

## 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 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

adata, citation and similar papers at [core.ac.uk](http://core.ac.uk)

cumplir una serie de condiciones e 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 personas<sup>1</sup>, 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 sobre envejecimiento, 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

---

<sup>1</sup> 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, pues 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 20.000hab.	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
<b>Total</b>	<b>2.468.743</b>	<b>100,00</b>	<b>566.200</b>	<b>100,00</b>	<b>22,93</b>	<b>154.802</b>	<b>100,00</b>	<b>27,34</b>

%-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, al menos, 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 alcanza 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 mayores<sup>2</sup>; 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
<b>NÚMERO DE RESIDENTES. TOTAL NACIONAL</b>						
<b>TOTAL POBLACIÓN RESIDENTE</b>	40.847.371	19.594.775	8.775.808	6.945.640	4.041.678	1.489.470
<b>TOTAL MAYORES RESIDENTES</b>	6.958.516	3.196.347	1.222.610	1.163.835	907.029	468.695
<b>TOTAL HOGARES</b>	14.187.138	6.847.266	2.954.019	2.353.467	1.448.140	584.246
<b>Una mujer de 65 o más años</b>	1.043.456	512.575	177.547	157.556	128.745	67.033
<b>Un hombre de 65 o más años</b>	315.464	124.163	49.904	54.360	52.554	34.483
<b>Total hogares de un solo mayor.</b>	1.358.920	636.738	227.451	211.916	181.299	101.516
<b>Dos personas de 65 y más años</b>	1.109.148	505.845	196.382	179.850	147.820	79.251
<b>Hogares formados sólo por mayores</b>	2.468.068	1.142.583	423.833	391.766	329.119	180.767

<sup>2</sup> 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	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
<b>NÚMERO DE RESIDENTES. CASTILLA Y LEÓN</b>						
<b>TOTAL POBLACIÓN RESIDENTE</b>	2.456.474	1.248.809	128.042	226.277	370.098	483.248
<b>TOTAL MAYORES RESIDENTES</b>	556.406	218.940	23.329	43.839	99.389	170.909
<b>TOTAL HOGARES</b>	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
<b>PORCENTAJES TOTAL NACIONAL</b>						
<b>TOTAL HOGARES</b>	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
<b>PORCENTAJES CASTILLA Y LEÓN</b>						
<b>TOTAL HOGARES</b>	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
<b>RESIDENTES EN HOGARES EXCLUSIVAMENTE DE MAYORES RESPECTO AL N.º. DE MAYORES RESIDENTES. ESPAÑA (%)</b>						
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	TOTAL	RESIDENTES EN HOGARES EXCLUSIVAMENTE DE MAYORES RESPECTO AL N°. DE MAYORES RESIDENTES. CASTILLA Y LEÓN (%)				
		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 solo 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 León<sup>3</sup>.

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 permitirán 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.

---

<sup>3</sup> 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 mil<sup>4</sup>; 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 $\geq$ 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
<b>Total <math>\geq</math> 65 años</b>	270.80	359.45	323.49	410.58	3.070.273	4.206.347	245.861	323.973
<b>De 65 a 69 años</b>	170.97	207.28	206.71	214.52	975.471	1.108.932	68.714	76.143
<b>De 70 a 74 años</b>	219.52	299.40	243.30	314.28	868.467	1.063.452	67.173	78.797
<b>De 75 a 79 años</b>	325.16	399.15	387.31	478.87	629.464	873.990	53.438	69.786
<b>De 80 a 84 años</b>	428.94	500.73	495.49	519.27	362.050	615.970	32.663	50.153
<b>De 85 y más años</b>	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

En la tabla 1.1.3 se contienen 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

<sup>4</sup> 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.

León<sup>5</sup>. 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
<b>Total</b>	856.326	1.562.732	2.419.058	81.914	138.457	220.371
<b>De 65 a 69 años</b>	166.776	229.859	396.636	14.204	16.334	30.538
<b>De 70 a 74 años</b>	190.646	318.398	509.043	16.343	24.764	41.108
<b>De 75 a 79 años</b>	204.677	348.853	553.530	20.697	33.418	54.115
<b>De 80 a 84 años</b>	155.298	308.435	463.732	16.184	26.043	42.227
<b>De 85 y más años</b>	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

<sup>5</sup> 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 sobre envejecimiento, 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 que generar, necesariamente 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 medio<sup>6</sup>.

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

---

<sup>6</sup> La fuente utilizada para valorar 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 tarde<sup>7</sup>. 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 nacional<sup>8</sup>. 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.

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 (%)
<b>Nº.Usuarios</b>	10.904	17.538	60,8	112.797	221.708	96,6
<b>I. de cobertura</b>	2,00	3,08	54,0	1,67	3,05	82,6
<b>Nº de Horas</b>	2.227.606	3.231.192	45,1	18.225.921	49.826.395	173,4
<b>Intensidad horaria</b>	18,0	19,0	5,6	13,5	19,0	40,7
<b>Coste horario</b>	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 en él se contenían 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 usuarios<sup>9</sup>. 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 se 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

---

<sup>9</sup> 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 dependencia<sup>10</sup>.

Para hacernos una idea de la insuficiencia y, por tanto 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 discapacitados<sup>11</sup>. 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 existe 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.

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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 suplementara 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 contemplado 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 solo superado por otra actividad asistencial aún más intensiva en mano de obra como son las residencias de ancianos<sup>12</sup>. 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,

---

<sup>12</sup> 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 las centros residenciales a favor de los que tienden a mantener a los ancianos en su entorno<sup>13</sup>.

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 que 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 el 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

---

<sup>13</sup> 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 quienes 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 solo 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 sobre envejecimiento 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 verán privadas 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" propio 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€/hora, frente a 10,66€/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 <sup>(1)</sup>
	Total	Jubilación	Viudedad	
<b>ESPAÑA</b> <sup>(2)</sup>	37,09	32,66	51,17	68,64
<b>CASTILLA Y LEÓN</b> <sup>(3)</sup>	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

<sup>(1)</sup> Se considera el importe medio de las pensiones no contributivas de jubilación.

<sup>(2)</sup> Coste horario medio en España 16,66 € Media horas mensuales 19.

<sup>(3)</sup> 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 Zamora<sup>14</sup>. 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,

<sup>14</sup> 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 solo 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%<sup>15</sup>. 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 León<sup>16</sup>.

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 palián, 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.

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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 riqueza<sup>17</sup>, 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

---

<sup>17</sup> 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 constado 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.

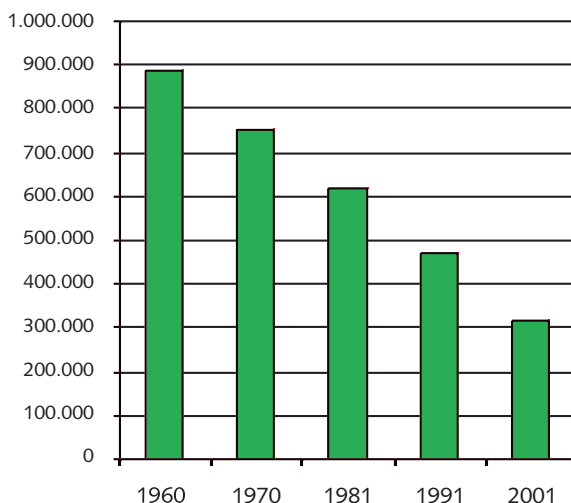


## 1.2 Servicios de atención a la infancia y de conciliación de la vida familiar y laboral

### 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 años<sup>18</sup> 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.

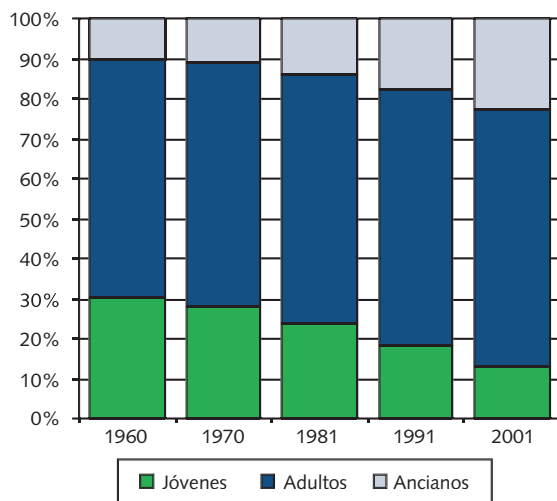
**Gráfico 1.2.1 Población hasta 15 años en Castilla y León**



Fuente: Censos de Población. Años respectivos

<sup>18</sup> 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.

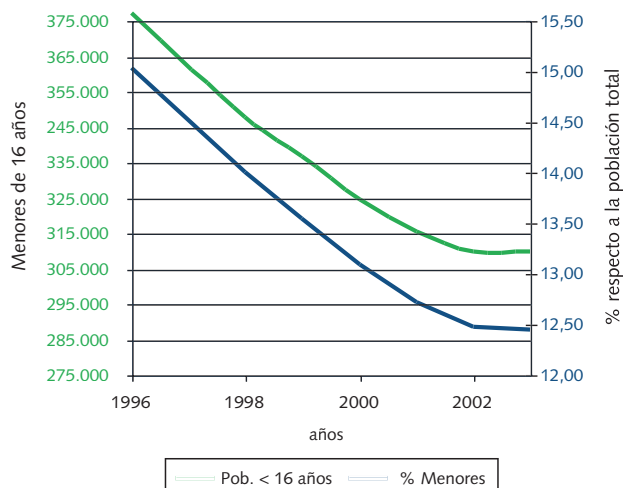
**Gráfico 1.2.2 Distribución de la población por grupos de edad**



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 1.2.1 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 tomada 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 reducido 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 educativo<sup>19</sup>.

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

---

<sup>19</sup> 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 centros<sup>20</sup>.

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 si 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

---

<sup>20</sup> 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 menor<sup>21</sup>. Así, entre las respuestas recibidas se detecta cómo la mayor parte de las entidades que disponen de este servicio son o bien periurbanas 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.

---

<sup>21</sup> 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%
<b>Total</b>	<b>19,79%</b>

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 periurbanos<sup>22</sup>, 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 municipios<sup>23</sup>. Por ello, no se puede hablar en términos absolutos de una carencia de servicios a la infancia, pues aunque ésta se de 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

<sup>22</sup> En realidad, tan solo 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.

<sup>23</sup> 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 laboral<sup>24</sup> 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

---

<sup>24</sup> 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 familias<sup>25</sup>, se debe 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."<sup>26</sup>.

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

---

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

<sup>26</sup> 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<sup>a</sup>. 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 países<sup>27</sup>. 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<sup>a</sup>. 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

---

<sup>27</sup> 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 vigente<sup>28</sup>.

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<sup>a</sup>. José González realiza una “previsión” acerca de las necesidades de plazas públicas

---

<sup>28</sup> 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”<sup>29</sup>. 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 Cataluña<sup>30</sup>; 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 1 año estuvieran escolarizados, en tanto que por debajo de esa edad esta “institucionalización” alcanzaría a la cuarta parte de los efectivos.

---

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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 años	15.766	50,00%	7.883	25,00%	3.942
De 2 años	16.824	100,00%	16.824	50,00%	8.412
<b>Total</b>	<b>48.215</b>	<b>59,35%</b>	<b>28.613</b>	<b>28,86%</b>	<b>13.916</b>

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)<sup>31</sup>, 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 buenos<sup>32</sup>.

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

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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 Vasco<sup>33</sup>. Traduciendo, igualmente, a cifras estas limitadas aspiraciones, diremos que alcanzar dicha cobertura exigiría disponer de 13.916 plazas<sup>34</sup>, 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.

---

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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 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 termino, 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*<sup>35</sup>. Si bien esta estrategia, cuyos objetivos se mantendrán vigentes hasta el 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

---

<sup>35</sup> 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 en la cuantía de los mismos como en 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
<b>Castilla y León</b>	<b>193</b>	<b>82</b>	<b>739</b>	<b>283</b>	<b>26,1</b>	<b>37,2</b>	<b>18,9</b>	<b>26,9</b>

(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](http://www.fe.ccoo.es)) y Ministerio de Educación y Ciencia "Directorio de Centros de Enseñanza" (consulta realizada en [www.mec.es](http://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 región<sup>36</sup>, 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 tarde<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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 solo 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 anuales<sup>38</sup>.

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 usuarios<sup>39</sup>.

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.

---

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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 primaria<sup>40</sup>, 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 región<sup>41</sup>. 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

---

<sup>40</sup> Aquí el término Ecuación 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.

<sup>41</sup> 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 años<sup>42</sup>. El coste total asciende a 929.016 €<sup>43</sup>, empleando a un total de 139 monitores. Esta apreciable creación de empleos, bien es cierto que a tiempo parcial<sup>44</sup>, 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.

---

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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€, resolviéndose finalmente el concurso por el importe mencionado, lo que supone una rebaja del 22% respecto al precio de salida.

<sup>44</sup> 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 1 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 región<sup>45</sup>, 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

---

<sup>45</sup> 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 se 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 económicos<sup>46</sup>.

En resumen, los servicios a la infancia y tendentes a la 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.

---

<sup>46</sup> 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 atender<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> 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 1 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 población<sup>48</sup>. 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.

---

<sup>48</sup> 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<sup>a</sup>. (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
<b>Total</b>	<b>45.822</b>	<b>31.593</b>	<b>77.415</b>

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, aún 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 vejez<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> 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
<b>Total</b>	<b>77.415</b>	<b>100,00</b>

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 como 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
<b>Total</b>	<b>29.131</b>	<b>7.485</b>	<b>24.789</b>	<b>16.010</b>	<b>77.415</b>

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 delimitan<sup>50</sup> (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 periurbano<sup>51</sup> (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 región<sup>52</sup>, 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 discapacitada<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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 Encomienda, 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.

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> 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**

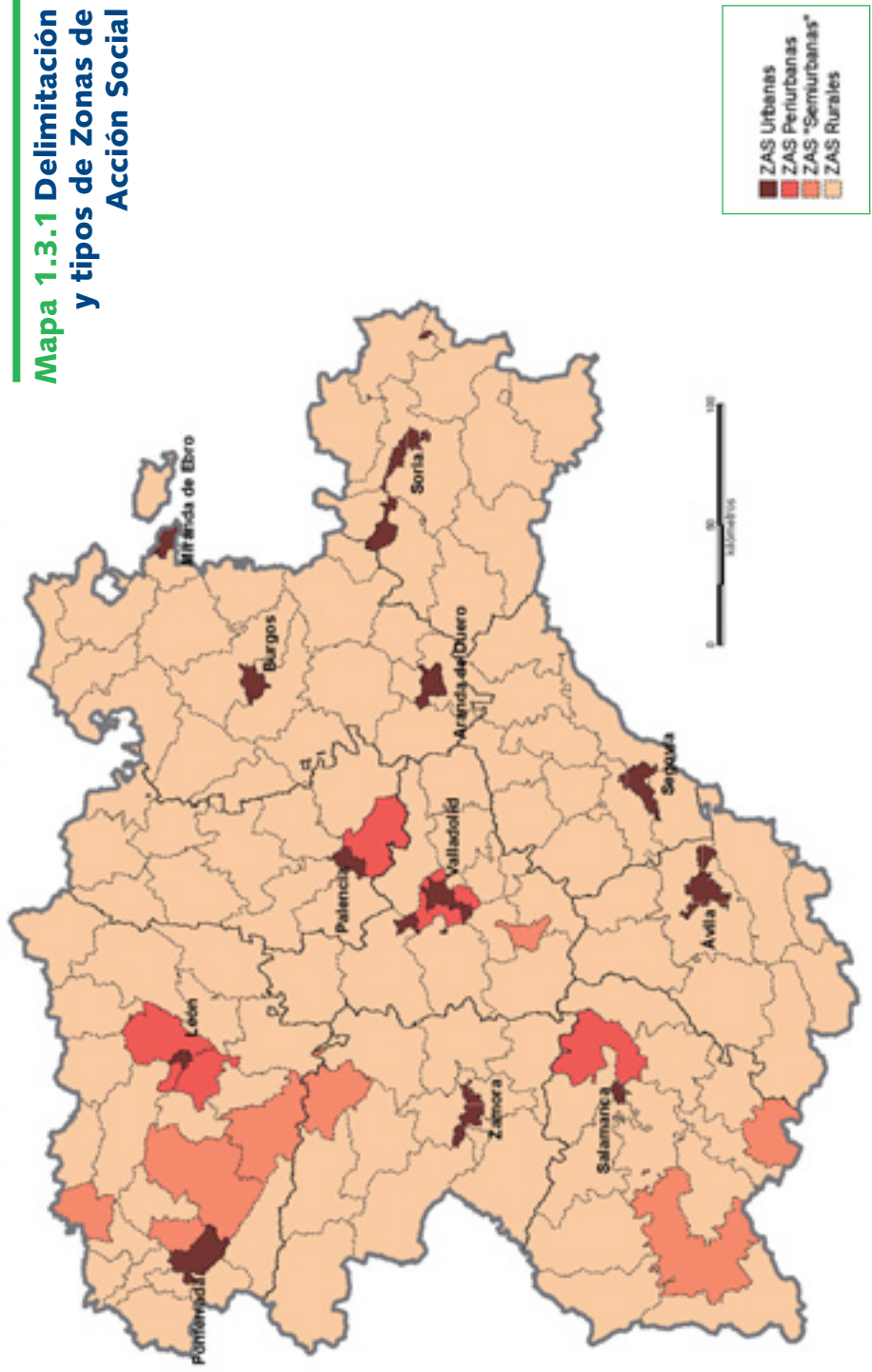
Tipo de ZAS	Población total por cada tipo de espacio	Personas discapacitadas menores de 65 años	% de personas discapacitadas menores de 65 años respecto a la población total del tipo de espacio	% sobre el total regional de personas discapacitadas menores de 65 años
ZAS urbanas	1.206.516	40.190	3,33	51,91
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. I.N.E. 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 años<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> 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.

### Mapa 1.3.1 Delimitación y tipos de Zonas de Acción Social



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

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 ésta<sup>55</sup>.

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

---

<sup>55</sup> 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

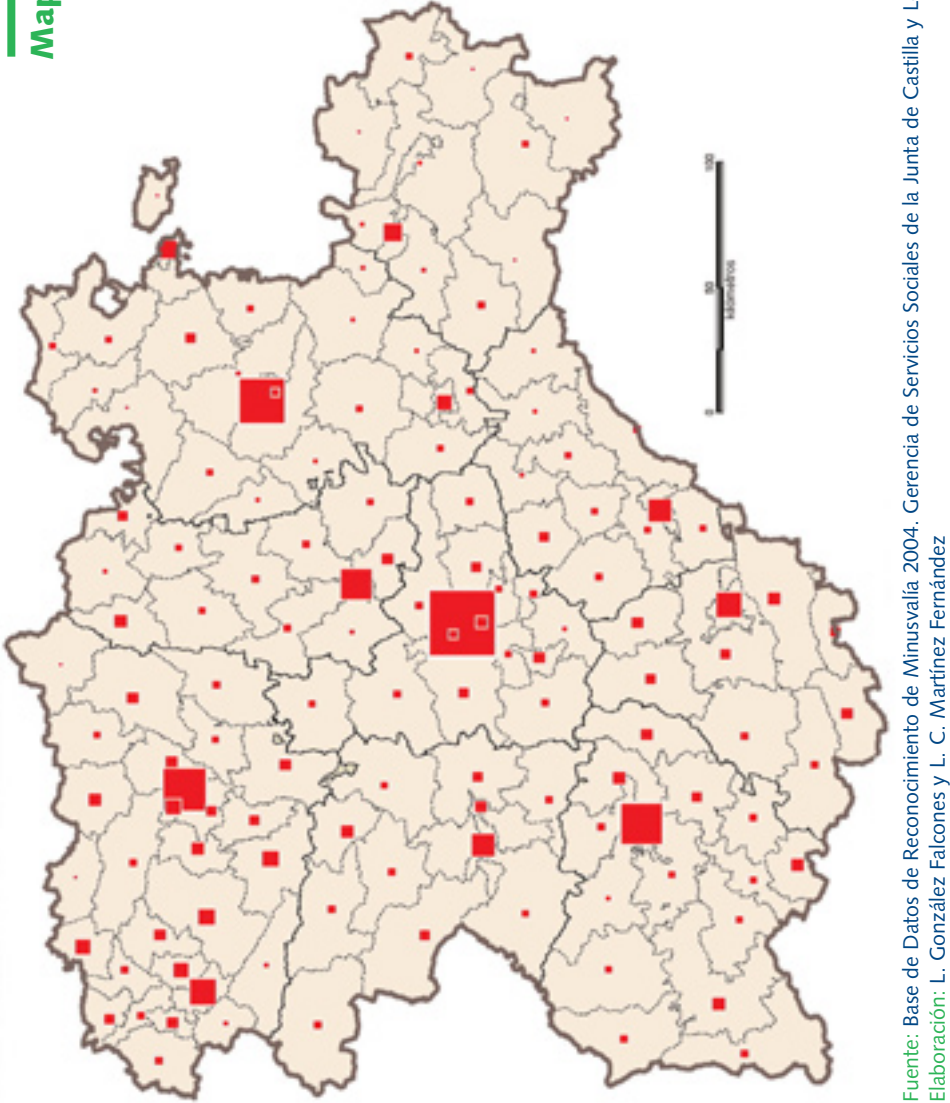
Fuente: Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud, 1999. I.N.E.

**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. I.N.E.

### 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. I.N.E.

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”<sup>56</sup>, 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%).

<sup>56</sup> 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 I.N.E., 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. I.N.E.

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 como 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. I.N.E.M.

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**

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

Fuente: Observatorio ocupacional, 1999. I.N.E.M.

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. I.N.E.M.

**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. I.N.E.

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. I.N.E.M.

### 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 vengan sobre impuestas 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 León<sup>57</sup>.

En virtud de ello, ya han sido puestos en marcha tres *Planes Regionales Sectoriales de Atención a las Personas con Discapacidad*<sup>58</sup>, 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 laborables 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)<sup>59</sup>.

**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

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> 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)*.

<sup>59</sup> 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 años<sup>60</sup>, 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 discapacidad<sup>61</sup>.

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

Total	Ha necesitado alguna	Ha necesitado alguna ayuda y la han recibido 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. I.N.E.

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 analizada<sup>62</sup>. 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

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> 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.

<sup>62</sup> 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 comunidad<sup>63</sup>. 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)<sup>64</sup>.

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.

---

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> 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. Consúltase: 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
<b>Total</b>	<b>248</b>	<b>9.202</b>

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 años<sup>65</sup>, 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 atender<sup>66</sup> (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 una mayor problemática, 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.

<sup>65</sup> 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.

<sup>66</sup> 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
<b>Total</b>	<b>248</b>	<b>9.202</b>	<b>77.415</b>	<b>0,119</b>

\* 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.

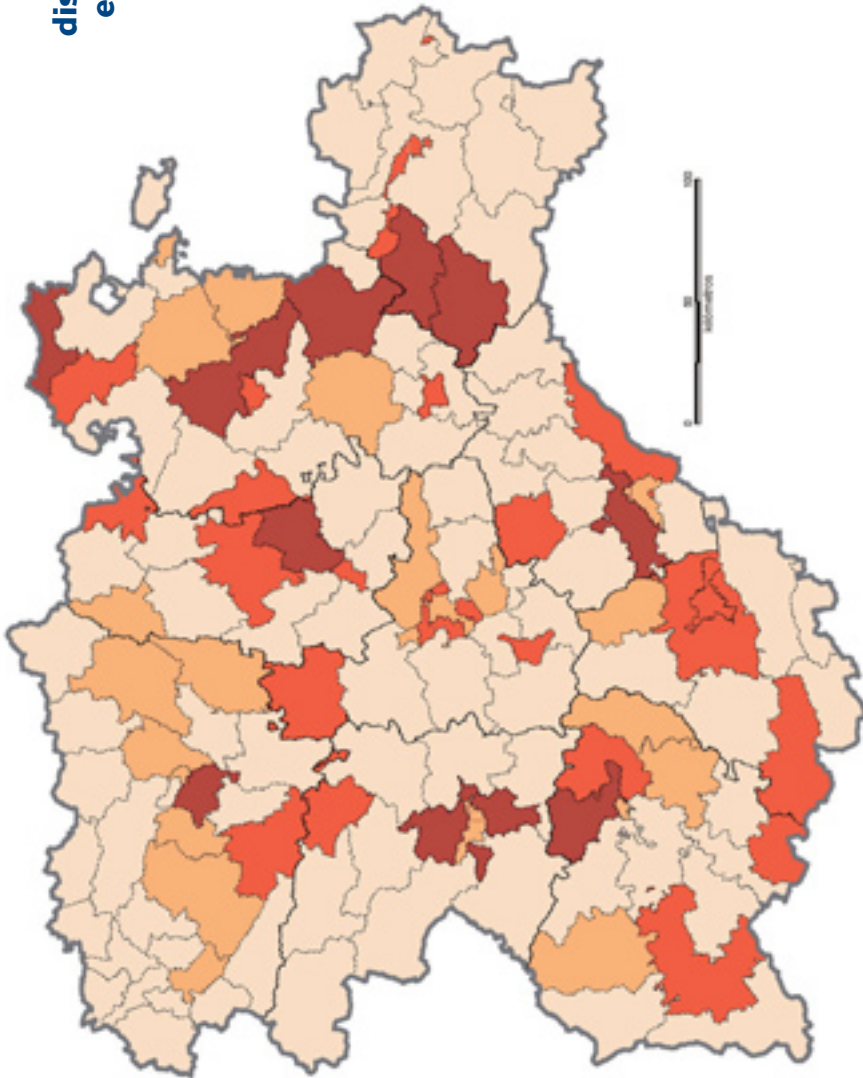
### 1.3.4 LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. DE UNA NECESIDAD SOCIAL PARCIALMENTE CUBIERTA A UN YACIMIENTO POTENCIAL DE GENERACIÓN DE EMPLEO

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 discapacitada<sup>67</sup>.

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.

<sup>67</sup> 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 servicios<sup>68</sup>, 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 existentes<sup>69</sup>, 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

---

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

<sup>69</sup> 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 demandadas<sup>70</sup> (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
<b>Total</b>	<b>3.860</b>	<b>1.417</b>

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 familias<sup>71</sup>. La familia, como ha quedado demostrado, constituye el entorno social

<sup>70</sup> 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).

<sup>71</sup> 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"<sup>72</sup>.

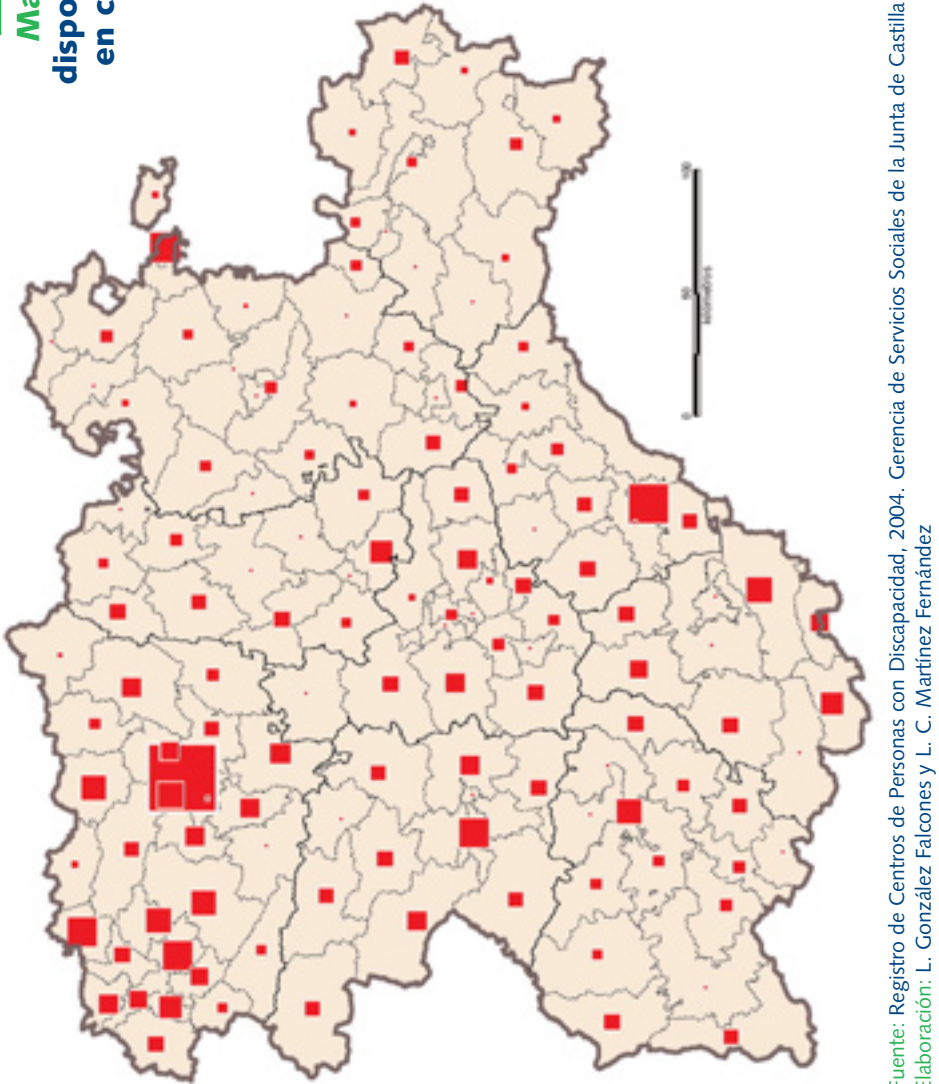
Los programas de respiro familiar, a los que ya se ha hecho alusión, son una buena muestra de la concienciación por parte de los poderes públicos de esta nueva realidad. Aún así, la capacidad operativa de este tipo de actuaciones es limitada con lo que se hace necesario el desarrollo de un amplio y complejo 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...)<sup>73</sup>.

---

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

<sup>73</sup> 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 Índice de disponibilidad de plazas 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

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 parece corroborarlo los datos extraídos de la mencionada Encuesta enviada a los ayuntamientos de la región de entre 500 y 19.999 habitantes<sup>74</sup> (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 Comunidad<sup>75</sup>.

**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 Empleo<sup>76</sup>.

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

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

<sup>76</sup> En concreto, a partir de las medidas destinadas a *Entidades Locales Nuevos Yacimientos de Empleo (ELNIE)*, 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 Social<sup>77</sup>. 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 privada<sup>78</sup>.

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

---

<sup>77</sup> 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.

<sup>78</sup> 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.

no frenado— 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 número<sup>79</sup>.

---

#### 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.

---

<sup>79</sup> 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 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
<b>Total Castilla y León</b>	<b>2.487.646</b>	<b>59.440</b>	<b>2,39</b>	<b>100,00</b>	<b>1,00</b>

(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 alóctona 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 local<sup>80</sup>.

**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
<b>TOTAL</b>	<b>2.487.646</b>	<b>59.440</b>	<b>1.513.881</b>	<b>39.973</b>	<b>313.049</b>	<b>8.520</b>	<b>660.716</b>	<b>10.947</b>

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

<sup>80</sup> 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
<b>TOTAL</b>	<b>67,2</b>	<b>100,0</b>	<b>14,3</b>	<b>100,0</b>	<b>18,4</b>	<b>100,0</b>

(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).

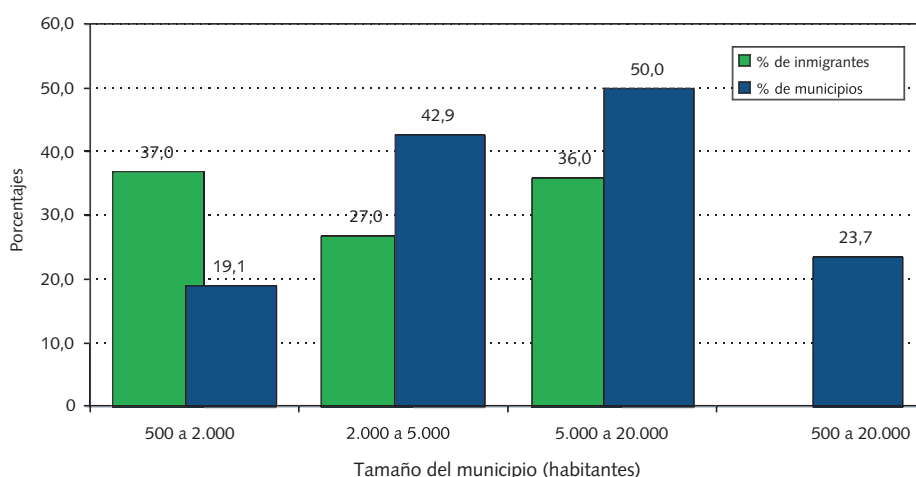
#### 1.4.2 PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y DEMANDA NO CUBIERTA

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. 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 estudio<sup>81</sup>. En el 43% de los centros comarcales de tamaño medio sí se dispone de esos

<sup>81</sup> 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
<b>TOTAL</b>	<b>108</b>	<b>72</b>

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.

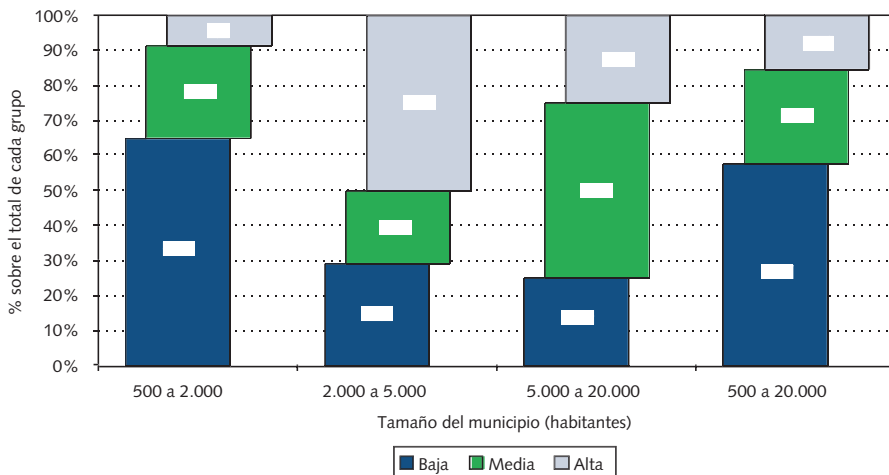
Fuente: Padrón Municipal de Habitantes 2003 (INE)

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 empleo, 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 reducida<sup>82</sup>. 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

---

<sup>82</sup> 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 parcial<sup>83</sup>.

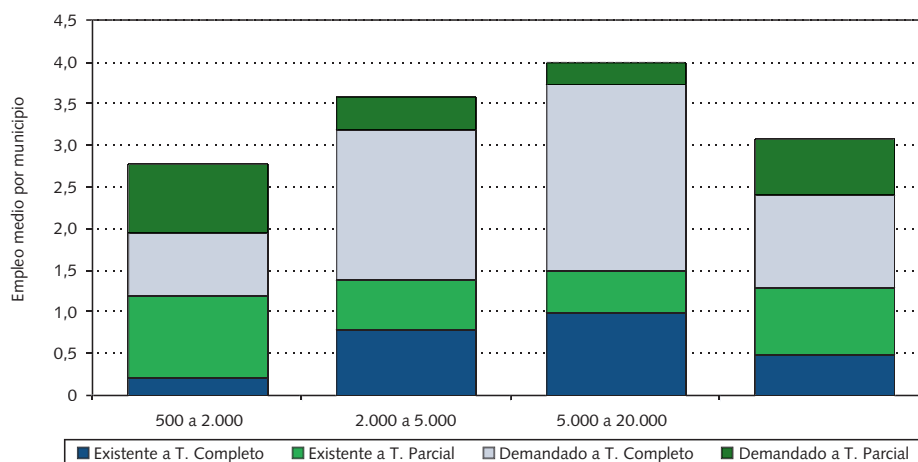
En cuanto a la distribución según umbrales de población del empleo demandado, la mayor parte se localiza en las cabeceras comarcales y núcleos de mediano tamaño, entre los 2.000 y 20.000 habitantes, como podemos observar en el gráfico 4.1.3. La concentración de extranjeros en ellos exige además contrataciones 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 necesidades<sup>84</sup>. 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.

---

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> 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**

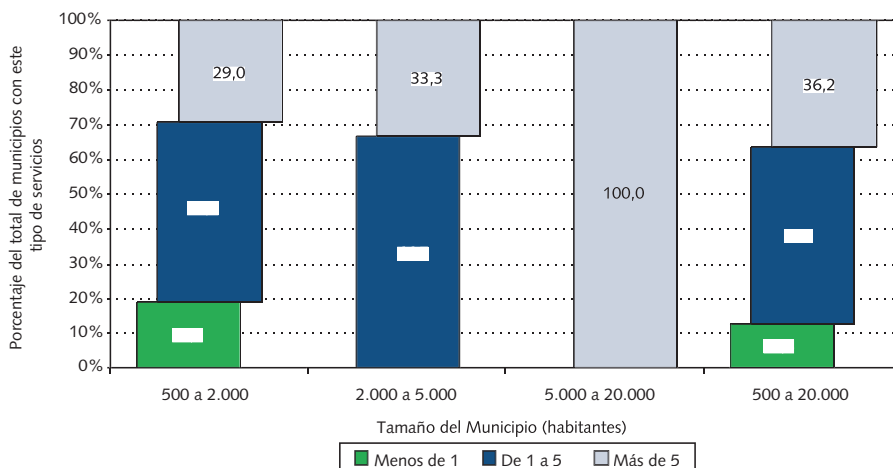


La presencia de personal especializado en las problemáticas de los extranjeros y en general, en asesoramiento, es relativamente reciente, como corresponde a un fenómeno novedoso en Castilla y León. Solamente en los municipios de mayor tamaño existen servicios o trabajadores dedicados a este colectivo 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

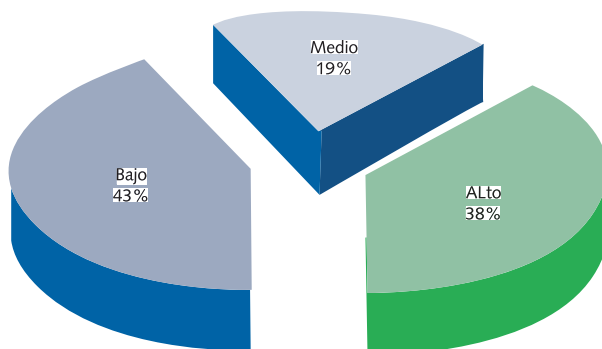
cargo de financiar la renovación del contrato, el puesto de trabajo desaparece, volviendo a recaer la responsabilidad en personal ajeno al municipio. Dada la polivalencia de esta nueva figura y su potencial en el mundo rural, sería preciso buscar nuevas vías de subvención para evitar su desaparición, 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

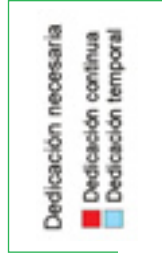
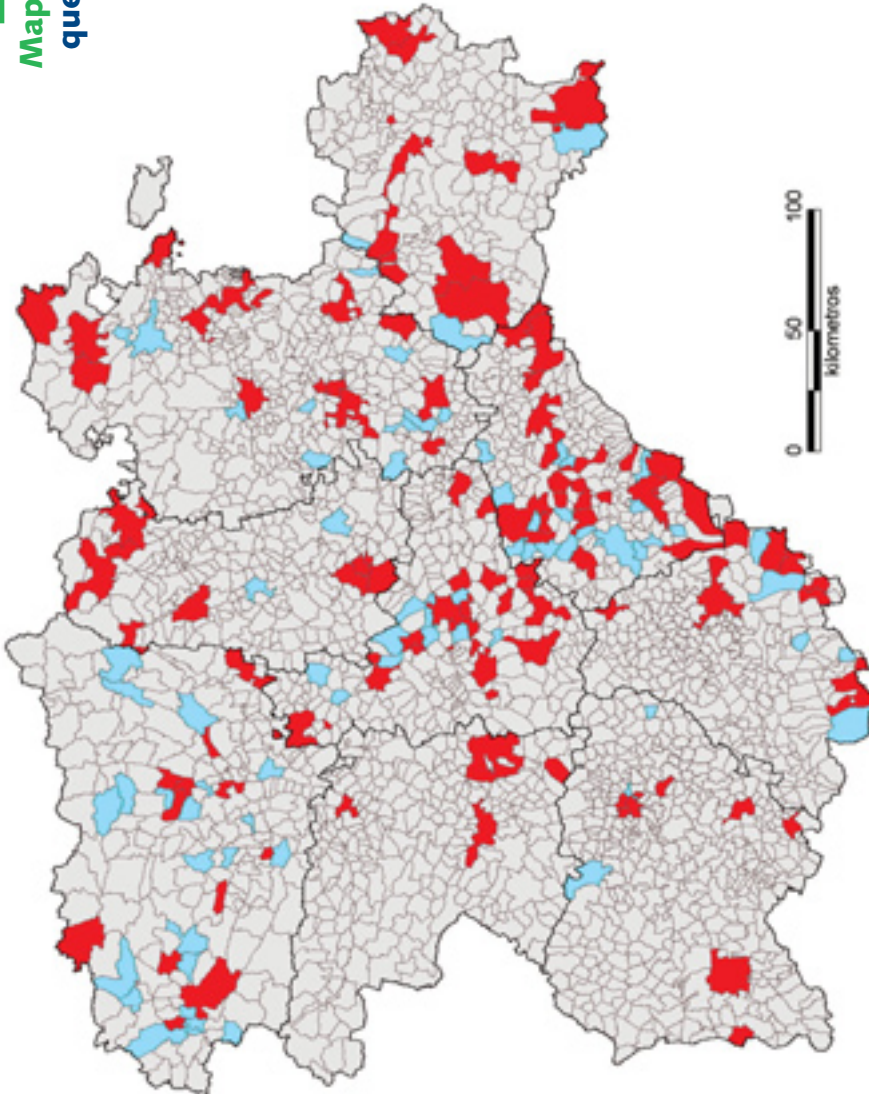
**Gráfico 4.1.5 Grado de cobertura de los servicios de ayuda a inmigrantes en municipios de 500 a 20.000 habitantes**



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

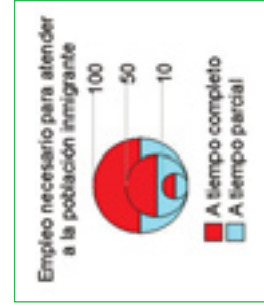
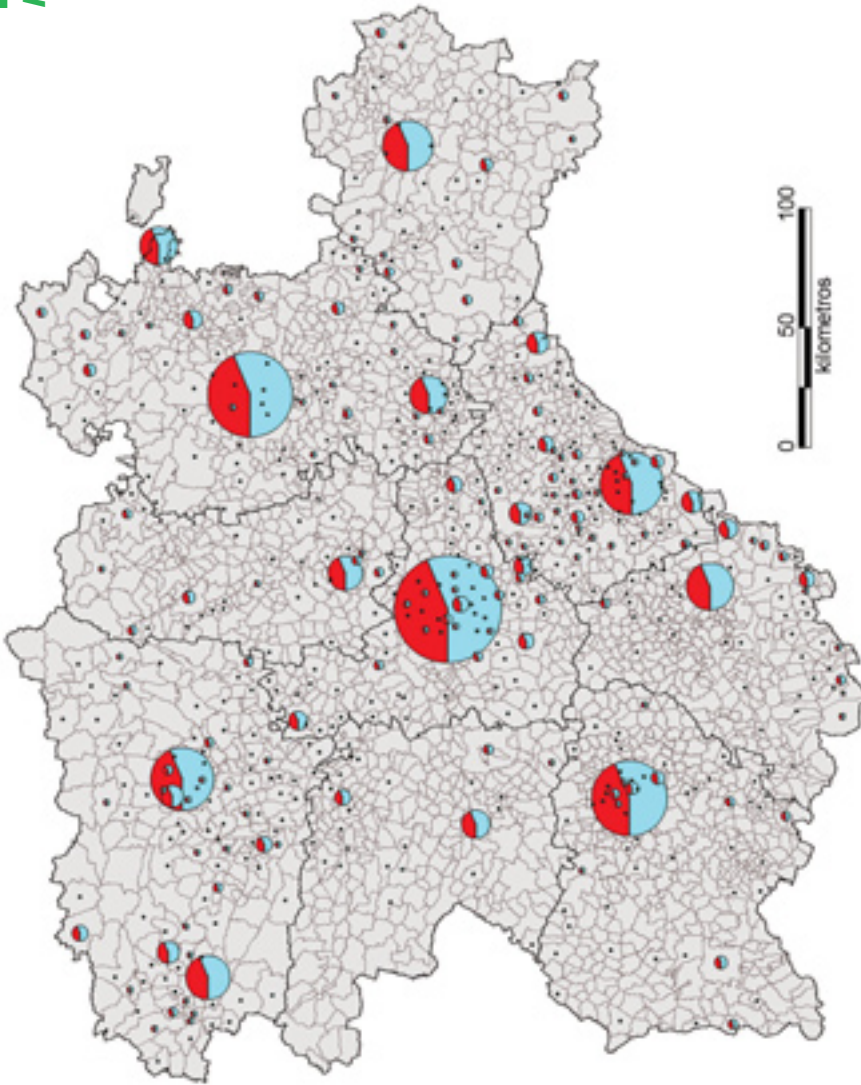


### Mapa 1.4.1 Municipios que precisan personal especializado en la atención a los inmigrantes



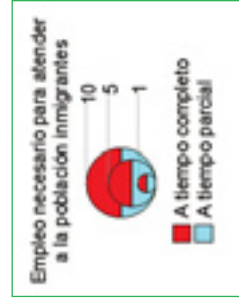
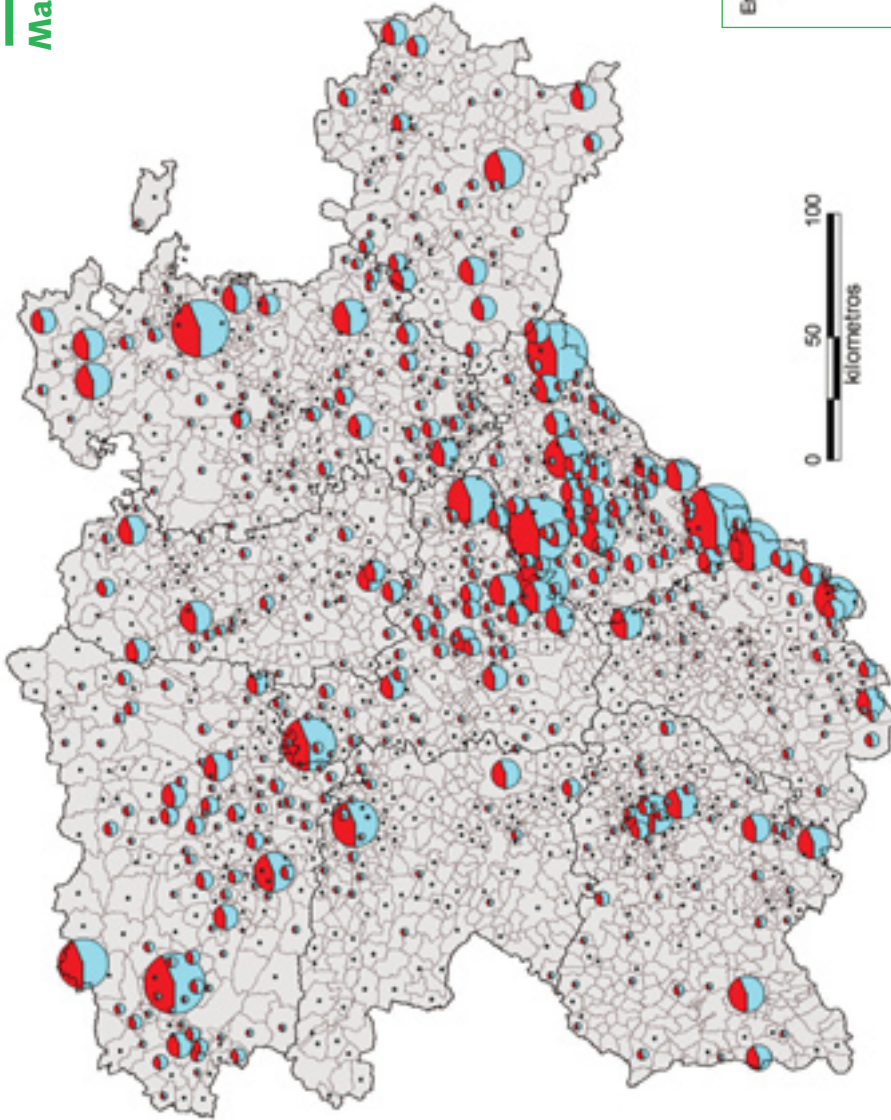
Fuente: Encuesta a municipios de 500 a 19.999 habitantes y Padrón Municipal 2003 (INE)  
Elaboración: J. Delgado

### 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 espacial<sup>85</sup>.

---

### 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 migratorios. 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

---

<sup>85</sup> 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.

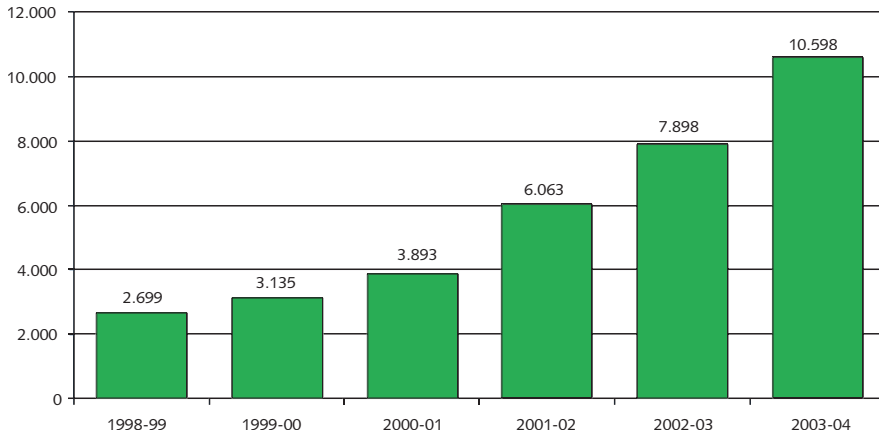
En el curso escolar 2003-2004 el número de alumnos extranjeros matriculados fue de 10.598, el 3% del total (356.932) y según la Consejería de Educación la cifra se ha cuadruplicado en apenas cinco años, tomando como referencia los 2.699 existentes en el curso 1998-99 (Gráfico 1.4.6)<sup>86</sup>. La 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 inmigrantes<sup>87</sup>. 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.

---

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> 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 (Consejería de Educación, Junta de Castilla y León)

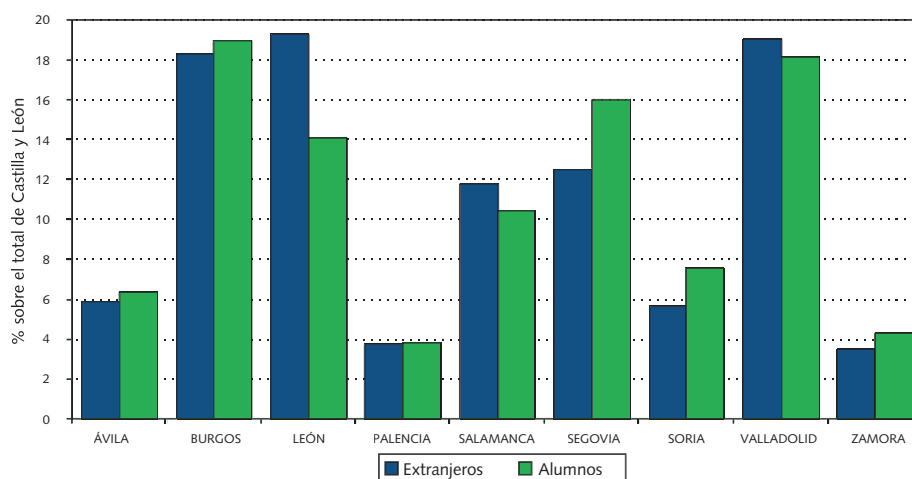
**Tabla 1.4.5 Población inmigrante y alumnado extranjero**

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
<b>TOTAL</b>	<b>59.440</b>	<b>10.598</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

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 (Conserjería de Educación, 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 alcanzan los dos millares en las capitales burgalesa y vallisoletana<sup>88</sup>. 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*"<sup>89</sup>. 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*"<sup>90</sup>. Desgraciadamente, en ningún caso se aporta información, ni siquiera estimaciones, sobre el número de profesionales que deberán integral 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.

---

<sup>88</sup> 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.

<sup>89</sup> 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.

<sup>90</sup> *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 profesores<sup>91</sup>. 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 profesores<sup>92</sup>. 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

---

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> 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 señalados<sup>93</sup>.

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"*<sup>94</sup>. 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%

---

<sup>93</sup> *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.

<sup>94</sup> *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% actual<sup>95</sup>. Por supuesto, todo ello dirigido exclusivamente a los alumnos extranjeros, sin contabilizar las necesidades de educación especial de otros colectivos y bajo la premisa

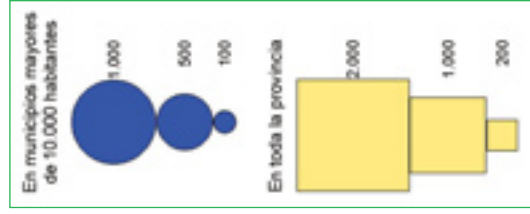
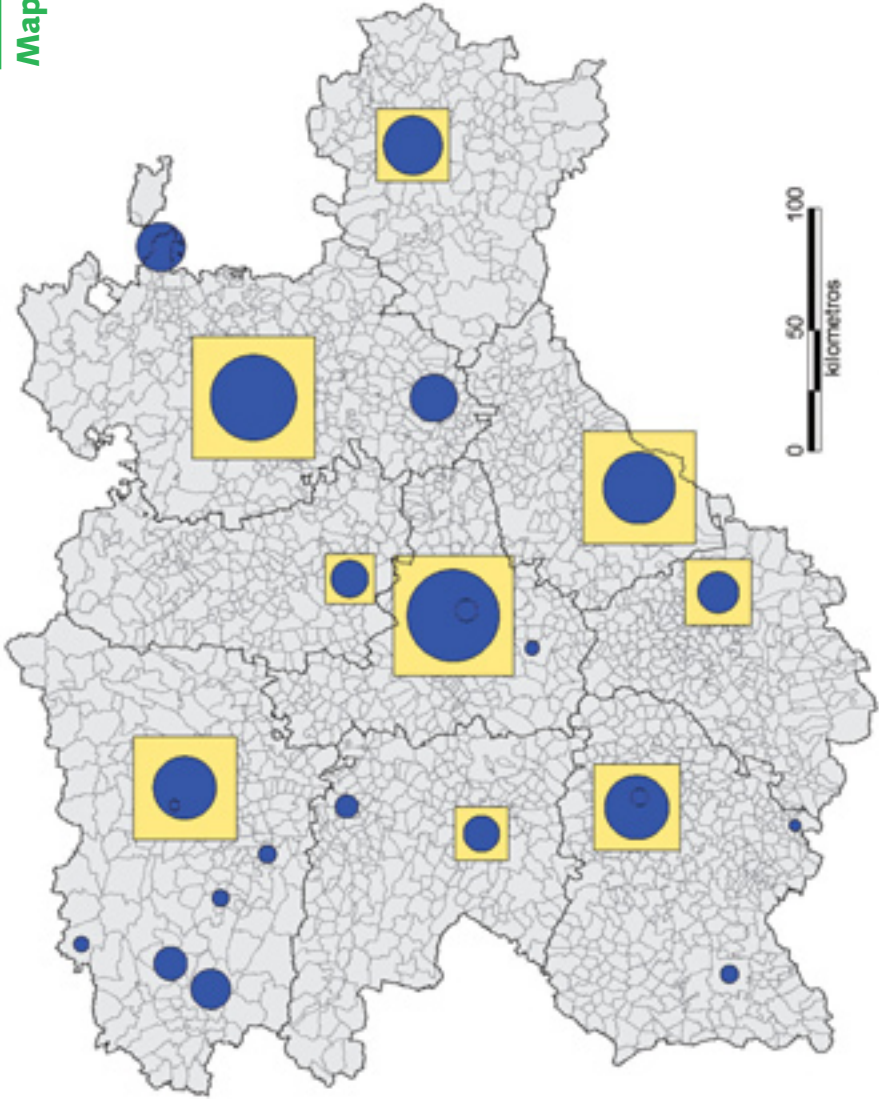
---

<sup>95</sup> 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, Consejería de Educación, 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)<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> 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.

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 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 trabajo<sup>97</sup>. 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 supuestos 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 estafa<sup>98</sup>. 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**

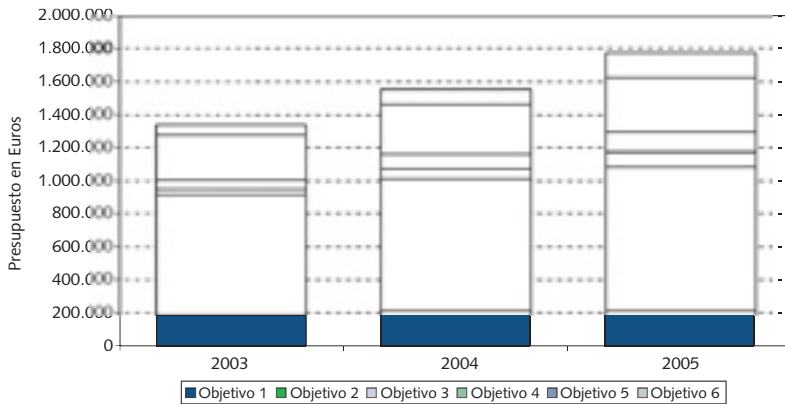
- **OBJETIVO 1:** Abordar la problemática que supone la incorporación de la inmigración al mercado laboral.
- **OBJETIVO 2:** Movilizar y optimizar todos los recursos humanos y materiales existentes a favor de la integración de la población inmigrante.
- **OBJETIVO 3:** Facilitar el acceso de los inmigrantes a los recursos disponibles.
- **OBJETIVO 4:** El acceso de los inmigrantes al Servicio Público de Empleo.

<sup>97</sup> Según información publicada en El Norte de Castilla de fecha 2 de septiembre de 2004.

<sup>98</sup> Ibidem, 13 de Marzo de 2002.

- **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.

**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)<sup>99</sup>. 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 mediante colaboración con los empresarios es otro punto relevante, pues permitirá una mejor coordinación de esfuerzos<sup>100</sup>.

La dotación económica del *Plan de Acción* parece suficiente para cumplir los objetivos enunciados (4.657.844 €), 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.

---

<sup>99</sup> 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.

<sup>100</sup> *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.

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*"<sup>101</sup>. 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.

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 ellos<sup>102</sup>. Los cursillos impartidos abarcan un amplio espectro, incluyendo cocina, fontanería, electricidad,

---

<sup>101</sup> Ibidem, Objetivo 4, *Medidas de Intermediación Laboral*.

<sup>102</sup> El Norte de Castilla, 2 de Junio de 2004.

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 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 trabajos<sup>103</sup>. 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 ellas<sup>104</sup>.

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"*<sup>105</sup>. 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

---

<sup>103</sup> El Norte de Castilla, 13 de Febrero de 2004.

<sup>104</sup> El Norte de Castilla, 29 de Marzo de 2004.

<sup>105</sup> Informe Municipal sobre *Marginación y exclusión social en Valladolid*, Bienestar Social, 2004. Citado en El Norte de Castilla, 7 de marzo de 2004.

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 Social Europeo<sup>106</sup>. 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)<sup>107</sup>. 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)<sup>108</sup>. 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 patologías<sup>109</sup>. La Consejería de Sanidad de la Junta

---

<sup>106</sup> *Voces Escondidas*, Op. Cit., pág.93.

<sup>107</sup> *Ibidem*, Cit. Pág. 96. La información sobre precariedad laboral procede de Comisiones Obreras (*Cuadernos de Información Sindical* nº 46, 2003, pág. 21).

<sup>108</sup> El Norte de Castilla, 29 de Marzo de 2004.

<sup>109</sup> 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).

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%<sup>110</sup>. El 43% de ellos carece de recursos económicos y empleo estable, 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 Socio Sanitario* 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 integradoras<sup>111</sup>. 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.

---

<sup>110</sup> 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.

<sup>111</sup> Consejería de Sanidad, *II Plan Socio Sanitario 2003*, línea estratégica 4.

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 hospitalarios<sup>112</sup>. 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 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.

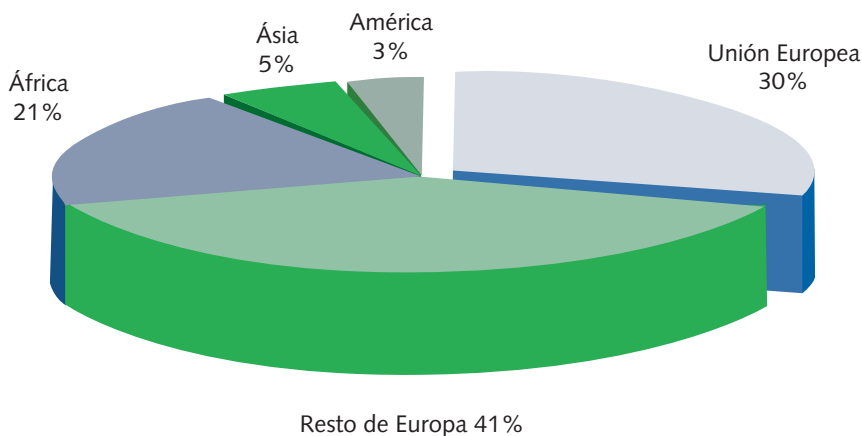
Semejante panorama es sin duda preocupante no sólo para la población inmigrante, sino para el conjunto de la ciudadanía en general, en primer lugar por las enfermedades contagiosas que se pueden importar, en especial de los llegados desde países menos desarrollados. La patología es diversa y en este 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.

---

<sup>112</sup> Dirección de Comunicación, Área de Presidencia, Junta de Castilla y León, 9 de Diciembre de 2003.

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 mismo<sup>113</sup>. 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.

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

---

<sup>113</sup> 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.



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 –SPE– 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 SPE es *“la elaboración y gestión*

*de programas que favorezcan la inserción laboral de la población inmigrante*"<sup>114</sup>. 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 SPE habrá de dotarse asimismo del personal preciso para llevar a cabo sus nuevos cometidos, colaborando 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, CECAL, 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 laboral<sup>115</sup>. 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

---

<sup>114</sup> 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.

<sup>115</sup> 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.

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 vías y en el fondo, son los encargados de materializar estas iniciativas<sup>116</sup>. 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€ (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

---

<sup>116</sup> Por ejemplo, a Cruz Roja se le concedió en junio de 2004 una subvención de 75.000\_ para el desarrollo de un programa operativo de la lucha contra la discriminación, orientado a mejorar el empleo de la población inmigrante.

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 especializado<sup>117</sup>. 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.

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 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

---

<sup>117</sup> 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.

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 a 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.