiva”*. El segundo afecta directamente a los inmigrantes que buscan un asentamiento más duradero y, se presupone, han protagonizado una inmigración familiar o se encuentran a la espera del reagrupamiento. Para ellos se facilitará el acceso *“a viviendas de alquiler, subvencionando parte de la renta abonada por el arrendatario”*. Finalmente, el tercer aspecto considerado hace referencia a la situación de quienes residen en viviendas que no reúnen las necesarias condiciones de habitabilidad, cuyo realojo se intentará llevar a cabo merced a la firma de convenios con los ayuntamientos donde se de tal situación. En todos los casos, la incidencia sobre la creación de empleo será indirecta, salvo allí donde la elevada concentración de población inmigrante obligue a establecer unos servicios de gestión específicos.

Otros subprogramas tratan de aspectos ya considerados en las iniciativas de carácter general, como el apoyo a las asociaciones que desarrollen programas de acogida (ONGs), las campañas de información y sensibilización, o la cultura. O no

suponen, en principio, la creación de empleo relacionado con la atención a la población extranjera, caso del subprograma de derechos humanos o del de cooperación al desarrollo. En líneas generales, puede afirmarse que la Estrategia Integral para la Inmigración en Castilla y León aporta algunas medidas interesantes y necesarias (inserción social y laboral, vivienda, formación, cuerpo de traductores), pero se queda corta en otras (profesionalización del voluntariado, control de las contrataciones, sanidad, educación), aunque como en cualquier otra iniciativa, habrá que esperar un tiempo para conocer las limitaciones y, a la vista de los resultados, realizar las correcciones oportunas. Sin duda, los aspectos más positivos y relevantes radican en la intención de dotar a la Comunidad Autónoma de un patrón de actuaciones capaz de englobar y coordinar los esfuerzos actualmente llevados a cabo por un amplio elenco de organismos públicos y ONGs, en la aparición de medidas de ayuda dirigidas de forma específica al colectivo de inmigrantes y, en tercer lugar pero no por ello menos importante, en su capacidad para explotar un yacimiento de empleo, el de los servicios destinados a extranjeros, dotado de grandes posibilidades a largo plazo.

2. YACIMIENTOS DE EMPLEO VINCULADOS A LA MEJORA DE LOS NIVELES DOTACIONALES

2.1 El abastecimiento en el mundo rural

La generación de puestos de trabajo en el sector del abastecimiento de la población constituye uno de los yacimientos de empleo más destacados en todos los estudios realizados sobre el tema, con especial relevancia en las regiones de la Unión Europea que, como sucede en Castilla y León, padecen con mayor virulencia el problema de la despoblación. La supervivencia del comercio basado en la pequeña empresa familiar, gravemente amenazada por la generalización de las grandes superficies y proliferación de cadenas franquiciadas, afecta a todo el territorio con independencia del tipo de hábitat. Tanto el incremento de la competencia en materia de precios, como en horarios de apertura y servicios a la clientela, aspectos en los cuales el comercio tradicional difícilmente puede hacer frente a las grandes empresas de distribución, han supuesto la continua reducción del número de pequeños establecimientos minoristas desde mediados de los años ochenta. La concentración de la población en las ciudades y los centros comarcales de servicios ha intensificado el fenómeno, al disminuir con ello las cifras absolutas de la demanda potencial en el medio rural. Finalmente, el proceso de envejecimiento, más acentuado en los municipios de menor entidad demográfica, viene acompañado de una reducción de las rentas disponibles, a lo cual se suma el hecho de que los hábitos de consumo de la población mayor residente en el campo difieren considerablemente del resto, originando así una demanda real aún inferior a la potencial¹¹⁸.

¹¹⁸ En los municipios de menor tamaño el nivel económico es inferior, estando su cuota mercado o capacidad de consumo por debajo de lo que correspondería en función de su población, como se explica en el informe Nuevos Yacimientos de Empleo: Orientaciones para su activación por mujeres en el ámbito rural. Isabel Benito García y Alicia Langreo Navarro, Subdirección de Estudios y Cooperación Nacional del Instituto de la Mujer, Madrid, 1999. Pág.128.

2.1.1 LAS GRANDES DIFERENCIAS ESPACIALES EN LOS NIVELES DE EQUIPAMIENTO COMERCIAL

Consecuencia de todo ello ha sido no sólo la reducción del número de actividades minoristas, sino incluso su total desaparición en un porcentaje significativo de entidades de población, originando con ello serios problemas de abastecimiento en un amplio conjunto de familias cuyos miembros, con una edad media muy elevada, carecen de vehículo propio o se encuentran incapacitados para desplazarse a otros centros a realizar sus compras. La falta de medios de transporte público acentúa el problema, que ha de resolverse generalmente gracias a la buena voluntad de otros vecinos o, cada vez con mayor frecuencia, a la revitalización de diferentes formas de comercio ambulante cuyo crecimiento es fruto de la necesidad de ocupar los vacíos dejados por las tiendas tradicionales. El mismo comerciante que, poseyendo una carnicería o pescadería en el centro comarcal más cercano, abastecía anteriormente a la pequeña tienda del pueblo, es ahora quien vende directamente sus productos a estas familias. La adquisición de furgonetas para el reparto se ha incrementado así en los últimos años, pero su radio de acción es limitado y no siempre resulta económicamente rentable, por lo que todavía quedan espacios cuyo abastecimiento ha de realizarse bien con una frecuencia muy baja, o bien por medios no convencionales, corriendo a cargo de los propios vecinos. En cualquier caso, la potenciación del comercio ambulante y de redes de distribución más imaginativas constituye un elemento clave para la población rural y a la par, un yacimiento de empleo a explotar en los centros comarcales como factor añadido para la fijación de población.

Aunque se trate solamente de un indicador muy aproximado, la evolución del número de camiones y furgonetas en algunos municipios puede darnos una idea sobre la importancia de este sistema de abastecimiento. Es precisamente en los de menor entidad, los que conservan menos de 500 habitantes, donde el crecimiento relativo de este tipo de vehículos ha sido mayor, un 13% entre el año 2000 y el 2002, frente a un promedio regional del 7%¹¹⁹. En los mencionados espacios rurales se han llegado a duplicar las tasas de incremento correspondientes a los núcleos con más de 10.000 habitantes (6%), pero las diferencias se deben asimismo al transporte de mercancías agrarias hacia los centros de consumo y en menor medida, a las actividades de construcción e industria.

Un índice más correcto es el basado en el Impuesto de Actividades Económicas, que nos proporciona el número de actividades minoristas a escala municipal. Aunque no siempre coincide con la cifra de establecimientos, ambos datos son bastante

¹¹⁹ Fuente: Caja España, Datos Económicos Municipales 2001 y 2003.

aproximados. El análisis se ha centrado además en un único tipo de actividad comercial, la distribución al por menor de productos de alimentación, al tratarse de la necesidad más perentoria y ser considerada como un servicio básico a la población. Los datos existentes al respecto no parecen reflejar, en principio, una situación preocupante, como podemos observar en la Tabla 2.1.1. Hay que tener presente, sin embargo, que estas cifras están referidas a las *actividades comerciales* y no al *número de establecimientos*¹²⁰.

Tabla 2.1.1 Comercio minorista de alimentación en Castilla y León

Ámbito espacial	Actividades			
	1999	2000	2001	2002
Capitales de provincia	9.858	10.822	10.741	10.345
Otros municipios urbanos	2.285	2.307	2.261	2.203
Municipios periurbanos	629	636	650	661
Municipios en áreas de influencia urbana	331	361	382	402
Otros municipios de 5.000 a 9.999 habitantes	1.452	1.467	1.440	1.425
Otros municipios de 2.000 a 4.999 habitantes	1.944	1.970	1.964	1.930
Otros municipios menores de 2.000 habitantes	5.150	5.204	5.217	5.066
Total Castilla y León	21.649	22.767	22.655	22.032

Fuente: Caja España (Datos Económicos Municipales 2000, 2001, 2002 y 2003)

El número de actividades comerciales dedicadas al suministro de bienes de alimentación se ha reducido en un 3,2% desde el año 2000, con la única excepción de las franjas periurbanas y áreas de influencia de las ciudades, favorecidas por el crecimiento demográfico y donde la demanda ha aumentado por tanto notablemente, si bien no lo ha hecho en similar proporción el comercio. Esto último es debido a la proliferación de hipermercados (19 en el 2002) y supermercados grandes (18)

¹²⁰ Los datos proceden de Caja España (*Datos Económicos Municipales. Castilla y León 2003*. Ed. Caja España, León, 2003, 173 pp.) y se basan en el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE). Pero un establecimiento minorista puede estar pagando dicho impuesto por varios conceptos de forma simultánea, en el caso de suministrar diferentes tipos de bienes, por lo que el número total de actividades comerciales supera al de establecimientos. El Directorio Central de Empresas (INE) señala en 2002 la existencia de 36.423 locales cuya actividad principal es el comercio al por menor, mientras Caja España indica un total de 54.599 actividades comerciales correspondientes al apartado 52 de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE93), lo que supone un promedio de 1,5 actividades por local real.

y medianos (75), en perjuicio de la pequeña empresa familiar¹²¹. En definitiva, aumenta la dotación minorista, como demuestra el incremento de la superficie destinada a ella, pero disminuye el número de puntos de venta, aunque el sector haya generado empleo en los últimos años. Pero dicho empleo se localiza precisamente en centros urbanos y algunos comarcales, mientras se continúa destruyendo en localidades menores de 1.000 habitantes¹²².

En el medio rural, con la salvedad de los centros comarcales, la situación presenta una problemática mayor, sobre todo en los municipios menores de 500 habitantes. Las cifras absolutas de actividades apenas han experimentado variaciones durante el último quinquenio, aunque por debajo de los 400 habitantes se detecta una pérdida con respecto a 1999. Pero resultan más significativos los datos relativos a municipios carentes de cualquier tipo de actividad minorista, es decir, aquéllos donde la dependencia del suministro exterior es total en materia de bienes de consumo diario. Entre 1999 y 2002 el número de estos municipios ha ascendido de 863 a 895 y la tendencia se mantiene creciente. Aunque con variaciones derivadas de las pérdidas de población, la incorporación de nuevos espacios desabastecidos a este conjunto incide en que el volumen de población que vive en ellos se mantenga estable o aumente, oscilando en los últimos tres años en torno a las 118.000 personas. Es decir, que casi un 5% de la población de Castilla y León reside en localidades sin un equipamiento comercial imprescindible.

¹²¹ La Ley de Comercio de Castilla y León (BOCyL, Suplemento 1 al nº 247 de 24 de Diciembre de 2002) considera grandes establecimientos a los que superan los 2.000 m² en municipios mayores de 50.000 habitantes, los 1.500 m² en los de 10.000 a 50.000 y los 1.000 m² en los de menos de 1.000 habitantes. En el caso de los medianos establecimientos los límites se sitúan en 1.500 m², 1.200 m² y 500 m² según el número de habitantes indicado, respectivamente. La información sobre hipermercados y supermercados procede del *Anuario 2004: La Guía de los Mercados de Gran Consumo* (AC Nielsen).

¹²² "...la instalación de grandes y medianas superficies en algunos de los mayores núcleos de población, más allá de las grandes ciudades, está dando lugar a una red de centros comerciales rurales que están atrayendo al conjunto de la población rural en detrimento del comercio local tradicional". *Nuevos Yacimientos de Empleo: Orientaciones para su activación por mujeres en el ámbito rural*, op.cit., pag, 140.

Tabla 2.1.2 Municipios sin comercios de alimentación

Número de Habitantes	Municipios				Población			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
500 a 999	10	10	12	12	6.683	6.344	7.515	7.338
400 a 499	16	16	11	12	6.642	7.110	4.848	5.133
300 a 399	32	31	30	31	10.814	10.383	10.368	10.643
200 a 299	89	101	94	92	21.169	24.346	22.799	22.236
100 a 199	345	344	339	347	47.382	47.804	47.147	48.002
Menos de 100	371	371	393	401	22.239	22.678	24.007	24.244
Total	863	873	879	895	114.929	118.665	116.684	117.596

Fuente: INE (1999 a 2002) y Caja España (2000 a 2003)

Tabla 2.1.3 Comercios de alimentación por cada mil habitantes

Ámbito espacial	Actividades por 1.000 habitantes			
	1999	2000	2001	2002
Capitales	9,28	10,19	10,10	9,71
Resto urbanos	9,42	9,51	9,32	9,03
Periurbanos	6,03	6,10	5,67	5,44
Influencia urbana	6,04	6,59	6,34	6,35
5.000-9.999 h.	10,75	10,86	10,69	10,56
2.000-4.999 h.	10,69	10,83	10,97	10,84
Menos 2.000 h.	7,39	7,36	7,62	7,52
Total	8,74	9,15	9,14	8,88

Fuente: Caja España (2000, 2001, 2002 y 2003)

Podemos apreciar en la Tabla 2.1.2 que el déficit se incrementa de forma importante en los municipios menores de 200 habitantes, donde la demanda potencial es tan reducida que impide la continuidad incluso de una oferta mínima y el papel de los centros comarcales cercanos, así como del comercio ambulante, resulta más relevante. No es de extrañar, por tanto, que sean precisamente estos núcleos –los centros comarcales– quienes dispongan de un equipamiento sobredimensionado con respecto a su propia demanda interna. Y en efecto, si comparamos la densidad comercial en materia de abastecimiento alimentario, vemos cómo tales centros superan a las capitales de provincia y al resto de las ciudades de la región, con cerca de 11 actividades minoristas por cada 1.000 habitantes (Tabla 2.1.3). En el extremo opuesto, los núcleos periurbanos o localizados en áreas de influencia urbana poseen un índice de 6, debido a la cercanía de ciudades que abastecen sobradamente sus necesidades.

Al igual que en el caso anterior, estas cifras también esconden grandes diferencias de dotaciones. Si tenemos en cuenta el comportamiento de los consumidores obligados a realizar desplazamientos, que tienden a concentrar sus compras en un número reducido de establecimientos con el fin de ahorrar tiempo y dinero, la existencia de autoservicios y especialmente, supermercados, es vital, al ofrecer una oferta diversificada¹²³. Pues bien, el 64% de los mismos se localizan en las ciudades o sus áreas más próximas, que concentran a su vez el 60% de la población regional y solamente un 14% en municipios menores de 2.000 habitantes, los cuales agrupan al 27% de los castellanos y leoneses.

Tabla 2.1.4 Supermercados y grandes superficies mixtas

Ámbito Espacial	Número de establecimientos					Establecimientos por diez mil habitantes				
	Auto servicios	Supermercados			Hiper mercados	Auto servicios	Supermercados			Hiper mercados
		(1)	(2)	(3)		(1)	(2)	(3)		
Capitales	72	136	73	124	16	0,676	1,277	0,685	1,164	0,150
Resto urbanos	23	54	17	29	2	0,943	2,214	0,697	1,189	0,082
Periurbanos	7	10	6	14	1	0,576	0,824	0,494	1,153	0,082
Influencia urbana	11	4	0	4	1	1,737	0,632	0,000	0,632	0,158
5.000-9.999 h.	27	25	5	15	0	2,002	1,853	0,371	1,112	0,000
2.000-4.999 h.	49	32	4	43	0	2,753	1,798	0,225	2,416	0,000
Menos 2.000 h.	102	5	2	22	0	1,514	0,074	0,030	0,327	0,000
Total	291	266	107	251	20	1,173	1,072	0,431	1,012	0,081

(1) De 400 a 999 m². (2) De 1.000 y más m². (3) Establecimientos de descuento.

Fuente: Alimarket, 2004 e INE (2003)

La escasez de supermercados es mayor en el medio rural abulense (solamente existe uno), pero afecta en general a todas las provincias, con 3 establecimientos en León, Burgos y Salamanca, 4 en Zamora y 5 en cada una de las restantes provincias¹²⁴. Los existentes se encuentran en núcleos que, pese a su reducida población, han de ejercer funciones de centros comarcales debido a la lejanía de otros

¹²³ Naturalmente, la oferta de las ciudades y franjas periurbanas se ve incrementada notablemente por los hipermercados pero, al ser exclusivos del medio urbano, no se consideran en esta comparación. Sus áreas de influencia engloban además a múltiples municipios rurales, con una demanda potencial que alcanza los 100.000 habitantes en aquéllos establecimientos de mayor tamaño.

¹²⁴ Al hablar de "municipios rurales" nos referimos a aquéllos con menos de 2.000 habitantes, sin incluir centros comarcales de servicios como los que se indican a continuación.

mayores y se trata, en la mayoría de los casos, de supermercados de descuento (todos integrados en la franquicia DIA)¹²⁵. Si diferenciamos en virtud de la superficie la tendencia a la concentración en núcleos urbanos es aún mayor, pues los supermercados con más de mil metros cuadrados se hayan localizados casi con exclusividad en las capitales y poblaciones que superan los 8.000 habitantes o en centros comarcales menores pero capaces de generar un área de influencia comercial propia, debido a su distancia de la capital¹²⁶. Resulta interesante comprobar, no obstante, la presencia de establecimientos de este tipo en dos municipios salmantinos con menos de 2.000 habitantes, Aldeadávila de la Ribera y Fuentes de Oñoro. Nuevamente es la lejanía de los centros urbanos, así como la demanda añadida procedente de Portugal, las razones que justifican su existencia.

El modelo de distribución comercial de las medianas y grandes superficies responde por tanto –y como era de esperar– a la mera lógica de la rentabilidad económica, concentrando establecimientos e intentando atraer una demanda periférica motorizada mediante la construcción de grandes zonas de aparcamiento, siguiendo la idea de que es el comprador quien debe acercarse al vendedor, a cambio de lo cual se le proporcionan descuentos y otros servicios añadidos. El sistema funciona en las ciudades, donde la subsistencia de un comercio tradicional basado en la cercanía al cliente y unos supermercados capaces de competir actualmente con los hipermercados en materia de precios suponen, para quienes no disponen de automóvil, la alternativa a los grandes establecimientos de distribución. Pero en el mundo rural la paulatina desaparición del comercio tradicional no ha sido siempre compensada por ese equipamiento sustitutivo, dejando desabastecidos unos espacios que, aunque con muy baja densidad de población, agrupan como ya hemos visto a un importante número de habitantes. Se trata además de núcleos alejados de las carreteras nacionales, lo cual incrementa el tiempo necesario para los desplazamientos, aspecto importante si tenemos presente la elevada edad media de sus residentes (véanse mapas 2.1.1, 2.1.2 y 2.1.3). Lejos de solucionarse, el problema se incrementa rápidamente, al proseguir la tendencia a la concentración de equipamientos en los ejes de desarrollo económico y demográfico más intensivo (el Valle del Duero desde Peñafiel hasta Zamora, franjas meridionales de Ávila y Segovia, Tierra de Pinares segoviana y vallisoletana, franjas periurbanas y principales

¹²⁵ Según el *Censo de Supermercados, Hipermercados y Cash and Carries de Alimarket*, 2004. No se incluyen en el cómputo las tiendas de descuento “clásicas”, pues su superficie, inferior a los 400 m², no es capaz de satisfacer una demanda externa.

¹²⁶ Son los casos de Arenas de San Pedro, Las Navas del Marqués y Sotillo de la Adrada en Ávila, Cistierna y Valencia de Don Juan en León, Guardo en Palencia e Íscar, Peñafiel y Tordesillas en Valladolid.

centros comarcales). Entre 1997 y 2002 el número de actividades comerciales minoristas en general ha descendido en casi una cuarta parte de los municipios mayores de 1.000 habitantes, afectando incluso a centros que superan los 5.000 (mapa 2.1.4). Así sucede con los enclavados en zonas económicas en declive, como las cuencas mineras leonesas (Fabero, Villablino), los afectados por la deslocalización industrial (Aguilar de Campoo), por la pérdida de población en su entorno (Almazán) o por la excesiva competencia ejercida por las cercanas capitales de Palencia y Valladolid (Venta de Baños) o Vitoria (Miranda de Ebro)¹²⁷.

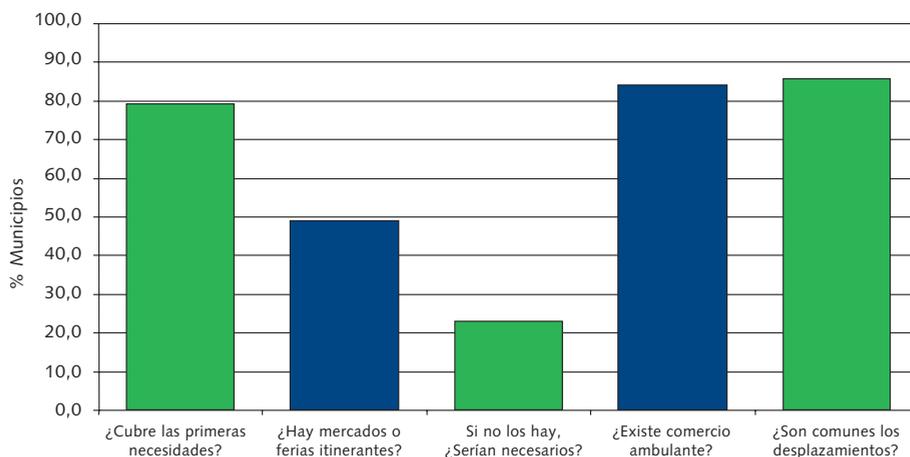
2.1.2 CARENCIAS MÁS DESTACABLES, OPTIMIZACIÓN DE RECURSOS Y GENERACIÓN DE EMPLEO

Con el objetivo de centrarnos en las carencias reales de la población completaremos los índices obtenidos de las estadísticas disponibles con los resultados de la encuesta realizada a municipios de 500 a 20.000 habitantes, pues es en ellos donde recae en estos momentos la función de centros de servicios (Gráfico 2.1). Una primera aproximación nos permite comprobar cómo, si bien la gran mayoría se encuentran satisfechos con el equipamiento disponible en materia de abastecimiento, resta una quinta parte donde no se cubre el suministro de bienes de primera necesidad. Las necesidades son palpables al dar la vuelta a la pregunta, obteniendo otro 20% de respuestas positivas al indagar sobre la conveniencia de potenciar el comercio ambulante mediante la celebración de ferias o mercados. Hay que considerar sin embargo que este último aspecto se encuentra abierto a otras interpretaciones, pues la realización de tales actividades incluye una vertiente lúdica y potencia el atractivo turístico del núcleo, por lo que su expansión ha sido relativamente rápida, alcanzando a la mitad de los municipios consultados. En cualquier caso, la importancia del comercio ambulante queda resaltada al observar su presencia en aproximadamente el 85% de todos ellos y el 92% de los estrictamente rurales. Estos porcentajes son similares a los de aquéllos cuyos habitantes se ven obligados a realizar desplazamientos frecuentes para la realización de compras, si bien las razones aludidas son muy diversas. La falta de establecimientos de bienes de primera necesidad afecta al 20% indicado anteriormente, a los cuales se suman quienes buscan una oferta más amplia o precios inferiores, trasladándose al campo el comportamiento del consumidor urbano. El viaje a la ciudad pasa a tener objetivos múltiples,

¹²⁷ En el caso de Miranda de Ebro la pérdida de actividad comercial se debe a la competencia ejercida por la apertura de un hipermercado en el municipio colindante de Rivabellosa, en la provincia de Álava, por lo que no ha incidido en una merma real del equipamiento disponible, aunque éste no se incluya como propio del municipio.

vinculando la necesidad de abastecimiento con la del ocio, por lo que se convierte en un desplazamiento de carácter familiar concentrado en el tiempo –sábados– y el espacio –grandes hipermercados y centros comerciales–.

Gráfico 2.1.1 Situación del equipamiento comercial



Fuente: Encuesta a municipios de 500 a 19.999 habitantes, 2004

El comercio ambulante supone un sistema de abastecimiento vital en municipios menores de 300 habitantes, al ser a menudo la única forma de abastecimiento, como ya se ha indicado en estudios precedentes, y *"su función social resulta innegable, más todavía cuando estamos hablando de pueblos caracterizados por un elevado grado de envejecimiento"*¹²⁸. Pero su presencia es asimismo necesaria en otros de mayor entidad donde, pese a la existencia de colmados y alguna otra pequeña tienda, la variedad de la oferta es muy limitada. En estos casos, la celebración de mercadillos o ferias es la única oportunidad que tienen para acceder al suministro de ropa, pequeños electrodomésticos y equipamiento del hogar o, cuando menos, de ver ampliada la oferta local, sin tener que desplazarse a otros centros. No obstante, el comercio ambulante es considerado por los comerciantes locales como una competencia desleal, especialmente allí donde el equipamiento local es reducido y la convivencia entre ambos resulta dificultosa¹²⁹.

¹²⁸ "El comercio rural en Castilla y León". Ed. Junta de Castilla y León, Consejería de Industria, Comercio y Turismo, 2002, 136 pp. Cit. pág.127.

¹²⁹ Idem, pág.66.

Pero ni el comercio ambulante ni la disponibilidad de medianas y grandes superficies en centros comarcales y ciudades son soluciones adecuadas para el conjunto de la población peor abastecida, por las razones de falta de movilidad ya indicadas. Se impone la búsqueda de actuaciones más imaginativas que han de basarse en el apoyo institucional a la organización de los propios consumidores. Una de ellas bien podría ser la creación de la figura del "proveedor", encargado a escala comarcal de concentrar la adquisición de bienes de primera necesidad en los municipios sin el necesario equipamiento comercial. Sus funciones incluirían la búsqueda de las mejores ofertas, el almacenamiento y la organización de la distribución, logrando así no sólo suplir las carencias de abastecimiento, sino también incrementar el ahorro dentro de un colectivo, el de la población mayor, que no se caracteriza precisamente por la amplitud de sus recursos económicos. Los acuerdos con empresas de distribución minorista, incluso con comerciantes de los cercanos centros comarcales, podrían abaratar considerablemente el coste del transporte, autofinanciando en parte la generación de estos nuevos empleos. Adicionalmente, la concentración de compras en establecimientos de centros comarcales de servicios serviría para asegurar un mínimo de ventas al comercio local, contribuyendo a fijar el empleo en el sector, aquejado de la fuerte competencia ejercida por las grandes superficies localizadas en las franjas periurbanas.

El fortalecimiento del comercio en el medio rural mediante ésta u otras fórmulas puede constituir sin duda un importante yacimiento de empleo, como señala en uno de sus informes el Consejo Superior de Cámaras de Comercio¹³⁰. Castilla y León aparece en este documento como la comunidad autónoma con mayor capacidad de generación de empleo en el comercio de proximidad, aunque no se aportan soluciones al problema de la fragmentación espacial de la demanda no cubierta, una de las principales causas de la pérdida de rentabilidad económica y cierre de dichas empresas familiares. La concentración de compras sí podría solucionar parte del problema, dirigiendo la demanda dispersa hacia estos establecimientos, una idea ya esbozada en algunos estudios de la Comisión Europea. En el caso de los servicios destinados a la venta no administrados, como sucede con el comercio al por menor, *"la oferta evoluciona principalmente en función de la solvencia financiera de la demanda y de un umbral mínimo para garantizar la rentabilidad de la actividad"* ¹³¹. Tanto prestarios como usuarios deben enfrentarse a dificultades derivadas de la más o menos

¹³⁰ Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España: *Nuevos Yacimientos de Empleo. Carácter estratégico y Potencial de Empleo*. Informe elaborado con la colaboración del Centro de Estudios Económicos Tomillo.

¹³¹ Rural-Europe. European Comision, AEIDL 1999. *"Innovación en el medio rural"*, Cuaderno nº 5, septiembre 1999.

necesaria proximidad del servicio, su accesibilidad, la frecuencia de utilización, el aislamiento y la competencia ejercida por los centros urbanos. Las medidas para solventarlas pasan por el incremento de la productividad (reduciendo el gasto y con ello el precio para los consumidores) y la generación de economías de escala (aumento de la accesibilidad al servicio y por tanto, del número de clientes).

Ante la competencia del comercio urbano, el comercio local ha de aprovechar tanto su proximidad al cliente como el conocimiento de sus necesidades y su alejamiento de la ciudad, potenciando una atención basada en criterios de calidad "más humanos que técnicos". De hecho, el acuerdo entre comerciantes locales y consumidores parece imprescindible para lograr el mantenimiento de los primeros y asegurar el abastecimiento a los segundos pero, cuando ello no es posible, existen otras fórmulas alternativas, basadas en el cooperativismo, que ya han sido probadas con éxito siguiendo las ideas expuestas anteriormente¹³². Con todo, la opción más deseable debería apoyarse en la búsqueda de acuerdos entre los tres sectores involucrados, la administración pública, la empresa privada y los usuarios, organizados bien como asociación de consumidores, como cooperativa o mediante la figura del proveedor, permitiendo siempre una cierta flexibilidad en el concierto que se establezca entre ellos, para lo cual es preciso salvar algunas dificultades de carácter normativo y promover un mayor asociacionismo entre los propios comerciantes¹³³. Una de las principales barreras presente en estos momentos radica en la gestión de fondos públicos por parte de empresas privadas y viceversa, que ha de solventarse para facilitar los conciertos entre ayuntamientos y distribuidores. Al igual que en el caso anterior, existen ejemplos que demuestran la viabilidad de la propuesta, incluso allí donde el comercio local ya ha desaparecido¹³⁴.

¹³² "En la zona LEADER de Stirling (Escocia, Reino Unido), los habitantes de un pueblo decidieron comprar partes de la única tienda que estaba a punto de desaparecer y volver a lanzarla en forma de cooperativa. Con el deseo de garantizar la viabilidad de la cooperativa, empezaron a hacer en ella sus compras prioritariamente, lo que permitió hacer rentable la empresa...". Rural-Europe, Op.Cit.

¹³³ Como se ha constatado en otros estudios, el grado de asociacionismo entre comerciantes del medio rural es extremadamente bajo, cuando se trata de "una fórmula que promueve sinergias entre comerciantes detallistas de un mismo y de distintos sectores, aumenta la capacidad de negociación frente a terceros agentes, fomenta el orgullo de pertenencia a un colectivo, la sana competitividad para la mejora de los equipamientos, procesos, etc.". Menos de un 30% de los comerciantes ubicados en municipios menores de 3.000 habitantes pertenecen a algún tipo de asociación, cuando este porcentaje es del 40% en los mayores de 3.000 (*El comercio rural en Castilla y León*, Op.Cit., pág.131).

¹³⁴ "En Italia, un acuerdo entre dos municipios rurales, una cadena de grandes superficies y una asociación de voluntarios permite garantizar el reparto a domicilio de productos alimentarios a las personas mayores sin un aumento de precios: la gran superficie recibe los pedidos, prepara las mercancías y facilita un vehículo, mientras que el servicio de reparto corre a cargo de la asociación de voluntarios que recibe una contribución financiera de los municipios". Rural-Europe, Op.Cit.

El aprovechamiento de los recursos humanos y físicos ya existentes puede mejorarse también potenciando la pluriactividad de los establecimientos, una línea de actuación que ya ha dado resultados positivos en otros países europeos, como Alemania, Francia o el Reino Unido¹³⁵. Se trata de añadir servicios a los ya prestados por algunos comercios en municipios de escasa entidad, como la disponibilidad de fax, fotocopiadora, ordenador y conexión a Internet¹³⁶. A ellos se podrían sumar otros como las operaciones postales y bancarias, así como la oferta de servicios a la población mayor, extendiendo los anteriormente citados y especialmente, los relacionados con las redes de comunicación, a un mayor número de pequeños núcleos rurales.

Tabla 2.1.5 Empleo en el comercio al por menor de Castilla y León. 2001

Habitantes	Empleos existentes			Población (nº de hab.)	Empleo por cada 1.000 hab.	Déficit de empleo	
	Total	Hombres	Mujeres			(1)	(2)
Menos de 101	366	170	196	29.575	12,4	594	520
De 101 a 500	5.063	2.227	2.836	288.705	17,5	4.305	3.584
De 501 a 1.000	4.225	1.809	2.416	191.493	22,1	1.989	1.510
De 1.001 a 2.000	5.573	2.408	3.165	202.117	27,6	986	481
De 2.001 a 5.000	8.679	3.783	4.896	233.681	37,1	-1.096	-1.680
De 5.001 a 10.000	4.579	1.938	2.641	152.881	30,0	382	0
De 10.001 a 20.000	5.867	2.606	3.261	115.817	50,7	-2.109	
Más de 20.001	46.372	20.136	26.236	1273.377	36,4	-5.051	
Total	80.724	35.077	45.647	2.487.646	32,4	0	
Déficit total de empleo en los municipios menores de 2.001 hab.						6.778	4.415

(1) Considerando la ratio correspondiente al promedio de la Comunidad Autónoma.

(2) Considerando la ratio correspondiente a los municipios de 5.001 a 10.000 habitantes.

Fuente: Censo de Población 2001 (INE)

Es imposible precisar la cuantía exacta del empleo que puede generarse como resultado de las actuaciones propuestas, si bien podemos hacernos una cierta idea a partir del existente en estos momentos. El comercio de proximidad en los municipios menores de 2.000 habitantes daba trabajo a finales de 2001 a 15.227 personas, el 19% de los trabajadores del sector en toda la Comunidad Autónoma. Si tenemos en cuenta que la población residente en ellos supone un 29% de la total, el déficit

¹³⁵ Comisión Europea, *Libro Verde del Comercio*. Bruselas, 1996.

¹³⁶ Actualmente sólo el 14% de los establecimientos en municipios menores de mil habitantes posee fax, un 21% ordenador y un 10% conexión a Internet (*El Comercio Rural en Castilla y León*, Op.CXit., pág.49).

que sufre este comercio en el mundo rural en comparación con la demanda potencial es manifiesto. Frente a una ratio de 32 empleos por cada 1.000 habitantes a escala regional, en estos municipios la relación es solamente 21 por 1.000. Teniendo en cuenta la menor productividad de los establecimientos, dada la escasez de medianas superficies, la falta de personal es aún mayor de lo que podríamos deducir de las citadas cifras. Si tomamos como referencia la mencionada ratio media de Castilla y León, sería preciso crear cerca de 7.900 empleos en los municipios de menos de 2.000 habitantes para llegar a igualarla. Ahora bien, los centros comarcales ejercen ya una labor de distribución minorista enfocada a otros núcleos de menor entidad, como prueba el hecho de que cuentan con una ratio de empleo superior al promedio (37 empleos por cada 1.000 habitantes). Pero aún eliminando del cómputo a los trabajadores de esos establecimientos, quedan por cubrir otros 6.800 empleos para dar satisfacción a las necesidades del mundo rural¹³⁷.

No obstante, puesto que los hábitos de consumo de la población rural y especialmente, la más envejecida, no son coincidentes con los del conjunto regional, es preciso hacer algunas matizaciones. Supongamos un segundo escenario en el cual se tomase como referencia la ratio correspondiente a los municipios de 5.000 a 10.000 habitantes, con un equipamiento comercial amplio pero sin la presencia de grandes superficies de distribución ni un comercio excesivamente especializado que distorsionen la relación población/empleo. En este caso, el déficit de puestos de trabajo en el mundo rural se reduciría a 6.100 empleos, de los cuales debemos descontar los aproximadamente 1.700 existentes en los centros comarcales de 2.000 a 5.000 habitantes que sobrepasan la ratio elegida y ya cumplen la función de suministrar bienes a los pequeños núcleos cercanos. En definitiva, sería necesario crear un total de 4.400 nuevos empleos, que además de servir a una demanda real, ejercerían como mecanismo de fijación de la población, sobre todo la femenina (el 56% de los empleos en comercio minorista están ocupados por mujeres), indispensable para la dinamización económica¹³⁸.

El potencial de generación de empleo en el comercio minorista del medio rural puede ser no obstante superior a las cifras obtenidas mediante los métodos descritos, si consideramos la modificación del papel tradicional del comerciante, dirigiéndolo hacia el anteriormente citado modelo de "pluriactividad", en locales dotados de un amplio conjunto de servicios a la comunidad.

¹³⁷ Como es lógico, todas estas cifras son aproximativas. Los datos obtenidos mediante la comparación propuesta nos dan la cantidad de 6.778 empleos necesarios en el mundo rural, pero la dispersión espacial de la población supondría unas cifras algo más elevadas.

¹³⁸ Véase el informe sobre *"La situación de las mujeres en el mundo rural de Castilla y León"*, dirigido por Milagros Alario Trigueros, Ed. Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, 2004.

Tabla 2.1.6 Comercios minoristas según estrato de asalariados

Rama comercial	n° total	sin asalariados		con asalariados					
		Numero	%	1 a 2	3 a 5	6 a 9	10 a 19	20 a 40	50 y +
No especializados	4.227	2.597	61,4	848	240	167	250	85	40
Alimentos, bebidas y tabaco	8.620	5.510	63,9	2.526	501	74	7	2	0
Farmacia, belleza e higiene	2.208	709	32,1	1.200	267	30	2	0	0
Otros art. especializados	17.659	8.802	49,8	6.215	1.988	464	149	27	14
Bienes de segunda mano	59	41	69,5	14	4	0	0	0	0
Comercio sin establecimiento	2.744	2.209	80,5	410	85	14	9	8	9
Reparación	896	654	73,0	172	51	15	3	1	0
Total comercio al por menor	36.413	20.522	56,4	11.385	3.136	764	420	123	63

Fuente: Directorio Central de Empresas, 2002. INE

Un último punto en favor del apoyo al comercio minorista radica en la importancia ya señalada que dentro del mismo posee la pequeña empresa. El 56% de los locales que desarrollan esta actividad no cuentan con personal asalariado, enclavándose en el conjunto de las empresas estrictamente familiares. A ellas hemos de añadir otro 31% donde solamente hay 1 ó 2 empleados, por lo que la inmensa mayoría cuentan con una capacidad de capitalización muy limitada para hacer frente a la necesaria modernización que impone la creciente competencia ejercida por las grandes empresas de distribución¹³⁹. Si consideramos tanto el número de establecimientos en esta situación como su peso relativo respecto al total de cada rama, vemos la enorme incidencia que alcanza el problema en las de alimentación y venta ambulante, imprescindibles pero seriamente amenazadas en el medio rural (tabla 2.1.6). El mantenimiento de un pequeño establecimiento minorista no constituye, en muchas ocasiones, la principal fuente de ingresos de la familia, sino más bien un sobresueldo o una manera de generar autoempleo para los hijos, al igual que sucede en el caso de la hostelería y en general, en las actividades vinculadas al turismo rural. Este mismo carácter es el que permite subsistir a muchos establecimientos que, en temporada turística, cuando aumenta la necesidad de mano de obra, recurren a la ayuda de familiares para interiorizar costes¹⁴⁰. De la pervivencia de los mismos

¹³⁹ El hecho de que sean pequeños negocios familiares implica asimismo que su financiación dependa de recursos propios, lo cual dificulta la mencionada modernización (*El comercio rural en Castilla y León*, Op.Cit., pág 56.).

¹⁴⁰ *El comercio rural en Castilla y León*, Op.Cit., pág. 107. Pero también se indica que "los comercios tradicionales, sobre todo en los municipios de menor dimensión, no constituyen la principal fuente de renta de la familia propietaria. Directa o indirectamente, este factor contribuye a la adopción de actitudes poco profesionales en la gestión comercial" (Ibíd., pág. 103).

depende por tanto en gran parte la de parejas jóvenes que, si todavía no han emigrado a la ciudad, es precisamente por disponer de este medio de vida.

Dado que como yacimiento de empleo el comercio minorista depende de la iniciativa privada y se incluye, por tanto, entre los sectores no administrados, responde a una lógica económica ajena a la rentabilidad social. Su explotación requiere por ello de medidas encaminadas a transformar esa rentabilidad social en económica y es precisamente ahí donde las actuaciones públicas son necesarias, a través de los instrumentos descritos en párrafos precedentes. La potenciación del asociacionismo en los municipios rurales, la ayuda a la puesta en marcha de cooperativas de abastecimiento, la creación de la figura del proveedor y la modificación de la normativa existente, permitiendo el desarrollo de tales iniciativas, son algunos de los pasos necesarios para satisfacer la demanda.

Para la puesta en marcha de estas u otras iniciativas es preciso considerar asimismo la situación actual de los pequeños establecimientos minoristas, que dista mucho de ser la más adecuada para lograr su supervivencia. La falta de modernización, la escasa formación de los comerciantes (el 65% no supera el nivel de estudios primario) y, lo que es peor, la ausencia de motivación para remediar tales deficiencias, constituyen una barrera que debe ser superada. Dos terceras partes de estos comerciantes nunca han asistido a cursillos de formación relacionados con su actividad y un 59% afirma no tener ningún interés en hacerlo, proporción que alcanza el 76% en los municipios con menos de 500 habitantes. La mayoría de los comercios tienen como titular a una única persona física, que es también el propietario del local, caracterizado por su reducida superficie (el 60% tiene menos de 50 m²), la falta de escaparate (un 80% carece del mismo en municipios menores de 500 habitantes y un 68% en los de 501 a 1.000), su antigüedad (25 años de media en el mundo rural, que ascienden a 30 años en los municipios de menor población) y un sistema de venta tradicional (solamente el 10% se encuentra en régimen de autoservicio). El trato al cliente se basa en el conocimiento personal y la cercanía, pero apenas se ofrecen servicios añadidos, salvo el "fiado" o crédito propio, que continúa existiendo en un 38% de los establecimientos, junto al reparto a domicilio (27%) y los pedidos por teléfono (22%)¹⁴¹. En estas circunstancias, es patente la necesidad de una labor de concienciación interna del propio colectivo, involucrando a los propietarios en los diferentes programas de desarrollo local. Se trata, al igual que en otros aspectos de la dinamización del mundo rural, de considerar

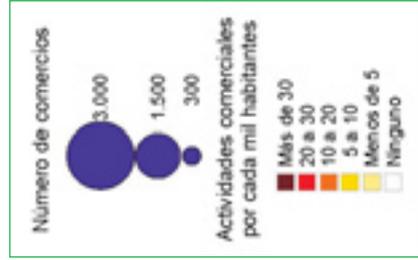
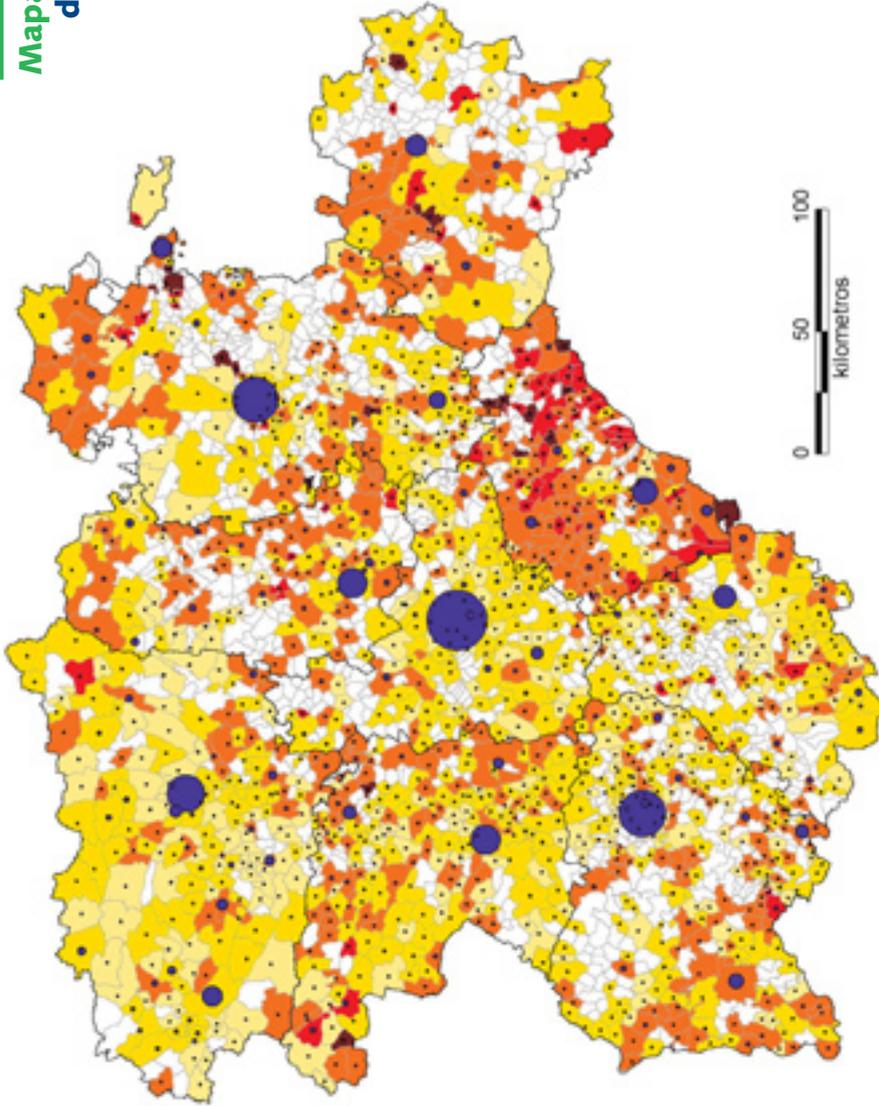
¹⁴¹ Los datos indicados proceden de la encuesta realizada para la elaboración del citado estudio *El Comercio Rural en Castilla y León, 2002*.

políticas territoriales específicas para cada espacio, pero integrando en cada uno de ellos los diferentes aspectos relacionados (población, necesidades sociales y sanitarias, recursos disponibles, etc.).

El comercio de proximidad ha de enfrentarse además a un conjunto de obstáculos difíciles de superar, entre ellos el elevado coste de las inversiones precisas para su modernización y adecuación a las nuevas exigencias de la demanda. Es preciso facilitar el acceso de los pequeños comerciantes minoristas al capital, pero también desarrollar programas que potencien la innovación de los establecimientos y la formación de sus titulares. En general, sería necesario incrementar el apoyo logístico exterior y fomentar un asociacionismo que paliase, aunque fuera parcialmente, la escasa rentabilidad del sector no sólo en las áreas más despobladas, sino también en centros comarcales y ciudades, donde la presión ejercida por las grandes empresas de distribución minorista se hace aún más patente. La fiscalización debería asimismo modificarse, permitiendo fórmulas de pluriactividad diferenciadas y menos gravosas, especialmente en el medio rural, allí donde la opción de diversificar las funciones de los locales comerciales es quizás la más adecuada para permitir su pervivencia y a la par, dotar de mejores servicios a la población residente¹⁴².

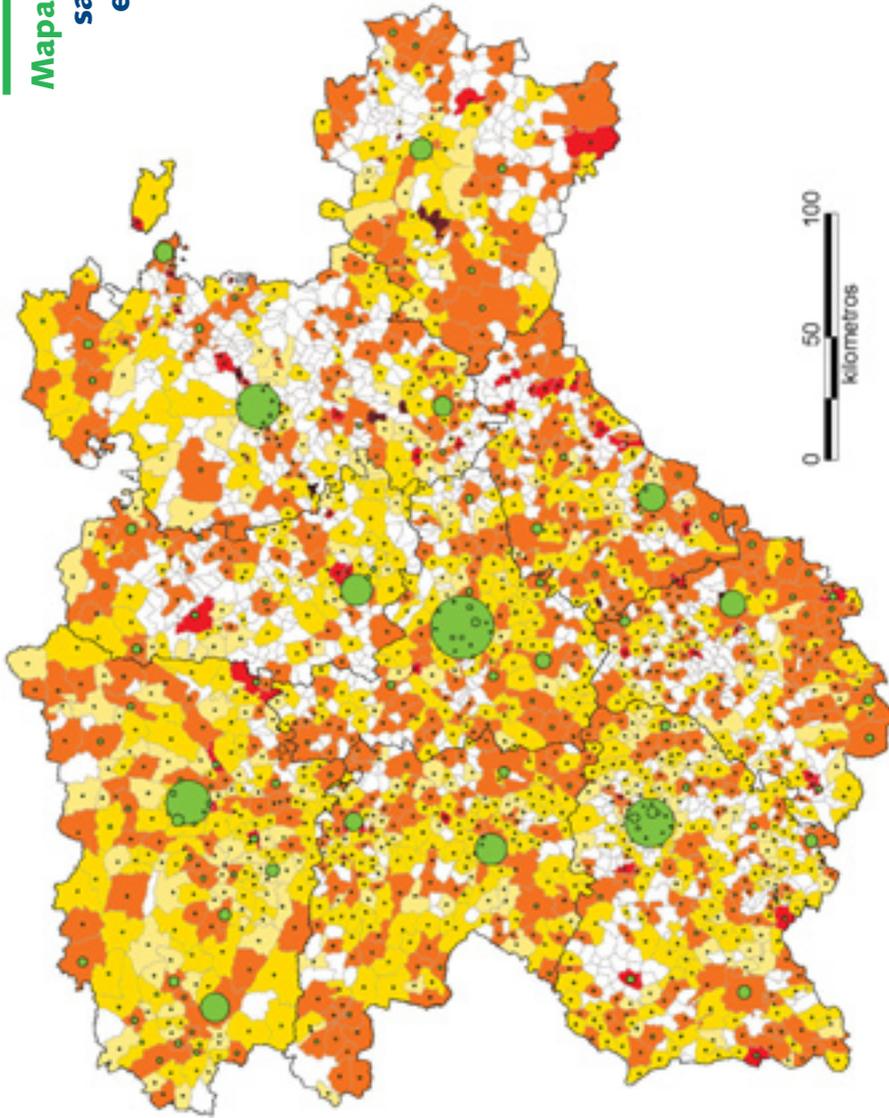
¹⁴² Gran parte de los obstáculos mencionados a lo largo de este análisis coinciden con los señalados hace ya una década en el estudio realizado por encargo del Consejo Europeo con motivo de la Cumbre de Exxen, en diciembre de 1994, elaborado por la Comisión Europea: *Iniciativas locales de desarrollo y empleo. Encuesta en la Unión Europea*.

Mapa 2.1.1.1 Comercios de alimentación en Castilla y León (2002)



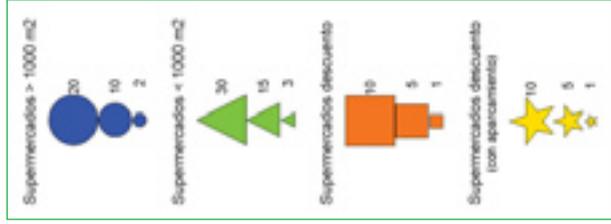
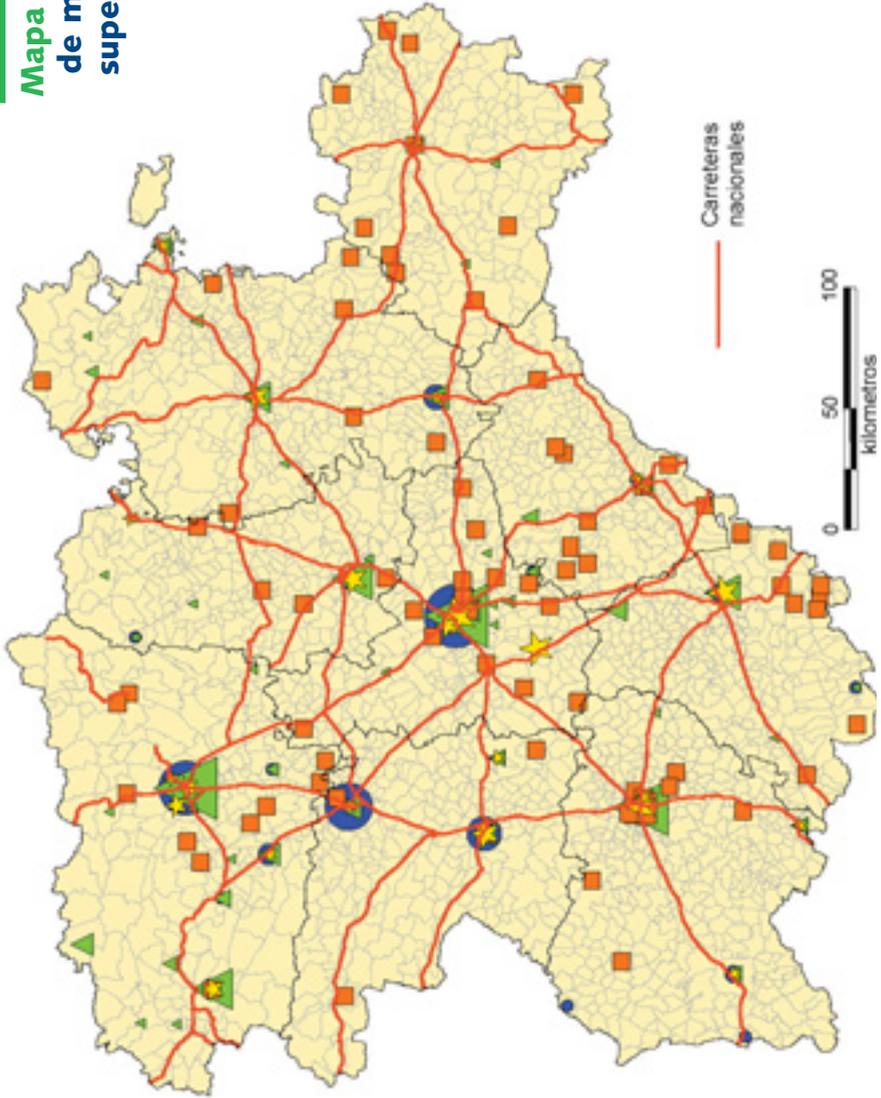
Fuente: Datos Económicos Municipales 2003 (Caja España). Elaboración: J. Delgado

Mapa 2.1.1.2 Comercios salvo alimentación en Castilla y León (2002)



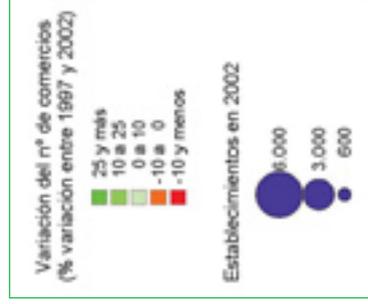
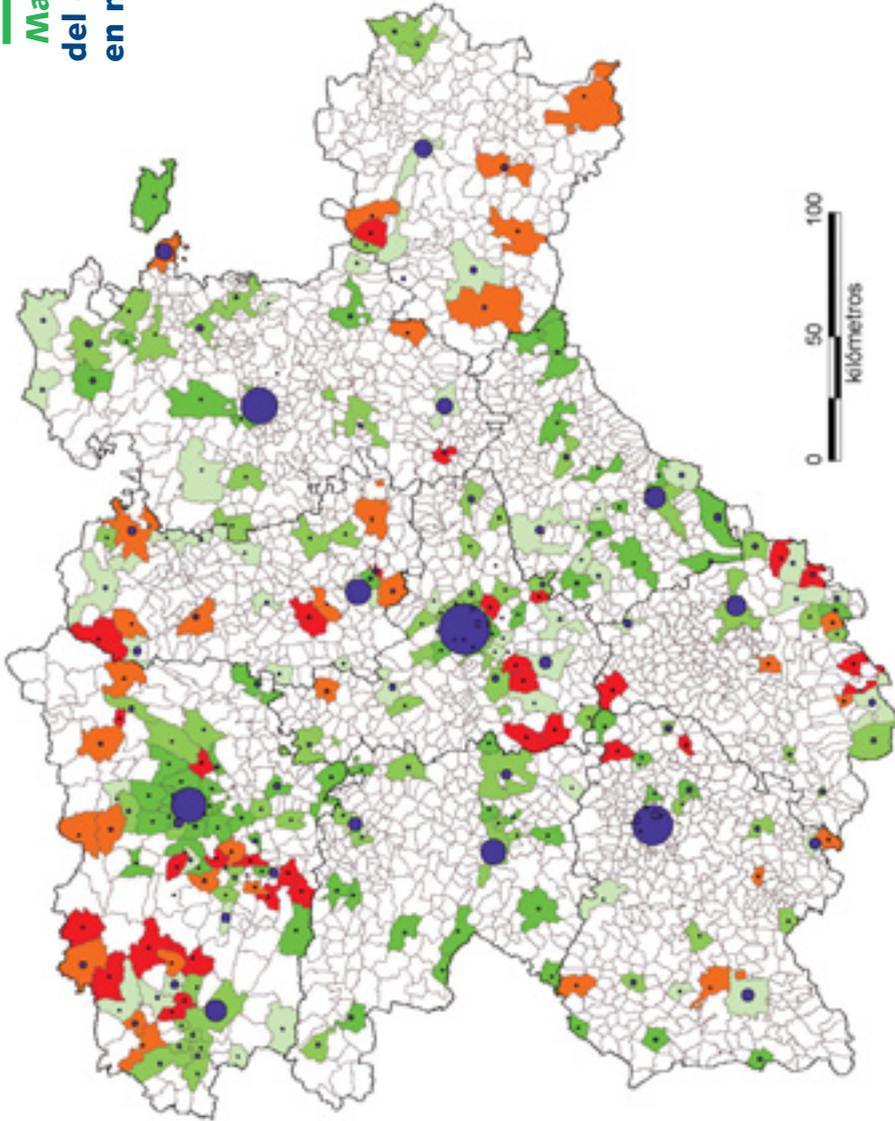
Fuente: Datos Económicos Municipales 2003 (Caja España). Elaboración: J. Delgado

Mapa 2.1.3 Localización de medianas y grandes superficies comerciales en régimen de autoservicio (2004)



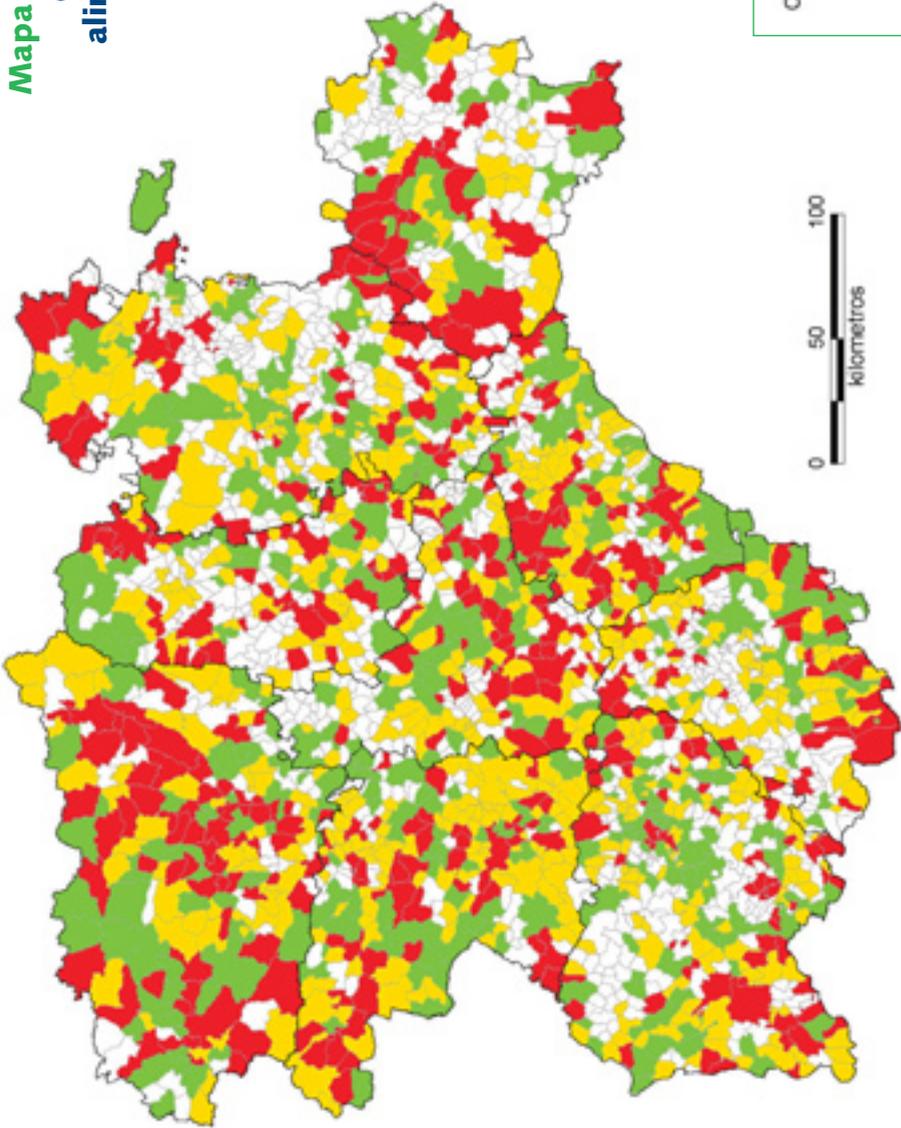
Fuente: Almerkat. Elaboración: J. Delgado

Mapa 2.1.1.4 Evolución del comercio minorista en municipios mayores de mil hab.



Fuente: Anuario La Caixa 2003. Elaboración: J. Delgado

Mapa 2.1.5 Evolución del comercio de alimentación entre 1999 y 2002



Cambios entre 1999 y 2002

- Aumento
- Sin cambios
- Disminución
- Sin comercio

Fuente: Datos Económicos Municipales 2000 y 2003 (Caja España). Elaboración: J. Delgado

2.2 El transporte colectivo

La necesidad de desplazamiento tanto a escala urbana como interurbana es sin duda uno de los servicios cuya demanda ha experimentado un mayor crecimiento en las últimas décadas, consecuencia tanto del modelo de localización de las actividades económicas, como de los cambios en los modelos de poblamiento a todas las escalas y de la aparición de nuevos hábitos de consumo y empleo del tiempo libre. La expansión superficial de las ciudades, cuya franja periurbana alcanza cada día un mayor número de localidades, coincide cronológicamente con la concentración espacial de centros comerciales y de ocio, aumentando así la distancia de los desplazamientos. En cuanto al mundo rural, la despoblación obliga a una asimismo elevada concentración de servicios en los principales centros comarcales, servicios que afectan a la totalidad de la población (educación, sanidad, comercio, administración). La utilización del automóvil particular como medio de desplazamiento es generalizada, pero no sólo no resuelve todas las necesidades, dado el crecimiento número de habitantes incapaces de recurrir al mismo debido al intenso envejecimiento demográfico, sino que ocasiona nuevos problemas, especialmente en el ámbito urbano (congestión del tráfico, inversiones en viales, construcción de aparcamientos o contaminación, entre otros). Ante esta situación, el transporte colectivo y su potenciación por parte de las Administraciones Públicas es un requisito indispensable para satisfacer la demanda existente, si bien ha de realizarse una puesta en común con el sector privado para contribuir a la creación de empleo en el sector. Debido a su extensión superficial y al tipo de poblamiento, que combina un modelo concentrado en ciudades y centros comarcales con una abundante población dispersa en localidades de escasa cuantía demográfica, Castilla y León se sitúa entre las Comunidades Autónomas con mayor potencial de generación de empleo en materia de transporte colectivo¹⁴³.

2.2.1 NUEVAS NECESIDADES DE TRANSPORTE EN EL ENTORNO URBANO

El desplazamiento residencial desde la ciudad a su periferia afecta no solamente a las capitales de mayor rango, como Valladolid, León y Salamanca, caracterizadas por unas franjas periurbanas más pobladas, sino que se ha extendido durante la última década a las restantes, destacando los casos de Burgos y Segovia e incluso, a algunas ciudades no capitales. Este proceso es bastante más amplio de lo que

¹⁴³ Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España: *Nuevos Yacimientos de Empleo. Carácter estratégico y Potencial de Empleo*. Op.cit., pág. X. De acuerdo con este informe, Castilla y León sería la segunda Comunidad Autónoma, tras Castilla-La Mancha, en cuanto a potencial como yacimiento de empleo del sector del transporte colectivo local.

podría deducirse de las estadísticas al uso, dado que la clasificación de municipios considerados periurbanos excluye a otros que, cercanos asimismo a capitales o ciudades de cierta relevancia, poseen unas características muy similares y de hecho, están experimentando un aumento demográfico igual o superior al de los anteriores. La población de los municipios periurbanos suponía en el año 2003 solamente un 65% del total de habitantes residentes en las franjas periféricas de las ciudades castellanas y leonesas, correspondiendo el restante 35% a localidades no consideradas como tales y que, sin embargo, es preciso contabilizar para poder comprender las nuevas necesidades de transporte colectivo así como la importancia del empleo que puede crearse a corto y medio plazo¹⁴⁴. Los residentes en espacios periurbanos y áreas de influencia urbana suman cerca de 200.000 personas, manteniendo una estrecha vinculación con la ciudad, tanto por razones laborales como por ser usuarios de los múltiples servicios ofertados en ellas, originando unos desplazamientos pendulares intensos y frecuentes (mapa 2.2.1).

Tabla 2.2.1 Evolución reciente de la población según ámbitos territoriales

Ámbito espacial (municipios)	Habitantes				Incremento (2000-2003)
	2000	2001	2002	2003	
Capitales	1.062.469	1.063.566	1.065.012	1.073.913	1,08
Resto urbanos	242.659	242.571	243.955	245.276	1,08
Periurbanos	104.345	114.686	121.431	127.725	22,41
Influencia urbana	54.782	60.217	63.335	66.967	22,24
5.000-9.999 h.	135.056	134.681	134.883	115.851	-14,22
2.000-4.999 h.	181.824	178.965	178.013	197.149	8,43
Menos 2.000 h.	706.927	684.739	673.740	660.765	-6,53
Total	2.488.062	2.479.425	2.480.369	2.487.646	-0,02

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes (INE)

Más incluso que su cuantía, resulta relevante el rápido crecimiento registrado en este grupo de municipios, como podemos observar en los datos de la Tabla 2.2.1. En tan sólo tres años su población se ha incrementado en más de una quinta parte, frente a un conjunto de ciudades cuyo crecimiento apenas es testimonial y un medio rural donde, salvo en centros comarcales de tamaño medio (2.000 a 4.999 habitantes), la tendencia continúa siendo negativa. Las diferencias espaciales son,

¹⁴⁴ La definición de estos municipios incluidos en las áreas de influencia urbana pero carentes de la denominación "oficial" de periurbanos la podemos encontrar en el informe del CES. *La situación de las mujeres en el mundo rural de Castilla y León, op.cit., Cap.I: Caracterización y tipificación de los espacios rurales*. Se trata, a grandes rasgos, de considerar el concepto de región urbana, consecuencia del progresivo proceso de *rururbanización*.

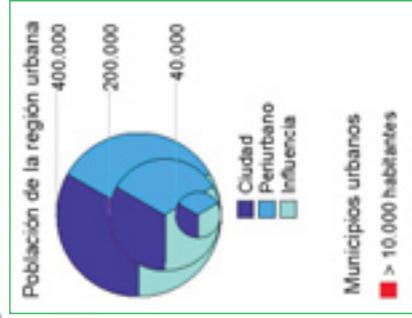
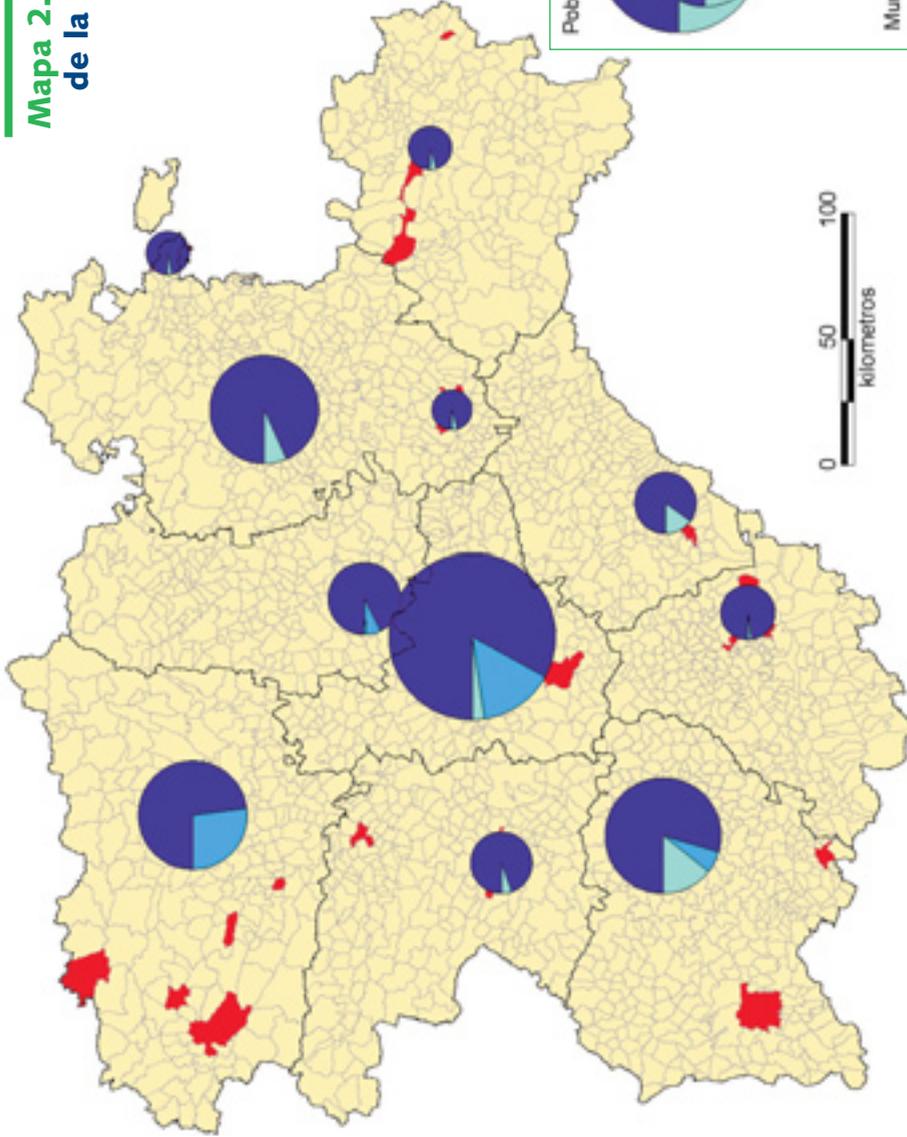
no obstante, destacables. Ávila, Soria y Zamora concentran la mayor parte de la población en la propia capital, con un área de influencia muy limitada, mientras las tres capitales de mayor rango son el centro de regiones urbanas ya desarrolladas, fenómeno que también comienza a destacar en el caso de Segovia. En Burgos el desplazamiento residencial hacia la periferia es reciente y en Palencia, aunque muy anterior cronológicamente, se reduce en la práctica a un único municipio (Villamuriel de Cerrato).

Tabla 2.2.2 Población en franjas periurbanas. 2003

Provincia	Capitales	Periurbano oficial	Influencia urbana	Región urbana	Capital % sobre total
Ávila	52.078	0	1.155	53.233	97,83
Burgos	169.317	0	14.022	183.339	92,35
León	135.634	50.387	0	186.021	72,91
Palencia	81.378	6.134	479	87.991	92,48
Salamanca	157.906	12.496	28.412	198.814	79,42
Segovia	55.640	2.133	7.808	65.581	84,84
Soria	35.178	0	1.853	37.031	95,00
Valladolid	321.143	56.575	9.359	387.077	82,97
Zamora	65.639	0	3.879	69.518	94,42
Total	1.073.913	127.725	66.967	1.268.605	84,65

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes (INE)

Mapa 2.2.1 Distribución de la población según áreas urbanas



Fuente: Padrón Municipal de Habitantes 2003 (INE). Elaboración: J. Delgado

En cualquier caso, la relevancia de las áreas de influencia urbana es notable, aumentando las distancias medias de los desplazamientos e impulsando la creación de nuevas líneas de autobuses. La coordinación entre los distintos municipios y empresas adjudicatarias resulta imprescindible para dotar a estos servicios de mayor funcionalidad, permitir un ahorro de costes empresariales y reducir el precio del transporte. Como ya se indicó en su día desde el CES haciendo referencia a la Ley de Transporte Urbano de Castilla y León, a través de los Planes Coordinados de Explotación, tanto municipales como supramunicipales, puede articularse *“una coordinación de los servicios urbanos e interurbanos que tiene como finalidad la integración en una sola red de los servicios de transporte, el diseño ajustado a las necesidades y la cohesión social, así como un mejor aprovechamiento de economías de escala y de eficacia en la gestión”*¹⁴⁵. Para que los instrumentos incluidos en la nueva Ley de Transporte Público sean eficaces se requiere no obstante una reconsideración del concepto de “periurbano” en el sentido ya indicado, ampliando el número de habitantes que pueden verse favorecidos por la utilización de sistemas como el “abono-transporte” o billetes combinados, pudiendo servirse así tanto de la línea que une su localidad con la capital como de los servicios de autobuses urbanos.

La necesaria potenciación del transporte colectivo en los límites del medio urbano queda asimismo en evidencia si analizamos la intensidad del uso del automóvil privado en los distintos ámbitos territoriales de la Comunidad. Mientras en los centros comarcales existen 38 vehículos por cada 100 habitantes, en las áreas de influencia urbana el cociente es de 46, superior incluso al de los municipios periurbanos (42), las capitales (41) o el resto de las ciudades (39). Tales diferencias son consecuencia no sólo de un sistema de transporte colectivo que ha de mejorarse, pues aunque el periurbano más asentado se encuentre relativamente bien equipado en esta materia, no sucede así en las áreas de influencia. También influyen las características particulares de la población residente en dichas localidades, abundando las familias donde ambos cónyuges trabajan en la ciudad, con jóvenes que deben desplazarse a ella por motivo de estudios. La posibilidad de sustituir el transporte particular por el público, aparte del ahorro de costes para los usuarios, implicaría un descenso de la congestión del tráfico no sólo en las ciudades, sino sobre todo en sus principales vías de acceso. Baste recordar que en tan sólo tres años (1999-2002) el número de automóviles ha aumentado un 17% en las áreas de influencia urbana y un 16% en los municipios periurbanos, frente al 4% de variación en las capitales provinciales¹⁴⁶. El problema no

¹⁴⁵ Consejo Económico y Social de Castilla y León: *Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Transporte Urbano en Castilla León*. Diciembre 2001.

¹⁴⁶ Caja España, Datos Económicos Municipales, Op. cit., 2001 y 2004.

puede resolverse únicamente mediante la construcción de nuevos aparcamientos céntricos, ni complementando estos con otros periféricos, pues las dificultades para llegar al lugar de trabajo seguirían presentes. Por el contrario, la puesta en marcha de nuevas líneas de transporte colectivo coordinando el de ámbito municipal con el urbano, además de generar empleo, serviría como una opción muy a tener en cuenta por parte de los “commuters” que deben desplazarse diariamente.

Pero el problema del transporte en las franjas periurbanas y áreas de influencia, incrementado por la tendencia a desplazarse hacia centros de ocio ubicados en la periferia urbana e incluso, en otras localidades, obliga a considerar hoy día también estas opciones, para lo cual se requiere la coordinación intermunicipal, la cual no siempre es fácil de lograr¹⁴⁷. Como ya se indica en la Ley de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, *“La experiencia acumulada a lo largo de los años en el ejercicio de las funciones que, en materia de transportes urbanos desarrollan las distintas Administraciones Públicas, ha puesto de manifiesto la existencia de una serie de problemas de ámbito supramunicipal, como son todos los relacionados con el crecimiento de las ciudades entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas, sociales o territoriales, la mayor demanda de transporte público, la ausencia de mecanismos específicos para coordinar las líneas de transporte urbano e interurbano, la dificultad de garantizar servicios de transporte en áreas de bajo nivel poblacional, junto con otros, que exigen una planificación conjunta y una gestión coordinada de estos servicios esenciales”*¹⁴⁸. La importancia de un nuevo modelo de organización del transporte intermunicipal en áreas vinculadas queda así perfectamente reflejada en la legislación, que dedica de forma íntegra el Título III de la mencionada Ley de Transporte a la coordinación de servicios urbanos e interurbanos. Entre sus objetivos, destaca la integración en una sola red articulada de los servicios de transporte en aquellas zonas donde existan núcleos urbanos dependientes de diferentes municipios que, por diversas razones, presenten problemas de coordinación entre sus redes de transporte, así como la obtención de economías de escala e implantación de sistemas tarifarios integrados que garanticen la optimización de recursos y aseguren unos niveles adecuados de calidad de los servicios¹⁴⁹.

¹⁴⁷ En Valladolid, por ejemplo, la falta de acuerdo entre empresas diferentes ha dificultado el acceso de los autobuses de la capital a algún municipio periférico (Arroyo-La Flecha), si bien en otros casos no ha habido problemas.

¹⁴⁸ Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León. Exposición de motivos. Boletín Oficial de Castilla y León nº 238.

¹⁴⁹ Idem, Título III. Coordinación de Servicios Urbanos e Interurbanos, Capítulo I, Artículo 16: Finalidades y principios.

Aunque sean varios los mecanismos descritos para la obtención de estos fines, resulta obvia la relevancia otorgada a la puesta en marcha de Planes Coordinados de Explotación, cuya elaboración corresponde a los Ayuntamientos bien a iniciativa propia (de oficio), o bien a instancia de las empresas de transporte o de la Consejería competente en dicha materia¹⁵⁰. Se contempla asimismo la posibilidad de conciliar la necesidad de desplazamientos desde fuera del municipio con la del transporte urbano estableciendo paradas urbanas fuera de la estación de autobuses, si bien de forma excepcional y sólo para los servicios de corto recorrido¹⁵¹. Aún así, tal excepcionalidad podría aplicarse a la mayor parte de los servicios de pasajeros que enlazan las ciudades con los núcleos de su área de influencia, favoreciendo la utilización del transporte público al lograr una reducción de los tiempos de espera y de la duplicación de recorridos. La presencia de estas “paradas de enlace” en puntos de la periferia urbana supondría una mejora considerable para determinados colectivos, como trabajadores o estudiantes residentes fuera de la ciudad, cuyos destinos se encuentran en polígonos industriales o campus universitarios alejados de la correspondiente estación de autobuses. Este modelo, unido a la posibilidad de emisión de billetes de transporte combinado, respondería asimismo a la mencionada finalidad de lograr economías de escala y optimización de los recursos existentes, a la par que se ajustaría a los criterios especificados para la ubicación de paradas urbanas (usuarios afectados, incidencia en la prestación del servicio y en sus condiciones económicas, repercusión en la circulación urbana y sobre todo, accesibilidad a los servicios de transporte urbano, centros sanitarios, educativos y de trabajo).

El trazado de nuevas líneas de autobús en el entorno urbano vinculadas a necesidades de grupos concretos de población es otra de las opciones ya puestas en marcha en varias capitales con resultados positivos. Así sucede, por ejemplo, con los recorridos que conectan zonas residenciales y los polígonos industriales, con las de carácter especial para eventos concretos (acceso a los campos de fútbol en día de partido) o con las que atienden el transporte de pasajeros en horario nocturno (el “búho”). En general, la política de las administraciones locales ha demostrado un especial interés en desarrollar estos servicios de transporte urbano, diversificando el número de líneas y recorridos en los últimos años. De las 95 líneas fijas existentes en 2002 en el conjunto de las nueve capitales provinciales se ha pasado a 111 en 2004 y esta cifra puede ascender en el futuro gracias a las de carácter especial anteriormente mencionadas. De hecho, el transporte urbano de pasajeros en autobús ha experimentado un importante incremento durante la última década, superando

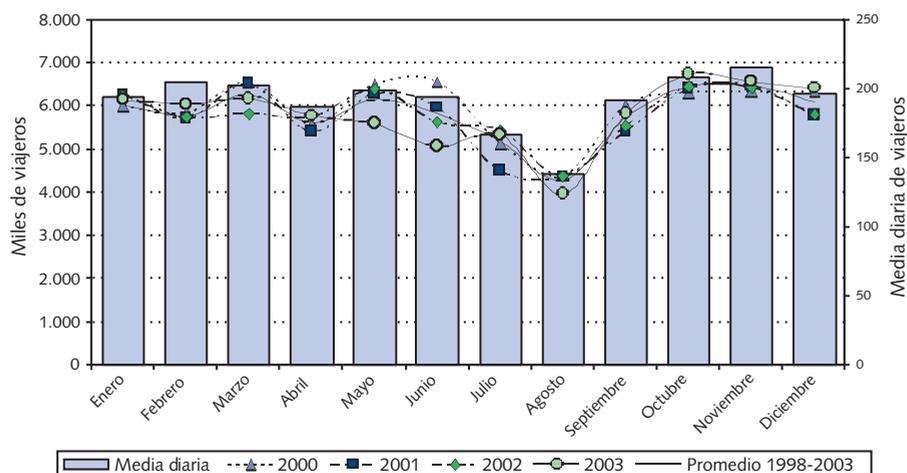
¹⁵⁰ Idem, Artículo 21: Planes Coordinados de Explotación de ámbito supramunicipal.

¹⁵¹ Idem, Artículo 22: Paradas urbanas de servicios interurbanos.

actualmente los setenta millones de viajeros anuales frente a los sesenta millones a comienzos de los años noventa. Semejante apuesta por el transporte colectivo es tanto más destacable en cuanto que en el conjunto nacional el número ha permanecido prácticamente invariable¹⁵².

En cuanto a la oscilación anual de la demanda, ésta permanece estable la mayor parte del año, correspondiendo el descenso más pronunciado a la temporada estival y en especial, al mes de agosto, debido al período de descanso veraniego y la consecuente disminución de la actividad laboral, así como a las vacaciones escolares. Durante las vacaciones de Semana Santa y, en menor medida, Navidad y Año Nuevo, se registra asimismo una disminución del número de viajeros. Las demás variaciones en términos absolutos responden principalmente al diferente número de días de cada mes, como puede comprobarse comparando las curvas de miles de viajeros con la media diaria en cada uno de los meses (Gráfico 2.2.1).

Gráfico 2.2.1 Número de viajeros en autobuses urbanos (Castilla y León, 2000-2003)



Fuente: Encuesta sobre transporte de viajeros (INE)

¹⁵² En 1991 el número de viajeros en autobuses urbanos en Castilla y León fue de 60.917.000, ascendiendo a 70.492.000 en 2002 (el máximo registrado corresponde al año 2000 con 71.325.000). En España las cifras son de 1.710.232.000 en 1991 y 1.693.030.000 en 2002 (Anuario Estadístico 2002, Ministerio de Fomento).

La llegada de visitantes en los citados períodos vacacionales es un recurso a considerar para aprovechar mejor las infraestructuras de transporte urbano disponibles, a la par que supondría un implemento de la plantilla de las empresas durante esos meses. El trazado de rutas turísticas en las capitales y centros de servicios enclavados en comarcas con un patrimonio natural o cultural destacado responde a esta opción, si bien habría de basarse en la coordinación de las oficinas municipales de turismo con las agencias de viajes¹⁵³. Cuando los recorridos competen exclusivamente a la administración local, la puesta en marcha de estas nuevas líneas de carácter temporal resulta lógicamente más fácil, como sucede, por ejemplo, durante las fiestas patronales y ferias, si bien no suele traducirse en un incremento de la contratación de personal¹⁵⁴.

2.2.2 LA SENTIDA ESCASEZ DE MEDIOS DE TRANSPORTE EN EL ÁMBITO RURAL

Si en el ámbito urbano y periurbano el transporte de viajeros es un yacimiento de empleo con posibilidades de explotación, en el rural constituye un servicio indispensable cuyas necesidades reales distan mucho de encontrarse cubiertas. Como ya se analizó al tratar el tema del comercio al por menor, los desplazamientos hacia centros comarcales y ciudades son consustanciales a la vida en las pequeñas localidades, dependiendo buena parte del abastecimiento de sus habitantes de la utilización de vehículos propios o del transporte público. Servicios de utilización frecuente, como los financieros, se encuentran ausentes en la mayoría de las localidades rurales, obligando también a la población a desplazarse a centros comarcales. En 2003 había en Castilla y León 1.599 municipios sin sucursales bancarias o de cajas de ahorros, siendo la característica general en todos ellos su escaso número de habitantes –un promedio de 224–, aunque en conjunto la población afectada ascendía a 358.198 personas¹⁵⁵.

Pese a éstas y otras necesidades, la baja densidad de población impide el mantenimiento o la creación de las líneas de autocares precisas por su obvia falta de rentabilidad económica, a lo que se une la problemática existente en aquellas localidades

¹⁵³ Por lo general, se potencian estas rutas turísticas ofreciendo información sobre los lugares de interés y los medios de transporte disponibles para acceder a ellos, pero no creando líneas especiales. Véase como ejemplo las rutas asociadas al Canal de Castilla (<http://www.canaldecastilla.org>).

¹⁵⁴ Así sucede, por ejemplo, en Valladolid durante las ferias y fiestas de la Virgen de San Lorenzo, con la oferta de servicios de desplazamiento al recinto ferial de la capital.

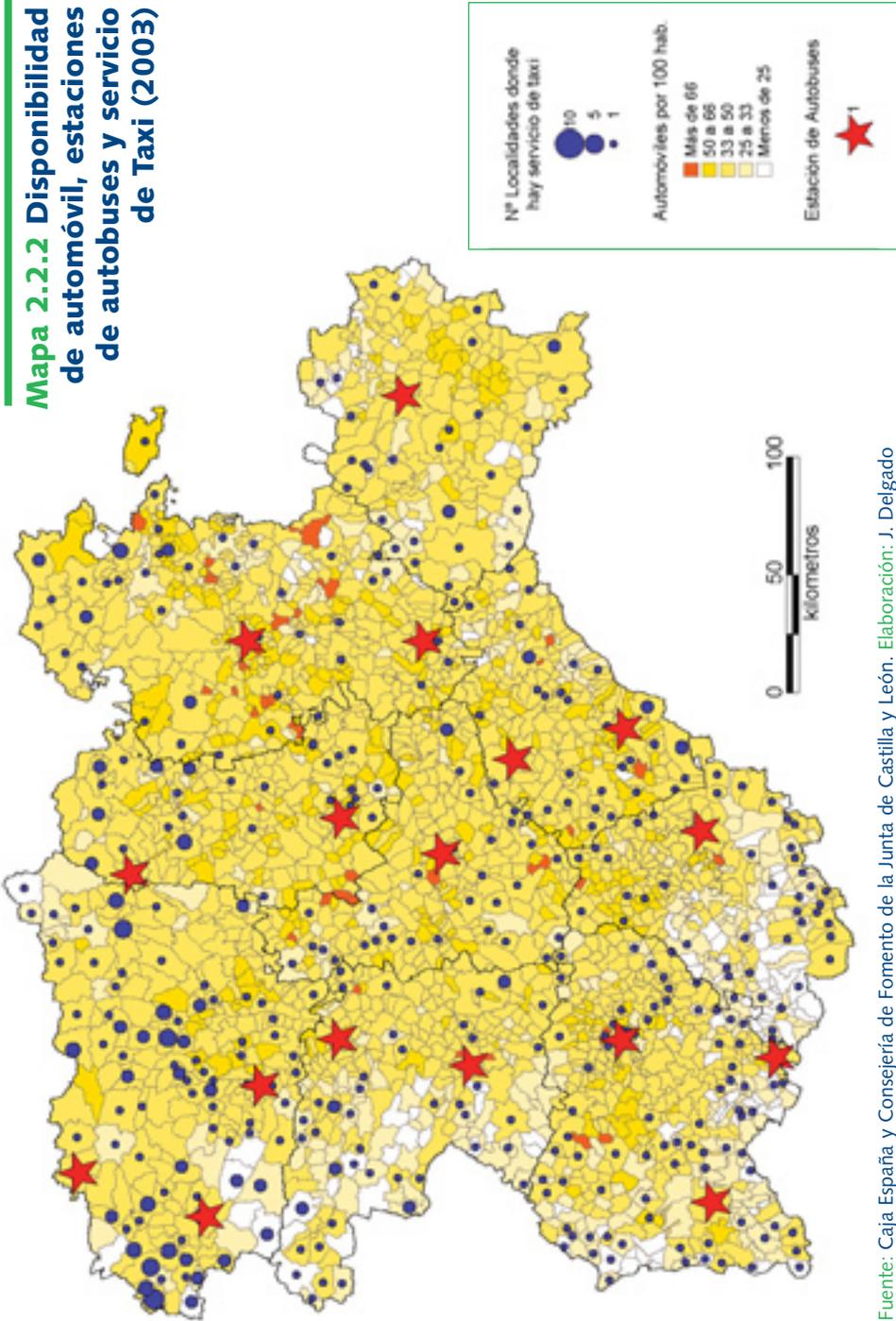
¹⁵⁵ En 1.663 municipios no existían en 2003 sucursales de cajas de ahorros, aunque en 67 de ellos sí había al menos una sucursal bancaria. En cambio, en ninguno de ellos se daba el caso contrario (Caja España, Datos Económicos Municipales 2003).

más alejadas de la red de carreteras nacionales. Como puede verse en el mapa 2.2.2, la localización de las estaciones de autobuses corresponde a las nueve capitales de provincia, junto a otras ocho ciudades de la región y dos grandes centros comarcales, discurriendo las principales líneas a lo largo de las carreteras nacionales que comunican estos núcleos entre sí o con otras capitales ajenas a la comunidad¹⁵⁶. La existencia de múltiples apeaderos tampoco resuelve el problema de accesibilidad, dado que los viajeros han de desplazarse por sus propios medios desde su localidad hasta aquella donde se ubica éste. Respondiendo a la lógica, el déficit de transporte público en el medio rural se intensifica en los espacios intersticiales definidos por la red de carreteras nacionales y así queda reflejado en varias de las encuestas realizadas en los municipios de menor entidad demográfica (Mapa 2.2.3)¹⁵⁷. Ni siquiera las elevadas subvenciones concedidas por la Junta (3.000.000 euros en 2004) y el casi medio millón de expediciones de transporte de viajeros realizadas en ese año fueron sin embargo suficientes para paliar la demanda expresada por los usuarios, como confirman las encuestas realizadas al respecto.

¹⁵⁶ Las ciudades son Aranda de Duero (Burgos), Astorga, La Bañeza, Ponferrada, Villablino, (León), Béjar, Ciudad Rodrigo (Salamanca) y Benavente (Zamora) y los centros de servicios Guardo (Palencia) y Cuellar (Segovia). En estos dos últimos casos, aunque cercanos al volumen poblacional que define la ciudad (10.000 habitantes), no se alcanza el mismo. Sobre la red de carreteras y su incidencia en la dinámica económica, véase de Martínez Fernández, L.C. y Luengo Gallego, J.A.: *Concentración y difusión de la actividad industrial en Castilla y León. El papel de las infraestructuras de transporte en las dinámicas territoriales*. Revista Economía y Finanzas de Castilla y León nº 9. Caja Duero, 2004.

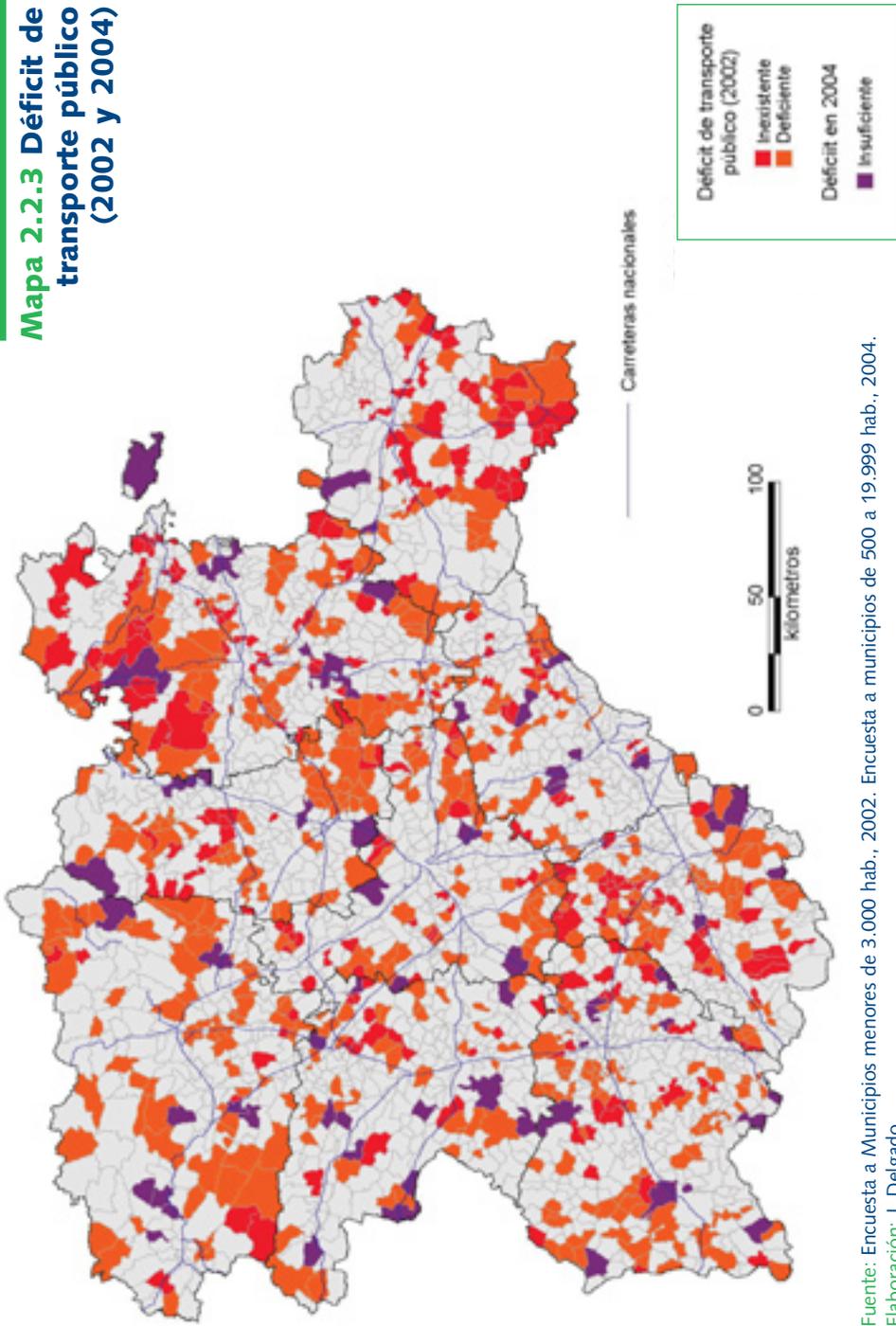
¹⁵⁷ Encuesta a los municipios menores de 3.000 habitantes 2002 (Caballero, P. y Delgado, J.: La situación de las personas mayores en Castilla y León, Ed. CES de Castilla y León, Valladolid, 2002, 219 pp.). Encuesta a los municipios de 500 a 19.999 habitantes 2004 (realizada para la elaboración de este Informe).

Mapa 2.2.2 Disponibilidad de automóvil, estaciones de autobuses y servicio de Taxi (2003)



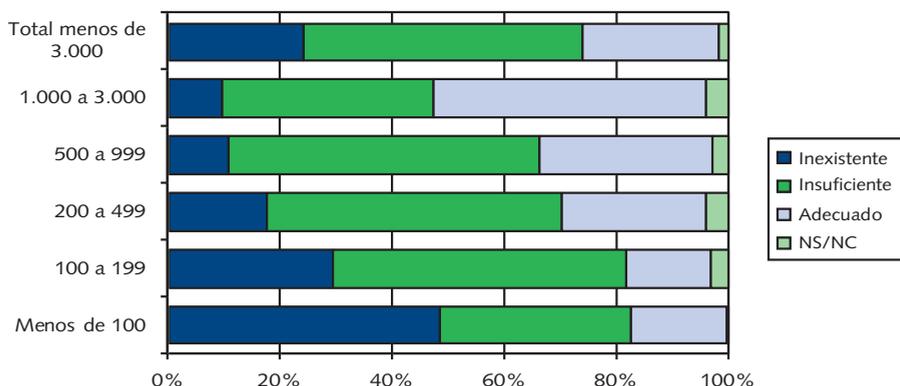
Fuente: Caja España y Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León. Elaboración: J. Delgado

Mapa 2.2.3 Déficit de transporte público (2002 y 2004)



Fuente: Encuesta a Municipios menores de 3.000 hab., 2002. Encuesta a municipios de 500 a 19.999 hab., 2004.
Elaboración: J. Delgado.

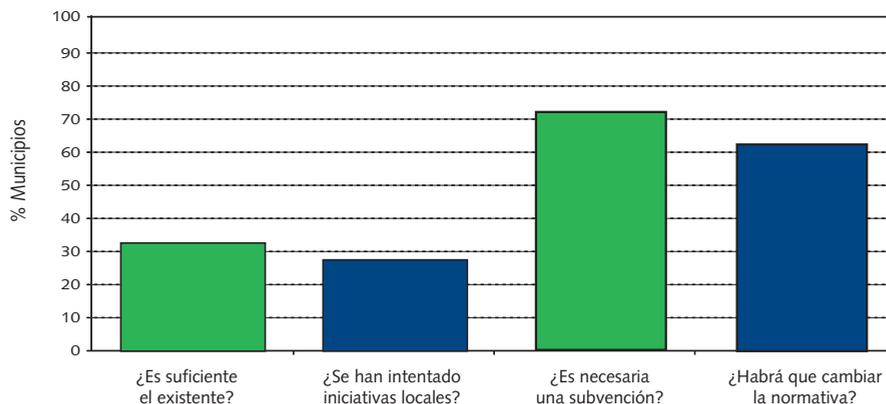
Gráfico 2.2.2 Situación del transporte público en municipios menores de 3.000 habitantes. 2002



Fuente: Encuesta a Municipios Menores de 3.000 habitantes (2002)

Casi una cuarta parte de los municipios que en 2002 no superaban los 3.000 habitantes carecían de transporte público y el disponible era insuficiente en la mitad de ellos (Gráfico 2.2.2). La situación más problemática afectaba a los de menor entidad, pero ni siquiera en los de mayor tamaño la prestación de estos servicios se consideraba adecuada por parte de sus habitantes. Los datos registrados por la encuesta realizada en el año 2004, donde se incluyen preguntas más específicas sobre el tema, muestran incluso un déficit más acentuado. Teniendo en cuenta que se eliminaron del universo censal los de menor población, incluyendo en cambio centros comarcales y ciudades de hasta 19.999 habitantes, el hecho de que solamente en un 32,6% de los casos se considere suficiente el servicio de transporte colectivo resulta bastante preocupante.

Gráfico 2.2.3 Situación del transporte colectivo. 2004



Fuente: Encuesta a Municipios de 500 a 19.999 habitantes (2004)

Algunos ayuntamientos –un 29% de los encuestados en 2004– han intentado suplir a través de iniciativas propias este déficit, pero los resultados son negativos en la mayor parte de los casos, salvo en el aspecto relativo al transporte escolar. Por una parte, la disponibilidad presupuestaria limita las posibilidades de actuación municipal, siendo necesarias subvenciones provenientes de otras administraciones (diputaciones provinciales y Junta de Castilla y León). Además, la puesta en marcha de iniciativas locales para solventar situaciones concretas se encuentra dificultada por la actual normativa sobre transporte de pasajeros, que obliga a la obtención de una licencia. Aunque ésta debe ser otorgada por el ayuntamiento, existe un número máximo de licencias dependiente de la Consejería competente y establecido en función del volumen de población, entre otros parámetros, lo cual reduce drásticamente las posibilidades reales. Es cierto que la actual Ley de Transporte permite autorizar, siempre previo informe de la Consejería y de forma excepcional, la concesión de licencias para auto taxis (hasta cinco plazas) o vehículos de mayor capacidad cuando las características geográficas, demográficas o económicas de la zona lo justifiquen, así como en ausencia de servicios de transporte colectivo que cubra la demanda existente¹⁵⁸. Pero los intereses de vecinos y de la administración local chocan frontalmente con los de propietarios de taxis, dificultando la obtención de nuevas licencias. Y aunque la legislación actual permita, al menos en teoría, la creación de tales servicios, obliga a la profesionalización de los prestatarios, con el coste que ello

¹⁵⁸ Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León. Título IV: Transporte de Viajeros en Vehículos de Turismo, Artículo 32.

supone para la persona implicada. En definitiva, se trata de un círculo cerrado, pues la misma escasez de demanda impide también en este caso la amortización de las inversiones. En cuanto a los acuerdos particulares entre vecinos para realizar desplazamientos, se encuentran supeditados a la disponibilidad de un vehículo adecuado y a su mantenimiento, aspecto en el cual tampoco puede ayudar el ayuntamiento, por lo que cualquier actividad en este sentido queda limitada a la buena voluntad de los propietarios de vehículos. De ahí que tras la demanda de subvenciones, expresada por el 70% de los municipios, la petición de un cambio en la normativa sea el segundo punto en el que mayor énfasis se hace en el ámbito rural, indicándolo así el 60% de los encuestados.

La delimitación espacial de las mencionadas necesidades de transporte precisa considerar múltiples variables y sería, de por sí, objetivo de un análisis mucho más amplio. Las encuestas realizadas en 2002 y 2004, aún basándose en una muestra del total de municipios, permiten cartografiar a grandes rasgos los sectores donde la demanda es sentida con mayor intensidad y coinciden, como ya se expresó, con áreas localizadas en espacios intersticiales de la red nacional de carreteras. Otros datos objetivos, como la existencia de licencias de auto taxi y la disponibilidad de vehículos particulares pueden ayudarnos también en este sentido (mapas 2.5 y 2.6). La yuxtaposición de todos ellos nos permite vislumbrar amplias zonas, como el norte de las provincias de Burgos y Palencia, el sur de Soria y el suroeste de León –El Bierzo meridional–, donde la demanda se encuentra claramente insatisfecha. A ellas se suman aquellos espacios caracterizados por un menor número relativo de vehículos particulares, como sucede a lo largo de la franja fronteriza zamorana y salmantina y en buena parte del sector occidental de la provincia de Ávila. La ausencia o escasez de servicios de taxi agrava esta situación en áreas concretas, caso de las penillanuras de Aliste y Sayago o la comarca de Sanabria, por ejemplo.

2.2.3 EL SISTEMA DE SUBVENCIONES Y LA APLICACIÓN DE SOLUCIONES IMAGINATIVAS

La elaboración de planes de actuación imaginativos es por tanto más una obligación que una opción para suplir las carencias descritas. En este sentido son varias las actuaciones desarrolladas por la Junta de Castilla y León. El *Plan de Coordinación del Transporte Rural* de la Consejería de Fomento puesto en marcha en 2001 es una de ellas, pues entre sus objetivos destacaba el asegurar la movilidad de los residentes en zonas rurales con menos de dos mil habitantes alejadas de las ciudades, mediante subvenciones a las empresas de transporte para el mantenimiento de líneas de autobuses deficitarias, la optimización de rutas y la adecuación de horarios a las necesidades de los vecinos según el tipo de servicios (educación, sanidad, ferias y mercados, cultura y ocio). Dirigido a comarcales concretas (El Bierzo, centro de