1

ESPAÑA 1993

una interpretación de su realidad social

CECS

Fundación Encuentro

ESPAÑA 1993

3

ESPAÑA 1995

una interpretación de su realidad social



Fundación Encuentro

© CECS

Edita: **Fundación Encuentro**
Alvarez de Baena, 7, bajo
28006 Madrid

ISBN: 84-89019-03-7
ISSN: 1134-8178
Depósito Legal: M-15822-1996

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

Advertencias

El presente Informe constituye el primer intento de proporcionar a la opinión pública un cuadro general de los fenómenos y acontecimientos sociales que consideramos más importantes en el actual momento histórico de la sociedad española.

La Fundación Encuentro es consciente de las limitaciones de este Informe, por lo que respecta a su estructura general, a los datos estadísticos y a los indicadores de los diversos sectores sociales. El CECS cuenta ya con un equipo propio dedicado a la búsqueda y elaboración de indicadores sociales y espera completarlos y tenerlos al día para el próximo Informe.

Manifestamos nuestra voluntad de acudir puntualmente a la cita con el Informe 2, España 1994, *ya en marcha. Con la publicación de este primer número queremos suscitar la participación de todos, lectores y organizaciones interesadas. Con muchas de ellas ya hemos establecido una colaboración generosa. Agradeceremos las críticas y sugerencias para mejorar este proyecto que aspira a enriquecerse con el consejo y la cooperación de cuantos puedan ayudarnos. El equipo responsable seguirá organizando seminarios de expertos con los que debatirá las claves de interpretación de las cuestiones fundamentales del Informe. Estamos seguros que a través del diálogo nos iremos acercando gradualmente a los objetivos pretendidos: ofrecer a la opinión pública española puntos de referencia compartidos que ayuden a plantear y discutir correctamente las cuestiones de la agenda pública. La periodicidad anual del Informe es esencial para el seguimiento de los problemas, para obtener valores de referencia y, en definitiva, para enriquecer el discurso público.*

Un deber elemental de gratitud, nos obliga a mencionar especialmente al Instituto Nacional de Estadística, al Centro de Investigaciones Sociológicas, a los Institutos de la Mujer y de la Juventud, a los responsables de las Centrales Sindicales, al Círculo de Empresarios, a Fundesco y a los Institutos de Estadística de varias Comunidades Autónomas.

En la página siguiente citamos los nombres de los que han participado directamente con su consejo o con su trabajo personal en la redacción de este texto.

Nuestro agradecimiento a:

Rafael Acosta, Jurista • **Jesús Albarracín**, Banco de España • **Julio Alcaide**, FIES • **Mª Teresa Alvarez**, Socióloga • **Fernando Antolín**, Medios, El Corte Inglés • **Francisco Aranda**, Unidad de Formación y Desarrollo. Iberdrola. • **Mª Isabel Bayón**, CEPYME • **José María Baviano**, Periodista • **Luis de Benito**, Periodista • **Rafael Bernabeu**, Empresario. Elche • **Agustín Blanco**, Jefe de Redacción del Informe • **José-Rubén Blanco**, Sociólogo • **Juan Boberg**, CEURA • **Antonio Burgueño**, ADELSAS • **Antonio Calderón**, Traintec. Vizcaya • **Javier Callejo**, Sociólogo • **Carlos Collazos**, Dpto. Personal. Hewlett Packard Española • **Carlos Cortés**, Neumann International • **Enrique Cruz**, Asesor Consejero de Sanidad. Junta de Andalucía • **Nicolás Díaz Saldaña**, Economista. IEE • **Salvador Doy**, Servicio Catalán de Salud • **Max Ebstein**, DGI Consultores,S.A. • **Ernesto Ekáizer**, Grupo PRISA • **Salce Elvira**, CC.OO. • **José María de Escondrillas**, Empresario • **Carlos Espinosa de los Monteros**, Mercedes Benz España • **Joan Estruch,** Catedrático de Sociología. UAB • **Jesús M. Fernández**, Dpto. Sanidad. País Vasco • **Fernando Gallego**, Empresario. Alicante • **Jesús García**, Centro Formación. El Corte Inglés • **José Luis García Bengoa**, Confebask • **Manuel García Ferrando**, Dtor. Dpto. Sociología. Univ. Valencia • **Carlos Garcimartín**, Economista • **Francisco Garmendia**, Catedrático de Sociología. Univ. de Deusto • **Manuel Gómez**, Empresario. Alicante • **Antonio González**, ISE • **Pedro González Blasco**, Catedrático de Sociología. UAM • **Eduardo Gutiérrez**, CC.OO. • **Antonio Hernández**, Formación Tecnológica. SEAT • **Juan Hernández Yáñez**, Consejería de Salud. CAM • **Carlos Huete**, BBV • **Pedro Luis Iriso**, Sociólogo. Univ. Salamanca • **Gregorio Izquierdo**, Economista. IEE • **Carlos Lapuente**, Antena 3 • **Andrés Madrid**, Onda Cero • **Amador Maestre**, Hospital de Valdecilla • **Tomás Martín Blanco**, Fundación Onda Cero • **Ignacio Martínez-Turmo**, R.H. y Comunicación. Iberdrola. • **Gerardo Meil**, Sociólogo. UAM • **Antonio Migueláñez**, BBV • **Angel Miguelsanz**, Empresario. Barcelona • **Pedro Moltó**, Empresario. Alicante • **Ricardo Montoro**, Catedrático de Sociología. Univ. Valladolid • **José Oliván**, Dragados y Construcciones • **Miguel Paret**, Organización. El Corte Inglés • **Eloy Parra**, Formación y R. H. Iberdrola • **Lourdes Pérez Ortiz**, Socióloga. UAM • **Jesús Pérez**, UGT • **Ricardo Pérez**, Ricardo Pérez y Asociados • **Enrique Porres**, ASISA • **Federico Prades**, AEB • **Javier Ruiz-Ogarrio**, Duro-Felguera • **Miguel Sánchez**, CC.OO. • **Josep Santacrey**, Hospital "Juan Canalejo Marítimo de Oza". La Coruña • **Enrique Sanz**, ONCE • **Juan A. Sirvent**, Empresario. Alicante • **Eduardo Sotillos**, Periodista • **Juan Soto**, Hewlett Packard Española. • **Miguel Valero**, Sanitas, S.A. • **Carmen Ureña**, Socióloga • **Javier M. Valle**, Pedagogo •

INDICE

PARTE PRIMERA
CONSIDERACIONES GENERALES IX

PARTE SEGUNDA
LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 1993 1

I. Introducción 3

II. Actores sociales «estratégicos» 8
1.—Las nuevas españolas 10
2.—Los hijos de la democracia 29
3.—Los «profesionales» de los medios 44

III. Indignación moral ante las desigualdades 66
1.—Desigualdad social y pobreza 67
2.—Imagen que tiene el español de las Administraciones Públicas 72
3.—Actitudes de los españoles ante la administración de la Justicia 73
4.—Opinión ciudadana acerca de los servicios públicos 74
5.—Igualdad versus libertad 75

IV. La cohesión en los hogares españoles 77
1.—Tamaño de los hogares 77
2.—La solidaridad de la familia española 80
3.—Grados de cohesión familiar 82
4.—Cambios de tendencia en la familia española 85

V. El consumo como indicador de las preferencias de la sociedad 88
1.—Estructura general del consumo 89
2.—La comunicación telefónica 96
3.—El consumo del automóvil 99
4.—Cambios en las formas de consumo y en las relaciones sociales 102

VI. Uso del «tiempo libre» 104
1.—El consumo de la televisión 106
2.—Espectáculos de minorías 110
3.—Deportes 111
4.—Fiestas y juegos 113

PARTE TERCERA
LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN 1993 117

Capítulo I
EL ORIGEN DE LA CRISIS ECONOMICA 119

I. Tesis interpretativas 121
1.—Crisis estructural en una coyuntura recesiva 121
2.—El cambio necesario de política económica por parte de los poderes públicos 122
3.—El desafío a las empresas y a los sindicatos 125

II. Red de los fenómenos 127
1.—Causas de la crisis económica española 127
2.—La economía española en 1993 135
3.—Una propuesta para salir de la crisis 143

III. Indicadores 149

Capítulo II
LA REFORMA DE LAS RELACIONES LABORALES EN ESPAÑA 155

I. Tesis interpretativas 157
1.—El problema del desempleo en Europa 157
2.—Empleo y relaciones laborales en España en un nuevo contexto económico 158
3.—La ineludible reforma de las relaciones laborales 159

II. Red de los fenómenos 160
1.—Evolución del empleo en los países de nuestro entorno 160
2.—Hacia una política más activa de empleo en Europa 162
3.—La relevancia del mercado de trabajo en España 164
4.—Crecimiento económico y empleo en España 166
5.—La recuperación del empleo en los noventa 169

III. Indicadores 181

Capítulo III
EL PAPEL DEL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA ESPAÑOLA 185

I. Tesis interpretativas 187
1.—El pesado lastre del déficit público 187

2.—La revisión del sector público 187
3.—La política fiscal y presupuestaria 188

II. Red de los fenómenos 190
1.—La intervención del sector público en la economía española 190
2.—La recuperación del papel estabilizador de la política fiscal 197
3.—Las ineludibles reformas en el ámbito del sector público 201
4.—Las restricciones y oportunidades para la política fiscal en el contexto europeo 204

III. Indicadores 206

PARTE CUARTA
EL BIENESTAR SOCIAL 211

Capítulo IV
CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR 213

1.—Introducción 215
2.—El Estado de Bienestar en España 217
3.—Socialdemocracia y Neoliberalismo 221
4.—¿Podemos aspirar a una *Sociedad del Bienestar* que cumpla los objetivos del *Estado de Bienestar*? 223

Capítulo V
REFORMAS EDUCATIVAS EN LA ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA 227

I. Tesis interpretativas 229
1.—La necesaria reforma del Sistema Educativo 229
2.—El reto de la calidad 230
3.—Condiciones, dificultades y limitaciones de un proyecto 231

II. Red de los fenómenos 232
1.—La situación de partida 232
2.—Algunos problemas de la educación en la España de hoy 236
3.—La orientación hacia la calidad como respuesta del sistema educativo para tiempos de crisis 241
4.—El futuro de la educación en España y su incertidumbre 260

III. Indicadores 262

Capítulo VI
LA FORMACION PROFESIONAL REGLADA Y OCUPACIONAL:
EL RETO ANTE EL MUNDO DEL TRABAJO 281

I. Tesis interpretativas 283
1.—Un sistema desprestigiado 283
2.—Falta una cultura de la profesión y de la empresa 284

II. Red de los fenómenos 286
1.—La Formación Profesional reglada: un modelo de enseñanza paralelo 286
2.—El plan de reforma de la Formación Profesional reglada 290
3.—Los problemas de la reforma. El ejemplo de Alemania 292
4.—La política pública de Formación Profesional ocupacional: desde el franquismo hasta el crecimiento económico de los años '80 295
5.—La política pública de Formación Profesional ocupacional en los años de crecimiento económico 298
6.—El papel de las empresas en los programas de Formación Profesional ocupacional 301
7.—Las instituciones de colaboración entre empresas en el terreno de la formación ocupacional empresarial 304
8.—El papel de las Comunidades Autónomas: las iniciativas en ámbitos subestatales 306

III. Indicadores 312

Capítulo VII
SALUD Y SISTEMA SANITARIO 327

I. Tesis interpretativas 329
1.—Los costes de la universalización y de la financiación pública 329
2.—Racionalización y eficacia 330
3.—La satisfacción/insatisfacción de los usuarios 331

II. Red de los fenómenos 333
1.—Los problemas del sistema sanitario español 333
2.—La reforma sanitaria por etapas 345
3.—Logros y deficiencias: la satisfacción de los usuarios con los servicios sanitarios 355
4.—Perspectivas de futuro del Sistema Nacional de Salud 359

III. Indicadores 361

Capítulo VIII
LA PROTECCION SOCIAL A LA INFANCIA 367

I. Tesis interpretativas 369
1.—Ausencia de un reconocimiento efectivo del valor social de la maternidad 369
2.—Compatibilización de maternidad y trabajo extradoméstico 370

II. Red de los fenómenos 372
1.—Los problemas de la protección social a la infancia 372
2.—El papel del Estado en la protección social a la infancia 376
3.—El futuro de la protección social a la infancia 382

III. Indicadores 384

Capítulo IX
LOS PROBLEMAS DE LA VEJEZ 393

I. Tesis interpretativas 395
1.—Los costes de la vejez 395
2.—El modo de vida de los ancianos 396
3.—Educar para la vejez 397

II. Red de los fenómenos 398
1.—Envejecimiento demográfico y gastos sociales 398
2.—La situación de los ancianos 400
3.—Las soluciones legislativas y políticas 406
4.—La protección social a la vejez en Europa 413
5.—Perspectivas de futuro 415

III. Indicadores 418

PARTE QUINTA
EL PROCESO AUTONOMICO 427

Capítulo X
LA DISTRIBUCION TERRITORIAL DEL PODER POLITICO COMO FORMA DE INTEGRACION Y DEMOCRATIZACION DEL ESTADO 429

I. Tesis interpretativas 431
1.—El cambio de estructura del Estado 431
2.—El impulso democrático del sistema autonómico 434
3.—Impulso integrador del Estado de las Autonomías 437

II. Red de los fenómenos 443
1.—Financiación autonómica y política regional 443
2.—Las Autonomías a la búsqueda de su identidad política 466
3.—La región como ámbito de la vida social y política 489

III. Indicadores 512

Indices de tablas y gráficos 523

Parte Primera

CONSIDERACIONES GENERALES

¡Atención, cambio de rasante!

Esta señal viaria no es necesaria. Cualquier mediano conductor está familiarizado con el cambio de rasante. En una ondulación del terreno, a cierta distancia de la otra vertiente, pierde la visión de la carretera. No frena en seco, para comprobar si al otro lado continúa la misma calzada. Basta que se sitúe prudentemente a la derecha y no trate de adelantar al vehículo que va delante. Podría encontrarse con otro que rueda en dirección contraria.

Como metáfora puede servir para explicar situaciones de alarma social o de algo que sería más grave en nuestro tiempo: el proceso de socialización creciente de ese tipo de alarma. La sensación de quien no controla su propio contexto socioeconómico, le deja abandonado a todas las incertidumbres. Estas surgieron, ya en la crisis de los años 70, en el ámbito de la vida económica. Crecieron desmesuradamente a partir de 1990, para sumarse al sobresalto de la crisis política durante el trienio 1991-93. La crispación de la lucha partidista condujo a las elecciones del 6-J de 1993. No podemos negar que ciertas ambigüedades del texto constitucional han dado pie a los enfrentamientos que ahora dominan el panorama de la vida pública española.

En los años 60, la lógica de los mercados y los modelos democráticos del entorno consiguieron que las gentes de España comenzaran a cambiar sus puntos de referencia. Concentraron su atención en Europa. Entrar en el Mercado Común significaba mucho más que liberalizar la economía y admitir la competitividad de los mercados. Suponía necesariamente aceptar el sistema de libertades del Estado social y democrático de derecho, semejante al de los países de nuestro entorno. No se podía entender la «modernización de España» sin esta sincronización con el sistema democrático de las libertades. Había que emprender el camino de Europa con todas sus consecuencias.

Un cambio histórico profundo de puntos de referencia. Desde el siglo XVIII nos habíamos dejado llevar por los sentimientos de decadencia. Uno de los impulsos predominantes de la ideología franquista pretendió devolver el espíritu nacional al sueño imperialista del pasado. La transición a la democracia, en cambio, tenía que hacerse con la mirada puesta en el presente. El gran pacto político de la Constitución abrió los tres grandes procesos: el democrático, el autonómico y el de

la internacionalización económica. Más pronto o más tarde tendrían que enfrentarse inevitablemente con el gran «problema moral», es decir, el de la interiorización de las normas democráticas y, en definitiva, la transformación de las conductas, tanto de los gestores de la cosa pública como de cada uno de los españoles. Nadie pudo imaginarse que pudiera funcionar una democracia sin ciudadanos. Una vez creado el marco constitucional y las instituciones democráticas, quedaba la ardua tarea de maduración, a través de la cual los españoles abandonaran su condición de súbditos para convertirse en ciudadanos. En otras palabras, había que recrear la moral pública o, si se quiere, «moralizar la moral» vigente.

Europa, más que un modelo soñado, era ahora el camino para solucionar los grandes problemas de nuestra convivencia. En el triángulo del desarrollo económico, del desarrollo social y del desarrollo moral, teníamos que entender la ansiada «modernización de España». No debería sorprendernos que, en ese camino, tuviéramos que experimentar las tensiones de esos tres desafíos. Las vacilaciones, las incertidumbres, la disminución de la visibilidad, la novedad de paisajes antes desconocidos, en determinados momentos como el actual, requieren esfuerzos extraordinarios de lucidez, de coherencia y agilidad, para no salirse de la calzada. El proceso emprendido es irreversible y ningún conductor sensato, ante el cambio de rasante, se permite cuestionar la continuidad de la carretera.

Pero Europa no ha sido nunca un modelo estático. Por el contrario, se caracterizó siempre por su capacidad de metamorfosis continua. Y llegábamos a ella en uno de sus momentos más dinámicos, en los ámbitos político, económico y social: el final de la guerra fría, la desintegración de la URSS, con la proclamación de independencia de las tres repúblicas bálticas (1988-90) y la caída de Gorbachov (noviembre, 1991); el derrumbamiento del muro de Berlín (noviembre, 1989), la reunificación de Alemania (agosto, 1990) y la precipitada y costosa absorción económica de la ex-RDA; las diversas transiciones en los países del Este y la disolución del Pacto de Varsovia; la invasión de Kuwait (agosto, 1990) y la guerra del Golfo (1991); la disolución cruenta de la antigua Yugoslavia (verano de 1991). Todos estos acontecimientos crearon nuevas condiciones geopolíticas. Y no pocos de ellos pusieron de manifiesto la desunión de los Estados miembros de la Unión Europea.

Por otra parte, queríamos integrarnos en una organización supranacional fundamentalmente económica, sometida al vaivén de concepciones opuestas: la de un espacio económico de libre cambio en el

que no se limitara la soberanía de los Estados y la de una verdadera unión política; la de dar primacía a su consolidación interna y la de abrir sus puertas a la integración de otros Estados; la de llegar cuanto antes a la unión monetaria y la de mantener la flexibilidad de las diversas monedas con una simple referencia al ecu; entre la Europa social y la Europa del Mercado Unico. Las turbulencias internas del Sistema Monetario Europeo (la libra esterlina abandona el SME el 16 de septiembre de 1992, seguida después por la lira italiana), los debates sobre la competitividad, sobre la creación de empleo, el problema del déficit democrático y la euroburocracia de Bruselas, y los debates nacionales sobre la ratificación del Tratado de la Unión contribuyeron a aumentar el euroescepticismo en las opiniones públicas nacionales. Desde la firma del Tratado (Maastricht, 7 de febrero de 1992) hubo que esperar doce meses hasta superar el último obstáculo del Tribunal de Karlsruhe.

Los sondeos periódicos de opinión, realizados por Eurobarómetro[1] en otoño y primavera de cada año, demuestran que a partir del verano de 1991, varios meses antes de la reunión de Maastricht, el apoyo de la opinión pública del conjunto de los países miembros comienza a debilitarse, para bajar a niveles que Dinamarca y el Reino Unido habían mostrado ya en 1987-88.

Comparemos brevemente la curva descendente de la opinión pública española con la seguida por la media de la Comunidad, en las respuestas a cada una de las cuatro grandes cuestiones planteadas periódicamente.

	Respuestas		1991 %	1993 %	Variación 1991-1993
De forma general, ¿está usted a favor o en contra de los esfuerzos realizados para conseguir la unión de Europa occidental?	«A favor»	Media europea	81	73	–8
		España	86	78	–8
De una manera general, ¿piensa usted que es bueno o malo que su país pertenezca a la Comunidad Europea?	«Es bueno»	Media europea	72	57	–15
		España	78	54	–24
Tomando en consideración los diversos aspectos, ¿estima usted que su país se ha beneficiado como miembro de la Comunidad Europea?	«Sí»	Media europea	59	45	–14
		España	58	40	–18
Si se anunciara mañana que se abandona el proyecto de la Comunidad Europea, ¿se sentiría usted defraudado?	«Sí»	Media europea	50	40	–10
		España	54	36	–18

[1] Utilizamos las tablas, gráficos y estudios presentados por Eurobaromètre, *L'opinion publique dans l'union europeenne*, nº 40, diciembre, 1993.

Según estos datos, el apoyo de la opinión pública española al proyecto comunitario en 1991 era notablemente superior al conjunto de los doce (preguntas 1ª, 2ªy 4ª). En cambio, ya en 1991, el porcentaje de españoles que hacían balance positivo de nuestra incorporación era un punto inferior a la media europea (pregunta 3ª). En diciembre de 1993 el descenso de los porcentajes de apoyo en el conjunto de los países miembros, resulta espectacular: oscila entre 8 y 15 puntos. La acusada falta de entusiasmo por Europa en España ese mismo año (diciembre 1993) es aún más sorprendente. Supera con mucho a la desilusión del conjunto de la Unión. Baja 24 puntos el porcentaje de los que pensaban en 1991 que era «bueno» pertenecer a la Unión. Los que pensaban en 1991 que nos habíamos «beneficiado» descienden 18 puntos. Y no deja de sorprender que en 1993 tan sólo un 36% sentirían que se abandonara el proyecto comunitario. ¿Cómo explicar este significativo aumento del pesimismo de los españoles respecto a la Unión?

El Parlamento español ratificó el Tratado de la Unión sin convocar un referéndum y sin que la oposición presentase grandes objeciones. Contrasta este hecho con el bajo nivel de información confesado por los españoles. Según los sondeos de Eurobarómetro[2], pertenecemos al grupo de países miembros que se consideran peor informados sobre las instituciones y los procesos de la Unión. Un 75% confiesa estar «muy mal» + «bastante mal» informados. Los porcentajes más altos, no lejanos del nuestro, de mala información, los dan Grecia (78%), Italia (77%), Portugal (76%) y el Reino Unido (76%). ¿Nos dejamos llevar por el sentimiento de necesidad o fue el desconocimiento, la razón de nuestro entusiasmo europeísta?

Recordemos brevemente algunos acontecimientos de nuestros procesos internos. El 1 de junio de 1989 sometimos la peseta a la disciplina del SME. Tuvimos que devaluarla sucesivamente y desprendernos del 30% de nuestra reserva de divisas, para poder permanecer en un SME flexibilizado hasta un 15%.

Las tormentas monetarias difundieron la alarma. Nuestra economía ya no caminaba hacia Europa. Durante 1993 se fue manifestando el alejamiento de nuestras condiciones económicas reales respecto a las idílicas contempladas en el Programa de Convergencia elaborado por el Gobierno. En nuestro caso preocupaba especialmente la fuerte expansión del déficit público, que, en un contexto marcadamente re-

---

[2] *Ibidem*, p. 38.

cesivo, alcanzó el 7,3% del PIB, frente al 4,4% de 1992, cuando lo proyectado para el año en curso era un 3,5%. La deuda pública se disparó hasta el 55,6% del PIB, un porcentaje muy cercano al límite (60%) fijado por el Tratado de Maastricht. El Gobierno tuvo que restringir los presupuestos generales expansivos que habían sido aprobados para todo el año, entre otras razones para cubrir el déficit de medio billón del Inem. Solamente los tipos de interés a largo plazo pudieron mantener una evolución favorable. Habíamos vivido por encima de nuestras posibilidades. Las políticas de convergencia con Europa y de ajuste presupuestario se hacían cada vez más difíciles por chocar de frente con los objetivos sociales. Nuestra industria no conseguía el grado de competitividad necesario. Los efectos de la política agraria pesaban negativamente sobre la opinión pública. Europa experimentaba también el receso económico. Los vientos europeos comunitarios no podían ayudarnos. El desempleo, con su crecimiento implacable, fue oscureciendo progresivamente el horizonte económico y político.

Pero la crisis española no es sólo económica. España comenzó a sentir el escalofrío de su grave crisis de liderazgo. Las encuestas periódicas realizadas por el CIS sobre la percepción de las situaciones política y económica, durante el decenio 1983-1993, trazan dos curvas que resultan notablemente esclarecedoras. Comienzan distanciadas en 1983, convergen en el pesimismo en 1991, y descienden paralelas de forma vertiginosa durante el bienio 1992-1993 hasta porcentajes insostenibles. Más del 70% de los españoles, en mayo de 1993, juzgaban tanto la situación económica como la política «mala» o «muy mala».

El Gobierno hegemónico, que había llegado al poder con un programa explícito de cambiar la sociedad, tenía que resistir la permanente tentación de convertirse en un «Gobierno de partido». Algo tan contradictorio como pretender ser al mismo tiempo la parte y el todo. Porque el Gobierno es por su propia naturaleza la única institución social que, sin dejar de ser la expresión de una parte de la sociedad, tiene que encarnar la voluntad política de todo el Estado y dirigir, por tanto, a toda la sociedad. La contradicción entre las convicciones y las responsabilidades debilitaba el liderazgo necesario para consolidar el consenso iniciado en la transición a la democracia. El ejercicio del legislativo con el apoyo único de la mayoría matemática en las Cámaras desincentivó a la oposición, con el grave riesgo de dar una imagen del poder sin alternativa. Por otra parte, las opciones en favor de políticas pactadas distanciaban al Gobierno de su propio partido. La conver-

gencia con Europa exigía ajustes considerables, juzgados siempre como antisociales por sectores amplios del propio partido más sensibles a las reacciones de los líderes sindicales.

Hubo que convocar las elecciones del 6 de junio (1993). Las urnas cambiaron sensiblemente la composición de los grupos parlamentarios. Desapareció la mayoría absoluta. El Gobierno mantenía la mayoría relativa, gracias a la promesa del «cambio del cambio», cuya substancia consistía en el nuevo «impulso democrático».

Gobierno y oposición entraron en un debate maniqueo hasta hacer imposible acuerdos imprescindibles, como la elección de un sucesor del Defensor del Pueblo y cubrir las vacantes de las instituciones constitucionales básicas. La población no podía comprender estas estrategias partidistas. Se perdió la visión del proyecto moral, necesario para la gobernabilidad del país. Se multiplicaron las incertidumbres internas. Y, en esa inseguridad, era lógico esperar el desánimo de la inversión, tanto nacional como de los capitales extranjeros.

La prisa es característica de nuestros procesos de cambio. Queremos ponernos al día cuanto antes. Alcanzar enseguida los logros que otros países consiguieron a través de varias décadas. Nos dejamos llevar con facilidad de las *representaciones colectivas* definidas por Durkheim. Tienen vida propia y cambian con facilidad. Responden a una fabulación consentida que hoy podríamos llamar «realidades virtuales». Progreso, permisividad y consumo eran dueños ya de la imaginación colectiva. Habíamos fijado nuestra mirada en una sola cara de Europa.

Frente a las representaciones colectivas, Durkheim situó la *conducta colectiva* de la «realidad-realidad». El conjunto de creencias, convicciones y sentimientos comunes de una sociedad, forma un verdadero sistema cuya evolución es mucho más lenta. Legisladores, líderes de opinión y modelos de referencia parecían haberse puesto de acuerdo para forzar el paso de la conducta colectiva.

Esta asincronía natural presentaba su rostro bifronte. Porque la conciencia colectiva o común de la sociedad española sigue siendo, a pesar de las apariencias «representativas», bastante tradicional. El clientelismo, el patrimonialismo, las actitudes autoritarias en el seno de las organizaciones públicas y privadas, el bajo nivel de nuestra cultura política, la torpeza para dialogar y comprender las razones de los otros, etc., permanecen enmascaradas bajo formas de modernización aparente.

Añádase a esto, el éxito que ha obtenido entre nosotros la ingeniería de la imagen. Los españoles presumimos de «saber vivir». Una sabiduría que mezcla la astucia con el arte de «quedar bien», de colocarnos «en buena posición», aunque tengamos que poner en juego todos los recursos de recomendaciones, amiguismos y apariencias. Américo Castro[3] ve en la apariencia «un rasgo esencial hispánico». Esto no quiere decir que toleremos el engaño. El español presume también de una inteligencia especial para descubrir al mendaz y castigarlo duramente.

En la sociedad de masas la *notoriedad ocupa uno de los primeros puestos* en la jerarquía de valores. Se renuncia al rigor y a la coherencia con tal de conseguir un buen nicho en los «retablos mediáticos». Con la publicidad se consigue influencia, satisfacer el *ego*, buenos negocios e incluso situarse en las plataformas del poder. Fascina la «cultura del éxito» que tranquiliza la conciencia de los famosos, de los hombres de negocios y de los gestores públicos. Hasta los intelectuales buscan un sitio notable en los retablos mediáticos.

Nos sentimos dominados por la comunicación visual. Para ubicarnos en el tejido social, tenemos que entrar en el juego de las imágenes, de los signos, de los gestos y de los símbolos. Excitamos los estímulos ajenos para que se fijen en nosotros. Las técnicas de diseño más estrambótico y de las relaciones públicas pueblan nuestro ambiente y penetran a través de todos los poros de la sensibilidad moderna.

En la sociedad del conocimiento en tiempo real, sólo logran transmitir sus propios mensajes aquellos que adquieren publicidad o relevancia social. Tienden a perder interés e importancia las tribunas magisteriales. Los análisis abstractos, no visualizados, acerca de la realidad se han vuelto insoportables. Las plataformas mediáticas parecen respetar mejor la autonomía de los oyentes o espectadores. Estos eligen lo que les gusta, lo que les atrae en cada momento y pueden seleccionar maestros y mensajes.

La conciencia personal ha vivido durante siglos regida por un solo código ético impuesto, abstracto e impersonal. Cuando este código de la moral individual fue destronado, el español medio se quedó sin referencias, expuesto a la manipulación de los nuevos predicadores de la modernidad. Ahora tenemos que enfrentarnos con la ardua tarea de dar transparencia y verdad a la vida pública. Precisamente cuando el

---

[3] Castro, A., *Aspectos del vivir hispánico*, Alianza, Madrid, 1970, p. 16.

cambio de rasante hace más pequeño el horizonte de visibilidad y estamos poseídos por la incertidumbre. Los movimientos de la «Ilustración» en España fueron débiles e insuficientes. Predominó la visión parcial de la «modernización». Esta puede quedar reducida a un mero espectáculo, a una forma engañosa de creernos que el sistema de las libertades nos sitúa, sin más, por decreto, en el plano europeo.

Moralismo sin moral

El fenómeno es bastante general. Las democracias occidentales echan de menos la ética en la vida pública. Después de proclamar los derechos se intenta ahora descubrir el principio de la responsabilidad. «*Prometeo, al que definitivamente han logrado desencadenar las fuerzas de la ciencia y de la economía, jamás conocidas, reclama ahora una ética que ponga en sus manos las riendas libremente aceptadas, a fin de impedir que el poder del hombre se convierta en su propia maldición*»[4].

En España esta demanda de ética tiene colores propios con tintes sensacionalistas. Los vacíos éticos han sido descubiertos por los medios de comunicación. Pero este desvelamiento intermitente de hechos escandalosos protagonizados por gestores públicos, no eleva por sí mismo el nivel de una ética política. Probablemente, sin el conocimiento de estos escándalos, no hubiéramos llegado a la conciencia colectiva de esta fuerte demanda de la ética que exige respuestas urgentes. No basta contar el número de corruptos, aunque sea una condición necesaria. La propia clase política trata de asumir el problema, sin obstaculizar la acción de la Justicia.

Lo que importa no es hablar de las personas, sino de los hechos en sí. Lo expresa adecuadamente el dicho castellano: «*los rufianes hablan de las personas, los caballeros se ocupan de las cosas*». El cotilleo sobre tal o cual persona debería dejar paso a un conocimiento serio de los problemas que nos afectan. La instrumentalización partidista para la lucha política puede ser comprensible. Pero determinadas formas de denuncia tampoco contribuyen a recrear la moral pública.

---

[4] Jonas, Hans, *Le principe responsabilité*, Cerf, Paris, 1990, p. 13.

Nos parece más importante reflexionar sobre esta carencia de estimaciones y valoraciones responsables, que ahora se pone en evidencia. El gran debate de hoy, particularmente referido a la acción política, a la financiación y organización de los partidos y al comportamiento de los administradores de la «cosa pública», tiene que enfrentarse en niveles más profundos con el «problema moral». Casi de repente, este país se ha poblado de moralizantes.

Preferimos pensar que estamos viviendo un «salto de calidad» en la cultura política: un cambio de comportamiento humano en el sentido más fuertemente antropológico de la palabra. Tenemos que pasar de la ética individual a la ética social. Porque es evidente que asistimos a una escisión práctica entre la dimensión íntima y el mundo social externo, entre la forma de comprenderse a sí mismo el individuo en su conciencia personal y la percepción de la realidad social a la que pertenece.

La ética tradicional aceptaba la objetividad de unos valores, principios y normas morales, la mayor parte de las veces de origen religioso. Se referían fundamentalmente a la conducta individual. Y se aceptaban habitualmente de forma pasiva, sin el ejercicio consciente de la libertad personal, esencial al comportamiento moral de la persona. Esa misma aceptación de un código moral único propiciaba la transferencia de las normas y «virtudes» individuales, incluso intersubjetivas, al plano de las instituciones sociales.

Esta transferencia hoy resulta insuficiente. La diversidad y la complejidad e interdependencia creciente de las instituciones públicas y los intereses privados tejen la sociedad actual. Las estructuras, también las políticas, aunque son producto de la actividad humana, condicionan la vida del hombre. La acción aislada de una persona, por muy recta que sea su conciencia, no es suficiente para cambiar dichas estructuras.

La ética social, en la situación actual, requiere ensanchar el conocimiento de la conciencia. La acción moral frente al problema de la seguridad, de la paz, del medio ambiente, de los flujos económicos mundiales, de las migraciones, etc., exige el conocimiento y el reconocimiento de la complejidad de los mecanismos que generan esos problemas. Ni siquiera es suficiente la conciencia de un pueblo o de una región del planeta. Hay que dilatar el conocimiento hasta horizontes mundiales, a fin de que puedan crearse estructuras proporcionadas a estos problemas que nos afectan a todos y tienen carácter de absolutos o prioritarios sobre nuestros propios problemas regionales.

El moralismo se complace en un discurso tejido de juicios morales que pretenden suplir a los análisis. No se enfrenta con las soluciones, no ayuda a descubrirlas. Sirve únicamente para aumentar la indignación moral y no pocas veces contribuye a oscurecer la visión de la realidad. Porque la conciencia autónoma tiene que madurar en el ejercicio de la libertad responsable, sin más imposiciones externas que las de la ley.

El moralismo no es camino para recrear la ética política. Su función termina en la invocación de unas leyes o de unos supuestos principios, normas o valores morales comunes. Las leyes sirven para impedir los abusos. Pero el respeto a la ley no es suficiente para moralizar el acto humano. Lo hará legítimo, pero no necesariamente moral.

Las democracias occidentales, también las de corte socialdemócrata, aceptaron la herencia del liberalismo. El credo liberal es fuente a lo sumo de legalidad estricta. Se asienta sobre los pilares del individuo, el derecho y el contrato. Todo lo más, podremos llegar a organizar un Estado garante, unas leyes transparentes y una justicia eficaz. Cubriremos unos mínimos de derecho y justicia. Pero aquellos que desconozcan sus derechos, no conseguirán, por la mera existencia de las leyes, ser respetados. Este es un nivel irrenunciable, pero claramente insuficiente.

La decisión personal normalmente se toma en circunstancias concretas de conflicto entre valores éticos, donde es fácil concebir como lícito aquello que objetivamente es ilícito. Más aún, la pura legalidad poco tiene que ver con la moralidad de un acto humano. Sin conciencia ética responsable, se vacía la moral. Un mundo de leyes y recelos, de contratos y figuras penales, de querellas y recursos, se ha mostrado insuficiente para respetar universalmente la dignidad humana. Los juristas, necesarios para la ordenación de los derechos, no tienen por qué convertirse en los clérigos de la democracia liberal.

La respuesta que ahora se intenta dar a la ruptura entre ética individual y ética social, en el vacío de principios y normas morales universalmente aceptadas, dada la insuficiencia del legalismo liberal, es la *ética aplicada*, que en modo alguno debe confundirse con la «ética de situación». Dentro de ella se buscan las soluciones a los problemas morales concretos de cada profesión y de cada función social. El auge de la ética aplicada es innegable. Los valores se están individualizando y las comunidades han perdido capacidad para imponerlos a los individuos. Todas las deontologías se mueven en plano de la ética aplicada. Tratan de llevar a la acción concreta los principios, descu-

biertos en el nivel fundamental, de darles vigencia en las distintas dimensiones y circunstancias de la vida cotidiana. Ahora bien, la filosofía ética no es unívoca, no es compartida unánimemente por los expertos. Los problemas surgen en los distintos ámbitos concretos de la vida social. Y en esos contextos concretos se plantean conflictos inéditos entre los mismos principios fundamentales.

El riesgo de dejarse llevar por el interés personal o del grupo es evidente. De esa amenaza sólo puede liberarnos el crecimiento de la conciencia moral en la medida que sea capaz de abarcar responsablemente la realidad social. El nudo del problema reside en el modo de percibir la responsabilidad. ¿Frente a qué o frente a quiénes tenemos que ejercer la responsabilidad? ¿Cómo percibir y valorar las consecuencias de una decisión política? Descubrimos con facilidad nuestras responsabilidades sobre el contexto inmediato de los males que pueden seguirse para nuestros familiares, amigos, correligionarios, etc. Podemos incluso exigir que toda decisión democrática sea transparente, no sólo a través del debate parlamentario. Cualquier alto responsable de la Administración Pública tiene que decidir entre varios proyectos legales, que han pasado antes por una cadena de microdecisiones técnicas. El gobernante puede desconocerlas o tratar de ocultarlas, para quedar más libre en la toma de decisiones. La transparencia es la exigencia fundamental de cualquier decisión democrática. Moralidad y transparencia se necesitan mutuamente. El gestor público no puede patrimonializar la noticia, debe estar siempre abierto al debate de los técnicos y de la opinión pública. Tiene que comprometerse a rechazar lo ilícito. Y para ello necesita tener conciencia de las fronteras, a veces confusas que separan la legalidad y la ilegalidad.

Deberíamos evitar el moralismo del que habla Etchegoyen (1991) como la insuficiencia del «vals de las éticas». La denuncia y el discurso moralista se limitan a tocar una música confusa, dentro de la cual las distintas parejas bailan con ritmos diferentes. La tarea ardua de nuestro tiempo consiste en dar ese salto cualitativo de la cultura política. Recrear la conciencia del *ethos* equivale ni más ni menos que a moralizar plenamente la decisión política, para que sea humana y moralmente responsable. Con leyes y justicia no basta: refuerzan la responsabilidad legal de la culpa y aun la responsabilidad política sin culpa, pero esta responsabilidad se queda aún a distancia de la verdadera solidaridad con el débil y de la verdadera lealtad a la sociedad.

El moralismo nos desvía del problema moral. Estas reflexiones sobre la ética política que necesitamos, nos llevan a la interpretación

moral que hacía Norman Brown de la historia de Esparta y Atenas. La primera representaría el paradigma de una sociedad inmoral compuesta por ciudadanos de fuerte ética individual que no llegan a descubrir los intereses colectivos. Atenas, en cambio, representaría a una sociedad moral de fuerte cohesión ética nacional y de bajo perfil moral individual. El sistema democrático es un proyecto moral que sirve para medir y superar los niveles de respeto, de responsabilidad y de cohesión nacional, siempre necesitado de revisar las normas morales y los valores que orientan las conductas, para que lleguen a ser universalmente compartidos.

Hay que pasar de los derechos a las responsabilidades. La crisis de nuestro proceso democrático obliga a realizar un gran esfuerzo por la lucidez. Lo lograríamos si fuéramos capaces de traducir los conflictos en desafíos comunes que unan y no desorienten a la opinión pública. A eso y no a otra cosa llamamos nosotros reconstruir la confianza en la política. Quedarse en la denuncia y en el lamento es una forma más de desmoralizar.

La «hora de la verdad»

Los españoles reservamos esta expresión del argot taurino para la suerte suprema. Encontramos en ella dos referencias útiles para dar cuenta de los actuales desafíos comunes. La «hora» es el momento propicio, culminante, la gran ocasión de demostrar lo que valemos o somos capaces de hacer. La «verdad» se refiere a nuestra capacidad de enfrentarnos con la «realidad» y, claro está, con los conocimientos de que disponemos para transformarla o introducir en ella las innovaciones necesarias. Ahí reside la clave de nuestro desarrollo humano, económico, social y político.

La economía española se vio envuelta en el año 1993 en un proceso de ajuste sin precedentes. Se puso de manifiesto la crisis de competitividad que venía arrastrando de años anteriores el sector industrial. Empezamos a respirar un clima de escasa confianza empresarial. El sector industrial y el de la construcción fueron los más afectados, con descensos del 9,4% y del 9% respectivamente. Los porcentajes de desempleados comenzaron a subir de manera alarmante.

Esta debilidad de la economía española no se puede atribuir exclusivamente a la coyuntura internacional. Los expertos dan especial importancia a los obstáculos y limitaciones internas de nuestro apa-

rato productivo y de los mercados. La crisis - se nos dice - es estructural. Tiene que ver con las estructuras de tipo económico. Y éstas a su vez con las instituciones de tipo cultural o social. Es decir, con comportamientos y actitudes no estrictamente económicos.

Lo que hace competitivo a un país no es la pura economía, sino el orden social en su conjunto. Por tanto, más que hablar de una economía competitiva, importa examinar la competitividad de nuestro orden social. Y a él queremos referirnos particularmente cuando hablamos de la «hora de la verdad».

Nuestro mundo social está plagado de catástrofes: de costumbres sociales propias de sociedades cerradas o tribales, clientelistas o amiguistas, que reducen el grado de cohesión y de cooperación para la producción. La misma sociedad que ha creado un sistema de contrataciones laborales basado sobre la familia y el clientelismo, se irrita cuando descubre esas mismas prácticas en la vida pública. La permisividad de todo tipo de juegos de influencias y corruptelas sociales, características del abuso funcional del grupo primario (familia, amigos), incapacita para el riesgo de la innovación empresarial y social. Todo el mundo tiende a «colocarse», a contar con un salario fijo, poco sensible a la productividad y a la marcha económica de las empresas. En el sector servicios, las regulaciones proteccionistas del funcionariado, de los cuerpos profesionales, de los empleados en las grandes empresas públicas, atraen a jóvenes y adultos de todas las categorías sociales. Crece la dualidad entre los que disfrutan de la seguridad en el empleo y el número excesivo de trabajadores eventuales o temporales. Se bloquea la movilidad geográfica con políticas que priman la vivienda en propiedad. Y, lo que es más lamentable, el sistema educativo se distancia de las necesidades de cualificación del aparato productivo.

No podemos pasarnos la vida culpando a los empresarios porque no asumen la *cultura del riesgo*. Mucha gente cree que los empresarios son, por antonomasia, personas que asumen riesgos. Pero, como indica su misma etimología, la «personalidad emprendedora» se define por la capacidad de «emprender», es decir, de «innovar». El verdadero empresario no busca riesgos, sino oportunidades para crear riqueza con el mínimo riesgo, para todos los accionistas y empleados que colaboran con él en la organización creadora. Es toda la sociedad, la de los empleadores y la de los empleados, la de los administradores y la de los administrados, la de maestros y discípulos, la de los investigadores y la de los que invierten su esfuerzo físico, la que tiene que asumir la cultura del riesgo. «*La innovación es la función específica de*

la iniciativa empresarial, tanto en una empresa ya existente o en una institución pública, como en un negocio nuevo, montado por una sola persona en la cocina de su casa»[5].

Esta «hora de la verdad», para los españoles no es otra que la «hora de innovar»; la del esfuerzo que seamos capaces de realizar para poner en marcha la innovación. Ya es hora de que entendamos que la solución de nuestros problemas depende ante todo de nosotros, de nuestras organizaciones sociales y políticas, y no sólo de nuestro desarrollo económico.

Se dice de los españoles que «sabemos vivir». Y con esa «sabiduría» se suele asociar el «arte de aparentar» y de «saber» echar la culpa de nuestras desgracias a los demás. Consideramos al Estado y a los poderes políticos como responsables máximos de la situación individual.

La crisis de nuestra economía es fundamentalmente una crisis de orden social y político. Hay que hablar claramente de la competitividad de nuestra cultura social y política. Lo económico y lo social no pueden concebirse como dos subsistemas separados o bifrontes. Tampoco debemos relacionarlos como si lo económico impusiera sus leyes casi matemáticas sobre lo social, que funcionaría según variables poco importantes para el aparato productivo. Menos aún podemos admitir que la estructura económica determine la cultura y el comportamiento social en general.

Tomamos como ejemplo de innovación a la empresa, ya que es la que se juega su existencia en su capacidad innovadora. Todas estas reflexiones deberían afectar por igual al resto de las organizaciones sociales especializadas, como la universidad, los hospitales, las cooperativas, los seguros, las fundaciones, los clubes, etc. La empresa proporciona medidas y criterios que de alguna manera sirven para comprobar hasta qué punto los españoles hemos entrado en la *sociedad del conocimiento*. Una sociedad, según P. F. Drucker, en la que los tradicionales factores de producción, como la tierra, el trabajo y el capital, no desaparecen, pero pasan a ser secundarios respecto a «los conocimientos». Estos se han convertido en los factores fundamentales, tanto de la economía como de la organización social en su conjunto.

---

[5] Drucker, Peter F., «The discipline of innovation», *Harvard Business Review*, 1986.

Sabemos que los conocimientos en sí mismos no producen nada. Sólo son productivos, cuando logramos integrarlos en la tarea característica de una organización destinada a producir educación, salud, bienestar, bienes culturales, sentidos de vida, solidaridad, sensibilidad hacia el medio ambiente, etc. A todas ellas las llamamos aquí «organizaciones especializadas», para distinguirlas del Estado, de la familia y de la comunidad, que tienen que acoger a todos por igual, garantizar su estabilidad y crear marcos favorables al desarrollo de las autonomías personales y colectivas.

Los conocimientos, para que desarrollen su función innovadora, tienen que encarnarse en las organizaciones especializadas. La innovación no puede realizarse sin desestabilizar. Cuando una organización, sea ésta empresarial o religiosa, docente o asistencial, se burocratiza, deja de ser innovadora. La burocracia no tolera las tensiones entre la responsabilidad de la organización y la del individuo.

Los españoles no estamos acostumbrados a tolerar los conflictos. Tendemos a plantearlos en forma de dilema. Hemos heredado la cultura del «*aut, aut*» del «esto» o «lo otro», en vez de aquella otra actitud más racional del «*et, et*», del «esto» y «lo otro». Aun en las asociaciones libres (clubes de opinión, de deporte, culturales), se tiende a resolver la discrepancia con procedimientos autoritarios. Nuestra tendencia a la claridad simplificadora, enemiga de la complejidad, nos lleva a descalificar al discrepante, a poner de relieve sus limitaciones e ignorancias, a considerarlo de menor nivel intelectual. Nuestra torpeza para el diálogo es proverbial. Esta conducta perturba gravemente la vida política. Más adelante, cuando hablemos de la «verdad democrática», nos ocuparemos de esta cuestión. Nada más absurdo que pretender despejar la incógnita de una ecuación eliminando uno o varios de los factores. Cuando un problema se hace secular, llegamos a pensar que no tiene solución, la mayoría de las veces porque nos negamos a replantearlo en otros términos o no damos valor a otros factores que nuestra tozudez se niega a reconocer.

Volvamos al ejemplo de la empresa como organización innovadora por antonomasia. Joseph Schumpeter definió la innovación como «destrucción creadora». Cualquiera que posea unos conocimientos, caerá enseguida en la cuenta de que tiene que adquirir otros. Si, por el contrario, se encierra cómodamente en sus conocimientos heredados o adquiridos en su juventud y se niega al aprendizaje permanente, sus teorías dejarán de serle útiles, incluso él mismo empezará a ser perjudicial para la organización.

A las organizaciones innovadoras les daña especialmente la endogamia intelectual. Si concentran su esfuerzo en defender el pasado y se niegan a cruzar sus ideas con otras que no sean parientes de las propias, practican la endogamia del conocimiento, evidentemente empobrecedora. Por otra parte, la experiencia demuestra que solemos defender con más obstinación aquellas ideas que no hemos concebido nosotros mismos. Sencillamente porque no son estrictamente concepciones nuestras (*conceptus* viene de concebir) y, por tanto, no sabemos medir exactamente sus limitaciones, sus insuficiencias y su carácter arcaico. Las conservamos tal como las recibimos, como si al revisarlas o analizarlas estuviéramos faltando a la lealtad que debemos a nuestros maestros, a nuestros progenitores o a nuestras tradiciones. Matamos las tradiciones por mimetizar más que por inventar.

Pero resulta que los cambios que afectan más profundamente al cuerpo de conocimientos, no surgen, por lo general, de su propio dominio o familia. La innovación de la industria alimentaria es hija del cruce entre conocimientos de diversos campos: de la genética, de la química, de los procesos de industrialización y de mercado, y de la agricultura. Los medios de comunicación de masas no se hubieran desarrollado sin el cruce de las ciencias de la información y de la tecnología electrónica. La industria farmacéutica se hubiera quedado en alquimia, si no hubiera aplicado los conocimientos de la microbiología, de la genética y de la organización industrial.

A las organizaciones sociales hay que aplicarles criterios semejantes a los de la innovación empresarial. La empresa misma tiene necesidad de introducir en su organización innovaciones sociales. Milton Friedman, economista y premio Nobel, se equivocaba al afirmar que la responsabilidad de una empresa se limitaba a conseguir rendimientos económicos. Ciertamente ésa es su principal responsabilidad, porque si no hay beneficios económicos iguales al menos al coste de su capital, se comportaría de manera irresponsable y pondría en peligro su propia existencia.

También peligra la vida de una empresa que no sepa organizar la dirección del cambio en su propia estructura. Tendrá que velar especialmente por la capacitación y cohesión de los equipos humanos, elevar constantemente el nivel de información interna. Todos tendrán que tener una idea exacta de los proyectos y de los resultados conseguidos. Los que estudian el mercado, los que llevan la contabilidad de los costes y los que comprueban la calidad del producto, tienen que conocer los resultados de las investigaciones de los otros departamentos. Todos tendrán que actuar según el modelo de equipo que se

elija para el funcionamiento de la empresa. En un equipo de fútbol, por ejemplo, cada jugador desempeña una función y se mueve en un espacio determinado, pero el equipo en su conjunto actúa como una unidad.

Los equipos de pensamiento e investigación, que funcionan como auténticas comunidades científicas interdisciplinares para contrastar y poner en común los conocimientos, se han hecho imprescindibles en toda empresa u organización responsable de su función innovadora.

La dirección del cambio en el seno de las organizaciones obliga a redefinir los ámbitos del poder. En modo alguno debiera confundirse el poder con el mando. Cada día es más notoria la que podríamos llamar «revolución de los profesionales» dentro de las empresas. Esto obliga a redefinir la función y competencias del Consejo de Administración. Este representa a la propiedad y controla la dirección. Pero el mando y la responsabilidad directa de la gestión, para que sea eficaz, propiamente innovadora, deberá confiarse al equipo de profesionales especializados. No es bueno ser a la vez juez y parte, árbitro y gestor. La experiencia anglosajona podría servirnos de ejemplo. El presidencialismo intervencionista, al modo de la empresa familiar patrimonialista, puede significar un lastre letal para la empresa, particularmente si los consejeros son elegidos, no en función del accionariado al que representan, sino por amiguismo, apellidos y mera relevancia social o política.

Criterios semejantes son aplicables al funcionamiento de una universidad, de un hospital, de un equipo quirúrgico y de cualquier organización especializada y responsable. Tendrá que estar dispuesta a abandonar un modo de proceder menos rentable. Lo mismo que un banco tiene que estar dispuesto a disminuir el número de analistas del crédito y aumentar el de asesores de inversiones cuando lo pida la demanda, una universidad técnica perfectamente preparada para enseñar física, tiene que estar dispuesta a dar preferencia a los genetistas, si quiere responder a la demanda social. Las organizaciones deben funcionar como seres vivos que incorporan los nuevos conocimientos y aplican las nuevas tecnologías modificando sus plantillas.

Hay que tomar buena nota de que una gran parte del empleo destruido ha desaparecido para siempre. Los nuevos empleos que se creen, necesitarán trabajadores formados en otras tecnologías. Surgirán continuamente nuevas especialidades, nuevos procedimientos

y nuevas destrezas, que cambiarán el mercado de trabajo. La sociedad del conocimiento es más dinámica y su repercusión social será cada vez más profunda. No es sólo la ciencia o la tecnología las que crean nuevos conocimientos y dejan anticuados los anteriores. El cambio o la innovación social es tan importante como la innovación científica.

La responsabilidad social de la empresa tiene que ver con el ambiente, con los empleados, con los clientes y con todos los agentes externos. Una empresa innovadora dinamiza la sociedad. Contribuye no sólo al progreso económico de la sociedad, sino a su desarrollo humano y social: enriquece la oferta de bienes y servicios para satisfacer las demandas, libera energías humanas, crea una red integradora de clientes-ciudadanos y es un actor esencial de la sociedad del conocimiento.

En estas «Consideraciones Generales» nos hemos referido a la empresa como ejemplo de fuerza motriz dinamizadora. También ella corre el riesgo de burocratización y anquilosamiento, debido más bien a tradiciones autoritarias y patrimonialistas heredadas. Las organizaciones sociales que hemos llamado especializadas, experimentan con más fuerza la tentación de la inercia, de la burocratización, que las incapacita para la innovación.

Empresas y organizaciones sociales viven con más fuerza la obsesión por la «imagen pública», por «aparentar que hacen cosas importantes». Y a este fin dedican grandes esfuerzos y elevadas sumas de sus recursos económicos. No buscan métodos de valoración de sus productos. No quieren someterse a las leyes del mercado y de la competencia, porque hinchan con más facilidad su cuenta de resultados. Sin organizaciones sociales competitivas, capaces de asumir riesgos, será más difícil construir un orden social competitivo. No es concebible una sociedad del conocimiento sin dinamicidad competitiva.

Pero ha llegado la hora de la competitividad, no sólo para el aparato productivo, sino para toda la sociedad. Esta es, a nuestro juicio, para España la «hora de la verdad», y con ella la de la suerte suprema, para acabar con la ficción, para poner en su sitio a los ingenieros de la imagen y a los especuladores del amiguismo y de la simple relevancia social. La indignación moral contra los corruptos se quedaría a medio camino, si siguiéramos tolerando la permisividad social con los embaucadores de todo tipo. Todas estas corruptelas actúan como anestesia de la responsabilidad social.

Si el aparato productivo, con ser el más realista, acusa una pérdida de confianza en sí mismo, reflejo de un orden social no competitivo en sus organizaciones básicas, no podemos terminar estas «Consideraciones Generales» sin apuntar a las causas de la desconfianza imperante en la vida política española.

Arrastramos una herencia antigua que identifica a la política y a los políticos con la mentira, con el «todo vale para conquistar y mantener el poder». El sistema democrático se basa en la confianza en las instituciones y en los políticos. No es suficiente el formalismo legal. Todas las formas de mentira pública afectan al corazón mismo de la convivencia democrática.

Comencemos por afirmar que los españoles no hemos llegado a aceptar seriamente el pluralismo político. La Constitución lo proclama como uno de los «*valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico*» (art. 1.1). Quizá lo confundimos con el relativismo moral. Los principios morales, considerados como dogmas, parecían ser cimiento de nuestras seguridades colectivas. El pluralismo político y cultural parecía fragmentar la unidad nacional o al menos apartarnos de nuestras esencias históricas.

Las oposiciones virulentas fueron la consecuencia de puntos de vista irreductibles en la convivencia social. En la crispación de las diferencias se termina aceptando la victoria del más fuerte, del más brillante o del mejor organizado. Hemos abandonado la guerra de las armas, pero seguimos manejando las palabras como balas mortíferas. Sinceramente, no hemos llegado a reconciliarnos con los discrepantes, sean éstos pueblos, partidos políticos, agentes sociales organizados o simplemente ciudadanos. La aceptación del pluralismo no equivale a tolerar las relaciones de fuerza que esconden polvorines de virulencia o, al menos, actitudes de pasividad en los vencidos.

La palabra en sí misma es poder. En el entramado de fuerzas que se articulan en la sociedad moderna, los que pueden llegar con su palabra a las audiencias más numerosas, ejercen un poder superior al de los que no tienen la ocasión de acercarse a un micrófono o de situarse ante las cámaras. El mismo hecho de salir en la prensa, la radio o la televisión responde más a destrezas y artificios que a razones de representatividad. Muchos representantes del pueblo tienen menos posibilidades de ejercer poder que un profesional de la comunicación. Entre las dualidades características de las sociedades avanzadas hay que dar especial importancia a ésta: las minorías que pueden hablar

en los medios y aquellos más numerosos marginados del discurso público. Estos padecen una nueva forma de indefensión que debería ser atendida.

Es necesario comprender que las decisiones políticas tienen que nacer de la discusión pacífica, regida por las razones. Tenemos que ceñirnos a un solo aspecto fundamental de la convivencia, relacionado directamente con este momento de crisis o maduración del proceso democrático que seguimos llamando la «hora de la verdad». Creemos que el primer problema, no el único, se plantea en el plano de la «ética de la discusión». Y en ella se van a centrar las consideraciones siguientes. No desconocemos la necesidad de ser intolerantes con el atropello de ciertos valores absolutos como los derechos del hombre, garantizados por nuestra Ley Fundamental. Sin embargo, podemos discutir y mostrarnos mucho más tolerantes con los que promuevan, con medios democráticos, reformas del texto constitucional.

Los griegos identificaban el espacio político con el del intercambio de la palabra. El hombre es el ser de la palabra y no puede ser considerado político, si no respeta las leyes mínimas del diálogo. Si redujéramos la política a la gestión de cosas o de fuerzas mecánicas impersonales, no tendríamos necesidad de la palabra. El hombre está dotado de palabra, porque no puede vivir sin representar sus deseos, sus aspiraciones y sus intereses. Los tiene que expresar, incluso para descubrirlos, para identificarlos y para llevarlos a cabo. No debería ser necesario recordar principios antropológicos tan elementales. La primera victoria sobre la violencia consiste precisamente en la recuperación de la confianza en la palabra. En el lenguaje popular concedemos al «hombre de palabra» una alta calificación moral.

Por el contrario cuando la palabra es tratada como mercería, herimos gravemente el corazón de la política. El tráfico de palabras como «justicia», «democracia», «libertad» y «progreso» no afecta únicamente a valores externos al hombre; corrompe la relación humana en la que se dirime, no solamente el valor de las cosas, sino el ser mismo del hombre y de sus posibilidades de convivencia. Por eso no exageramos cuando afirmamos que *el tráfico del lenguaje constituye la violencia más fundamental de la vida social y política: es la inmoralidad misma en estado puro*. El análisis de la mentira política, del martilleo publicitario sobre la opinión pública, desvela un género de violencia o de oculta dictadura. El hecho mismo de que estas afirmaciones puedan parecer exageradas, demuestra hasta qué punto hemos dejado de comprender la naturaleza de la vida política, enraizada en la naturaleza del hombre como ser social, dotado de la palabra.

Los que priman la eficacia pragmática sobre la persuasión de la palabra, los que se valen del sofisma retórico, desnaturalizan el discurso público y abren el camino a las trampas que hacen inviable la convivencia. Platón no soportaba a los sofistas, porque utilizaban sus habilidades retóricas para adueñarse del poder. La perversidad de los totalitarismos consiste esencialmente en la apropiación del sentido de las palabras. Las expresiones claves de la vida política son reducidas a un sólo sentido impuesto por el dictador. El mismo hecho de «poder hablar» de «poder expresar los propios juicios» es concedido o negado a los ciudadanos, según vaya en favor o en contra del proyecto político que el poder trata de imponer. Los dictadores se atreven a firmar convenciones internacionales conscientes de que palabras como «derecho» y «libertad» en su propio país tendrán solamente el sentido que ellos quieran darles. Las corrupciones más sutiles del lenguaje que utiliza los líderes democráticos no son de naturaleza distinta a la de esas situaciones límite de las dictaduras.

La mentira pública es irreconciliable con la democracia. No es sólo una falta moral, es un tremendo error político. Nuestros representantes en modo alguno pueden sustituirnos. Y lo consiguen con las nuevas técnicas del *marketing* político, conseguido a fuerza de repicar la matraca de los eslóganes publicitarios, de la utilización de los medios y de los sondeos de opinión, que hacen hablar al público sin él o a pesar de él. El análisis de estos hechos podría llevarnos a la sospecha sobre el valor de nuestro sistema representativo.

No basta legitimar con leyes el pluralismo ideológico, si seguimos mostrando tanta condescendencia con la manipulación del lenguaje por parte de los políticos, columnistas y líderes sociales. Tenemos perfecto derecho a exigirles rigor en sus expresiones y respeto a los conceptos. Unos mínimos éticos de la discusión tienen que ser observados para que no se rompa la confianza en la globalidad del sistema. La simplificación maniquea, la pretensión ideológica de globalizar los intereses y la criminalización del adversario se han convertido en moneda corriente del mercado de las ideas. No existen dos campos, el del bien y el del mal, nítidamente separables. Nadie tiene derecho a identificarse con el bien para culpar al adversario. Hablar, a la altura de nuestro tiempo, de fuerzas «progresistas» y de «fuerzas reaccionarias», de «franquistas» y «demócratas», es una forma de corromper el lenguaje y de fomentar la incultura política. Quien se presenta como promotor del proceso democrático y del pluralismo ideológico no tiene derecho a atrincherarse en las medias verdades y en los tópicos del pasado para diabolizar al adversario. Con la descalificación del dis-

crepante, no sólo se comete una injusticia; se da carta de naturaleza a la violencia incompatible con la convivencia.

* * *

Antes de concluir estas «Consideraciones Generales», volvamos la mirada para contemplar el panorama de conjunto. Los cambios económicos y sociales acortan de momento la visibilidad. Nuestro reloj no marca la misma hora de Europa. Surcamos mares desconocidos y los vientos parecen haber cambiado de dirección. No podemos confiarnos sin más al «cambio de ciclo». Gran parte del empleo que se está destruyendo, no se volverá a crear. Los problemas mundiales no están sometidos a los típicos vaivenes de los ciclos económicos y sociales. Porque entran en juego factores nuevos y poderosos que reforman profundamente los sistemas. Tal confianza en los ciclos equivaldría a dejarse llevar por el impulso del oleaje que termina por devolvernos con su resaca al punto de partida.

La innovación, y con ella el espíritu emprendedor, es el nuevo punto de referencia. Para conseguirlo hay que poner en juego los nuevos conocimientos como factores de producción y desarrollo. No podemos seguir engañándonos a nosotros mismos con la apariencia de la imagen y de los sofismas retóricos. Ha llegado la «hora de la verdad». No creemos que pueda conseguirse la competitividad deseada en nuestro orden económico, sin poner las bases de un orden social que armonice la competitividad con la justicia. Cualquier profesión, cualquier organización social, como cualquier empresa, se juega su existencia en su capacidad de innovación. Ahí es donde tiene que concentrarse el esfuerzo de la lucidez y de la competitividad.

La democracia no es sólo un régimen político. Es, sobre todo, una forma de vida que tiene que emproar la ruta de su propia superación moral. Su funcionamiento puede y debe ser sometido a una profunda crítica, abrirse a nuevas aportaciones de la ciencia política para un mundo enteramente nuevo. No basta que juzguemos severamente los casos episódicos de corrupción. Equivaldría a dejarla envejecer prematuramente. Tenemos que reconstruir el discurso público, para hacerlo más riguroso, transparente, verdadero. Lo que importa es elevar la cultura política. Una tarea no exclusiva de los políticos, sino de todos los actores sociales, porque, como afirmaba Epicteto en el siglo II, «*lo que turba a los hombres no son las cosas, sino la opinión que ellos tienen sobre las cosas*».

Parte Segunda

LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 1993

I. INTRODUCCION

Una sociedad tiene derecho a conocer el momento que vive. Al menos debe intentar comprender lo que está sucediendo. Ortega denunció hace ya más de seis décadas esta enfermedad de los españoles con su célebre diagnóstico: «*Lo más grave que nos pasa es que no sabemos lo que pasa*». Hoy no podemos quejarnos de los estadísticos sociólogos y economistas españoles. Hemos avanzado notablemente en el conocimiento de nuestros males. Disponemos de un repertorio abundante de indicadores. Seguimos al día los económicos y abundan los estudios basados en encuestas y sondeos. El Instituto Nacional de Estadística y el Centro de Investigaciones Sociológicas han institucionalizado toda una estrategia de seguimiento. Las empresas privadas especializadas en determinados sectores sociales y en las técnicas del *marketing* comercial y político, proporcionan datos y síntomas importantes con los que podríamos trazar un cuadro clínico de las diferentes situaciones sociales. Sin embargo, nos sentimos insatisfechos, como si fuéramos pacientes a quienes su médico sólo diera a conocer la documentación de los análisis y de los escáneres. Sin un diagnóstico ampliamente compartido, nos perdemos en discusiones interminables sobre los posibles tratamientos de enfermedades que desconocemos.

Intuimos que las cosas están cambiando, que los comportamientos de muchos actores sociales difieren de los seguidos en décadas precedentes. La realidad que nos asalta cada día es confusa y bifronte: conviven, ante nosotros y dentro de cada uno, valores tradicionales con preferencias actitudinales marcadas por la presión del ambiente, sin la necesaria reflexión crítica. Sobre la pantalla de la esfera pública se proyectan «representaciones colectivas», avanzadas, frecuentemente fabuladas por los líderes influyentes: legisladores, ideólogos, formadores de la opinión, y, en general, por los entusiastas del cambio. Estas representaciones suelen ir por delante de la sociedad real, tratan de forzar el paso cansino del «sistema de convicciones y creencias tradicionales», arraigadas en dicha sociedad real.

Para saber por dónde andamos o «hasta dónde podemos llegar», no basta comprobar que «han cambiado los tiempos». No nos tranquiliza la mera noticia de que vivimos ya en la época «postindustrial» o en la

«posmoderna». Nos sirven ciertamente como referencias externas. Pero no llegan a calar en nuestro verdadero tiempo psicológico interior.

Los historiadores observan *hechos históricos* y pueden hablar con toda razón de la Revolución Industrial, del Iluminismo y de la gran transformación que supuso la Revolución Francesa. Establecen fechas y diferencias entre la sociedad premoderna y la moderna. Tienen la ventaja de contar con la perspectiva histórica para afirmar que, en efecto, los cambios sociales han jalonado nuestro pasado. La visión retrospectiva da cuenta de nuestra historia y señala épocas distintas. El pasado reciente explica en parte las diversas memorias colectivas que ahora resurgen y se enfrentan entre sí, cuando creíamos haber llegado a un consenso sobre nuestros males.

El sociólogo, en cambio, contempla *hechos sociales*. Sabe que la sociedad pasa de un orden social a otro y analiza el cambio a pie de obra, en plena construcción del mismo. Corre siempre el riesgo de dejarse llevar por sus propias ideas finalistas que proyecta inconscientemente sobre los fenómenos actuales. Los hechos sociales rara vez se dejan regir exclusivamente por las intenciones de los actores que participan en ellos. Y lo que interesa saber es quién/quiénes o qué cosas están produciendo el cambio social.

El sistema de observación del sociólogo vacila entre la elección de *actores-agentes* o bien *factores-mecanismos sociales*. Sabe que la sociedad no es una realidad hecha de necesidad, sino de contingencia. Pero tiene que intentar explicar si son los hombres o los determinismos de las estructuras sociales o la relación entre ambos, lo que está determinando el cambio. Si se queda en el estudio de los actores y de sus valoraciones subjetivas, tendrá que dejar abierta la pregunta sobre el futuro. No llegará a conocer el sentido del cambio. *Lo social* puede tomar cualquier dirección, limitado tan sólo por vínculos de situación, siempre contingentes.

Si el sociólogo da más importancia a los determinismos socioestructurales, como decididores de las conductas, reduce la acción de los hombres a movimientos de marionetas. El debate entre «accionistas» y «estructuralistas» es ya viejo y permanente en la ciencia de lo social. Unos y otros son conscientes de no abarcar toda la realidad. Por otra parte, preferimos fragmentarla: podemos ser más deterministas en lo económico y altamente indeterministas en el estudio de las conductas. Podemos dedicarnos, por ejemplo, al seguimiento microsociológico de los jóvenes o de las mujeres y aislar nuestro estudio de las políticas en marcha o de las nuevas configuraciones de la familia. Podemos, en fin, medir exactamente opiniones, actitudes, relacio-

nes de los hombres con las cosas con el rigor de la razón y olvidarnos al mismo tiempo que las ideas que pueden ser estructuradas como teoría, proceden ante todo del ámbito de la imaginación, de la visión y de la intuición. En la tradición comprensiva de la macrosociología interpretativa se procede siempre mediante verdades aproximativas. Como en los diagnósticos clínicos, no vamos a liberarnos nunca del riesgo de equivocarnos.

Tampoco los médicos suelen diagnosticar sus propias enfermedades. Los sociólogos no son médicos ni profetas. Ambas profesiones tienen mucho en común. El concepto vulgar del profeta, como adivino, es producto de una deformación. En la tradición bíblica el *profeta* concentraba su atención sobre los acontecimientos presentes. Analizaba los comportamientos de sus contemporáneos, trataba de escudriñar las causas y se adentraba en el alma de los mecanismos sociales más oscuros, para interpretar su sentido, valiéndose de las tradiciones y experiencias del pasado. El médico y el sociólogo no tienen la misión de anunciarnos lo que va a suceder, sino de descubrir las patologías o cambios profundos que padece el enfermo o la sociedad. Si su diagnóstico es certero, podemos pasar a discutir el tratamiento.

Una sociedad es consciente de lo que le pasa cuando comparte un mismo diagnóstico. Pero el sociólogo no es un médico de la sociedad. Participa de su mismo ambiente y de las mismas seducciones que los demás. Sus estudios tendrán éxito si logra dar con los planteamientos que susciten el debate en la esfera pública, esclava de una mera yuxtaposición de noticias aisladas, que la hacen cada vez más opaca, más manipulable por los mercaderes de la política y de la opinión. Por eso la función más noble de cualquier informe sociológico sería lograr el debate público, llamar la atención sobre la complejidad de las relaciones entre actores y estructuras que influyen más decisivamente en la emergencia de nuevas formas, para que sean discutidas, a fin de dar más transparencia al espacio público.

Las élites estratégicas, políticas o sociales, tienen que legitimar sus diagnósticos en el debate público. La «agenda pública» debiera hacerse en el Parlamento y responder fielmente a la opinión pública. Entre los organizadores de la opinión, deben asumir su responsabilidad los expertos de las ciencias sociales y ofrecer a los medios de comunicación material abundante para la reflexión colectiva.

La novedad de los últimos decenios de investigación sociológica reside en el hecho de reconocer las limitaciones de los esquemas tanto «holísticos-deterministas» como «accionistas». Resultan incapaces

de dar cuenta de lo social las teorías que consideran a los sujetos o a las estructuras-sistemas como los constituyentes últimos de la sociedad, y, en consecuencia, como el *primum movens* del cambio social. Son igualmente inadecuadas las teorías combinatorias, que sin decidirse *a priori* por la preeminencia de uno u otro factor en los cambios sociales concretos, aceptan que son los sujetos y las estructuras, ambos, los constituyentes básicos de lo social. El problema de estas teorías combinatorias radica precisamente en que falta una teoría del observador sociológico que explique la elección de un factor u otro como preeminente y la relación de ambos factores, y que tome en consideración la dependencia cognoscitiva del observador mismo respecto a unos condicionantes psicológicos, culturales, sociales, etc.

La teoría relacional rompe con la perspectiva básica de los modelos anteriormente señalados. Lo que constituye lo social -según esta teoría-, aquello a lo que se ha de referir el cambio social, son las relaciones sociales (entre los sujetos, entre las estructuras, entre los sujetos y las estructuras, entre las relaciones mismas). El constitutivo último, el átomo de lo social, es la relación. Consecuencia de este carácter relacional de lo social es la multidimensionalidad de los factores que producen el cambio social. Entre los factores deterministas (estructurales) e indeterministas (individuales) se da una influencia circular, recíproca; ambos conviven dentro de las instituciones y aun en el interior de cada sujeto. A la hora de estudiar el cambio social, tenemos que contentarnos con la comprobación de que se están produciendo nuevas relaciones y un ordenamiento social distinto del anterior. Para llegar a esa comprobación habrá que meter en el juego toda la batería de indicadores. Una tarea como la de Penélope, porque el tejido social cambia ahora con mayor celeridad.

Para poder hablar de cambio social no basta detectar y demostrar la presencia de un nuevo elemento –p. ej., la tecnología– o una nueva relación –p. ej., en los estilos de vida–. Para ello se necesita una nueva configuración global de las relaciones entre los elementos y las relaciones que componen lo social y que dan lugar a dicho cambio. Comprobar esa nueva configuración exige un diálogo entre los investigadores para ponderar y tratar de ordenar las mencionadas relaciones; una labor de equipo a la que no estamos acostumbrados en España. Observamos el cambio social como el producto de sujetos y elementos que, actuando en un cierto contexto, subjetivamente definido, han producido acciones que, a su vez, generan nuevas relaciones capaces de modificar las formas institucionales existentes.

Por otro lado, al hablar de cambio social, de surgimiento de nuevas relaciones, en modo alguno se debe entender que las relaciones anteriores desaparezcan o queden anuladas. Hay que utilizar con suma cautela calificaciones como «postindustrial» o «posmoderno». Porque la primera no significa que ahora no vaya a haber más industria. El hecho de que el dinamismo social no adopte ya los métodos propios de la modernidad no significa que haya dejado de existir. Todas las expresiones «post» se reducen a constatar que la sociedad emergente no es ya parangonable con las formas sociales que hemos conocido en el pasado. La cultura moderna, las formas y las relaciones sociales burguesas no están muertas. Unicamente han generado otra dinámica autónoma y otro tipo de relaciones. Seguramente tendremos que convivir durante mucho tiempo con la ambigüedad y aun con la caoticidad de estas nuevas relaciones.

No perderemos de vista este esquema relacional, aunque parezca que incidimos reiteradamente sobre unos mismos actores y unas mismas estructuras.

La visión general sobre la sociedad española que intentamos ofrecer en esta segunda parte de nuestro Informe, además de las limitaciones apuntadas, tiene que reducirse a destacar los rasgos más vivos y las instituciones más dinámicas que pueden ejercer mayor influencia en el proceso del cambio social.

Elegimos, en el primer apartado, tres tipos de actores que consideramos *estratégicos* por su influencia en el conjunto: las nuevas mujeres españolas, los jóvenes y la combinación estructura-actores de los medios de comunicación.

A continuación nos fijamos en una actitud dominante, a nuestro juicio creciente, como es la *indignación moral ante las desigualdades y diferencia de trato*, frente a la cual se rebelan los españoles con una nueva sensibilidad.

Las transformaciones en curso de los *hogares españoles* y las tendencias que indican las series estadísticas concentrarán nuestra atención en el apartado IV. El grado alto de cohesión familiar convive con formas nuevas de tolerancia y mayor autonomía personal.

La estructura del *consumo*, como indicadora de preferencias no pocas veces simbólicas, será objeto de estudio en el apartado V. Esas preferencias manifestadas en el consumo no están desvinculadas de las relaciones interpersonales y del uso que hacemos los españoles del *tiempo libre*.

Todo este paisaje es contemplado a través del esquema micro y macro de las relaciones personales e institucionales.

II. ACTORES SOCIALES «ESTRATEGICOS»

El título de este apartado puede parecer impreciso. Debemos dejar claro lo que entendemos por *actores sociales* y a quiénes nos referimos cuando añadimos la consideración de *estratégicos*.

En primer lugar, los distinguimos de los *factores*, un término general que designa a toda clase de *agentes* influyentes en la dinámica social. Reservamos la palabra *actor* para los sujetos personales, individuales y colectivos. El actor puede significar algo distinto del *sujeto* y del *individuo*. Como sujeto podemos considerar también las leyes de la naturaleza, las estructuras sociales y aun el ambiente. La subjetivación es la penetración del sujeto en el individuo, un ser personal capaz de tomar decisiones y de observar conductas diferentes, sumándose a las de su entorno humano o reaccionando contra ellas. Pero subjetivación es lo contrario de la sumisión del individuo a unos valores transcendentales. M. Foucault entendía la subjetivación como sujeción. Hoy tenemos que reconstruir el hombre interior, para que se haga cargo de su responsabilidad y penetre más a fondo en el control, siempre relativo, de lo social. El que se niega a ser buen ciudadano, en función de sus propias convicciones, a pesar de las connotaciones negativas que comporta esta actitud, merece el nombre de individuo. En este sentido, entendemos que sujeto y actor son nociones inseparables.

El actor no puede confundirse con el sujeto impersonal. La racionalidad moderna, rectora del conocimiento científico, convirtió al sujeto en objeto del conocimiento. Hasta los fenómenos psíquicos, interiores al sujeto, son estudiados como procesos objetivos de producción. De ahí que algunos se atrevan a hablar de una *sociedad sin actores*. Si para el pensamiento moderno la conciencia es siempre falsa, difícilmente podríamos valorar como actor al operador financiero o industrial. Tampoco la burguesía o los trabajadores podrían considerarse como actores del desarrollo histórico.

Hoy primamos la formación de la personalidad. Hay que llenar de sentido el concepto de actor o de actores que no actúan siempre conforme al lugar asignado por la organización social. Por el contrario, trata de modificar el entorno material y, sobre todo, el social en el que está colocado. Disfruta de autonomía, se inserta en las relaciones so-

ciales, sin abdicar de su conciencia, sin identificarse plenamente con un grupo o una colectividad, aunque sienta la fuerza condicionante del orden social, del ambiente y de las estructuras materiales. No por ser actor se libera de todos estos condicionantes. El grado de libertad de que dispone no anula su condición básica de *sujeto-actor*.

Sucede, sin embargo, que el actor agota su esfuerzo y su sueño de llegar a serlo, de ser dueño de sí mismo y de la historia. Siente que su individualidad está encerrada en un *bunker* incómodo y que como tal desearía abandonarlo. Podemos hablar de la rebeldía de la juventud y de las reivindicaciones de la mujer, hartos de someterse a remar como galeotes sin llegar a su verdadera condición de viajeros. Si los jóvenes se entusiasman con la velocidad y con el riesgo inherente a ella, si conquistan la noche como espacio propio para sus diversiones favoritas, es porque buscan nuevas sensaciones en su conciencia, distintas de las que pueden obtener encerrados en el *bunker* de su individualidad impuesta.

El actor, tal como aquí lo entendemos, nada tiene que ver con el actor de teatro que encarna a un determinado personaje. Pero, al querer abandonar la función de *individuo-objeto* que le impone el ambiente familiar o social, al no dejarse confundir con las leyes impersonales, busca con afán nuevos *roles*, con frecuencia lábiles y frágiles, que le distingan de los demás como *persona* (o más bien como «máscara»). Entonces se asemeja al actor teatral, disfrazado en cada momento del personaje que encarna, según cada circunstancia, buscando un cambio de relación social más excitante. Con esta agilidad del actor teatral compara Regis Debray la celeridad de nuestro tiempo: «*La historia avanza enmascarada. Entra en nuestro escenario cubierta con la careta de la escena anterior y no somos capaces de reconocer a los personajes con los que estábamos tratando*».

Aquí reside en parte el secreto para descubrir a los *actores del cambio*. Actúan y se comportan de manera distinta, hasta el punto de que los mismos sujetos –las mujeres, los jóvenes, los trabajadores, los comunicadores y los ciudadanos– han desbordado su función social tradicional, sin ser reconocidos como nuevos actores y sin que nosotros seamos capaces de reconocer los personajes con los que estamos tratando. De ahí que prefiramos considerarlos como *actores sociales estratégicos*.

Elegimos en este capítulo solamente tres, que, a nuestro juicio, contribuyen a transformar el contexto social, acentúan los rasgos más sobresalientes de nuestra sociedad. Ello no implica que restemos importancia a otros sujetos colectivos más poderosos e incluso más efi-

caces dentro del sistema. Algunos de estos últimos serán analizados en los capítulos siguientes.

Ahora nos fijamos en las *nuevas españolas*, en *los hijos de la democracia* y en los *profesionales de los medios*. En estos tres grupos sociales se acusan comportamientos tan distintos de los tradicionales que bien pueden considerarse como *nuevos actores sociales*.

1. Las nuevas españolas

Cada vez es más difícil referirse a la *mujer* como un colectivo homogéneo. Las afirmaciones generales y las definiciones unívocas confunden más que iluminan. Ni siquiera nos ponemos de acuerdo en un concepto manoseado como el de «lo femenino». La famosa afirmación de Simone de Beauvoir, «*no se nace mujer, se llega a ser mujer*», responde ahora a la realidad de las mujeres españolas. Las categorías económico-laborales –de activas y no activas, de asalariadas y no asalariadas– así como las variables del estado civil, de los grupos de edad, del nivel de estudios, mantienen su importancia, pero no aseguran el rol, cada vez más mezclado con el de los varones. Hablar de una nueva identidad femenina es tan pretencioso como necesario.

Esto no significa que aquí, como en otros sectores sociales, tengamos que razonar en términos de discontinuidad, de ruptura o de fractura de los procesos históricos. Los cambios de tendencia, rápidos o lentos, hunden sus raíces en el pasado. No se explican sin él. Obedecen a procesos más amplios, europeos o mundiales. Ni siquiera el hecho evidente de la progresiva participación en el mercado de trabajo nos autoriza a utilizar el término *revolución*, incluso suavizada con el adjetivo *silenciosa*. En la transformación de los comportamientos dominantes entre las mujeres actúan muchos más factores que los puramente económicos y laborales.

Con todo, el *mercado de trabajo* es una institución socioeconómica de gran magnitud y la entrada de la mujer en esa institución constituye uno de los hechos sociales más significativos de nuestro tiempo. La mujer ha trabajado siempre. Hasta la mitad del siglo XVIII participó en el trabajo, asociada con el marido dentro de la familia patriarcal: en la agricultura, en el telar, en la venta de productos artesanales, en la cocina y en la confección de la ropa. Separaron el ámbito de trabajo industrial y el de la economía doméstica. Al sistema capitalista le interesaba más la mujer consumidora. La mano de obra propiamente industrial, más dura, aun-

que en el primer momento fue también femenina e infantil, por su menor coste salarial, fue quedando en manos del hombre. Su inserción en el trabajo remunerado camina a la par con el proceso de proletarización en la organización industrial. En la consolidación de esta tendencia pervive de algún modo la tipología tradicional de la amante, la esposa, la educadora, la administradora de la casa y la obrera.

Ahora asistimos a la consolidación del dominio femenino de la maternidad. La ciencia y la tecnología han proporcionado a la mujer medios suficientes para controlar el embarazo. Y con ello han puesto en sus manos un poder demográfico sin precedentes. La maternidad depende, en última instancia, de la conciencia individual de la mujer. Como actor social, se ha reforzado su poder estratégico.

La presencia creciente de la mujer en el mercado de trabajo y en la esfera pública concentran ahora nuestra atención. Estos dos fenómenos, regidos por el impulso generalizado de la igualdad de derechos con el hombre, desencadenan cambios sustanciales en las relaciones sociales que afectan directamente a la identidad femenina.

1.1 La mujer en el mercado de trabajo

Las expresiones convencionales *mercado de trabajo* y *población económicamente activa* responden a una cultura dominada por la producción de bienes materiales. Ambas expresiones se han convertido en criterio de valoración social y expulsan al ama de casa hacia la periferia de lo social. El salario es la medida de la actividad laboral. La producción de otros bienes y servicios, socialmente insustituibles, no encuentra sitio en el mercado de trabajo. El poder discriminatorio de este concepto es evidente.

Así, la relación entre mercado de trabajo y población económicamente activa determina conceptos socialmente tan importantes como el de los *activos* y el de los *parados*[1], que tienen particular incidencia en el mundo femenino. Sería injusto negar el peso social, según estos

---

[1] Utilizamos generalmente, si no advertimos lo contrario, los datos ofrecidos por el INE en sus Encuestas de Población Activa, basadas en las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobadas en la XIII Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo (Ginebra 1982). «*La población económicamente activa comprende todas las personas de 16 o más años que durante la semana de referencia (la anterior a aquella en que se realiza la entrevista) satisfacen las condiciones necesarias para su inclusión entre las personas ocupadas o paradas*». «*La encuesta va dirigida a la población*

criterios, a todas las mujeres económicamente no remuneradas: las dedicadas exclusivamente al cuidado del hogar, las que han decidido prolongar su formación en la universidad o en las escuelas técnicas, las que desarrollan gratuitamente una labor benéfica, las pensionistas de uno u otro tipo, etc. La simple enumeración de estos grupos acredita actividades femeninas que quedan ocultas bajo el epígrafe de «población inactiva».

Estas consideraciones relativizan la relación *actividad/inactividad* de las mujeres españolas. Los números deben ser bien interpretados. Según una encuesta de población activa en 15 países de la OCDE, en el período 1974-1989, sólo el 60% de los españoles forman parte de la población activa y las mujeres españolas figuran a la cola, con un 41%, inmediatamente antes de Irlanda (37%). Las tasas de actividad, por sexo, de estos países se recogen a continuación, en la tabla 1.

Si atendemos únicamente a las magnitudes de los porcentajes de las mujeres *activas* («útiles»), tendríamos que diferenciar tres grados de integración de la mujer a la actividad laboral:

— los países escandinavos (Suecia, Noruega y Finlandia), Canadá y los EE.UU., ocupan los primeros lugares, con tasas en torno al 70%, y que en el caso de Suecia llegan al 83%;

— a continuación vendría una franja intermedia, con porcentajes en torno al 50%: Japón, Australia, Francia, Holanda, Portugal y el Reino Unido;

— finalmente, con tasas inferiores al 50%, figuran: Italia (44%), España (41%) e Irlanda (37,5%).

---

que reside en viviendas familiares, es decir, las utilizadas todo el año o la mayor parte de él como vivienda habitual o permanente. Se excluyen, por tanto, los llamados "hogares colectivos", ejemplo de los cuales son los hospitales, hoteles, orfanatos, cuarteles, conventos, etc. Sí se incluyen, sin embargo, las familias que, formando un grupo independiente, residen en esos establecimientos, como puede ocurrir con los directores de los centros, conserjes y porteros. Sin embargo, no toda la población que reside en colectivos resulta excluida. Los varones que cumplen el servicio militar, estudiantes en internados, enfermos en sanatorios y detenidos en cárceles se incluyen en sus viviendas de origen, puesto que sus familiares dan información sobre ellos... En conjunto la población excluida de la Encuesta representa menos del 1 % del total», INE, Descripción de la encuesta EPA.

Tabla 1 - Tasas de actividad por sexo en quince países de la OCDE. 1989. Porcentajes de activos respecto a la población en edades comprendidas entre los 16 y los 64 años

	VARONES	MUJERES
Canadá	87,0	68,2
Estados Unidos	87,8	69,4
Japón	87,2	59,3
Australia	85,4	60,6
Finlandia	81,0	73,5
Noruega	87,6	72,9
Suecia	88,7	83,2
Francia	76,8	57,6
Alemania	n.d.	n.d.
Irlanda *	83,9	37,5
Italia	76,9	44,0
Países Bajos	79,7	51,1
Portugal	84,3	58,7
España	81,1	41,3
Reino Unido	86,3	66,0

* Los datos de Irlanda corresponden a 1988.

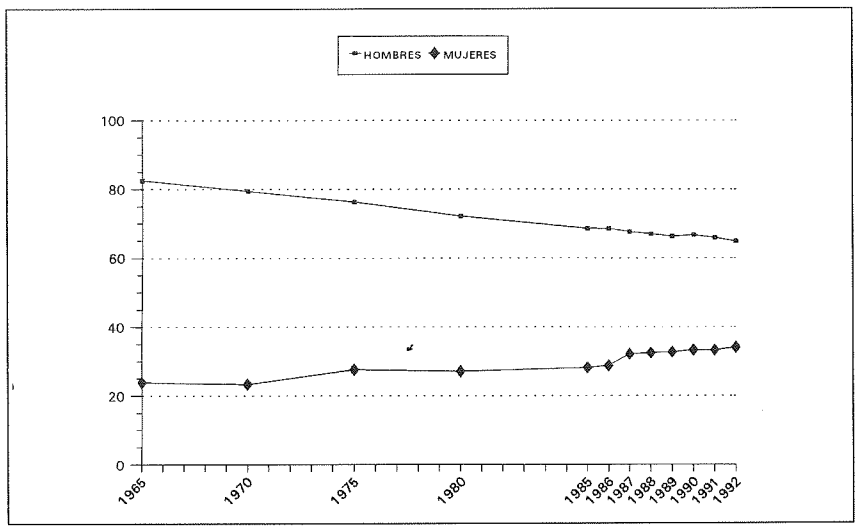
Fuente: OCDE, *Labour Force Statistics*, París, 1990.

El ritmo de crecimiento de la tasa de actividad femenina en España sorprende por la constancia de la tendencia. En ese período de catorce años, 1975-1989, aumenta casi cinco puntos (27,58-32,46). La consolidación de la tendencia ascendente resulta más patente al contemplarla en períodos más amplios. En los 27 años que transcurren entre 1965 y 1992 el crecimiento es de más de 10 puntos (23,85-34,13). Por la velocidad de crecimiento de la población activa femenina, España se sitúa por encima de Canadá, de EE.UU., de Francia, de Portugal y de Irlanda.

Con todo, el desequilibrio español entre varones y mujeres activas sigue siendo grande. Los números relativos de varones (81%) nos sitúan por encima de naciones como Francia (76,8%) e Italia (76,8%), cuyas tasas de actividad femenina están más cercanas a la nuestra. Este desequilibrio tiende a decrecer, ya que disminuye la tasa masculina y aumenta la femenina, como puede comprobarse en el gráfico 1.

La tasa de actividad de los varones desciende lentamente y en línea recta. La primera inflexión hacia arriba de las mujeres se produce en 1970, pero su ascenso más significativo responde al ciclo expansivo del período 1986-91. Estos datos subrayan la naturaleza procíclica de la tasa de mujeres activas remuneradas. El aumento no sólo se caracteriza por la constancia de su tendencia, sino, como veremos más ade-

Gráfico 1 - Evolución de las tasas de actividad por sexo. 1965-1992. En porcentajes



Fuente: INE, *EPA*.

lante, por el salto de la mujer hacia un tipo de empleo cada vez más cualificado.

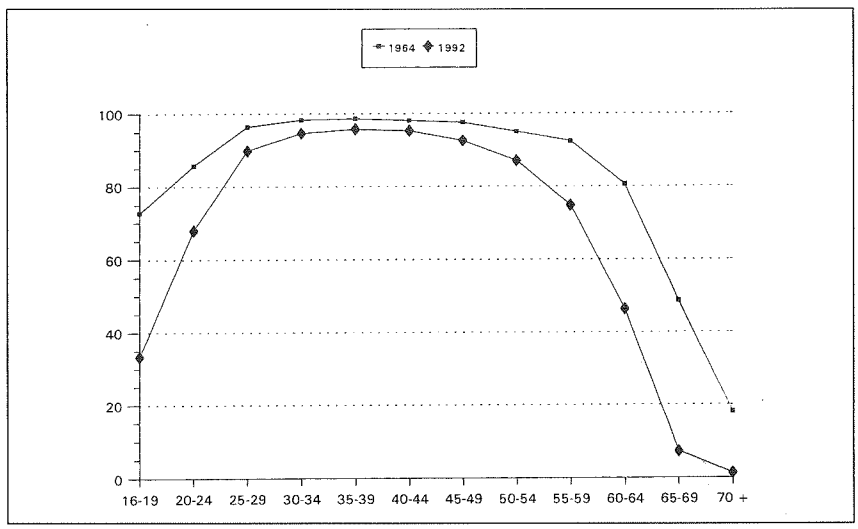
En números absolutos, según la EPA del tercer trimestre de 1993, la población activa española se acerca a los quince millones y medio. De ellos 9.742.880 corresponden a los varones y 5.680.470 a las mujeres: de cada tres españoles activos uno es mujer.

Las curvas de actividad por edades, de hombres y mujeres, nos ayudan a concretar los bloques más activos en ambos sexos.

Las tasas de actividad de los varones (gráfico 2) jóvenes (16-19 años) son notablemente menores en 1992 que en 1964, posiblemente debido a la prolongación de sus estudios. El mismo fenómeno se da en las mujeres. Resulta espectacular el crecimiento, casi agresivo, en las mujeres de 25 a 29 años. Los gráficos 2 y 3 demuestran también que es mucho más breve la permanencia de la mujer que la del varón en la institución *mercado de trabajo*.

Antes de pasar a otras variables condicionantes de la población femenina activa, apuntemos su distribución por sectores económicos y por situaciones profesionales. Tomamos los porcentajes de la EPA del primer trimestre de 1993.

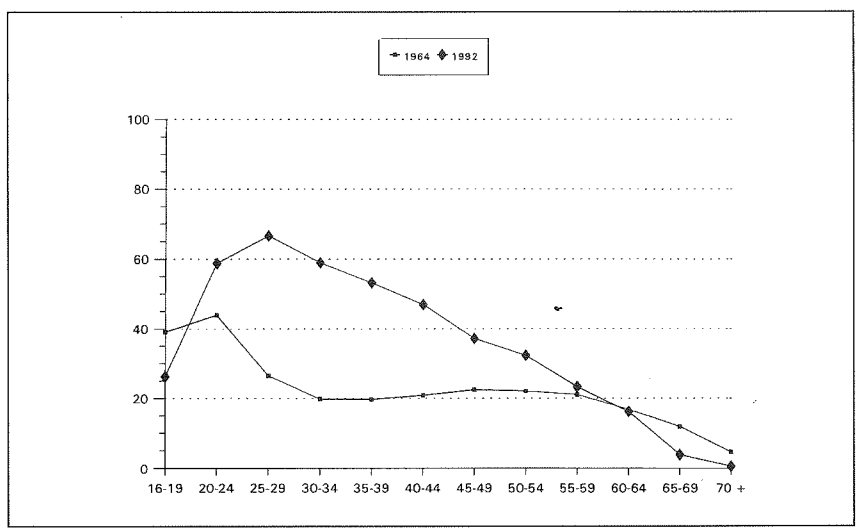
Gráfico 2 - Tasas de actividad por grupos de edad. Varones. Años 1964 y 1992. En porcentajes



Fuente: INE, *EPA*.

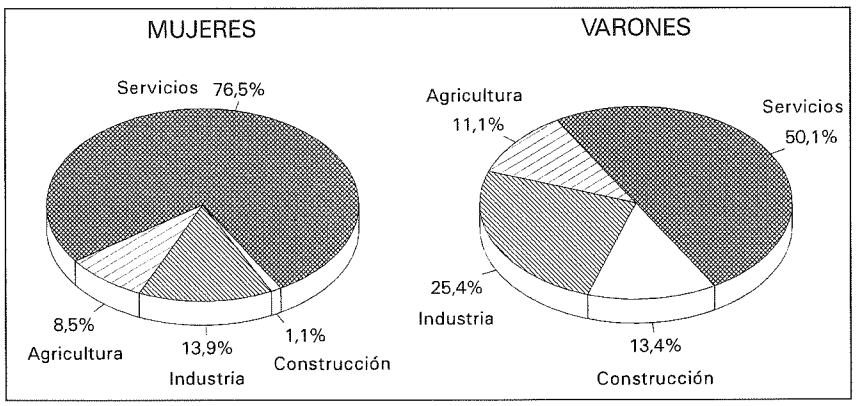
El gráfico 4 da cuenta de la distribución sectorial por sexos de la población activa. Las mujeres que trabajan lo hacen mayoritariamen-

Gráfico 3 - Tasas de actividad por grupos de edad. Mujeres. Años 1964 y 1992. En porcentajes



Fuente: INE, *EPA*.

Gráfico 4 - Ocupados por sectores económicos. 1993. En porcentajes

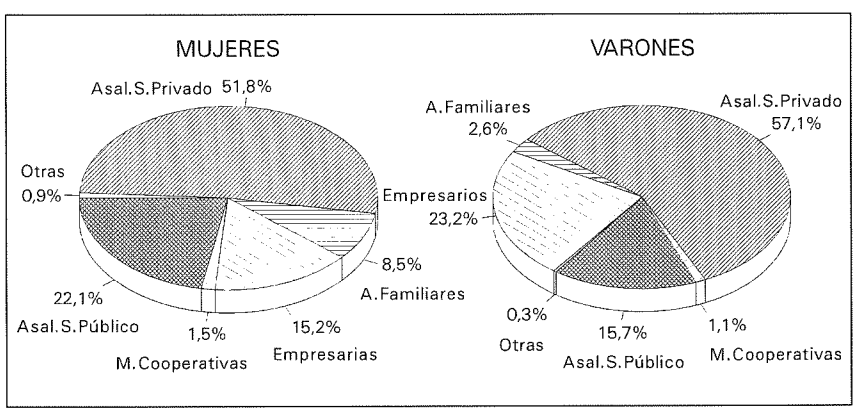


Fuente: INE, *EPA*, Segundo Trimestre 1993.

te en el sector servicios (76,5% frente a un 50,1% en los varones). En cambio, en la industria, en la agricultura y, especialmente, en la construcción, la presencia laboral femenina es muy pequeña.

En estos grandes sectores económicos la distribución de los grupos femeninos no es sustancialmente distinta de la de los varones. Los ámbitos profesionales donde se mueven unas y otros son los mismos (gráfico 5). En cambio, si se analiza cada uno de estos sectores por categorías profesionales y salariales, podemos apreciar diferencias notables.

Gráfico 5 - Ocupados por situación profesional. 1993. En porcentajes



Fuente: INE, *EPA*, Segundo Trimestre 1993.

Trabajo y dedicación al hogar

La incorporación progresiva de la mujer al trabajo extradoméstico apenas disminuye la dedicación al hogar, como cabría pensar. De 1987 a 1992 el porcentaje de «mujeres ocupadas y paradas, dedicadas al hogar» asciende 8 puntos (del 13,7% al 22%) y se mantiene el de «inactivas» en un 52%, dentro del total de «mujeres dedicadas al hogar», que suben como las «ocupadas» también 8 puntos (del 66,3% de 1987 al 74,9% en 1992). Por tanto, el aumento de la tasa de las ocupadas y paradas no se realiza a costa de las *amas de casa* –«inactivas dedicadas»–, como puede comprobarse en la tabla 2, ya que mantienen en esos seis años el mismo porcentaje (52-54%).

Desglosando ahora por edades los porcentajes de ocupadas, llegamos a conclusiones semejantes. Véase para ello la tabla 3. Se confirma que el bloque de «ocupadas dedicadas al hogar» lo forman mujeres de 25 a 64 años en número claramente ascendente.

— En el grupo de 16-24 años, la relación entre el porcentaje de «ocupadas dedicadas al hogar» y «ocupadas no dedicadas al hogar» se duplica lógicamente a favor de las no dedicadas: 5% a 20% en 1987 ; 8% a 20,4% en el 1988; 8,9% a 17,9% en el 1992. El crecimiento masivo de universitarias y alumnas en escuelas técnicas, bastaría para explicar este fenómeno.

— En el de 25-29 se mantienen las cotas agresivas que señalábamos en el gráfico 3.

Tabla 2 - Distribución porcentual de las mujeres mayores de 16 años según su dedicación a las tareas del hogar y su situación con respecto a la actividad.1987-1992 (Segundos trimestres)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
			Dedicadas al hogar			
Inactivas	52,6	54,2	54,6	54,1	54,2	52,9
Ocupadas	9,3	13,1	13,9	14,8	15,3	16,1
Paradas	4,4	5,3	5,3	5,2	5,1	5,9
Total	66,3	72,6	73,8	74,1	74,6	74,9
			No dedicadas al hogar		-	
Inactivas	16,4	13,3	12,7	12,5	12,4	12,9
Ocupadas	13,0	10,0	10,6	10,5	10,4	9,5
Paradas	4,2	3,8	3,0	3,0	2,6	2,7
Total	33,6	27,1	26,3	26,0	25,4	25,1

Fuente: Castillo, S. y Toharia, L., «Las desigualdades en el trabajo»; en Fundación Argentaria, *Mercado de Trabajo y Desigualdad. I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza.* Volumen IV. p.18.

Tabla 3 - Porcentaje de mujeres ocupadas dedicadas y no dedicadas al hogar. Años 1987, 1990 y 1992

	16-24	25-29	30-34	35-44	45-54	55-64	65 +
				Ocupadas dedicadas al hogar			
1987	5,0	13,3	16,0	15,4	14,1	9,3	1,0
1990	8,4	21,5	22,0	26,0	20,5	13,5	1,2
1992	8,4	23,4	29,3	29,8	23,2	14,7	1,3
				Ocupadas no dedicadas al hogar			
1987	20,0	27,1	22,0	14,6	10,8	8,8	1,0
1990	20,4	24,0	15,6	11,0	7,0	4,7	0,4
1992	17,9	23,2	14,7	10,2	6,6	3,6	0,3

Fuente: Elaboración propia a partir de Castillo, S. y Toharia, L., «Las desigualdades en el trabajo»; en Fundación Argentaria, *Mercado de trabajo y desigualdad. I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza.* Voumen IV. Madrid, 1993. p. 20.

— A partir de los 35 años siguen ocupando cotas más altas las que se dedican al hogar que las que no lo hacen. Este aumento es debido a la situación de madres y esposas, más frecuente en este grupo de edad.

Trabajo y maternidad

La probabilidad de que una mujer decida ingresar en el mercado de trabajo aumenta en proporción a la cotización que hace de su tiempo. Influyen, además, otras muchas variables subjetivas internas a la situación familiar: situación económica, relaciones de igualdad entre la pareja, autonomía económica de la mujer, modelo de familia vigente, número de hijos, etc. Según el estado civil de la mujer podemos establecer las tasas de actividad que refleja la tabla 4.

Tabla 4 - Tasas de actividad según estado civil de las mujeres. España 1987-1992

	Casadas	Solteras	Viudas	Separadas/Divorciadas
1987	25,54	52,64	8,41	67,54
1988	26,94	54,79	8,43	69,18
1989	27,72	53,88	8,81	57,33
1990	29,12	53,07	7,71	70,40
1991	29,15	51,77	7,56	70,78
1992	31,15	50,40	8,53	68,47
1993 *	31,61	50,01	8,34	69,41

* Primer Trimestre
Fuente: INE, *EPA.*

El porcentaje de «separadas/divorciadas» es notablemente alto. Tengamos en cuenta que representan el grupo más pequeño en números absolutos: 327.701. Pero la serie de porcentajes sigue siendo significativa: crece en el período 1987-1991 y decrece en el bienio siguiente 1992-1993, probablemente por el decrecimiento del empleo. La ley española de divorcio no asegura suficientemente la ayuda económica del marido.

El porcentaje ascendente -seis puntos en dicho período- de «casadas que acuden al mercado de trabajo» es sostenido y elocuente. En el primer trimestre de 1993, casi una de cada tres cotizan su tiempo con el trabajo remunerado: se ven obligadas a buscar más recursos para el hogar o buscan su autonomía económica.

Más de la mitad de las «solteras» han entrado en el mercado de trabajo. Este porcentaje es indicio de un mayor nivel de estudios y de una concepción distinta de su rol en la sociedad.

¿Estos grupos de *mujeres trabajadoras* según su estado civil, tienen alguna relación con el descenso acelerado de la natalidad? Las estadísticas no autorizan la atribución de tal descenso al trabajo remunerado, aunque sí a una cotización económica mayor de su tiempo como miembros de la familia.

En 1970, España tenía un índice de natalidad alto: 2,90 hijos por mujer de 15 a 49 años de edad. Más alto que Francia (2,47), Italia (2,40) y Grecia (2,32), y, por supuesto, muy superior a los países nórdicos europeos. Veinte años más tarde descendemos a los niveles ínfimos de 1,3 hijos por mujer, casi a la par con Italia. La edad media de la mujer española para tener el primer hijo es de casi 29 años. Esta edad coincidiría con la del máximo de la actividad laboral en 1992, que contemplábamos en el gráfico 3.

Según el análisis *Actividad laboral de la mujer en relación a la fecundidad*, publicado por el Instituto de la Mujer en 1987[2], estaríamos asistiendo a un proceso de racionalidad microeconómica en la familia, como unidad elemental de decisión. Además de los costes monetarios directos, en el embarazo, en la salud y educación del niño, hay

[2] *Actividad laboral de la mujer en relación a la fecundidad* (Director del Estudio: Fernando Fernández Méndez de Andrés; Investigadores: Marta Casares Bidasoro; Carlos Peralta de Grado y José Manuel Rodríguez), Serie estudios, nº 10, Instituto de la Mujer, Madrid, 1987.

que contar con los indirectos del tiempo requerido para la crianza y la educación.

No debe desatenderse el cambio cultural que se realiza en la forma de concebir **el deber paterno-filial**. Gilles Lipovetsky relaciona este cambio con lo que él llama «*descubrimiento del niño y la progresión familiar propios de las sociedades modernas. La educación y la promoción del niño se han convertido en la tarea primordial[...] El deber primordial de los padres es velar por la educación de sus hijos, asegurar su escolarización, su preparación para un futuro mejor*»[3]. Esta preocupación impulsaría a muchos padres a decidir la reducción voluntaria de nacimientos.

Entre las razones de tipo económico y las propiamente culturales, como la preferencia por la educación, actúan, además, directa o indirectamente, todo un arsenal de causas intermedias: la edad de la mujer, los años de matrimonio, el número de hijos menores de seis años, la clase social, el nivel de estudios, el tamaño del municipio de residencia, la renta *per cápita* de la región, el sector laboral, etc.

La disponibilidad de medios técnicos de control de la natalidad y el grado de información disponible sobre los mismos chocan pocas veces con las creencias y valores religiosos. El resultado final tampoco equivale a la suma matemática o puramente racional de todos los criterios y elementos que entran en juego. Las leyes estadísticas estarían a favor de que a medida que mejora el *nivel de vida de la pareja*, entendido según los criterios éticos predominantes en ambos, desciende la fecundidad de la mujer. Las razones que suelen invocarse como justificantes pueden reducirse a ésta: se sustituye el número de hijos por la calidad de la educación que puede darse a cada uno de ellos.

Esta conclusión no contradice, sin embargo, las respuestas obtenidas en la encuesta realizada por el CIS en 1991[4]. El 57% de los encuestados, de ambos sexos, considera que, en el caso de las mujeres, el ser madres es una experiencia que hay que tener para sentirse realmente mujer. Esta proporción aumenta de manera considerable a medida que crece la edad del entrevistado, hasta llegar al 72% de los que tienen más de 60 años de edad. Los más jóvenes se encuentran divididos. Sólo una tercera parte de los comprendidos entre 18 y 25

---

[3] Gilles Lipovetsky, *El crepúsculo del deber*, Anagrama, Madrid, 1994, p. 40.

[4] CIS, *Las mujeres españolas: lo privado y lo público*, «Estudios y encuestas», nº 24, Madrid, 1991.

años, mujeres y hombres, opinan a favor de la maternidad, frente a un 50% que no la consideran necesaria para la realización de la mujer, especialmente entre los solteros con elevado nivel de estudios y autoubicación ideológica en la izquierda. A partir de los 26 años suben en línea recta los partidarios de la maternidad, particularmente en las mujeres, que aumentan su juicio positivo con tres y cinco puntos de diferencia sobre los hombres.

1.2 La mujer en los centros de pensamiento

El hecho más transcendente de la actividad femenina en España es su espectacular ingreso en la Universidad; quizá el fenómeno de mayores consecuencias para la transformación de la sociedad española.

Como es lógico, damos especial importancia al aumento de los porcentajes de mujeres docentes en los diversos niveles de la enseñanza. Podemos contemplar en la tabla 5 la serie de ese crecimiento constante durante el período que transcurre desde el curso 1981-1982 al de 1992-1993.

Sabíamos que la enseñanza de EGB estaba encomendada mayoritariamente a las mujeres ya antes de 1980. Ahora llegan al 60,06%. En las Enseñanzas Medias el profesorado femenino experimenta el aumento más notable de la década (18,26%). Se acercarán pronto por su celeridad al 50%. En los niveles superiores, una de cada diez cátedras

Tabla 5 - Participación femenina en el grupo de personal docente del sistema educativo

	Curso 1981-82	Curso 1992-93	Variación %
Profesores EGB	58,70	60,06*	1,36
Profesores de Enseñanzas Medias	29,49	47,75	18,26
Catedráticos de Universidad	8,41	9,13	0,72
Catedráticos de Escuelas Universitarias	21,89	25,10	3,21
Profesores Titulares de Universidad	23,52	31,05	7,53
Profesores Titulares de Escuelas Universitarias	38,00	39,84	1,84
Investigadores Científicos del CSIC	20,42	26,21	5,79
Profesores Investigadores CSIC	8,51	11,22	2,71

* Se corresponde al curso 1989/90

Fuente: Para EGB: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, 1989-90. Madrid, 1993.
Para el resto: Instituto de la Mujer.

Tabla 6 - Evolución del número de graduados y licenciados según carrera

	1984-85		1986-87		1988-89	
	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres
Total Licenciaturas	100	100	124,1	137,8	137,8	156,2
CC. de la Información	100	100	166,2	220,3	190,9	212,0
Económicas y Empresariales	100	100	148,5	173,6	176,8	230,2
CC. Políticas y Sociología	100	100	80,1	94,3	170,9	226,7
Informática	100	100	190,0	208,5	217,9	202,6
Derecho	100	100	140,8	173,0	175,0	219,1
Medicina	100	100	85,3	91,1	68,1	74,7
Total Diplomaturas	100	100	105,0	110,1	124,1	130,5
Biblioteconomía y Documentación	100	100	183,5	557,1	617,6	842,9
Estadística	100	100	170,8	262,5	441,7	612,5
Informática	100	100	216,5	222,9	593,0	717,1
Profesorado de EGB	100	100	93,0	100,2	84,8	94,1

Fuente: INE, *Estadísticas de la Enseñanza Universitaria en España 1989-1990.*

universitarias está regida por una mujer, y más de una de cada cuatro en las Escuelas Universitarias. En el grado de titulares superan la tercera parte. Con grado de investigadores, en el CSIC llegan al 26,21%, y a más de la décima parte en el caso de profesores investigadores. Estas estadísticas no tienen en cuenta las investigadoras de empresas y laboratorios privados.

Por lo que se refiere al alumnado de Formación Profesional, la presencia relativa de mujeres está ya cercana al 50%. Las jóvenes siguen prefiriendo ramas tradicionalmente femeninas en este tipo de formación: administrativa, secretariado, moda y confección, peluquería y asistencia sanitaria. Durante los últimos años las jóvenes comienzan a subir sus porcentajes en ramas no tradicionales para ellas, como hostelería, delineación, automoción, electricidad y metal.

En el alumnado universitario, a partir del curso 86-87 el número de mujeres universitarias comenzó a superar al de los hombres en cifras totales: 452.400 mujeres frente a 450.000 hombres.

En la tabla 6 damos cuenta de las tasas de aumento totales de mujeres en distintas carreras universitarias en el período 1985-1989.

El peso en números absolutos y relativos de la población femenina en la Universidad actual sigue creciendo. Los últimos datos que nos proporciona el *Boletín Informativo del Consejo de Universidades*, se refieren a los cursos 1991-92 y 1992-93; los reproducimos en la tabla 7.

Tabla 7 - Alumnado matriculado en estudios universitarios de 1º y 2º ciclo (cursos 1991-1993) y profesorado (curso 1989-1990)

	Total general	% de mujeres
ALUMNOS		
Curso 1991-1992	1.194.189	51,59
Curso 1992-1993	1.295.585	51,70
PROFESORES		
	Total general	Nº de mujeres
Curso 1989-1990	56.917	16.530

Fuente: Para alumnos: *Boletín Informativo del Consejo de Universidades.*
Para los profesores: INE, *Estadísticas de la Enseñanza Universitaria en España 1989-1990.*

El aumento de las tasas de alumnado femenino, tanto en las facultades, colegios universitarios y escuelas técnicas superiores que reseñamos en la tabla 6, como en el conjunto de la población estudiantil y en el profesorado, transformará, a medio plazo, no sólo el mercado de trabajo, sino la organización de la familia y los centros de poder económico, cultural y político en España. Todos los indicadores de actividad laboral, de estructura familiar y de formación de élites sociales gravitan sobre el nivel de formación de la mujer, como hemos ido comprobando.

1.3 La mujer en las instituciones del Estado

En el ámbito del poder social más simbólico, aunque quizá no el más real, actúan los **cuerpos técnicos de la Administración Pública**. Nos limitamos a ofrecer en la tabla 8 una muestra de aquellos que

Tabla 8 - Participación femenina en algunos cuerpos técnicos de la Administración Pública. En porcentajes

Diversos cuerpos de la Administración	1987	1993	Variación %
- Abogados/as del Estado	2,75	12,74	9,99
- Carrera Diplomática	4,88	9,18	4,3
- Técnicos Comerciales y Economistas del Estado	9,15	21,2	12,05
- Arquitectos de la Hacienda Pública	12,50	31,03	18,53
- Inspectores de Finanzas del Estado	13,91	22,27	8,36
- Médicos Asistenciales de la Sanidad Nacional	18,89	52,38	33,49
- Inspectores de Trabajo y Seguridad Social	18,56	30,4	12,44
- Nacional de Veterinaria	14,36	36,81	22,45
- Farmacéuticos de Sanidad Nacional	35,29	68,89	33,6

Fuente: Instituto de la Mujer, a partir de datos facilitados por la DGFP. Elaboración propia.

tienen mayor porcentaje femenino. Lógicamente, en los niveles inferiores del funcionariado los porcentajes de mujeres son más altos.

En la Administración de la Justicia

El poder judicial también se feminiza a un ritmo acelerado. Las mujeres son mayoría en la última promoción de fiscales. En 1993 el porcentaje de *mujeres fiscales* era del 39,68%. Según los últimos datos del Instituto de la Mujer, las mujeres llegan al 49,03% entre los *jueces* y al 26,15% entre los *magistrados*. La ausencia de mujeres en el Tribunal Supremo es perfectamente explicable, ya que son necesarios al menos 15 ó 20 años de ejercicio para llegar a formar parte de dicho tribunal.

En el poder político

En cuanto a la *militancia política femenina*, si nos atenemos a los datos que nos proporciona el Instituto de la Mujer en 1992, nos movemos en porcentajes bajos, que tienden a crecer. Sólo un 3,2% de las mujeres están afiliadas a algún partido político, frente a un 6,4% de hombres.

El bajo porcentaje en la militancia partidista no se corresponde con la elección de mujeres en las urnas para formar parte del **Poder Legislativo.** La presencia de mujeres en el Congreso de los Diputados aumentó a lo largo de las diversas legislaturas, de un 6,6% en 1986 a un 14,6% en 1989, y a un 15,7% en 1993. En el Senado pasó de un 5,6% en 1986 a un 12,9% en 1989, y a un 12,6% en 1993. En los Parlamentos autonómicos las mujeres representan un 14% del total de parlamentarios, aunque existen grandes diferencias entre las diversas Comunidades Autónomas. Mientras en Madrid representan un 23,8% de los miembros del legislativo, en Canarias sólo llegan a un 6,7%.

En los Parlamentos de los países europeos el porcentaje de mujeres descendió del 19,1% en enero de 1988 al 13,6% en junio de 1990. La caída más espectacular se produce en los antiguos regímenes comunistas al pasar a la democracia: Rumanía (del 34,3% al 3,4%), Checoslovaquia (del 29,5% al 6%), Hungría (del 20,9% al 7,0%), Bulgaria (del 21,0% al 8,5%) y la antigua RDA (del 32,2% al 20,5%).

Por el contrario, el porcentaje de mujeres parlamentarias ha aumentado recientemente en Holanda (del 20,0% al 25,3%, septiembre de 1989), Noruega (del 34% al 35,8%, septiembre de 1989) y Grecia (del 4,3% al 5,3%, abril de 1990).

Nuestra situación se acerca a la de los países de más alto porcentaje de mujeres parlamentarias: Suecia (38,1%), Noruega (35,8%), Finlandia (31,5%), Dinamarca (30,7%), Albania (28,8%) y la RFA (15,4%). Nos situamos por encima de los países de más tradición democrática de nuestro entorno: Francia (5,3%), Portugal (7,6%), Irlanda (7,8%), Bélgica (8,5%), Suiza (14,0%), Italia (12,9%) y Austria (10,9%).

Si del poder legislativo pasamos al **Ejecutivo,** los aumentos de porcentajes son también notables, como podemos comprobar en la tabla 9.

Son significativos los avances de 1993 en el equipo del Gobierno central, en las Secretarías de Estado, así como en las Subsecretarías y en las Direcciones Generales. Los porcentajes femeninos más bajos se producen en los Ayuntamientos.

Bien es verdad que el espejismo de los porcentajes no refleja fielmente el poder de la mujer, si entendemos por tal la capacidad de influir en la conducta de los otros o en la dirección de la sociedad.

Nosotros seguimos concediendo mayor importancia al acceso masivo de la mujer a los niveles más altos de formación. Esta tendencia creciente y sostenida anuncia cambios importantes en las relaciones humanas e influirá notablemente en el conjunto del sistema.

Tabla 9 - Participación femenina en órganos superiores de gobierno de la Administración Pública central, autonómica y local. En porcentajes

Altos cargos de la Administración central	1982	1993	Variación %
- Gobierno	5,56	16,67	11,11
- Secretarías de Estado	0	9,52	9,52
- Subsecretarías y Secretarías Generales	0	5,36	5,36
- Direcciones Generales	1,44	13,84	12,4
- Gobiernos Civiles y Delegaciones del Gobierno	6,45	9,26	2,81
Administración autonómica	1986	1993	
- Gobiernos Autonómicos	6,4	10,06	3,66
Administración local	1983	1993	
- Ayuntamientos	2,0	4,9	2,9

Fuente: MAP y Ministerio del Interior.

1.4 *La mujer en los niveles directivos empresariales*

Como *Directoras y Gerentes de Empresa*, la proporción que señala la EPA del primer trimestre de 1993, es un 11,2% de mujeres, frente a un 88,8% de hombres.

La *Banca* es una de las instituciones todavía más reacias a la presencia de mujeres en cargos directivos. Según el estudio realizado por la revista *Economía y Finanzas* sobre la presencia de la mujer en puestos directivos bancarios (considerando como tales los puestos superiores o iguales a directora de sucursal), doce de los primeros bancos que operan en España, emplean a un total de 102.993 personas, de las cuales únicamente 20.167 son mujeres (19,5%). De éstas, solamente 1.549 ocupan cargos de responsabilidad (7,6%).

Ordenados los bancos por porcentajes de mujeres sobre directivos, obtenemos las cifras que aparecen en la tabla 10.

1.5 *Cambios de identidad en la mujer*

Un grupo que trabaja por la defensa de sus derechos y por la igualdad de poderes, ganará si logra convencer. En modo alguno debe ser considerada como lucha entre los sexos. No se trata de imponer la vi-

Tabla 10 - Plantilla total, número de mujeres con cargo directivo y porcentaje de éstas sobre directivos en los principales bancos en España

	Plantilla Total	Mujeres con cargo directivo	% Directivas sobre directivos
Banesto	15.927	878	11,97
Guipuzcoano	1.636	26	6,00
Sabadell	4.679	130	5,35
Santander	11.318	100	5,22
BBV	19.823	210	5,10
Exterior	7.778	35	4,50
B. March	1.094	8	4,42
Natwest	1.151	7	3,50
BCH	26.805	57	–
Popular	7.554	94	2,63
Atlántico	3.228	4	1.00
Barclays	2.000	–	–

Fuente: *Economía y Finanzas.*

sión femenina sobre la masculina, sino de un entendimiento enriquecedor que cambiará ciertamente la dinámica social y sus concepciones actuales predominantes.

No queremos cerrar este apartado sin insistir en el papel histórico que seguirá desempeñando el varón, según el modelo que predomine en su selección amorosa. Don José Ortega y Gasset lo apuntaba certeramente en uno de sus ensayos escritos en julio de 1927. Aquellas reflexiones no han perdido actualidad.

> «Lo importante en la preferencia amorosa de una generación es su poder causal. Porque, evidentemente, del tipo de mujeres que ella elija depende no sólo su existencia, sino, en buena parte, la del tiempo subsiguiente. En el hogar domina siempre el clima que la mujer trae y es. Por mucho que mande el hombre, su intervención en la vida familiar es discontinua, periférica y oficial. La casa es lo esencial cotidiano, lo continuo, la serie indefinida de los minutos idénticos, el aire habitual que los pulmones tenazmente recogen y devuelven. Este ambiente doméstico emana de la madre y envuelve desde luego a la generación de los hijos. Podrán éstos ser de temperamentos y caracteres muy diversos; pero inevitablemente se han ido desarrollando bajo la presión de aquel ambiente, nivel común sobre el que han nacido, alisio perdurable que les ha impuesto peculiar curvatura.
>
> Una mínima diferencia en el modo de sentir la vida de la mujer preferida por los hombres de hoy, multiplicada por la constancia de su influjo y por el crecido número de hogares donde se repite, da como resultado una enorme modificación histórica a treinta años vista»[5].

¿Tiene que someterse la mujer a un comportamiento específico que la distinga del hombre en la vida social? En otras palabras: ¿existe una identidad de lo femenino y otra, distinta, de lo masculino? Identidad y relación entre los sexos están estrechamente unidas. La sociedad tradicional estableció fronteras en el rol de los sexos que hoy parecen claramente franqueables. Pero este intercambio y cooperación de roles debe huir del mimetismo: las mujeres no aspiran a comportarse como hombres, sino a compartir funciones que antes estaban reservadas a los varones. Unos y otras pueden desarrollar las mismas tareas, aunque de manera distinta, conforme a la sensibilidad y visión del mundo propia de cada sexo. Las diferencias enriquecerán el conjunto social, pero deben superar el riesgo de aumentar más las desigualdades injustas, que hoy son ya claramente inaceptables. Este es,

---

[5] Ortega y Gasset, J., *La elección en amor*, en *Obras completas*, Alianza Ed., Madrid, 1987.

a nuestro juicio, el problema planteado acerca de la existencia y transformación de la identidad femenina. Toca directamente a la relación con los varones, en igualdad de derechos.

Cuatro hechos, fundamentalmente culturales, protagonizados por las mujeres de nuestro tiempo contribuyen poderosamente a modificar la estructura social. La imagen que cada mujer adquiere de los otros y de sí misma, como actor social, cambia necesariamente.

El primero afecta a su misma condición biológica: el conocimiento científico de su naturaleza y la tecnología han puesto en sus manos la *decisión última sobre su maternidad.*

Los otros tres no son menos trascendentes: el *enriquecimiento de su formación cultural,* como demuestran las tasas crecientes de la población femenina universitaria; su capacitación para *participar en el mercado de trabajo en todos los niveles del aparato productivo*; y la *participación, también creciente, en los centros de decisión política, cultural y social.*

Los cuatro deben ser considerados no solamente como reivindicaciones justas, sino como factores poderosos del enriquecimiento de lo social y de la orientación de la misma sociedad. Tres esferas, necesariamente armonizables, cuartean todavía la conciencia femenina individual: la de la maternidad, la profesional y la pública. Toda comprensión es poca para reconstruir el nuevo orden social hacia el que caminamos.

En el mercado de valores compiten ahora noblemente nuevas cotizaciones. El tiempo de la mujer dentro y fuera del hogar debe ser valorado y remunerable. Sus formas de pensar, de ver el mundo, de construir la ética civil o religiosa, tienen que estar mucho más presentes en la organización de la familia, del sistema político y del entramado social. La mujer ha pasado de ser instrumento de reproducción, sometida a los hombres (al esposo, a la ética médica y a la misma sociedad), a actuar como sujeto o actor social, en igualdad de derechos y con poder de decisión en cada una de esas tres esferas. El robustecimiento de la subjetividad femenina tiene que ser tenido en cuenta también en la organización de las confesiones religiosas y, consecuentemente, en la formulación de sus propios códigos morales. Los sistemas ideológicos y la composición de las instituciones democráticas ya no son concebibles sin esta presencia fuerte de la mujer. Hay que dar con una organización del mercado laboral que facilite la participación de la mujer. Todas estas observaciones pertenecen a la realidad de los hechos. Están ahí y deben ser reconocidas y respeta-

das. Sólo la mujer, en el uso de su libre albedrío, podrá preferir y elegir sin necesidad de romper la armonía de los sexos.

Los mecanismos de la economía no van a ser los mismos. Los mercados van a ser más abiertos y a la vez más competitivos. A medida que aumente su flexibilidad, serán más necesarias las alianzas y la multiplicación de las redes de comunicación. La economía se orientará hacia los campos del conocimiento y del sector terciario, que ofrecen a la mujer muchas más posibilidades que en el pasado. Ha llegado el momento de reconocer la responsabilidad femenina en la formación de cuadros, de jefes de empresa, de líderes sociales y políticos. La frontera que separaba a los sexos no debiera convertirse en línea de fuego. En la guerra se corre el peligro de copiar las estrategias del adversario, que siempre serán alienantes y desidentificadoras.

2. Los hijos de la democracia

Nacieron en la segunda mitad de los años 60, cuando España comenzaba a abrirse a Europa. Sus padres vivieron las convulsiones económicas y políticas de los diez últimos años del franquismo. Muchos de ellos pudieron percibir el mensaje de mayo de 1968. Los jóvenes no encontraban su sitio en la organización industrial, no tenían futuro y querían crearlo. Los que nacieron en el 68 tenían siete años en 1975, justamente el de la muerte de Franco. Ahora rondan los 27 y se sienten tan marginados por el sistema como en la revolución del 68. La diferencia con los de entonces consiste en que éstos se han dado cuenta de que no pueden cambiar el sistema capitalista neoliberal y están dispuestos a participar de sus ventajas, siempre que logren entrar en él.

Pero el término *juventud* no es unívoco. No responde a la edad cronológica del sujeto. Dentro del joven conviven más que antes actitudes infantiles y adolescentes. La llamada «adolescencia» está hoy mucho más próxima a la niñez y pervive en la juventud hasta adentrarse en la edad de la madurez. Se habla frecuentemente de niños y adolescentes precoces, con signos de madurez antes insólitos. Pero, al mismo tiempo, y con parecida frecuencia, nos encontramos con jóvenes de los 15 a los 30 que prefieren mantener no pocos rasgos de su niñez y adolescencia.

Nos hallamos ante una revolución de los conceptos. Las fronteras entre la niñez, la adolescencia y la juventud respondían a criterios de

los psicólogos y psiquiatras, tales como el desarrollo fisiológico y su situación de dependencia dentro de las dos grandes instituciones socializadoras: la familia y la escuela. Ahora crece el número de jóvenes provectos que no han conquistado su independencia económica, no han llegado a instalarse profesionalmente, ni se han emancipado de la tutela familiar. Y a su vez no faltan adolescentes que se emancipan prematuramente de la familia manteniendo la dependencia económica. La sociología ha puesto en evidencia que los dinteles de evolución psíquica se han difuminado. Para comprender este fenómeno, resulta más claro concentrar la atención en los roles que desempeñan y en los cambios de sus relaciones sociales. En un mismo sujeto conviven perfectamente actitudes adolescentes y juveniles, mezcladas incluso con responsabilidades adultas. La evolución se realiza principalmente en torno a dos ejes o trayectorias: una es la escolar-profesional y la otra la familiar-matrimonial. Ninguna de ellas puede aplicarse indistintamente a los modelos masculino y femenino.

El modelo femenino se opone al masculino principalmente por dos características: la primera es la gran precocidad del calendario femenino, sobre todo en las etapas de convivencia con la familia y en la decisión de matrimonio. Las mujeres estabilizan su situación principalmente cuando logran la pareja estable y pueden «saltar» sin más el dintel profesional. En cambio, para los varones este dintel profesional tiene mucha más importancia. Por mucho que se acerquen los comportamientos, los gustos y la jerarquía de valores entre los jóvenes de ambos sexos, las diferencias en las relaciones sociales de uno y otro seguirán siendo notables. Los modelos de emancipación de la familia y de inserción social seguirán distinguiendo a las chicas de los chicos. Con todo, no conviene esquematizar excesivamente estas diferencias: el paso directo de la tutela familiar a la conyugal, la definición del estatuto de la mujer en función de su rol como esposa-madre, la sumisión a la moral y a las prácticas religiosas, la discriminación en el trabajo y en la vida profesional, la aceptación de las cargas domésticas, la responsabilidad respecto a los padres ancianos y la red de relaciones sociales que caracterizan a la mujer tienden a ser cada vez más complejas y no pocas veces semejantes a las de los varones.

Todos estos procesos en marcha crean enormes dificultades para el análisis. Preferimos hablar de *los jóvenes* en plural, abarcando los grupos diferentes que no han llegado a cruzar definitivamente el umbral de la estabilidad profesional, de la emancipación de la propia familia, de la independencia económica y de la movilidad de sus relaciones sociales. Aunque tengamos que atenernos a los grupos de eda-

des e intentemos descubrir los rasgos comunes que los caracterizan, debemos tener muy presentes las anteriores advertencias. Lo que cuenta en nuestra sociedad son las perspectivas muy desiguales de inserción social y las subculturas que predominan en cada grupo de influencia dispar.

No se puede afirmar ya, en el sentido clásico, que la juventud es una «enfermedad» que se cura con la madurez, ni que el futuro depende exclusivamente de los niños, adolescentes y jóvenes de hoy. No son ellos los que construyen exclusivamente el futuro. Pero se han convertido en *actores sociales estratégicos*, en parte porque concentran las preocupaciones de los mayores y, más especialmente, porque el paisaje de los jóvenes nos atrae como un espejo que refleja, con más o menos fidelidad, nuestros comportamientos adultos. En el juego de fuerzas determinantes de las conductas y relaciones sociales, ellos actúan como peones importantes de la partida. Están más abiertos a la novedad, se mueven con mayor facilidad y su estrategia natural los sitúa no pocas veces en posiciones dominantes del cambio. Cuando lleguen de mayores a ocupar puestos de más alta responsabilidad social, no van a reproducir la sociedad que vivieron. Porque la sociedad nunca se ha reproducido por mimetismo. Una gran mayoría del público moderno se identifica con muchos de los rasgos característicos de los jóvenes. La reflexión sobre los jóvenes actuales se convierte en una meditación de los adultos sobre sí mismos y sobre el tipo de sociedad que estamos construyendo para ellos. Podemos incluso hablar de una «glorificación cultural» del «ser» o «parecer» joven. Un culto que practican los mayores siguiendo rituales modernos plenamente aceptados.

El *Informe Juventud en España 1992*, del Instituto de la Juventud, afirma que el 75% de los jóvenes españoles entre 15 y 29 años (un total de casi 10 millones) vive en el hogar familiar con sus padres y hermanos. Un 92% de esos no emancipados afirma rotundamente que la familia y la salud es lo más satisfactorio de sus vidas.

La encuesta *Los valores de los niños españoles 1992*, realizada en enero de 1992 por la Fundación Santa María entre la población de 8-13 años, ofrece altos porcentajes de juicios infantiles positivos respecto a las relaciones con sus padres. El 61% reconoce que los padres les «castigan merecidamente» (siempre+ muchas veces); nada menos que el 96,1% muestran su satisfacción con la vida familiar: «mis padres me tratan bien» (muy de acuerdo+de acuerdo); dan «mucha importancia»+ «algo de importancia» a los ratos de conversación con sus padres el 88,5% de 8 a 10 años y el 74,6% de los que tienen más de 10

años. Prefieren estar en la misma sala con la familia el 77,4%; y «solos en su cuarto» únicamente el 22,5%. Esta nostalgia por la relación paterno-filial debe ser considerada positivamente, aunque demuestra también la falta de tiempos de reunión en la familia moderna.

Entre los jóvenes de 15-24 años, el índice medio de satisfacción es de 7,09 en los varones y 7,29 en las mujeres, según la puntuación del 1 (mínima satisfacción) al 10 (máxima satisfacción). «*Declaran, en efecto, sentirse en casa relajados, felices y seguros y confiados las mismas proporciones de jóvenes de 15 a 17 años que de 18 a 20 o de 21 a 24. Es decir, la prolongación de la estancia en el hogar paterno no parece erosionar en nada el grado de encaje o integración en el mismo*»[6]. A las mismas conclusiones llega el *Informe Juventud en España 1992*.

La severidad y el autoritarismo parecen haberse desterrado de la familia, incluso con los niños: sólo uno de cada diez juzga a sus padres como «demasiado severos» y tres de cada cuatro consideran que «nunca» + «pocas veces» son duros con ellos. El 67% creen que «respetan sus opiniones». El 52,2% no tienen que dar explicaciones «nunca»(14,8%), sólo «algunas veces» (21,5%) o «pocas veces» (15,9%) de lo que han hecho fuera de casa.

En la familia española parece dominar la *filiarquía*. Y no sólo por la atención sanitaria, vigilancia diurna y nocturna, equipamiento de vestido y juguetes, propios de los primeros meses. Los niños, particularmente los cinco primeros años, viven entronizados en el centro de la vida familiar; incluso, en las clases medias, consiguen concentrar sobre ellos la conversación de los mayores. Este fenómeno sigue siendo relevante en los sacrificios que se imponen los padres más modestos para que al niño o al joven no le falte nada de lo que ellos quizá se vieron privados durante su niñez: elección y gastos de guardería o colegio, equipamiento, distracciones, etc.

¿Podríamos hablar de cierta debilidad paterna con respecto a los jóvenes? El «pequeño tirano» de la familia, en los primeros años, cuenta ahora con mayores recursos de formación, de cuidado de su salud, de atenciones afectivas y de un ambiente social que le permiten alargar su «reinado» durante la adolescencia y buena parte de su juventud.

---

[6] Toharia, J.J., «Los jóvenes españoles ante la familia y el matrimonio», *Jóvenes españoles 89*, Fundación Santa María, Madrid, p. 210.

Tabla 11 - Equipamiento familiar y personal de los jóvenes españoles. En porcentajes

	Equipamiento Familiar			Equipamiento Personal		
	1984	1989	Variación %	1984	1989	Variación %
Ordenador	4	23	19	3	13	10
Calculadora de bolsillo	48	52	4	40	55	15
Coche	69	73	4	8	9	1
TV en color	70	88	8	3	4	1
Moto	21	21	0	13	15	2
Bicicleta	35	37	2	24	33	9
Equipo de alta fidelidad	18	24	6	5	6	1
Cámara fotográfica	65	67	2	32	37	5
Vídeo	13	39	26	1	3	2

Fuente: Elaboración propia a partir de *Jóvenes españoles 1984* y *Jóvenes españoles 1989*, Fundación Santa María, Madrid 1985 y 1990.

2.1 En el centro de la sociedad de consumo

El mundo juvenil ocupa un espacio mucho más amplio en el *marketing* del consumo. «*La sociedad adulta, en general, incita a los jóvenes a poseer, gastar, figurar y disfrutar, y cuanto antes mejor, sin dejar pasar placer alguno*»[7]. El autor de esta afirmación apela a la oferta que experimenta el joven –vía familia o vía presión que él ejerce sobre sus padres–, tanto en equipamiento familiar y personal como en la paga semanal o dinero de bolsillo. Los indicadores del aumento de porcentajes sobre el «equipamiento familiar» y el «personal», según los dos estudios-encuestas de los años 84 y 89, realizadas por el equipo de la Fundación Santa María, son bastante significativos, como vemos en la tabla 11.

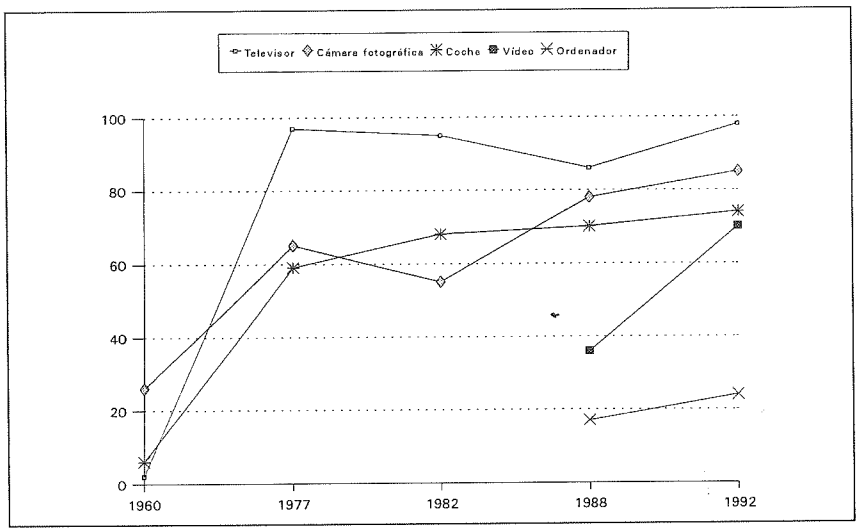
El *Informe Juventud en España 1992* confirma estos datos. Ofrece, además, una visión más amplia de porcentajes desde 1960 a 1992 con gráficos ilustrativos.

El uso del televisor, del coche y de la cámara fotográfica ascendió casi verticalmente en la década de los 60, para seguir moderadamente la misma tendencia hasta 1992. El uso del vídeo y del ordenador duplica su porcentaje en el cuatrienio 88-92 (gráfico 6).

---

[7] González Blasco, P., *Jóvenes españoles 89*, Fundación Santa María, Madrid, 1990, p. 18.

Gráfico 6 - Evolución del equipamiento de los hogares de los jóvenes. 1960-1992. En porcentajes



Fuente: INJUVE, *Informe Juventud en España 1992.*

Para poder aproximarse al nivel del consumo individual de los jóvenes, tenemos que contemplar los porcentajes de consumo personal o en exclusiva que pueden darse, tanto dentro del hogar paterno como en la plena emancipación de nuevo hogar. Uno de los primeros comportamientos autónomos se realiza en el consumo personal, en situación de completa dependencia económica de la familia. Lo «mío», desde la más tierna infancia es distinto de «lo de todos». Este uso personal de bienes materiales, como el «dinero de bolsillo» proporcionado por los padres, tiene gran importancia en el proceso de autonomía. De ahí que distingamos, en la tabla 12, las diversas situaciones dentro de la «independencia económica», que puede ser «completa», cuando viven sólo de sus ingresos, o «parcial», cuando siguen recibiendo ayuda familiar. En las columnas paralelas proponemos las situaciones de «dependencia económica», generalmente dentro de la vida familiar, que puede ser «parcial», si disfruta de ingresos propios, o «completa», si sólo cuenta con el dinero que le dan en casa. Descubriremos así las preferencias en cada una de las cuatro situaciones descritas. En todas ellas se puede hablar de un «equipamiento de uso exclusivo del joven».

La primera columna bajo el epígrafe «Total, 1992» indica la media de porcentajes de jóvenes que disfrutan en exclusiva del aparato indi-

cado. Curiosamente están muy por encima de la media los propietarios de coche, en situación de autonomía económica, completa (23%) o parcial (29%). El coche es un instrumento útil y a la vez simbólico de la emancipación conquistada. Aquellos que permanecen aún en la casa paterna, aunque disfruten de ingresos propios, se sitúan muy por debajo de la media. En cambio, la familia proporciona la motocicleta en un porcentaje mayor, aunque moderado. Los «independizados» superan también la media en la adquisición del televisor y del vídeo. Bajan, en cambio, respecto a la media, aquellos que lo disfrutan en exclusiva dentro de la casa paterna. Las preferencias por el ordenador profesional se equilibran entre los «independizados» y los económicamente «dependientes». El ordenador profesional es claramente un instrumento de trabajo cada vez más necesario. La familia, lógicamente, se muestra más generosa para proporcionar otro instrumento de trabajo como la máquina de escribir. En otros aparatos culturales, como el radio-casete, el equipo de música y la cámara fotográfica, no se notan diferencias apreciables. El joven muestra criterios distintos en el uso del dinero para este tipo de equipamientos. Pero no pocos de estos aparatos son considerados como propios del hogar en que ellos vivieron.

Tabla 12 - Equipamientos de uso exclusivo del joven

	Total	Independencia económica		Dependencia económica	
	1992	Completa	Parcial	Parcial	Completa
Ordenador doméstico	9	3	7	12	13
Consolas de juegos	3	1	2	3	5
Ordenador profesional	4	3	5	4	3
Radio-casete	39	27	37	42	44
Televisor	11	18	10	8	10
Vídeo	5	11	5	4	3
Cámara de vídeo	2	3	2	1	1
Equipo de música	19	13	22	20	19
Teléfono	4	8	2	4	2
Contestador telefónico	1	2	1	–	–
Cámara fotográfica	32	28	35	29	33
Máquina de escribir	19	12	18	21	22
Motocicleta	12	8	15	12	12
Coche	16	23	29	10	5
Instrumento musical	18	11	16	18	23
(N)	(5.000)	(1.003)	(1.316)	(714)	(1.968)

Fuente: INJUVE, *Informe Juventud en España 1992*, p. 86.

Tabla 13 - Indices de gastos de los jóvenes según sueldo de los que trabajan *

		SUELDO (Pesetas)			
	Total	Menos de 50.000	De 50.001 a 75.000	De 75.001 a 100.000	Más de 100.000
Ropa, calzado	1,21	1,33	1,37	1,36	1,42
Bares, restaurantes	1,17	1,18	1,16	1,24	1,33
Discotecas	0,91	0,95	1,01	0,96	0,76
Cine, Teatro	0,87	0,84	0,85	0,89	0,99
Periódicos	0,87	0,82	0,84	0,97	1,17
Discos	0,84	0,81	0,82	0,90	0,98
Transporte propio	0,78	0,69	0,92	1,19	1,42
Libros	0,77	0,77	0,70	0,69	0,96
Tabaco, alcohol	0,75	0,72	0,86	1,04	1,03
Transporte colectivo	0,69	0,84	0,64	0,59	0,57
Deportes	0,66	0,61	0,72	0,72	0,80
Juegos de salón	0,20	0,18	0,16	0,18	0,17
Juegos de azar	0,20	0,23	0,23	0,31	0,35
Puntuación total	9,92	9,96	10,27	11,04	11,95
Ahorro	1,01	1,05	1,14	1,17	1,19
(N)	(5.000)	(374)	(374)	(448)	(610)

* Los índices corresponden a las propias valoraciones de los jóvenes sobre su gasto según el siguiente baremo: bastante, 2 puntos; poco, 1 punto; nada, 0 puntos.

Fuente: INJUVE, *Informe Juventud en España 1992*, p. 89.

Existe una mayoría de jóvenes que se manifiestan «satisfechos» con su situación económica (54,3%). Pero el número de «nada satisfechos» (un 11%) y «poco satisfechos» (un 34%) no deja de ser significativo. El valor que el joven español da al dinero es importantísimo. Según los datos de Demoscopia, 1988 el 88% de los jóvenes se identifica con la frase «la gente sólo piensa en vivir mejor y ganar como sea el dinero». El 64% opina que «la mayoría de la gente haría cualquier cosa por dinero». Y el 70% valora más a quienes triunfan y logran ganar mucho que a quienes se esfuerzan por vivir con valores y principios morales. Este es el criterio imperante que recibe el joven de la sociedad. Y de ahí también sus frustraciones al no lograr entrar en el mercado de trabajo.

Vemos en la tabla 13 los índices de gastos en consumo de los jóvenes que trabajan y el baremo que hacen ellos mismos.

En el primer rango del consumo juvenil hay que colocar dos tipos de gastos: «ropa, calzado» y «bares, restaurantes». Ambos conceptos,

como veremos más adelante, se destacan en el gasto personal en toda la sociedad española. En la tercera posición están las «discotecas» y después una serie de consumos culturales: «cine, teatro»; «discos, compactos, casetes»; «periódicos, revistas y libros». El «tabaco y el alcohol» se sitúan por encima de los «transportes colectivos» y el «deporte». El orden no es siempre proporcional a la cuantía de los ingresos. A partir de las 75.000 pesetas mensuales suben especialmente el consumo de periódicos, coche, discos, tabaco y alcohol; y bajan levemente los de discotecas, libros y transportes colectivos. Los que menos tienen gastan más proporcionalmente en cine, teatro, deportes y juegos de azar. Las diferencias tienden a igualarse. Con razón se puede afirmar que estamos ante una socialización masiva del consumo juvenil.

Con el dinero de bolsillo que les da la familia, según el nivel económico y el baremo que ellos mismos hacen, como en la tabla anterior, permanecen en cabeza del índice de gasto la ropa y calzado (1,21), los bares y restaurantes (1,17) y las discotecas (0,91).

2.2 *En la periferia del sistema productivo*

Estos jóvenes, que parecen haberse instalado en el confort familiar, son hipersensibles a la desigualdad de oportunidades económicas y culturales. No parecen organizarse para reformar el sistema. Prefieren encontrar un puesto dentro del mismo. Podrán quizá reformarlo desde dentro con sus nuevos valores y sensibilidades.

Conviven con las diferencias de equipamiento familiar y personal, pero esas desigualdades no parece que sean muy acusadas. Sería injusto acusarles de pasividad o aburguesamiento, cuando sus posibilidades de autonomía sólo pueden demostrarlas levemente en el consumo.

Todas las previsiones llevan a pensar que el empleo juvenil va a situarse en el primer plano de los problemas sociales de España en la década de los 90. Los efectivos de la población activa con edades entre 16 y 24 años alcanzó sus cifras más altas en los años 1986-1990. Coincidió, sin embargo, con los años de expansión económica y de escolarización.

Esta situación se agrava al considerar el paro femenino y la larga longevidad en ambos sexos. Tengamos en cuenta que si la tasa total de paro en España llega ya al 23,9% de la población activa, el paro de menores de 25 años supera ampliamente el 31%; casi el doble de la me-

dia de paro juvenil en los países de la UE (un 16,7), si excluimos Irlanda (23,8) e Italia (29,6). Las jóvenes en paro superan en 10 puntos a los varones. Dentro del grupo de jóvenes en paro, los de larga duración son más del 50%, mientras que en los países europeos no suelen pasar del 20%. «*Del total de parados que nunca han trabajado* –según el *Informe Juventud en España 1992– y que hay que suponer que son en su inmensa mayoría jóvenes, un 55,9% de mujeres y un 41,7% de varones buscan empleo desde hace más de dos años*». Arrastramos un buen número de jóvenes y adultos que no lograron acceder al trabajo en la crisis de la primera mitad de los 80 y que luego se han encontrado con competidores más jóvenes y mejor cualificados durante el ciclo de recuperación económica. Pueden considerarse incluidos en la categoría de paro crónico.

En una sociedad como la nuestra, en la que el empleo no es solamente un recurso de vida, sino también, y de manera importante, un ingrediente de realización de la identidad personal, los jóvenes tienen que sentir un vacío en su esfera personal que intentan llenar con otro tipo de testimonios capaces de expresar su presencia en la sociedad.

La fragmentación de su situación frente al empleo genera *grupos de jóvenes* profundamente diversos. Crece inevitablemente el escepticismo ante las grandes retóricas políticas, moralizantes y socializadoras. Se explica que se dediquen a exhibir su propia marginalidad. El espectáculo de algún tipo de protagonismo reivindica de hecho el *status* que les corresponde, para reconstruir su identidad. Buscan pertenencias inmediatas, a veces fugaces, en lo que se ha dado en llamar metafóricamente «tribus». Pero no en las viejas instituciones tales como la Iglesia, los partidos políticos, los sindicatos o las asociaciones. Los «conocidos» y las «pandillas» mixtas sustituyen a los «amigos estables» e incluso al «noviazgo» tradicional. Si la visión del futuro sólo les sirve para aumentar su ansiedad, preferirán consumir presente, en una búsqueda de sensaciones fuertes. La droga, el riesgo de la velocidad y las aventuras nocturnas pueden ser formas de búsqueda de nuevas dimensiones vitales a los enclaustrados en el *bunker* incómodo y monótono del individuo, reducidos a ser simplemente números de una sociedad que los margina.

Casi uno de cada dos jóvenes desconfía de la eficacia del sistema capitalista (47%), según la encuesta *Jóvenes españoles 89*. Según la misma encuesta, sólo un 2% dice tener algún interés por la política y un 1% pertenece a algún partido político. Muestran apatía por la política el 82%.

Tabla 14 - Opinión de los jóvenes españoles respecto a dónde se dicen las cosas de interés referidas a distintos aspectos de la vida

	COSAS IMPORTANTES				
LUGARES/GRUPOS QUE LAS APORTAN	En general	Respecto a ideas e interpretaciones del mundo	Respecto a estudios y trabajo	Respecto a la vida cotidiana	Indice conjunto
En casa, en familia	57	23	28	48	39
Entre los amigos	41	31	26	44	35,5
En los libros	20	28	12	9	17,5
En televisión, radio y prensa	21	34	14	12	20,3
Centros de enseñanza	14	14	47	5	20
Partidos políticos	7	16	4	4	7,8
En la Iglesia	7	16	2	7	8
En ningún sitio	9	8	7	8	8
En otros	0	0	0	0	0
NS/NC	3	4	5	8	–
	(4.548)	(4.548)	(4.548)	(4.548)	(4.548)

Fuente: González Blasco, P.; Orizo, F. A.; Toharia Cortés, J.J. y Elzo Imaz, F.J., *Jóvenes españoles 89*, Fundación Santa María, Madrid, 1989, p. 33.

De ahí la importancia que debemos dar al tipo de relaciones, mensajes e intercambios que mantienen con la sociedad. ¿Cuáles son sus fuentes de información y de orientación en la vida? *Jóvenes españoles 89* ofrece las respuestas que dan ellos a la pregunta: «¿En dónde piensas tú que se dicen las cosas más importantes para orientarse uno en la vida?». Las respuestas se recogen en la tabla 14.

En la columna primera, que ordena las respuestas en cuanto a la orientación «en general», se diferencian claramente dos tipos de instancias, según el grado de atención que les prestan: en el primero sitúan a la familia, a los amigos, los libros y la televisión, radio y prensa. En estas cuatro instancias de aprendizaje, se destacan claramente la familia y los amigos, especialmente en las cosas importantes que se refieren a «la vida cotidiana». Constituyen los dos agentes principales de orientación de los jóvenes. Llama la atención el índice de los que confiesan orientarse por los amigos; una especie de auto-orientación en «las ideas e interpretaciones del mundo» (31 sobre 100). Manifiesta que el mundo de los adultos va perdiendo el liderazgo sobre los jóvenes. Las otras dos instancias orientadoras, de especial relieve, son los libros y los medios de comunicación.

De las tres instituciones siguientes consideradas como instancias de orientación «formal», dadoras de sentido (centros de enseñanza,

Tabla 15 - Jóvenes afiliados a asociaciones voluntarias, según sexo. En porcentajes

	HOMBRES	MUJERES
1988	42,5	24,9
1991	41,4	29,9
1992	40,5	28,2

Fuente: INJUVE , *Informe Juventud en España 1992*. Elaboración propia.

partidos políticos e Iglesia), sólo se salvan los centros de enseñanza, y éstos únicamente en lo que a «estudios y trabajo» se refiere. Pero la importancia que conceden a estas tres en cuanto «a las ideas e interpretaciones del mundo», que constituirían propiamente su cometido de dadoras de sentido, es bastante pequeña, lo cual se refleja en el hecho de que los indicadores pierden la mitad de los puntos respecto a las cuatro anteriores. Nosotros vemos aquí una fractura grave de la comunicación que podríamos llamar *vertical* con los que han venido ostentando la autoridad del magisterio y de la formación. Predomina la comunicación *horizontal* con los pares, entre los que hay que contar también a la familia.

Los bajos porcentajes de *participación voluntaria en asociaciones* coincidentes en las encuestas de 1988 y 1992, con tendencia descendente en los varones, no contradicen la prevalencia de la comunicación horizontal que acabamos de subrayar. Porque la asociación, aunque sea libre, supone el compromiso con una disciplina objetiva, situada en un orden superior al asociado. Destacamos algunos datos en la tabla 15, tomados del *Informe Juventud en España 1992*.

En estos porcentajes se incluyen los que pertenecen a dos o más asociaciones (un 9%). El número de los que confiesan no pertenecer a ninguna asociación asciende al 66%. Si añadimos que el asociacionismo juvenil desciende a medida que sube la edad, que aumenta un poco al subir el *status* social y el nivel de estudios, tenemos que acudir a la diversidad de porcentajes de afiliación, según los diversos tipos de asociación. De nuevo nos valemos del *Informe Juventud en España 1992*. ¿Para qué se asocian los jóvenes españoles de 15 a 29 años?

Los jóvenes que se asocian lo hacen por razones deportivas. Aun en este tipo de asociación descienden los porcentajes juveniles. Precisamente en 1992, el año de las Olimpiadas, el porcentaje juvenil perdió punto y medio. Las culturales, las religiosas y las recreativas confirman el tono de expresividad, buscado confusamente por los jóvenes.

Tabla 16 - Porcentaje de jóvenes afiliados a asociaciones voluntarias por tipos de asociación

	1988	1991	1992
Deporte	17,8	18,4	16,8
Culturales	7,8	7,4	7,3
Religiosas	4,8	4,7	4,7
Recreativas	3,8	5,2	3,5
De estudiantes	–	–	3,7
Sindical	1,3	4,1	3,0
Política	1,9	2,2	2,0
Ecologista	1,6	3,3	2,5

Fuente: INJUVE , *Informe Juventud en España 1992*. Elaboración propia.

Pero sus índices, aunque se mantengan constantes durante el período 1988-1992, son más bien testimoniales en comparación con las deportivas. El leve ascenso de la filiación sindical no deja de ser interesante, dada la situación laboral.

Por Comunidades Autónomas, figura a la cabeza Navarra, con un 53,8%; la siguen Euskadi (47,6%), Aragón (44,6%) y Castilla-León (42,3%). Se sitúan a la cola, Extremadura (25,5%), Cantabria (25,4%), Murcia (23,4%) y Comunidad Valenciana (23,2%).

2.3 La violencia juvenil

¿Es algo específico de esta generación? Los medios de comunicación contribuyen poderosamente a difundir casos aislados de violencia juvenil. No creemos que el porcentaje de los violentos entre los jóvenes españoles sea considerable, a pesar de las escenas violentas que ahora contemplan en la pequeña pantalla.

En la encuesta *Los valores de los niños españoles 1992*, el porcentaje de los que consideran que el diálogo tiene «mucha importancia» antes de pelearse para solucionar un problema es de un 76,9%. Un 21,62% dan mucha importancia a la pelea «si hace falta». En el bloque de los jóvenes (15-24 años), según la encuesta *Jóvenes españoles 89*, la mayoría (69,5%) nunca justifican la violencia. Y si añadimos a éstos los que la justifican «pocas veces», llegamos a una inmensa mayoría del 82% de pacíficos. Sólo un 3% la justifican «siempre» o «muchas veces». La edad, el factor religioso y el ascenso en la clase social contribuyen a disminuir ese 3%.

Existe, sin embargo, la sensación de encontrarnos ante una nueva pesadilla callejera. España no puede excluirse de este fenómeno europeo, particularmente urbano. Las *tribus urbanas*, los *cabezas rapadas*, los *hinchas* violentos se ceban especialmente en la juventud. Este tipo de violencia más o menos «organizada», típica de nuestro tiempo, puede sumarse a las diversas formas de expresión que adopta una juventud que se cree «heroica» dentro de una sociedad apática y resignada.

Pero la delincuencia juvenil, individual o con cómplices, obedece a otras razones aceptadas como legitimadoras de estrategias útiles. La alarma no puede cundir por unos casos raros de niños asesinos excesivamente publicitados. No pocos de los programas televisivos del *reality show* nos acercan a tragedias familiares de tipo espectacular que no responden a la realidad.

Las «movidas» juveniles en festivales musicales, y aun las llamadas «rutas del bakalao», pueden derivar fácilmente en desórdenes, como el abuso del alcohol y de la droga, que pueden aumentar los accidentes de carretera. El círculo de estos participantes puede incluir a jóvenes verdaderamente pacíficos, que buscan sensaciones fuertes de placer. Uno de cada tres accidentados en el tráfico tiene menos de 25 años.

«*Parece que la tendencia hacia la violencia se da, sobre todo, en los extremos: en los jóvenes de muy fuerte liderazgo (proclives al dogmatismo y autoritarismo) y en los jóvenes más débiles de personalidad, de menor capacidad de liderazgo, posiblemente como una compensación*»[8]. En la violencia «organizada» predomina la voluntad de expresarse, de descargar la tensión y una especie de necesidad de atraer la atención de las gentes, «jugando a ser héroes». Las pandillas violentas que se dejan poseer por la xenofobia y maltratan a los emigrantes de color, son instigadas por falsos «patriotas» irresponsables.

Un 15% de los jóvenes justifican la violencia con la razón utilitarista de que con ella «se consiguen cosas». «*La inseguridad ciudadana estaría protagonizada por agresores con el siguiente perfil: varones jóvenes entre 15 y 25 años, con fracaso escolar, procedentes de los cinturones obreros de las grandes ciudades y condenados al desempleo*»[9].

---

[8] González Blasco, P., *Jóvenes españoles 89*, Fundación Santa María, Madrid, 1990, p. 134.

[9] Martínez Cortés, J., «¿Qué hacemos con los jóvenes?», *Cuadernos Fe y Secularidad*, Madrid, 1989, p. 27.

Estas «razones» para justificar la violencia, serían un reflejo de las *sociedades del éxito*. Los análisis clásicos de Merton demostraron que la *anomia* (la falta de reglas de conducta respetadas) incita a alcanzar metas pregonadas por todo el mundo por medios no legítimos. Las crisis de empleo degeneran, con frecuencia, en crisis de delincuencia.

La violencia en la enseñanza tiene relación con la frustración escolar, con el número importante de adolescentes y universitarios obligados a someterse a programas y asignaturas que no han elegido, ni consideran útiles para su vida. En un centro escolar se reúnen los jóvenes de una generación, en período de adolescencia emergente, dentro de una gran heterogeneidad de actitudes y capacidades, enfrentados a la selección y a la orientación que en su mentalidad no aceptan por el simple hecho de serles impuesta. La utopía de la simetría del «tú a tú» no se puede confundir con las actitudes democráticas, ni –como sucede también– con la autoridad paterna. La crisis de la *auctoritas* se traduce en la forma de ejercer la influencia necesaria.

Pero, a fuerza de buscar explicaciones a la violencia juvenil, corremos el riesgo de llegar a justificarla. Y cuando se alcanza este extremo, podemos instalarnos fácilmente en el análisis de una constelación de actores, de realidades económicas, sociales y psicológicas que llegan a cerrarnos todas las salidas. Nos irritamos, nos compadecemos, sin poner remedio a situaciones económicas objetivamente injustas que alimentan el clima de indignación general. Los jóvenes son especialmente sensibles a los gestos egoístas de los adultos. También su asiduidad a la televisión puede contribuir a la evasión de la vida real, mucho más desagradable que los desahogos sexuales y escenas de violencia que contemplan a diario en la pequeña pantalla.

Echemos ahora una mirada de conjunto a estos actores sociales que hemos calificado como «hijos de la democracia». No tienen más experiencias que las del régimen democrático. Nacieron con la libertad, pero, a su juicio, apenas pueden disfrutarla.

Podríamos también calificarlos como «los hijos del desarrollo». Pero les ha tocado soportar los efectos de las crisis económicas: escasez de empleo, carestía de la vivienda, enormes dificultades para crear una familia y pocas posibilidades para comprometerse con la realidad.

Se han instalado en la cómoda afectividad de la familia: se llevan bien con sus padres, alargan la juventud hasta los 35 años. Rara vez se organizan para algo. Se sienten condenados a la apatía y al silencio social. Como Tántalo, contemplan el festín de los adultos sin que ellos encuentren la puerta para participar en los sistemas copados por los adultos.

Desde que nacieron les enseñaron a consumir. No se puede mantener a millones de hombres y mujeres sin trabajo, cuando se les bombardea a diario con una publicidad excitante. La prosperidad se ha cancelado en el momento preciso de su llegada.

Las mujeres jóvenes son las más perjudicadas. Son más precoces y, sin embargo, tienen más dificultades para su emancipación. Han realizado un gran esfuerzo para competir en la Universidad y en el trabajo con los varones, pero figuran a la cabeza de los porcentajes de parados. Han roto con el modelo femenino tradicional, pero la sociedad no les brinda otros nuevos en los que puedan realizarse como profesionales. Se mueven entre los roles del matrimonio y los de la vida profesional. Detentan, sin embargo, un poder invisible pero real, tan grande que de sus actitudes depende en gran parte el orden social del futuro.

3. Los «profesionales» de los medios

Profesional. Urge devolver a este término su riqueza etimológica. Como es sabido, viene del latín *profiteri* -profesar-, que, por reducción semántica, parece haber quedado para los «profesos» de una orden religiosa. Hay que salir al paso de este empobrecimiento. Los profesionales son hombres de vocación, conscientemente elegida, para realizar una determinada *función social*, de alguna manera institucionalizada por la misma sociedad. La sociología la distingue del *rol*, movedizo a merced de las relaciones circunstanciales. El rol admite caretas y disfraces distintos, ficciones subjetivas, que desbordan los límites de la conciencia responsable.

Un profesional es ante todo un hombre responsable de su función social. Una responsabilidad que tiene que ser ejercida en dos vertientes complementarias: la de su capacitación técnica y la del servicio que presta a la sociedad. Podríamos imaginar un abogado o un médico eminente, perfectamente dotado y conocedor de su oficio, que desatendiera al cliente o al paciente. A nuestro juicio, no merecería una buena calificación de profesional.

Curiosamente los actores de la comunicación son distinguidos en el discurso público con el más noble de los títulos: «profesionales de los medios». Su relación responsable con la audiencia les obliga a asumir particularmente las dos vertientes. Para dar testimonio de la noticia y saberla comunicar, tienen primero que conocerla, comprobarla en la medida de sus posibilidades, dominar el arte de la comunica-

ción. Esto les obliga en conciencia a ser particularmente conscientes y responsables de los límites de su función social.

Emprendemos, en este apartado, la delicada tarea de describir el momento de estos profesionales en cuanto actores sociales estratégicos. Es patente que las circunstancias de nuestra transición les situaron en el proscenio del escenario político. De alguna manera han llevado sobre sus hombros la «agenda pública» de los debates y críticas al poder, hasta dar la impresión de desplazar al Parlamento. En conjunto, han prestado grandes servicios a la sociedad, aunque no siempre ha salido beneficiado el sistema democrático.

Está muy lejos de nuestra intención dar a estas líneas el carácter de una exhortación ética. El retorno a las *deontologías*, es decir, a «lo propio» de cada función, en la política, en la vida financiera, en la empresa y en todas las profesiones, se ha convertido ya en clamor general. Los profesionales de los medios, como «guardianes de la libertad», prestan ahora un servicio incalculable, cuando denuncian los escándalos de los que abusan de su función social. La formulación de códigos deontológicos no es suficiente. Aquel dicho castellano: «*zapatero a tus zapatos*», exige interiorizar las reglas del juego democrático en todos los ámbitos y profesiones. Y esto no es posible sin la reconstrucción de la conciencia individualmente responsable.

Lógicamente tenemos que incluir entre los profesionales de los medios a todos los que intervienen o detentan alguna responsabilidad en la compleja industrialización de los *mass media*. Los dueños de la empresa, los que ejercen el mando en la misma y los presentadores, locutores y redactores que salen diariamente a la escena pública con sus particulares interpretaciones de los personajes que encarnan. No pocas veces estos actores visibles no son más que la punta del iceberg, sometido a fuerzas económicas y políticas sumergidas en las aguas profundas de un mar turbulento. Conviene, pues, distinguir claramente la lógica interna de la industrialización de estos bienes culturales de aquellas otras lógicas individuales de los actores que actúan en la escena.

3.1 La industrialización de los medios

La industrialización de los bienes culturales es un fenómeno característico de la sociedad de masas. El cine, el libro, el disco y aun el arte plástico han tenido que someterse a los procesos de producción de la industria: organización del trabajo, dependencia de los recursos

económicos, leyes del *marketing*, diseño del producto, distribución y venta, etc. Ninguno de estos procesos o aspectos de la mercantilización de la noticia tiene por sí mismo connotaciones necesariamente negativas.

No podemos referirnos a las empresas mediáticas y a los actores que intervienen en ellas sin orientarnos con puntos de referencia seguros, compartidos por la inmensa mayoría. Si nos ponemos de acuerdo en la **definición y alcance de la función social de los medios**, fácil será descubrir cuáles son los condicionantes que perturban, delimitan o impiden el cumplimiento de esa función. Al menos, de manera general, creemos coincidir en los puntos siguientes:

— Los medios responden al derecho constitucional que tienen todos los ciudadanos «*a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión*» (art. 20.1.d).

— Los medios como tales participan del derecho general, también constitucional, «*a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción*» (art. 20.1.a).

— Los medios desempeñan una *función pública*: la de dar transparencia a la esfera pública, imprescindible para la creación de la *opinión pública*, aunque en la formación de la misma tengan que intervenir, además, otros actores y factores sociales. Tengamos en cuenta la centralidad democrática del Parlamento, sede principal del debate sobre las cuestiones que afectan a los intereses comunes de la comunidad política. Sabemos que la opinión pública no es simple resultado de la suma algebraica de las opiniones de los ciudadanos.

— Los medios deben servir al diálogo político entre los gobernantes, los representantes del pueblo y los ciudadanos.

— En modo alguno el noble oficio de informar, de abrir espacios a la libertad de expresión y de facilitar el diálogo político, resta legitimidad a los medios para divertir o entretener lúdicamente a los usuarios de este servicio.

— La libertad de expresión tiene sus límites: en primer lugar, debe estar ordenada a la veracidad de la información como derecho de los ciudadanos, que da legitimidad a la libertad de expresión. Tendrá que respetar «*el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas*» (art. 20.4).

La libertad de expresión «*tiene su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título* (primero de la Constitución), *en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia*» (art. 20.4). El derecho a la intimidad está contemplado en el art. 18.1 de la Constitución, desarrollado por la Ley Orgánica 1/18. El derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen, no es sólo un límite a los derechos reconocidos en el art. 20; es un derecho fundamental. Y, por tanto, cuando del ejercicio de la libertad de opinión, o de la libertad de comunicar información por cualquier medio de difusión, resulte afectado el derecho al honor de alguien, nos encontramos ante un conflicto de derechos, ambos de rango fundamental. Las garantías que previene la ley se extreman cuando el derecho fundamental es atribuido a los menores, según acredita y consolida la doctrina del Tribunal Constitucional.

La televisión se ha convertido, por el tiempo que los niños pasan ante la pequeña pantalla, en una fuente de oportunidades para su desarrollo, educación, cultura y ocio. La *Convención de los Derechos del Niño* de las Naciones Unidas, en su art. 17, pondera la importancia de este nuevo medio de formación y llama la atención especialmente sobre los programas dedicados a los niños. Las cadenas españolas de televisión firmaron un acuerdo en 1993 con el Ministerio de Educación y Ciencia y las Consejerías de Educación de las Comunidades Autónomas, sobre las imágenes que deben ser transmitidas a los niños. La Comisión de seguimiento de dicho acuerdo denuncia frecuentemente las infracciones de las normas acordadas.

Todas estas normas afectan especialmente a los tiempos de programación y, por consiguiente, a la empresa responsable directa de la programación y a los directores de los distintos espacios. De ahí que tengamos que referirnos, en este primer apartado, a las lógicas empresariales de financiación, programación, elección de presentadores e intervinientes en cada uno de los programas.

La empresa de medios, con sus características específicas que la diferencian de otras empresas, se organiza para obtener beneficios económicos, lo que en modo alguno se opone a su función social. Pensar que el Estado u otra institución benéfica puede cargar con los costes de esta función social, imprescindible en el sistema democrático, no sólo significa caer en la utopía irrealizable; la somete de hecho a otras esclavitudes más graves y peligrosas para la realización de su

propia función social. Las televisiones estatales nos dan la razón al haberse convertido en empresas comerciales.

En los medios de titularidad estatal no es admisible que los grupos políticos de las Cámaras trasladen su representación legislativa al plano de la representación cultural y que intenten por medio de un Consejo de Administración, fiel reflejo del arco político, intervenir directamente, dirigir y regular los debates que corresponden a la libertad de la sociedad civil en el espacio público. Porque los partidos políticos buscan sus propios intereses político-partidistas. El Estatuto vigente de RTVE ha demostrado, hasta la saciedad, que por este procedimiento no se garantiza la indispensable neutralidad del Estado, ni siquiera en los momentos en que es más necesaria: las campañas electorales. La televisión, como arma electoral más poderosa, no puede ser utilizada en favor de las mayorías parlamentarias. Basta que el legislativo establezca el marco legal dentro del cual tengan que ser respetados los derechos fundamentales que acabamos de apuntar.

Esto no está en contra de que los Presupuestos Generales del Estado establezcan normas concretas de protección económica a determinados programas de valor cultural, como debiera hacerse en el cine y en el teatro, siempre que las subvenciones no se dejen al arbitrio del Gobierno. La titularidad estatal podría admitirse en el caso de que se entregara el control del medio a la sociedad, es decir, a las instituciones culturales y organizaciones sociales más significativas. Estas o sus representantes, elegidos por ellas, serían los encargados de contratar y vigilar a los profesionales, a quienes podrían exigir independencia, neutralidad y transparencia dignas del espacio público. El mando y la tarea directa corresponde a los profesionales. El poder de vigilancia seguiría correspondiendo a los legisladores y a los administradores de la Justicia. En España soportamos la herencia jurídica, a nuestro juicio anacrónica, de identificar los *servicios públicos esenciales* con la titularidad estatal.

Antes de seguir adelante, conviene tener a la vista la estructura de la audiencia de los medios en España, cuyos datos principales exponemos en la tabla 17.

Salta a la vista el dominio casi despótico de la audiencia televisiva. Los españoles dedicamos a la televisión una media diaria de tres a cinco horas, muy por encima de la media de los países de nuestro entorno. Los lectores de la prensa diaria representan poco más de un tercio de los televidentes. La televisión y, en menor medida, la radio constituyen la fuente general de información de los españoles. La au-

Tabla 17 - Estructura de la audiencia de los medios en España. 1992. Porcentaje de audiencia* sobre el total de la población

	Diarios	Revistas	Radio	Televisión
AUDIENCIA	33,6	57,9	52,4	89,5
-Hombres	44,6	53,7	57,2	89,3
-Mujeres	23,3	61,9	47,9	89,7
EDAD				
14 a 24 años	32,9	79,8	61,9	89,4
25 a 44 años	42,9	67,0	56,8	88,0
45 a 64 años	28,9	42,3	45,4	90,4
65 o más años	22,9	33,2	41,3	91,2
CLASE SOCIAL				
Alta/media alta	56,7	70,7	62,7	87,3
Media media	38,6	65,1	56,8	89,9
Media baja/baja	18,8	44,9	43,4	90,0
FORMACION				
Tit. medio y superior	67,1	71,6	66,1	84,2
BUP/COU/FP	48,9	76,5	65,1	88,4
Primaria/EGB	29,2	58,2	59,3	90,8
Sin estudios **	9,7	23,7	31,2	89,0

* Lectores, oyentes y espectadores.
** Incluye a quienes no saben leer.

Fuente: Fundesco, *Comunicación social 1993. Tendencias.* Madrid, 1993. p.21.

diencia de ambos medios es universal. Apenas se pueden establecer diferencias por la edad, por la clase social y por el nivel de formación. El audiovisual es el medio integrador del 89,9% de los españoles, mucho más si tenemos en cuenta el número realmente modesto de cadenas televisivas. A esto hay que añadir la consideración de la disminución de tiempo propiamente informativo y cultural en las cadenas televisivas públicas y privadas. La información propiamente tal se reduce también en la radio, que, para competir con la pequeña pantalla, ha tenido que ampliar notablemente los espacios de entretenimiento e, incluso, cambiar el modo de informar.

Los porcentajes de lectores de revistas se fragmentan sensiblemente según la dispersión de contenidos de las mismas. Los semanarios gráficos que se llevan la palma son las revistas del corazón y las especializadas. Las de información general atraviesan una grave crisis, que tratan de superar con imágenes y títulos despiadados dedicados a los autores de escándalos y a los «famosos». La edad que destaca en la lectura de diarios es 25-44 años. Desciende de forma acusada (18,8%)

en la clase media/baja y aumenta notablemente (67%) en los titulados de grado medio y superior. Con todo, podemos consolarnos con el hecho de que los españoles han superado el nivel de lectura de periódicos (más de 100 por cada mil habitantes) que la UNESCO considera mínimo para calificar a los pueblos de cierto grado de cultura. Seguimos echando de menos la presencia de revistas independientes que puedan introducir al hombre de la calle en el debate de las ideas. Varios intentos han fracasado, fundamentalmente por la falta de lectores.

La importancia de la televisión concentra el interés de los políticos y de los expertos del *marketing* comercial. Ha estallado la guerra de los audímetros. 2.500 hogares españoles tienen un «chivato» en casa. Unos pequeños aparatos, instalados al lado del televisor, delatan la actitud de todos los miembros de la familia ante la pequeña pantalla. Con un pequeño mando a distancia, los televidentes, previamente seleccionados a través de técnicas estadísticas que garantizan la representatividad de la muestra, se identifican ante el audímetro. Registra al segundo el manejo del *zapping* que cambia de cadenas y almacena en su memoria el número de telespectadores. Los ejecutivos de las cadenas y los publicistas desayunan cada mañana con su *share* (cuota de pantalla) y su *rating* (audiencia media). Este hecho obliga a considerar inmediatamente la influencia de la publicidad en los directivos de la empresa, sometidos económicamente a vivir de la publicidad.

Los medios se han convertido en soporte principal de la publicidad. Es natural que las empresas publicitarias dediquen cada vez más atención al análisis de las audiencias: su volumen y su composición cualitativa. El sistema de evaluación de audiencia es una de las cuestiones hoy más discutidas. Carece de interés para este Informe entrar en la polémica. La autopublicidad de cada medio, incluida la prensa, le lleva a la perniciosa autorreferencia y a la guerra con los otros medios. Por otra parte, se explica el interés de la empresa por llegar a ser multimedia, a fin de que cada medio apoye la publicidad en los otros de su propiedad.

La profesionalidad de los dueños y directivos de la empresa tiene que resistir el riesgo de la influencia que ejerce la publicidad sobre la programación y sobre los contenidos de cada espacio, especialmente en la televisión y en la radio. Para repartir la tarta de la publicidad, se necesita información precisa: sobre el perfil de los espectadores, oyentes o lectores; sobre sus gustos, aficiones, actitudes y motivaciones ante el consumo del producto anunciado. No exageramos al afirmar

que los análisis de audiencia, realizados por las empresas publicitarias, son escrutados a fondo por programadores y publicistas. Aquí reside el secreto de que, a pesar de multiplicación de oferta televisiva con la presencia de televisiones privadas, no se haya enriquecido de hecho dicha oferta.

Tres líneas estratégicas pesan de manera especial al decidir el rumbo en el mar encrespado de la programación: la división de la audiencia de una cadena, de un programa, de un período horario, según criterios de edad, sexo, situación económica, social y cultural. Los técnicos lo llaman *target*. En segundo lugar, se valora el *prime time* u horario punta: para los anglosajones de las 19,30 a las 22,45 horas y para los países mediterráneos de las 21 a las 24. Ante la agilidad del *zapping*, los programadores y los publicistas han tenido que echar mano de la «contraprogramación» como línea estratégica en la lucha por la competencia. Ante la saturación del *prime time*, el *spot* publicitario ha quedado superado. Hay que recurrir a otros sistemas. Nos referiremos sólo a los principales.

En televisión, hemos pasado rápidamente del monopolio a la libre oferta y de ella a la lucha despiadada. No todo han sido desventajas: el espectador o el oyente despierta lentamente a una actitud mucho más activa, inconformista y con mayor capacidad comparativa. Pero se reduce esa posibilidad de elección cuando una cadena logra situar en el *rating* un determinado programa, que inmediatamente es mimetizado por otra. No obstante, los cortes publicitarios pesan más en el ánimo de los programadores, para situarlos en las audiencias exigidas por las ofertas publicitarias. Véase la prueba en la tabla 18.

La Directiva de la UE, aprobada en octubre de 1989, pone como límite máximo de publicidad el 15% del tiempo diario de transmisión. Teniendo en cuenta que dicha directiva dejó un margen para que cada país adaptara las normas generales a sus propias condiciones, en España fue aprobada la Ley de Transposición de la Directiva, que afectará por igual a los canales públicos y privados. Aquí está permitido subir de 10 a 12 minutos de publicidad a la hora. El total tiene que ser inferior al 15% de emisión diaria, o al 20% si incluye claramente ofertas al público, realizadas expresamente para vender, comprar o alquilar productos, o para prestar servicios. Se reglamentan también los cortes publicitarios y se prohíbe la publicidad de tabaco, alcohol y productos farmacéuticos que exigen receta médica. Más adelante, cuando nos refiramos a la profesionalidad de los comunicadores, hablaremos también de la publicidad encubierta, prohibida tajantemente por la directiva comunitaria.

Tabla 18 - Abuso de la publicidad en televisión. Programas televisivos de mayor concentración publicitaria

	Cadena	Fecha	Comienzo	Duración	Publicidad	%	Cortes	Nº anuncios
El peliculón: «Muerte entre las flores»	A3 TV	Jueves 18-11-93	22.10	2h 41m	52m 2s	32,3	6	129
El peliculón: «Una habitación con vistas»	A3 TV	Jueves 11-11-93	22.11	2h 37m	49m	31,2	6	120
Queremos saber	A3 TV	Lunes 22-11-93	22.40	2h 39m	42m 1s	26,4	5	103
Noche de acción: «El tren del infierno»	Tele 5	Lunes 22-11-93	22.03	2h 06m	28m 2s	22,2	6	58
La máquina de la verdad	Tele 5	Miércoles 10-11-93	22.00	1h 50m	24m 10s	21,9	5	63
La noche de película: «Robin Hood»	TM 3	Martes 9-1-93	21.29	2h 56m	37m 2s	21,0	7	93
La estrella es...«Un lugar en ninguna parte»	La 2	Lunes 8-11 93	22.12	2h 18m	26m 37s	19,2	5	67
Rifi-Rafe	ETB	Viernes 19-11-93	22.10	2h 29m	26m	17,4	6	74
Supercine doble sesión:«Desafío total»	Tele 5	Sábado 13-11-93	22.01	2h 06m	21m 13s	16,8	6	53
¡Hola Raffaella!	TVE 1	Viernes 12-11-93	22.00	2h 23m	23m 27s	16,3	5	56
Quién sabe dónde	TVE 1	Martes 16-11-93	21.33	1h 56m	18m 18s	15,7	4	49
Así es la vida	Canal Sur	Viernes 19-11-93	23.00	1h 36m	15m 1s	15,6	3	20
Luar	TVG	Viernes 19-11-93	21.31	1h 49m	15m	13,7	3	40
Hermida y compañía	A3 TV	Martes 9-11-93	23.30	1h 40m	12m 30s	12,5	3	35
Minut a Minut	Canal 9	Domingo 21-11-93	21.35	2h 50m	19m 45s	11,6	9	42
«La isla del Dr.Moreau»	TV 3	Sábado 20-11-93	22.28	1h 44m	11m 10s	10,7	4	22

Fuente: *Cambio 16*, nº1.150, 6 diciembre 1993, p. 19.

La industrialización de los medios se armoniza perfectamente con la profesionalidad de los empresarios de los medios. Sin embargo, no deja de ser sospechoso que las entidades financieras españolas, ajenas a este tipo de industria, muestren ahora tanto interés por invertir el dinero de los accionistas en prensa, radio y televisión, cuyas cuentas de resultados económicos arrojan constantemente balances deficitarios.

Se dice que estamos asistiendo, en España, a una «*bancarización*» de los medios. ¿Ha dejado de ser necesaria la *profesionalidad*

mediática de esos nuevos empresarios? Interesa responder a esta pregunta, porque ayudará a descubrir otro tipo de motivaciones publicitarias entre la entidad financiera y los media. En primer lugar, la venta de sus productos, porque la imagen de esos productos es más atractiva que el producto como tal. De la misma manera que el *look* de un candidato político prevalece sobre su programa, los medios se han convertido en la clave del éxito de la imagen de un banquero o de toda la entidad bancaria. En el desarrollo de la *comunicación financiera*, como en la comunicación política, los medios hacen milagros: abren carteras y talonarios, conquistan clientes. Los publicitarios saben que no basta la cuña o el *spot*. Es más importante la imagen global de la empresa. No debemos omitir otra razón: «*es mejor prevenir que curar*». Ninguna empresa industrial funciona al abrigo de dificultades, de errores y de espacios oscuros. La amistad con los medios tratará de modo distinto a esa empresa en crisis.

Una vez dicho esto, tenemos que referirnos a la carencia de profesionalidad de otras instituciones societarias dueñas y administradoras de medios de comunicación. Una cosa es admitir que determinados grupos sociales institucionalizados quieran valerse de su propios medios de comunicación para lanzar sus mensajes legítimos e incluso benéficos, y otra muy distinta que los financien y administren sin las exigencias mínimas de profesionalidad. Por una parte, tienen que actuar como competidores comerciales, a fin de captar audiencias para su mensaje, y, por otra, dar ejemplo de profesionalidad ética para no desvirtuar su propia credibilidad. Grupos sociales, como las confesiones religiosas, creadores de convicciones éticas y de sentidos de vida, se ven sometidos a su propia contradicción.

Demos un paso más. **El mensaje de los medios está sometido inexorablemente a la *mediatización***. Debemos analizar este fenómeno para deshacer malos entendidos y ponderar debidamente su importancia. El avance de la técnica comunicativa ha revolucionado el sistema. Aquí reside la gran novedad de nuestro tiempo. Estamos inmersos en el ritmo trepidante de una reforma profunda que debemos afrontar con diagnósticos serios y no dejándonos llevar por la nostalgia de modelos anticuados.

La mediatización ha dado el salto cualitativo hacia el *star system*. Vivimos ya en otra galaxia. El audiovisual comunica de manera distinta y sus nuevas tendencias arrastran, en alguna medida, a la prensa. La dictadura de la imagen impone sus normas propias de información. Puede parecer desolador, pero no sorprendente, que la in-

mensa mayoría de los jóvenes abandone la comunicación de la palabra por la fascinación de la imagen y el sonido.

El público prefiere comunicarse directamente con sus ídolos. Los nuevos *maestros* no son precisamente los *intelectuales*, ni los estudiosos especialistas en una cuestión concreta. La *notoriedad* suscita más curiosidad y aumenta el volumen de las audiencias.

Posiblemente son muchos más los que pueden ofrecer análisis y reflexiones profundas que aquellos otros que saben cómo comunicarse con sus admiradores o seguidores. Sin embargo, esta teoría no sirve a los dueños del medio para situar ante el micrófono o ante las cámaras al que más sabe, sino al que logra establecer más *relaciones directas* con la audiencia. Los productos que venden no son ideas, sino *imágenes de ideas*. Porque la imagen del producto atrae más que el producto mismo. Los expertos afirman que la imagen no capta más que una parte menor de la realidad. Las ideas intentan captarlo todo, pero fracasan por su misma ambición de comunicar ese todo universal.

El *usuario de los medios* es dueño de su interés, y dispone de un «dial» más amplio de emisoras y cadenas. Elige libre y cómodamente lo que le gusta, aunque no pocas veces esté poseído, esclavizado y aun drogado por la imagen.

La *circulación de las imágenes* se mueve en órbitas distintas a la de las ideas. La escenificación, particularmente de los gestos, responde a la importancia conquistada por el cuerpo como productor de significaciones. El porte exterior, el rostro de la persona, las inflexiones de la voz, pueden más que las ideas y las palabras.

El *presentador* de un espacio tiene que elegir entre estos dos caminos: dejar que hablen los personajes famosos, digan lo que digan, o convertirse él en estrella transformadora del mensaje. Esta realidad tiene una dimensión empresarial, de producción y de mercado, relacionada directamente con la *cuenta de resultados*. Así como sería muy ingenuo hacer un análisis de las noticias sin referirlas a la estructura de la industria, no sería menos ingenuo intentar crear una industria de comunicación sin aceptar las leyes de la industrialización.

La lógica de pervivencia de la empresa la obliga a plantearse seriamente la participación en alguno de los *procesos de concentración*. He aquí otra gran novedad reciente, no ajena al *star system*.

Nos movemos ciertamente en un terreno confuso, sin fronteras definidas, sembrado de alarmas, no todas ellas de igual trascendencia. Es lógico que algunos grupos de profesionales de los medios hayan montado una vigilancia especial sobre la concentración, por la incidencia que puede tener sobre la pluralidad democrática. Gritan a veces patéticamente, como los náufragos, alarmados por la llamada concentración *horizontal*: la formación de grandes compañías; la fusión, la asociación o adquisición de empresas de gran tamaño pueden ahogar la voz de otras más débiles. Sin embargo, no debe tampoco olvidarse que la libertad de expresión necesita autonomía y seguridad económica.

Puede suceder que esos mismos vigilantes de la pluralidad desatiendan la otra forma de concentración, llamada *vertical*: la asociación multimedia, particularmente con las empresas de publicidad. Si la publicidad invade los contenidos de la información, podemos seguir salvando el pluralismo informativo y conquistar grandes audiencias, pero probablemente a costa de la veracidad. El informe sobre esta cuestión preparado por *The European Institute for the Media* (EIM) nos ayuda a formular los planteamientos siguientes:

— Existe un gran consenso sobre la necesidad de evitar los monopolios o cuasi-monopolios hegemónicos.

— Se discuten, en cambio, las medidas intervencionistas del Estado proteccionista. La regulación exclusivamente estatal no es aceptable.

— Todas estas cuestiones deben ser examinadas en sus múltiples dimensiones: local, regional, nacional, europea y mundial. El debate planteado en las negociaciones del GATT, para llegar a un Tratado de Liberalización del Comercio Mundial, han tenido que aparcar la gran cuestión del audiovisual europeo. La UE no puede competir con la industria de la imagen norteamericana y japonesa. Todos los proteccionismos de la Unión Europea y de los Estados resultarán insuficientes. Por otra parte, no deja de ser dudoso que la cultura norteamericana, en sus mitos y símbolos, no sea la traducción moderna de nuestra propia cultura europea. Parece más realista enfrentarse con el problema de la creatividad nacional en el cine, en el teatro y en la televisión. Las minorías nacionales sin Estado demandan también garantías, tanto a los Estados nacionales como a las organizaciones supranacionales e internacionales. Los periódicos y la radiodifusión local pueden ser dominadas más fácilmente por monopolios privados. La reducción de la oferta local no tiene necesariamente que compensarse con publica-

ciones nacionales, ya que los medios locales y regionales pueden cumplir perfectamente esas mismas funciones.

Estas posiciones son tan diversas que parecen, a primera vista, irreconciliables. En todo caso debe establecerse una separación radical entre reguladores y operadores. En España, urge la reforma de la LOT (Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones), tan rápidamente anticuada, especialmente en el artículo 22, que fija coberturas excesivas e inútiles para las áreas geográficas.

La tendencia cada vez más fuerte a la concentración vertical de la televisión, la radio y la prensa, particularmente si se tiene en cuenta el futuro de los *multimedia interactivos* (teléfono, ordenador, televisión por cable y satélite), resulta del todo imparable. Las regulaciones posibles del mercado van a ser mínimas, porque las compañías audiovisuales comerciales extienden su capacidad de producción y distribución a sus propios campos de explotación.

En dicha concentración vertical inquieta especialmente la integración de la industria publicitaria en los medios: por la extensión de redes de agencias y centrales de compra; por la creciente influencia de la publicidad en la producción de programas, para colocar sus productos.

La reflexión sobre el fenómeno creciente de la concentración, sigue *dos líneas distintas de pensamiento*: por un lado, el *impulso económico*, que mira a la expansión del mercado más allá de las fronteras, con las ventajas de la producción a gran escala, con menores riesgos y con una mayor voluntad innovadora en las compañías financieras fuertes. Por otro, el *enfoque cultural democrático*. Es necesario garantizar el acceso libre a los mercados, tanto a los consumidores como a las nuevas compañías. Los consumidores tienen derecho a utilizar diversas fuentes de información. Las ventajas del pluralismo y diversificación del sector son evidentes. Debe prevalecer la descentralización de los organismos de la comunicación, aun dentro de las regiones, tanto territoriales como culturales.

El año 1993 será recordado como el de la gran explosión de los multimedia en el mundo. No sólo por las alianzas ya firmadas, sino también por el frenesí con que las compañías de comunicación y ocio y los grupos de telecomunicación, electrónica e informática de todo el mundo se han dedicado a negociar acuerdos y fusiones que darán paso a gigantescos grupos integrados.

La industrialización de los medios constituye uno de los hechos más relevantes de nuestro tiempo. Las ciencias de la información,

cruzadas con los nuevos adelantos de la tecnología, despiertan ahora el interés de las grandes industrias y entidades financieras.

3.2 La profesionalidad de los comunicadores

Las relaciones del comunicador, como tal profesional, con la empresa se regulan en los contratos laborales, que a veces suelen incluir las normas del *Libro de estilo*. En este último se concretan y definen las características del medio empresarial. No existe, por tanto, una frontera definida entre la profesionalidad de la empresa y los valores profesionales de los directores y redactores del periódico, de la radio o de la cadena televisiva. Dos talantes no siempre coincidentes en la conciencia del comunicador. Sin embargo, es necesario reflexionar sobre su conciencia profesional, para caer en la cuenta de los cambios que han experimentado estas relaciones y, en consecuencia, de los roles que, tanto la empresa como la audiencia, han ido exigiendo al periodista.

Es obvio advertir primero la precariedad laboral de una gran mayoría de periodistas que no llegan a situarse en puestos reales de influencia o están sometidos al vaivén de las necesidades y servicios de la empresa. Aludimos a esa minoría de élites estratégicas, sin que esto suponga desconsideración hacia la mayoría. A aquéllos se refieren particularmente los indicadores sociales cuando sitúan a los periodistas en los primeros puestos del protagonismo social, sin duda ayudados por esa legión silenciosa de colaboradores.

En la conciencia profesional del periodista se funden las dos vertientes de la profesionalidad a las que nos referíamos al comienzo de este apartado. Lo propio o deontológico, característico del informador, es precisamente esta identificación. De ahí que ostenten por excelencia el noble calificativo ético de *profesionales*. En la práctica diaria, la conciencia profesional puede verse enfrentada a lógicas divergentes: la del negocio y la de su función social.

Para entender el peso de la ética en la conciencia profesional del periodista tenemos que acudir a situaciones límite, aquellas en las que el bien y el mal aparecen casi confundidos: ¿se podría justificar a un periodista que desinforma conscientemente sobre la situación financiera de una empresa con el ánimo de salvarla de la quiebra?; ¿en qué condiciones puede cederse a la presión del Gobierno o de los políticos para no desvelar conductas escandalosas, cuya difusión, a juicio del informador o de la dirección, puede generar mayores males en la vida política y económica? Esta conciencia de los límites de la información

se plantea hoy no pocas veces en el sentido contrario: ¿no forma parte de las obligaciones profesionales del informador la de investigar por propia cuenta cualquier abuso cometido en el ejercicio de la gestión pública o por un famoso personaje de la empresa privada?; ¿se ve obligado el periodista a suplir la ignorancia o la negligencia del ministerio fiscal? Para responder a estas preguntas que tocan la esencia de la profesionalidad del informador, conviene recordar los diversos contextos en que han venido actuando los periodistas españoles a lo largo del proceso democrático.

Durante las tres últimas décadas, hemos asistido a comportamientos muy diversos de las élites del periodismo, de la radio y de la televisión frente al poder político. Conocimos durante el franquismo a los *periodistas amordazados* por el propio «carné», sin el cual no podían ejercer su profesión. La información publicable tenía un sentido único: procedía del Gobierno y de la redacción. Las instancias oficiales habían patrimonializado la noticia. A la libertad de expresión no le quedaba otra forma de ejercerla que como oposición al poder. Los columnistas crípticos y los claramente críticos hicieron escuela. Todavía se define a la prensa como *contrapoder*. Un término puramente referencial que reduce su función a la oposición sistemática y la desvía de su verdadera función crítica. En una sociedad democrática, el contrapoder no debe ser ejercido siempre y sólo como oposición a los poderes públicos, sino siempre y sólo como crítica que tiene que valerse de análisis veraces y de ideas razonadas. Hoy se habla, en los medios, mucho más de los políticos que de la política. Hemos caído en el «moralismo contumaz», una forma de apelar confusa y constantemente a la «ética» en singular, para descalificar al adversario. Este tipo de moralismo desmoralizante, herencia de códigos morales impuestos, es claramente inmoral.

Durante la transición política, escalaron los puestos de la fama los *periodistas confidentes*. Nadie puede dudar de los servicios históricos que prestaron en aquel momento al proceso democrático. Cuando los partidos eran todavía formaciones embrionarias y las instituciones representativas aún no tenían vida real, los medios de comunicación ocuparon un puesto central en la vida pública. Difundieron las ideas básicas de la cultura democrática y contribuyeron decisivamente a la consolidación de las instituciones y al funcionamiento de los mecanismos del sistema pluralista. La prensa y la radio jugaron un papel positivo a la hora de enunciar y valorar lo que para el poder gubernamental y sus agentes no existía. Pero, al mismo tiempo, hay que reconocer que aquel consorcio de políticos y periodistas no fue totalmen-

te positivo. La prensa y la radio asumieron papeles arbitrales que no les correspondían. La opinión pública siguió las directrices de una prensa que trataba de adoctrinarla e incluso de representarla. La inexperiencia de los líderes políticos se valió de sus «confidentes» para sus luchas partidistas, a fin de lograr mayorías con informaciones sesgadas. Se pusieron en marcha perniciosos mecanismos selectivos, mediante los cuales se consigue que la gente descarte o acepte mensajes en función del criterio seleccionador de la confidencia, indudablemente interesada, tanto por mantener silencios como por difundir mensajes partidistas. Curiosamente, durante ese período, bajó sensiblemente la circulación de la prensa. En el trienio 1975-1978 se registró una caída del 16% respecto a 1974. El número de diarios creados fue menor que el de los suprimidos. La radio, en cambio, al recuperar la libertad de los espacios informativos, aumentó sensiblemente el número de oyentes, desde el 27% de la población en 1973 al 54% en 1986.

Si los periodistas actuaban claramente en la cancha propia de los políticos e incluso asumieron papeles semejantes a los de los «intelectuales orgánicos», nadie tiene que extrañarse de que, al pasar claramente a la lucha partidista, perdieran autoridad moral para actuar como informadores independientes. El desarrollo posterior del debate político tenía que conducir lógicamente al enfrentamiento entre los mismos periodistas, según sus ideologías y animadversiones personales, especialmente en Madrid, donde la «polarización de kiosco» se ha llevado a posiciones maniqueas. La autorreferencia permanente de algunos medios, la lucha a uña de caballo por las audiencias y el celo desvelador de los escándalos comenzaron a ser considerados como «títulos indiscutibles de profesionalidad» por los mismos periodistas.

Mal puede llamarse *periodismo de investigación* al que se suma acríticamente a uno de los bandos en liza. No pocas veces los fines perseguidos han intentado justificar medios de investigación inconfesables. Y se ha reforzado la sospecha de que este celo desvelador estuviera promovido por caudillos mediáticos, políticos y financieros, que facilitaban a los periodistas investigadores «*dossieres*» privados destinados a promover la venganza o el descrédito de sus adversarios.

No sabríamos lo que sabemos, si determinados personajes no hubieran introducido en sus estrategias la colaboración de esta «investigación» dirigida. En nombre de la libertad de expresión y del derecho a informar, se ha contribuido a crear un clima de temor a los medios de comunicación, que restringe de hecho esa misma libertad de información y réplica.

Quede bien claro: el periodismo de investigación es la tarea más seria y difícil del profesional responsable. La verificación de la noticia en sus propias fuentes y el rigor del dato son fundamentales en la información. El lector tiene derecho a conocer las diversas interpretaciones, para poder elevar su cultura crítica y política y tener la posibilidad de formar su opinión sobre las diversas alternativas. Frecuentemente se sigue el orden contrario: primero se toma postura ante la noticia, después se intenta justificar dicha postura y al fin se relatan los hechos.

La mayoría de los diarios importantes del mundo se plantean los límites que debe respetar una información responsable. Forzados a competir con el audiovisual, se hace cada vez más difícil distinguir entre el rigor y el amarillismo, entre la noticia y el entretenimiento, entre la cultura y la barbarie. La realidad importa menos que la dimensión espectacular de la realidad. La prensa tiende a ser visual como la televisión y agresiva como una cuña publicitaria de la radio. La gente cuenta hoy con menos tiempo para emplearlo en profundidades; rehúyen los análisis y se opta por la respuesta superficial. Aquella tesis de que el periódico podía convivir con el audiovisual, porque la radio le daba la noticia en tiempo real, la televisión ofrecía las imágenes del suceso y, a las pocas horas, el lector interesado podía comprobar reposadamente en la prensa, con el rigor de los datos, la complejidad de los hechos en el marco de sus contextos, se va poco a poco desvaneciendo.

Todo esto plantea la utilidad de los *códigos deontológicos*. Afortunadamente asistimos a la creciente preocupación de los profesionales más lúcidos por cuidar la imagen de la profesión. Estos códigos deontológicos recogen el consenso de unos principios específicos y operativos, consustanciales a la finalidad social de la comunicación. La desinformación, el rumor no comprobado, dañan indudablemente la credibilidad de la profesión de informar. El deterioro de la imagen de una persona, sea pública o privada, plantea conflictos frecuentes entre el deber de informar y los derechos constitucionales del individuo; entre ellos, el de la presunción de su inocencia.

Por otra parte, los profesionales se mueven en los contextos distintos de cada medio. Los procesos internos ligados a los principios éticos de su conciencia individual se enfrentan a lógicas casi opuestas, dictadas por los conflictos de intereses. A partir de estas circunstancias se puede preguntar, ¿qué eficacia tendrá un código deontológico, síntesis de formulaciones genéricas y casi tautológicas sobre principios de unánime consenso, si no sirve, en la práctica, para buscar nuevas convergencias en las situaciones concretas emergentes sobre las que gravitan factores externos enormemente divergentes?

Por mucho que valoremos el éxito, no podemos admitir que el volumen de audiencia se acepte como criterio único de profesionalidad. Basta contemplar el *ranking* de los cuarenta espacios de mayor audiencia durante todo el año 1993, para comprobar que no corresponden a los programas de más alto nivel profesional, cultural e informativo.

Tabla 19 - *Ranking* de programas de Sofres. Península y Baleares. 1993

Programa	Cadena	Aud. Máx.%	Aud. Media %	Aud. Mín.%	Núm. Emis.	Durac.Media (Minutos)	Fecha	Título
1. Fútbol	TVE1	33,3	7,6	0,1	38	96'	17-11-93	España - Dinamarca
2. El debate decisivo	Tele 5	29,3	29,3	29,3	1	166'	31-05-93	González-Aznar
3. El debate	A3 TV	26,9	26,9	26,9	1	134'	24-05-93	González-Aznar
4. Teatro	TVE1	26,5	26,5	26,5	1	138'	25-12-93	*Celeste no es un color*
5. Quién sabe dónde	TVE1	25,3	18,2	11,2	45	107'	24-03-93	
6. Mesa de redacción	Tele 5	24,7	5,7	0,1	12	70'	31-05-93	
7. Película de la semana	TVE1	23,7	13,7	5,5	51	132'	17-01-93	*Loca academia...*
8. Farmacia de guardia	A3 TV	20,9	13,3	8,6	36	36'	23-12-93	
9. Fútbol: Copa UEFA	TVE1	20,4	11,8	7,7	7	106'	02-03-93	R. Madrid-St. Germain
10. Celia	TVE1	20,0	16,5	11,4	6	55'	09-02-93	
11. Lleno, por favor	A3 TV	19,9	17,0	13,1	13	63'	27-12-93	
12. Telediario 2	TVE1	19,8	11,1	3,6	258	28'	29-01-93	
13. Fútbol: Supercopa	TVE1	19,8	17,6	15,5	3	118'	16-12-93	Barcelona-R. Madrid
14. Telediario 1	TVE1	19,2	13,8	9,2	260	31'	29-01-93	
15. Telediario Fin de Semana 1	TVE1	19,2	11,7	7,3	104	28'	30-01-93	
16. Tour de Francia	TVE1	19,1	13,5	9,6	14	91'	15-07-93	
17. Largometraje	Tele 5	18,9	8,4	0,3	20	103'	03-01-93	*Indiana Jones y la...*
18. El peliculón	A3 TV	18,8	9,0	4,5	35	138'	23-12-93	*Eduardo Manostijeras*
19. Primi Juego	TVE1	17,7	11,3	6,5	47	22'	21-01-93	
20. Directo elecciones	A3 TV	17,6	4,6	1,2	8	79'	24-05-93	
21. Fútbol: Liga	TVE1	17,5	15,1	12,6	2	113'	11-11-93	Valencia-R. Madrid
22. La máquina de la verdad	Tele 5	17,3	12,6	8,4	26	105'	01-04-93	
23. Qué apostamos	TVE1	17,2	13,9	9,8	14	139'	04-05-93	
24. Objetivo indiscreto	TVE1	16,9	8,2	1,5	23	31'	27-10-93	
25. Pressing Fútbol (Droga)	Tele 5	16,7	16,7	16,7	1	145'	21-12-93	R. Madrid/Selecc. Liga
26. Un, dos, tres	TVE1	16,5	12,1	6,7	31	148'	19-11-93	
27. Especial Cruz y Raya	TVE1	16,5	8,6	4,7	4	59'	28-06-93	*No smoking*
28. Cine 5 Estrellas	Tele 5	16,5	10,2	5,3	51	130'	17-02-93	*Superdetective en...*
29. Telediario Fin de Semana 2	TVE1	16,4	9,1	3,4	104	28'	31-01-93	
30. Código Uno	TVE1	16,3	13,1	6,4	37	88'	20-03-93	
31. Cine	TVE1	16,2	5,9	0,2	12	95'	26-10-93	*Socios y sabuesos*
32. La película de Reyes	TVE1	16,0	16,0	16,0	1	119'	06-01-93	*Quién engañó a...*
33. De tú a tú	A3 TV	16,0	5,2	2,7	16	106'	28-01-93	*Especial Alcácer*
34. Sesión de noche	TVE1	15,9	10,1	6,9	13	111'	30-03-93	*Rambo: Acorralado II*
35. Fútbol: Copa de Europa	TVE1	15,9	13,8	10,7	4	113'	08-12-93	Barcelona-Mónaco
36. Especial Cine	TVE1	15,7	6,5	0,2	55	106'	01-10-93	*Loca academia...*
37. Viéndonos	TVE1	15,6	11,0	6,0	29	87'	23-01-93	Loca academia...
38. Hola Raffaela	TVE1	15,5	11,8	6,1	26	166'	28-01-93	
39. Especial Selecc. Española	TVE1	15,4	15,4	15,4	1	99'	17-11-93	Clas. Mundial EE.UU.
40. Cine	A3 TV	15,2	4,3	0,0	307	99'	29-12-93	*El robobo de la jojoya*

Fuente: Sofres AM. Universo: 35,9 millones de individuos mayores de 4 años. Programas de duración igual o mayor a 15 minutos.

Predominio absoluto de los espacios de entretenimiento. Si excluimos los dos debates, que logran los puestos segundo y tercero, por su especial significación electoral, los espacios informativos quedan reducidos a seis y, dentro de ellos, los dos emitidos el mismo fin de semana (30 y 31 de enero) deben su éxito de audiencia a los crímenes de Alcácer. El 80% restante (32 programas) lograron entrar en el *ranking* por su carácter de espectáculos. El cine (puestos 7, 10, 17, 18, 28, 31, 32, 34, 36 y 40), los *reality shows* (5, 22, 30, 33), las comedias de situación *-sitcoms-* (8, 11), los espacios de humor (4, 24, 27, 37) y los programas de variedades (38) copan el 52% del *ranking* (21 programas). Las retransmisiones deportivas (1, 9, 13, 16, 21, 25, 35, 39) forman parte del entretenimiento apasionante. El juego de los concursos (19, 23, 26) completa la lista de programas-entretenimiento.

Con la misma óptica de la sensibilidad ética y estética del comunicador, nos referiremos, finalmente, a dos hechos que, a nuestro juicio, degradan su profesionalidad. Hablaremos primero de los *reality shows* y terminaremos con algunas consideraciones sobre la *publicidad encubierta*. Si el profesional sueña con el éxito de un *watergate* a la americana, estas dos formas de entretener o de informar desafían hoy, con no menor fuerza, su voluntad de triunfar.

Los *reality shows* se han convertido en una verdadera mina. La oferta semanal televisiva anda por las diecisiete horas, todas en el *prime time*, con audiencias millonarias que soportan cargas publicitarias de volumen semejante o superior a los «culebrones».

No es fácil definir este género dentro de los programas televisivos. Pero aquí nos preocupa menos la técnica que la conciencia responsable de quienes los producen y sitúan en la programación. A primera vista de los ingenuos se presentan como actuaciones humanitarias que pretenden provocar en la audiencia un estremecimiento de solidaridad. Pero los costes morales son muy superiores a los servicios que prestan.

Nada más afín al medio televisivo que lograr *convertir la realidad en espectáculo*. Todo consiste en elegir de esa realidad aquellos elementos más espectaculares: imágenes atractivas de los sentimientos más íntimos y personales del dolor humano, llamamientos desesperados e historias retrospectivas con empaque de telefilme. Una sociedad deshabituada a la reflexión y ávida de entrar en la intimidad de los otros solloza y disfruta al mismo tiempo con las tragedias humanas, exhibidas sin el pudor o la discreción a la que tienen derecho el sufri-

miento y la muerte del ser humano. Se desenmascaran los sentimientos más tribales a costa de su banalización. Se mercantiliza el dolor para entretener a la audiencia.

Para convertir la realidad en espectáculo, hay que manipularla o incluso, en buena medida, crearla. Un suceso modesto, intrascendente, puede adquirir proporciones de acontecimiento social. Es claro que la televisión no podría por sí misma lograrlo, si no contara con la complicidad de la audiencia. Porque entre los artífices de estos programas y el público existe un influjo recíproco. De ahí la cuota de envilecimiento y degradación moral y cultural que paga la sociedad. Los sujetos pacientes (padres, hermanos, enamorados despechados o engañados y hasta sujetos sedientos de venganza) acuden al programa como único medio de dar rienda suelta a sus sentimientos inconfesables y, por qué no decirlo, convencidos de que no existen otras instancias oficiales más eficaces y menos humillantes de saciar sus instintos nobles o egoístas, piadosos o desalmados. No faltan tampoco los que se prestan a esta exhibición pública de su intimidad a cambio de pingües retribuciones económicas.

El derecho al honor, a la intimidad y a la imagen no puede ser objeto de mercería. Y mucho menos cuando se sitúa a niños indefensos ante los focos traumatizantes de las cámaras. Los profesionales reciben agradecimiento, fama y hasta el trato de bienhechores de la sociedad. A estos emolumentos asocian sin escrúpulo retribuciones millonarias. Este diagnóstico puede parecer injusto, tanto a los actores como a muchos espectadores. Pero la opinión pública ha comenzado ya a reaccionar contra estos programas que, justamente, califica como «tele-basura».

Terminemos estas consideraciones sobre la profesionalidad del comunicador con el otro desafío, hoy tan en boga, de la ***publicidad encubierta***. La Directiva del Consejo Europeo del 3 de octubre de 1989 (nº 552) es tajante en este punto: «*Queda prohibida la publicidad encubierta*» (art. 10.4). Dicho concepto queda definido en el artículo 1º, apartado c), de la citada directiva con el texto siguiente:

> «[...] la presentación verbal o visual de los bienes, servicios, nombre, marca o actividades de un productor de mercancías o un prestador de servicios en programas en que tal presentación tenga, de manera intencionada por parte del organismo de radiodifusión televisiva, propósito publicitario y pueda inducir al público a error en cuanto a la naturaleza de dicha presentación. Una presentación se considera intencionada en

particular, si se hiciere a cambio de una remuneración o de un pago similar».

La razón que justifica esta prohibición es la de no «*inducir al público a error en cuanto a la naturaleza de dicha presentación*». Y la prueba de que es propaganda se obtiene por el hecho de «*recibir una remuneración o de un pago similar*» por esa presentación. Creemos que, en buena ética profesional, el razonamiento de esta prohibición debe extenderse también a la radio y a la prensa.

En la radiodifusión española no faltan presentadores que venden su propia voz y personalidad, para introducir publicidad encubierta. La identificación de su discurso informativo con la venta de productos, por más que se disfrace de recursos sutiles y ambiguos, con llamadas telefónicas de terceros o consultas amañadas, retribuidas por la firma productora de tales artículos, contribuyen a confundir al oyente y prostituyen el testimonio del informador que avala de hecho esa forma de propaganda. No es necesaria una prohibición positiva para caer en la cuenta de que este abuso quebranta la ética informativa. La retribución especial que recibe el informador por esta publicidad, quizá más eficaz, es ya un signo manifiesto de su degradación ética. Dejan de respetarse a sí mismos y abusan de la buena fe del oyente.

Nada tiene que ver este abuso con los anuncios, claramente publicitarios, en los que un presentador famoso de los medios, interviene con su propia voz e imagen. Porque en modo alguno pueden confundir al oyente o espectador menos avisado.

Estas consideraciones tratan únicamente de manifestar nuestro criterio sobre los límites de la conciencia ética en la noble y necesaria profesión de informar. Los libros de estilo que hemos consultado avalan estas apreciaciones. No estamos en contra de los códigos deontológicos, aunque dudemos de su eficacia por su carácter genérico, una vez que las situaciones de conflicto de intereses políticos y económicos se han vuelto tan variadas y complejas. No podemos olvidar que arrastramos conductas ambiguas por sus aspectos positivos y negativos que pudieron ser necesarias a lo largo de nuestra transición a la democracia. Aquellos «periodistas confidentes» defensores del pragmatismo político, que actuaron como «intelectuales orgánicos» del poder, y aquellos otros que optaron por constituirse en un sistemático «contrapoder» no ofrecen hoy el modelo que necesitamos para prestigiar la profesionalidad de los informadores y de los columnistas formadores de opinión.

Toda retórica que trata de disfrazar la revancha, el maniqueísmo y aun la fobia partidista, debería intentar liberarse de sus esclavitudes interiores. Con la algarabía mediática actual va a ser muy difícil conseguir la transparencia del espacio público que, por otra parte, exigimos a la clase política. El llamado «periodismo de investigación» tiene que encontrar su verdadera identidad. No creemos que se halle en ningún tipo de vasallaje a los caudillos mediáticos, cuyas confidencias interesadas tratan de servirse de los medios para mantenerlos en el campo de sus propias reyertas. La investigación periodística está ordenada a la veracidad y no a la megalomanía moralista, en sí misma carente de moral cuando se deja llevar de la obsesión por las grandes audiencias conquistadas a cualquier precio.

III. INDIGNACION MORAL ANTE LAS DESIGUALDADES

No se debe confundir el hecho de que se hayan acortado, en alguna medida, las distancias entre las clases sociales, entre los sexos, entre las situaciones económicas y los niveles culturales, con la indignación moral que muestran los españoles frente a las desigualdades aún existentes. Los españoles muestran mucha más sensibilidad para relacionar la libertad con la igualdad. Todas aquellas estructuras o situaciones impuestas que impiden su realización personal, comienzan a ser tenidas como injustas.

En el lenguaje filosófico y político se describe la libertad como cualidad o propiedad de la persona, física o moral. Esa facultad de elegir, de preferir o de autodeterminarse se ve sometida habitualmente a múltiples condicionamientos exteriores e interiores, muchos de ellos de tipo histórico o tradicional.

La Constitución garantiza la igualdad jurídica. Pero el ejercicio pleno de la libertad y el derecho a la participación refuerzan la exigencia de otras igualdades democráticas, entre los sexos, entre los desniveles económicos, sociales y culturales. Todas ellas condicionan de hecho el ejercicio de la libertad. La igualdad de oportunidades es al mismo tiempo un ideal y un mandato democrático. Los individuos deben ser tratados de igual manera, para que puedan desarrollar sus capacidades naturales. Deben disfrutar de igualdad de acceso a los medios y recursos, aunque obtengan resultados desiguales. Este principio es fundamental en la estructura social de una sociedad que ha asumido el propósito de modernizarse.

Cuando en la vida diaria se comprueba que la igualdad de oportunidades es meramente formal, surge el debate sobre los procedimientos que deben emplearse para que los individuos y los grupos situados en desventaja de participación y competencia sean objeto de acciones compensatorias. Las políticas positivamente discriminatorias en favor de los débiles responden al principio de equidad y plantean no pocos conflictos.

Entre la *meritocracia justa*, defendida por Daniel Bell, y la *justicia como equidad*, propuesta por John Rawls, pueden encontrarse puntos de coincidencia. La diversidad de las estrategias políticas que generan

depende de la prioridad otorgada a los principios propuestos por cada uno de ellos sobre la justicia social. Rawls mantiene, como principio fundamental, que cada persona ha de tener un derecho igual al más amplio sistema de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertad para todos. De ahí que las desigualdades económicas y sociales tengan que ser estructuradas de manera, a) que sean para mayor beneficio de los menos aventajados, y b) que los cargos y las funciones sean asequibles a todos, bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades. La distribución natural no es justa ni injusta; lo que sí puede serlo es el modo de actuar de las instituciones respecto a esas desigualdades de partida.

No siempre las diferencias pueden ser interpretadas como desigualdades. Las distintas identidades de los pueblos, las diferencias individuales somáticas y las capacidades espirituales poco o nada tienen que ver con las desigualdades a que nos estamos refiriendo. Un científico dotado para la innovación, un buen empresario capaz de crear empleo y riqueza, un trabajador laborioso y cualificado, un maestro didácticamente eficaz, etc., merecen un trato distinto del indolente, del insolidario y del vago. La sociedad tiene que premiar las capacidades de generar utilidad, sin que esto pueda significar que abandone al anciano, al minusválido y al marginado.

En todo caso debería impedirse que el desarrollo de los que más tienen se haga a costa de los que menos pueden (darwinismo social). Parece pues inevitable, según Rawls, que haya una regulación por parte del poder público que modere y coordine ciertas formas de autodeterminación en la esfera pública. El quid de la cuestión es que las decisiones adoptadas por el poder estatal estén realmente inspiradas en principios asumidos como justos por la mayoría de los ciudadanos.

1. Desigualdad social y pobreza[10]

El 86% de los españoles opina que en España existen actualmente «desigualdades»: de ellos, el 52% las califican como «grandes desi-

[10] Utilizamos los datos del *Estudio 2.046*, realizado por el CIS en los primeros meses de 1993, y los del trabajo de Inés Alberdi y Angeles López, «La percepción de la desigualdad entre los españoles», en *I Simposio sobre la igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, vol. VI (*Opinión pública, vida cotidiana y desigualdades*), Fundación Argentaria, Madrid, 1993. Trataremos de comparar estos datos con los dos estudios anteriores de la *Encuesta Europea de Valores* (1981 y 1990), así como con los del *Estudio nº 1.703* del CIS (1987).

gualdades en general». Esta mayoría absoluta no se refiere únicamente a los desequilibrios económicos. El diverso trato que experimentan en la administración de la Justicia y en la ventanilla de la Administración Pública se transforman en desigualdades sociales de hecho. Un 34% juzga que existen «desigualdades importantes en algunos aspectos, pero en otros no». Y sólo un 9% considera que «existen pocas desigualdades sociales».

Según la opinión del 39%, las «desigualdades sociales en los últimos diez años han aumentado». Uno de cada cuatro (25%) piensa que «han disminuido» y un 30% se inclina a creer que «siguen siendo las mismas».

La inmensa mayoría culpa al Gobierno de estas desigualdades. El 84% estima que «es responsabilidad del Gobierno reducir las diferencias de ingresos entre las personas con ingresos bajos». Incluso una amplia mayoría (58%) critica al Gobierno de la nación, al pensar que «no se ocupa de tomar medidas que reduzcan las desigualdades». Y sólo un 26% reconoce que sí se ocupa de reducirlas.

El estudio *La distribución de la renta en España en los años ochenta: una perspectiva comparada*[11], realizado por Luis Ayala, Rosa Martínez y Jesús Ruiz-Huerta, llega a la conclusión, considerada por ellos como «más relevante», de que a lo largo del decenio de los 80 se produjo un ligero descenso de la desigualdad económica, calculado en un 5% en el índice de Gini y en un 11% en el de Theil[12], junto a una caída de los índices de pobreza, que pasan del 19,6% al 17,6% de las personas y del 19,7% al 18,6% de los hogares. La tabla 20 ofrece una síntesis de la evolución de la tasa de pobreza tomando como referencia el umbral del 50%, tanto del gasto como de la renta.

---

[11] Ayala, L., Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J., «La distribución de la renta en España en los años ochenta: una perspectiva comparada», en *I Simposio sobre la igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, vol. II (*La distribución de la renta*), Fundación Argentaria, Madrid 1993, pp.

[12] Los índices de Gini y de Theil son los dos más utilizados en los estudios económicos y estadísticos para medir de forma objetiva la desigualdad de rentas. Ambos utilizan para su cálculo los conceptos de renta inicial, renta disponible y renta final, dividiendo y ordenando en decilas (cada una de las diez partes en que se divide un conjunto de datos) los niveles en cada uno de ellos. Mediante la aplicación de fórmulas a las diferentes decilas y conceptos se obtienen los índices de desigualdad. La diferencia entre ambos estriba en que el Indice de Theil permite medir la desigualdad entre los diversos subgrupos poblacionales considerados, e incluso dentro de los mismos.

Tabla 20 - Porcentaje de personas y hogares pobres en 1980 y 1990. Umbral = 50%

Variable	Año	Escala de OCDE	
		Personas	Hogares
Renta	1980	18,4	16,2
	1990	15,1	13,0
Gasto	1980	19,6	19,7
	1990	17,6	18,6

Fuente: Ayala, L., Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J., «La distribución de la renta en España en los años ochenta: una perspectiva comparada», en *I Simposio sobre la igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, vol. II (*La distribución de la renta*), Fundación Argentaria, Madrid 1993, p. 107.

Disminuyen más los porcentajes de renta que los del gasto, tanto por personas como por hogares. La disminución de la tasa de pobreza por el gasto monetario es mayor para los individuos (de 19,6% a 17,6%) que para los hogares (de 19,7% a 18,6%). En cifras absolutas significa un ligero aumento del número de hogares pobres: de 1.922.818 en 1980 a 2.101.556 en 1990.

En la encuesta se revela que, si los ingresos tendieran a «igualarse» en España, el 51% de los españoles creen que ellos mejorarían. En cambio, el 21% considera que no mejoraría. Y solamente un 3% concede que descenderían.

El concepto de pobreza no puede extraerse exclusivamente de las desigualdades indicadas por los parámetros económicos. La renta determina la capacidad adquisitiva de bienes y servicios. Pero, además de este concepto, habrá que tener en cuenta otros indicadores sociales, directamente relacionados con la calidad de vida. La OCDE utiliza los indicadores referentes a la salud, a la educación y adquisición de conocimientos (posibilidades educativas), al empleo y a las condiciones de trabajo, a la utilización del tiempo de ocio, al medio físico (vivienda, posibilidad de acceso a servicios, nocividad), a la integración social y a la seguridad de las personas (exposición a riesgo, percepción de amenazas). Todos ellos describen el grado de *exclusión social* que determina el verdadero concepto de la llamada *nueva pobreza*. Esta es una noción dinámica de carácter multidimensional, en la que entran en juego los mecanismos por los que las personas y grupos, o incluso territorios, se ven excluidos de la participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales que constituyen la integración social y afectan a la identidad.

No disponemos de datos estadísticos satisfactorios sobre la envergadura y evolución de la exclusión social. Los estudios sobre la *pobreza monetaria* apuntan a que ésta se incrementó a finales de los años setenta, para luego estabilizarse en un nivel alto. También hablan del debilitamiento de muchas situaciones individuales, lo que se traduce en la existencia de una población móvil en la linde de los umbrales de pobreza. El núcleo de pobreza monetaria, referido a personas duraderamente pobres, resulta así mucho más restringido.

Formación y nivel de vida

Entre las causas injustas de las desigualdades figura la formación. La educación y el aprendizaje reglado, el ambiente familiar, las instituciones dadoras de sentido, etc., influyen decisivamente en el desarrollo de la persona y, a través de éste, en la estratificación social y en el progreso económico.

Los españoles reconocen que han mejorado sus «estudios y formación», sus «ingresos y nivel de vida», respecto al de sus padres, como muestra la tabla 21.

Formación y esfuerzo personal

La sociedad española tiende a confiar más en la formación y en el esfuerzo de la persona[13]. Se está abriendo paso a la competencia limpia, a la formación cualificada y al esfuerzo personal.

Tabla 21 - Valoración del nivel de estudios y nivel de vida con respecto a sus padres. En porcentajes

	Estudios y formación	Ingresos y nivel de vida
Mucho mejores + mejores	68	63
Más o menos igual	20	18
Peores	4	8
NS/NC	8	11

Fuente: Alberdi, Inés y López, Angeles, «La percepción de la desigualdad entre los españoles», en *I Simposio sobre la igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, vol. VI (*Opinión pública, vida cotidiana y desigualdades*), Fundación Argentaria, Madrid, 1993

[13] Los datos proceden del ya citado *Estudio nº 2.046* del CIS y del trabajo de Inés Alberdi y Angeles López publicado por la Fundación Argentaria. Ver nota 10.

Tabla 22 - Factores de éxito en nuestra sociedad. En porcentajes

	Factores «muy + bastante importantes»	Factores «decisivos»
Factores de capacitación personal		
1. Tener estudios	77	18
2. Tener inteligencia natural	75	15
3. Tener ambición	74	13
4. Trabajar mucho	70	13
Recomendaciones y ayudas externas		
1. Tener buenas relaciones y contactos	75	19
2. Familia rica	65	10
3. Tener influencias políticas	54	13
Otras		
Tener padres con estudios	70	
Ser hombre o mujer	44	
La raza	41	

Fuente: Alberdi, Inés y López, Angeles, «La percepción de la desigualdad entre los españoles», en *I Simposio sobre la igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, vol. VI (*Opinión pública, vida cotidiana y desigualdades*), Fundación Argentaria, Madrid, 1993

A la pregunta sobre qué factores juzgan «muy importantes» y «bastante importantes», para tener éxito en esta sociedad, los *factores de capacitación personal* obtienen en conjunto porcentajes un poco más altos que las «recomendaciones y ayudas externas».

A caballo entre ambos tipos de factores, podríamos considerar el «tener padres con estudios», que obtiene un 70% de partidarios. El sexo y la raza influyen también significativamente en la lucha de oportunidades: «ser hombre o mujer» un 44%, y «la raza» un 41%.

Si nos fijamos en los «factores decisivos» del éxito (tabla 22), obtenemos prácticamente el mismo orden de porcentajes en los juicios manifestados.

Nuestra apreciación de cuáles son los factores importantes para conseguir el éxito en la vida, comparada con la valoración de otros países industrializados (en concreto: Alemania, Australia, Austria, Holanda, Hungría, Italia, Gran Bretaña, Suiza y Estados Unidos) no es muy distinta en general. Pero en ninguno de estos países se concede tanta importancia a las llamadas «recomendaciones o ayudas externas» como en España. Por otro lado, consideran en mayor medida

que existen diferencias notables a la hora de competir por el éxito en la vida por razón del sexo y según la región de origen.[14]

2. Imagen que tiene el español de las Administraciones Públicas

La sensibilidad ante la desigualdad de trato se agudiza ante la ventanilla de la Administración. Aquí tenemos que limitarnos a lo que opinan los administrados a través de las encuestas. No hay registros oficiales, como cabía esperar, para obtener una información más concreta sobre el trato que reciben los ciudadanos en la «frontera» de la ventanilla. Nos valdremos de las encuestas realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas, según los estudios llevados a cabo por el profesor Manuel Beltrán[15].

Predomina entre los españoles la *actitud de fuerte dependencia respecto al Estado y a las Administraciones Públicas*. Un 75% estaba de acuerdo en 1988 con la frase «El Estado es responsable de todos los ciudadanos y debe ocuparse de todas las personas que tienen problemas». En Francia (1985) dicho porcentaje era del 44%; y en EE.UU., el mismo año, equivalía al 26%. Nuestras expectativas respecto al Estado son, por tanto, muchísimo mayores que las de los norteamericanos y franceses. Con una cultura cívica tan temerosa y dependiente es natural que los españoles se encuentren defraudados y en situación de enorme desigualdad ante las Administraciones Públicas. Es lógico que desconfíen de ellas y extiendan esta desconfianza a todos los que encarnan el Estado, incluida la clase política.

A la pregunta «¿Diría usted que normalmente en las oficinas de la Administración, los funcionarios tratan a todos los ciudadanos de la misma manera o suelen establecer distinciones en función del nivel social o cultural de los ciudadanos?», el 71% manifestó la creencia de que se practica la discriminación de forma habitual. Sólo el 24% se inclinaron por la igualdad de trato.

A la opinión generalizada de discriminación en el trato se puede añadir la de aquellos que piensan que «en alguna ocasión una resolu-

---

[14] Ver gráficos en Inés Alberdi, , *op. cit.*, pp. 22 y ss.

[15] Manuel Beltrán, «La igualdad de los ciudadanos ante las administraciones públicas», en *I Simposio sobre la igualdad y distribución de la renta y la riqueza,* vol. VI, Fundación Argentaria, Madrid, 1993, pp. 31-39.

Tabla 23 - «En cuanto a la corrupción en la vida pública, ¿diría usted que han...»

	En la vida política %	En el Gobierno %	En la Admón. de su C. Autónoma %	En su Ayuntamiento %
Mucha	44	44	31	28
Bastante	44	37	37	33
Poca	6	10	19	22
Muy poca	1	2	2	6
NS/NC	5	7	11	11

Fuente: CECS, *España 1992. Informe Cero*. Madrid, 1993. p. 40.

ción o decisión de la Administración ha sido injusta o le ha perjudicado en comparación con personas que se pudieran encontrar en su misma situación». En este sentido se manifiesta un 13%. Sumando las quejas manifestadas a los testimonios expuestos en la pregunta abierta, respecto a los diversos ámbitos (tributación, prestaciones, silencio ante los recursos y reclamaciones, etc.), se llega a un 60% de agraviados.

Cualquiera que sea el fundamento, justificado o no, del agravio, la generalización de la imagen negativa del funcionariado público, constituye un problema de considerable importancia. Los administrados creen que las desigualdades de trato se deben a los prejuicios del funcionariado influidos por el idioma (1,5%), las ideas políticas (3%), la presencia o aspecto (6%) y la situación social (6%).

El sentimiento de que existe «mucha + bastante» corrupción en la vida pública llega al 88%, en el Gobierno al 81%, en la Administración de su Comunidad Autónoma al 68% y en su Ayuntamiento al 28%, según los datos de la tabla 23.

3. Actitudes de los españoles ante la administración de la Justicia

Los estudios del CIS desde 1982 demuestran que el estado de opinión pública predominante en nuestra sociedad sobre el funcionamiento de los tribunales ha sido cada vez más exigente y negativo. Se deterioró especialmente de 1987 a 1988, para volver a situarse en los porcentajes de 1987 en el bienio 91-92.

En la tabla 24 se recogen los porcentajes de respuestas de 2.500 entrevistados a la pregunta «¿Cómo considera usted que funcionan los tribunales de Justicia en España?».

Tabla 24 - Valoración del funcionamiento de los tribunales de Justicia

	Noviembre 1987	Septiembre 1988	Junio 1990	Junio 1992
Muy bien + bien	20	15	22	18
Regular	31	23	33	26
Mal + muy mal	28	41	33	38
NS/NC	21	21	12	17
Nº de estudio	1.708	1.763	1.876	2.015

Fuente: CIS (Toharia, J.J.), *Actitudes y opiniones de los españoles ante la Administración de Justicia*; Serie «Opiniones y Actitudes», nº 1. Madrid, 1994. p.15.

Si sumamos los no positivos («mal»+«muy mal»+«regular»), descubrimos una tendencia de opinión claramente negativa: 59% (1987), 64% (1988), 69% (1990) y 64% (1992).

Esta opinión mayoritariamente negativa sobre los tribunales ha deteriorado la confianza en el juez. Según el profesor J. J. Toharia, especialista en estos estudios,

> «hace diez años el 48% de los españoles indicaba que la figura del juez les inspiraba mucha o bastante confianza y sensación de protección, y sólo el 13% decían que les inspiraba poca o muy poca. En la actualidad casi se han invertido las proporciones: ahora sólo el 21% dicen sentir mucha o bastante confianza y protección ante un juez, mientras que el 41% dicen sentir poca o muy poca»[16].

4. Opinión ciudadana acerca de los servicios públicos

En general ha mejorado la opinión de los españoles sobre los servicios públicos. Las encuestas realizadas en 1989 por Demoscopia y en diciembre de 1992 por nuestro centro CECS, ofrecen los resultados que presentamos en la tabla 25. El juicio positivo sobre la enseñanza, en los tres niveles (EGB, BUP y Universidad), es el que experimenta mayor incremento. Aumenta sensiblemente la fiabilidad sobre la vigilancia de los alimentos y sobre los centros sanitarios de la Seguridad Social. La opinión sobre los transportes públicos mejora muy levemente.

---

[16] CIS (Toharia, J. J.), *Actitudes de los españoles ante la administración de la Justicia*, Serie «Opiniones y Actitudes», nº 1, p. 19.

Tabla 25 - Valoración «muy buena + buena» de los servicios públicos. En porcentajes

	1989 (1)	1992 (2)
Transportes públicos	33	35
EGB y BUP (públicos)	32	46
Universidad	17	40
Vigilancia de alimentos	25	30
Centros sanitarios de la Seguridad Social	15	24

Fuente: (1) Demoscopia; (2) CECS.

5. Igualdad versus libertad

El vicio tópico de la envidia, como pecado nacional, no explica suficientemente esta notable sensibilidad por la igualdad frente a las diferencias económicas, sociales y de trato por las instituciones del Estado. La generalización de la enseñanza escolar y universitaria, la cultura industrial y el ejercicio de las libertades públicas han vuelto al español medio mucho más competitivo o, al menos, mucho menos tolerante con los gestores públicos. Las denuncias constantes de los medios de comunicación han contribuido a sensibilizar a la opinión pública contra las diferencias económicas y sociales no justificadas. Ha aumentado la intolerancia, a veces excesiva, frente a las desigualdades.

Empieza a crecer la persuasión, y aun la experiencia, de que las desigualdades económicas, sociales y culturales coartan el ejercicio de la libertad. Lejos de constituir valores antinómicos, se necesitan entre sí y se refuerzan mutuamente. El individuo, para ser libre, tiene que vivir en una sociedad que trate de conseguir en lo posible la igualdad de oportunidades. La sociología empírica se ha interesado especialmente por conocer la opinión sobre esta dualidad.

Partiendo del supuesto de que ambas son igualmente importantes, podemos preguntar cuál de las dos, en una coyuntura determinada, es más deseada por el encuestado. Tal es el caso de las dos encuestas sobre valores europeos, correspondientes a los años 1981 y 1990, cuyos resultados para España ha presentado Francisco Andrés Orizo, y los dos estudios del CIS, el nº 2.001, de 1992, y el que se ha utilizado como base de estas reflexiones (nº 2.046), de 1993; sirven para indicar la evolución de las preferencias sentidas por los españoles (tabla 26).

Tabla 26 - Importancia de la libertad individual y la libertad social. En porcentajes

	Valores europeos (1)		CIS (2)	
	1981	1990	1992	1993
La libertad individual	36	43	28	20
La igualdad social	39	38	42	51
Ni una cosa ni la otra	13	10	—	—
Ambas por igual	—	—	16	20

Fuente: (1) Orizo, F. A., *Los nuevos valores de los españoles*, Madrid, Fundación Santa María, 1991, p. 207.
(2) CIS, *Estudios 2.001 y 2.046.*

Según F. A. Orizo, en 1981 éramos el país europeo con una menor proporción de población favorable a la libertad. La recuperación de ese déficit en 1990 se debería a la mayor definición de los indecisos. La *ratio* más favorable a la libertad se da en los hombres, en las edades jóvenes, entre los estudiantes, en las ocupaciones no manuales, en la derecha y centro-derecha, en las posturas religiosas y en las clases medio-altas.

Puede sorprender el incremento de la sensibilidad por la igualdad social en el bienio 1992-93, en detrimento de los «individualistas» o de la libertad individual. Téngase en cuenta, sin embargo, que ese 20% que prefieren la libertad en 1993 sube al 28% en el grupo de los más jóvenes, y al 41% en el caso de personas con estudios de nivel superior. También aumentan los que no deciden su preferencia por la libertad ni por la igualdad. Además, hay que considerar que el estudio del CIS (nº 2.046) de 1993, dirigido por Inés Alberdi, es de carácter monográfico sobre la igualdad. Esto puede explicar que el porcentaje de los que optan por la igualdad llegue al 51%.

En resumen, los españoles muestran un grado alto de exigencia frente al Gobierno de la nación. Su relación con la Administración Pública sigue siendo de dependencia. Muestran más intolerancia ante las desigualdades económicas y sociales. Denuncian las desigualdades de trato por parte de la Administración. Reconocen que han mejorado sus ingresos, que han elevado su nivel de vida y que han mejorado los servicios públicos.

IV. LA COHESION EN LOS HOGARES ESPAÑOLES

Solidaridad es la versión moderna del viejo grito revolucionario *fraternidad*. La unión de la clase obrera como sujeto consciente y responsable del progreso histórico condujo a la lucha de clases. El Estado de Bienestar creó formidables maquinarias de carácter administrativo dedicadas a la solidaridad entre categorías sociales y profesionales, entre los diversos pueblos y regiones del mundo.

Pero en dichas organizaciones racionalizadoras predominan los criterios cuantitativos y las reglas impersonales. Su inevitable burocratización agravó el carácter despersonalizado. *Fraternidad* respondía a una concepción global, holística y teológica de la sociedad. Las luchas por la libertad y la igualdad fueron sustituyendo a la utopía de la fraternidad con metas más modestas, como el respeto a los derechos individuales, la integración social y el equilibrio económico y político entre los pueblos. El anhelado *orden mundial* sigue aspirando a la paz, mediante el reconocimiento de los derechos fundamentales del individuo y el respeto a la soberanía de los Estados.

La universalización de la solidaridad sometió a prueba una serie de lealtades, entre ellas la de la familia. De ahí que comencemos por ésta, que sigue siendo característica de la sociedad española.

1. Tamaño de los hogares

Según los datos de 1991, ofrecidos por la *Encuesta Sociodemográfica* del INE, el 86,5% de los españoles convive en hogares pluripersonales.

España mantiene, junto con Irlanda, el tamaño medio más alto en cuanto al número de personas que conviven en un hogar, dentro de los países miembros de la Unión Europea.

De acuerdo con los datos últimos de Eurostat, correspondientes a 1986, la media de España era de 3,6 personas por hogar, mientras Irlanda había bajado a 3,5. Según la tabla 27, sólo cuatro países de la Unión superaban, en dicho año, la media de tres miembros por hogar.

Tabla 27 - Tamaño medio de los hogares en la UE

	Año	Tamaño	Año	Tamaño
Europa 12	1981-82	2,8	1986	2,7
Bélgica	1979	2,9	1986	2,7
Dinamarca	1981	2,2	1987	2,2
Alemania	1979	2,5	1983	2,4
Grecia	1982	3,3	1988	3,1
España	1980	3,7	1987	3,6
Francia	1979	2,8	1985	2,7
Irlanda	1980	3,7	1987	3,5
Italia	1979	3,2	1985	3,0
Luxemburgo	1977	4,0	1987	2,9
Holanda	1979	2,9	1985	2,7
Portugal	1980	3,3	1986	3,3
Reino Unido	1979	2,7	1985	2,6

Fuente: Eurostat, *Europa en cifras 1992*. Elaboración propia.

El tamaño del hogar se relaciona con el nivel de vida, pero depende del contenido que demos a la expresión «nivel de vida». Son muchos los factores que influyen en el tamaño o en la agrupación de personas, con vínculos de parentesco o no, para convivir bajo el mismo techo: la relación familiar, la prolongación de la vida, la edad de emancipación de los hijos –especialmente el retraso de la nupcialidad de la mujer–, las costumbres sociales dominantes, el hábitat, las condiciones de la vivienda en propiedad o en alquiler, etc. Todas estas circunstancias influyen en el cambio de relación entre las personas y en el grado de cohesión entre ellas.

El hecho de que en España predomine un tamaño de hogar superior al de la media europea puede indicar, aunque no necesariamente, que los españoles disfrutamos aún de un grado relativamente muy alto de socialidad, que no se puede identificar sin más con la cohesión familiar.

A su vez, no podemos ignorar la tendencia uniforme al descenso del tamaño en la familia española (tabla 28).

Tabla 28 - Tamaño medio de la familia en España

1970	1981	1987	1991	1992	1993
3,80	3,50	3,60	3,28	3,27	3,24

Fuente: INE, *EPA*. Elaboración propia.

Tabla 29. Número de hogares según tamaño en la UE. 1990. En porcentajes

Número miembros	1	2	3	4	5	TOTAL
EUR 12	26,1	29,0	18,2	17,2	9,4	100
Bélgica	25,3	29,3	19,4	16,9	9,1	100
Dinamarca	57,6	24,3	9,0	7,2	1,9	100
Alemania *	34,8	30,5	16,9	12,6	5,2	100
Grecia	18,4	27,7	19,8	23,3	10,9	100
España	11,0	23,3	20,9	23,1	21,7	100
Francia	26,1	30,8	17,5	15,8	9,8	100
Irlanda	21,6	21,9	14,5	16,5	25,5	100
Italia	22,2	24,7	22,3	21,7	9,0	100
Luxemburgo	23,1	29,4	20,3	17,5	9,8	100
Holanda	29,1	31,5	14,6	17,1	7,8	100
Portugal	13,7	26,1	22,9	21,3	16,0	100
Reino Unido	25,5	33,5	16,7	16,5	7,8	100

* Datos de 1989.

Fuente: Eurostat, *Estadísticas Básicas 1990.* Elaboración propia.

1.1 Hogares unipersonales

Ese 86,6% de hogares pluripersonales contrasta fuertemente con el 13,4% de los que viven solos. Tanto más si se tienen en cuenta los porcentajes de los países de la Unión Europea, que tienen una media mucho más alta de hogares unipersonales: un 26,1%, como puede verse en la tabla 29.

Según las estadísticas de 1990, destacan, muy por encima de la media, Dinamarca y Alemania. Ocupan una zona intermedia, Francia, Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo, Italia e Irlanda. En la banda inferior se sitúan Grecia y Portugal.

Hay que tomar nota de la tendencia creciente del número de hogares unipersonales en España: 9,7% en 1987, 10,5% en 1989, 11% en 1990 y 13,4% en 1991.

El índice de soledad aumenta en España, especialmente entre las mujeres. El 34% de las mujeres de más de 60 años viven solas, mientras que el porcentaje de los varones de esa misma edad que viven solos es mucho menor: un 14,2%.

Dentro de este bloque de hogares unipersonales, destacan por su porcentaje los unipersonales de viudo/a (61,05%) y de soltero/a

(32,99%). El número de hogares unipersonales de separado/a-divorciado/a (4,78%) y los de casado/a (1,18%) son claramente inferiores. La prolongación de la vida tiene que ver con el alto porcentaje de viudos/as que viven solos. La emancipación del hijo y, en menor medida, de la hija sin pasar inmediatamente a la nupcialidad, es hoy más frecuente, pero influye poco en el número de hogares unipersonales[17].

1.2 Bloques de hogares pluripersonales

Dos son los tamaños de hogares que se sitúan entre sí a gran distancia en España:

— los de 2-5 miembros llegan al 78,5%; a este bloque tan numeroso pertenece la familia nuclear;

— en cambio, los de 6-10 y más miembros sólo llegan al 8,1%.

No existen grandes diferencias por Comunidades Autónomas: en el tamaño de 2-5, Cataluña y el País Vasco llegan al 80%; los hogares más extensos –de 6-10 y más miembros– se mantienen en Andalucía (11,6%), Galicia (11,5%), Canarias (14,5) y Ceuta y Melilla (22,5%), que superan abundantemente la media de ese 8,1%. Puede verse, para más detalles, la tabla 30.

La familia nuclear (2-5 miembros), domina con porcentajes altos en todas las Comunidades, generalmente por encima del 75% del número total de hogares.

2. La solidaridad de la familia española

El tamaño indica tendencias, pero es insuficiente para diseñar el cambio de relaciones entre los individuos que conviven bajo el mismo techo. Hay que distinguir entre las *relaciones afectivas*, propias del parentesco y de la pareja estable, y la *organización normativa*, regida por la amistad y aun por las simples conveniencias circunstanciales. Un

---

[17] Debemos estos datos al excelente estudio, según la elaboración propia sobre el Censo de Población de 1981 y la EPA del Segundo Trimestre de 1990, del profesor Miguel Requena, «Formas de familia en la España contemporánea», en Garrido Medina, L. y Gil Calvo, E. (eds.), *Estrategias familiares*, Madrid, Alianza Universidad, 1993, pp. 249-271.

Tabla 30. Tamaño de las familias por Comunidades Autónomas. 1991. En porcentajes

Número de miembros	1	2 - 5	6 y más
Total Nacional	13,4	78,5	8,1
Andalucía	11,8	76,5	11,6
Aragón	16,5	77,8	5,4
Asturias	14,0	79,4	6,4
Baleares	17,1	77,2	5,7
Canarias	10,7	74,8	14,5
Cantabria	13,1	77,6	9,3
Castilla - La Mancha	14,2	77,4	8,5
Castilla y León	16,2	77,1	6,7
Cataluña	13,3	80,8	5,6
Comunidad Valenciana	13,8	79,6	6,3
Extremadura	14,4	77,4	8,2
Galicia	13,1	75,4	11,5
Comunidad de Madrid	13,2	79,9	6,7
Murcia	11,4	78,7	10,0
Navarra	13,8	77,3	8,8
País Vasco	12,4	80,7	6,8
Rioja, La	15,6	79,2	5,1
Ceuta y Melilla	14,1	63,4	22,5

Fuente: INE, *Encuesta Sociodemográfica*. Tomo II, vol. I. Madrid, 1994.

hipotético debilitamiento del parentesco y de la función reproductora (biológica y cultural) dentro del grupo familiar, puede acercar la familia a un modelo lindante con la organización normativa.

Destacan claramente, como podemos ver en la tabla 31, los hogares «simples» (la pareja con o sin hijos), que van creciendo durante la dé-

Tabla 31 - Hogares según tipo. 1987-1993

	1987		1990		1992		1993	
	Absolutos (en miles)	%	Absolutos (en miles)	%	Absolutos (en miles)	%	Absolutos (en miles)	%
TOTAL	10.818,1	100,0	11.444,7	100,0	11.708,3	100,0	11.867,3	100,0
Solitario	1.044,3	9,7	1.249,3	10,9	1.394,2	11,9	1.425,0	12,0
Pluripersonales, sin núcleo	314,3	2,9	329,1	2,9	337,9	2,9	343,3	2,9
Monoparentales	674,5	6,2	771,3	6,7	786,2	6,7	832,3	7,0
Simple (con núcleo)	7.149,5	66,1	7.521,6	65,7	7.715,9	65,9	7.861,5	66,2
Extenso	1.101,8	10,2	1.071,2	9,4	996,1	8,5	944,4	8,0
Múltiple	318,8	2,9	270,3	2,4	259,1	2,2	238,1	2,0
Otros	215,7	2,0	231,8	2,0	218,8	1,9	222,6	1,9

Fuente: INE, *EPA. Segundos Trimestres*. Elaboración propia.

cada. Disminuyen claramente los «extensos» (hogares con núcleo cónyuge o sin él, y otras personas emparentadas o no), y los «múltiples» (dos o más parejas que mantienen entre sí vínculos de filiación).

La convivencia vertical de tres generaciones (presencia del abuelo/a o de los abuelos), dentro de los «extensos» y en los «múltiples» tiende a decrecer. Según la *Encuesta Sociodemográfica* del INE (1991), este tipo de hogares supone un 7,1% del total de hogares, y un 5,8% referido a la población.

En el crecimiento de hogares monoparentales, según la EPA de 1990, ocupan un lugar destacado los formados por viudo/a, que llegan al 78%, referido a ese grupo. En ese mismo grupo figuran los de separado/a, que suponen un 14,1%. Los de soltero/a se quedan en un 3,8%[18]. El resto, un 3,4%, corresponde a los monoparentales de casado/a. Durante el período 1985-1991 se registra un ligero incremento en la tasa bruta de divorcios en España (de un 0,5 a un 0,6 cada mil habitantes), muy inferior a la media de la Unión Europea: 1,7%. La tendencia a las segundas nupcias hará disminuir el número de hogares monoparentales para pasar al de las familias compuestas.

3. Grados de cohesión familiar

Tanto en el tamaño como en la estructura del hogar influyen multitud de factores de difícil valoración. Aun en los grados más altos de cohesión, típicos de la familia tradicional, cambian las formas y motivaciones de solidaridad. El entendimiento afectivo de la pareja influye notablemente en el desarrollo de la afectividad de los hijos. La familia no vive aislada del ambiente social. Por el contrario, aumenta su dependencia de la sociedad. Y a una sociedad de individuos corresponde una familia de miembros más autónomos.

El caso de la mujer es notable. *Cuarteada* por sus diversas funciones de esposa, madre, profesional y asalariada, se ve forzada a plantear su *status* distinto dentro de la familia.

---

[18] El estudio realizado por Margarita Delgado para el CIS, demuestra que está cayendo en España el número de madres adolescentes: de 40.000 nacimientos en 1980 a 25.000 en 1990. En cambio, dentro del grupo de madres adolescentes aumenta el número de las que permanecen solteras: de 3.055 en 1975 a 7.423 en 1987. Pero esto no influye necesariamente en el aumento de hogares monoparentales, ya que muchas de estas madres adolescentes permanecen en el hogar de sus padres.

Los niños y adolescentes han conquistado un insólito protagonismo. Detentan ahora un extraordinario poder, casi central en las relaciones familiares. Se ha reforzado la influencia recíproca entre padres e hijos. El desarrollo de los niños está modelado por los sentimientos y conductas de los padres hacia ellos. Pero en esa modelación se ha multiplicado el influjo de factores extrafamiliares o del ambiente social. Hoy es sabido que los menores ejercen mucha más influencia que antes sobre los adultos. Condicionan significativamente la conducta y el estilo de vida de sus padres. No son meros *recipientes*, como se había venido creyendo. Precisamente porque constituyen una fuente inmensa de gratificación y de incentivo de vida para su progenitores, contribuyen a expandir su repertorio emocional y sirven de cemento aun en las crisis matrimoniales.

Los hijos tienden a identificar su bienestar familiar con el grado de libertad conquistada. Y no es raro que los padres más autoritarios interpreten estos impulsos de autonomía como un desorden familiar, e incluso como ingratitud o desvanecimiento de la relación paterno-filial. La mayoría de los padres se ven obligados, a su vez, a extremar su tolerancia. Emprenden la reconquista de los hijos por medio de comportamientos condescendientes. No sólo intentan respetar la personalidad de cada hijo; tienen que esforzarse, además, en conseguir su amistad en plan de igualdad. Llegar a ser «amigos» de ellos, para poder enterarse de lo que hacen y de lo que piensan. Convencidos de que no pueden ejercer la autoridad paterna tradicional que ellos vivieron de pequeños, intentan conseguir lo imposible: el consenso sin liderazgo.

Las encuestas *Los valores de los niños españoles 1992*, *Jóvenes españoles 89* y *Los nuevos valores de los españoles*, patrocinadas por la Fundación Santa María, demuestran que los índices del grado de satisfacción de los hijos con la familia han ido subiendo de año en año. Dentro de una escala ascendente del 1 al 10, el 82% de los jóvenes mostraban, en 1981, índices superiores al 5. Los que se consideraban insatisfechos se reducían, en ese año, al 18%. En 1990 los «satisfechos» ascendieron al 85% y los «insatisfechos» descendieron al 13%. Este fenómeno no es exclusivo de España. Se produce, en grado semejante, en el resto de los países de la UE.

Este hecho, que algunos califican como «rebelión de los jóvenes», conduce a un ajuste intergeneracional que en su grado mínimo se expresaría en formas de *cohesión normativa* en la vida familiar, pero que llega frecuentemente a niveles altos de solidaridad al compartir normas éticas y sociales. Hay que hacer una excepción con las *normas sexuales*. La discrepancia es notoria. Han bajado del 17% al 14% los

que dicen compartir con sus progenitores los criterios sobre las relaciones sexuales. Por edades, no superan el 12% en el grupo de 18-24 años y el 10% en el de 25-44[19].

La discontinuidad generacional en el ámbito de la permisividad sexual es más que notable. El grupo primero legitima las relaciones prematrimoniales y la cohabitación en un 84%; el segundo en un 74%[20]. La «*banalización de la sexualidad ha hecho de las relaciones sexuales un juguete pueril que puede ser inmaduramente utilizado sin asumir ninguna responsabilidad personal por sus posibles consecuencias futuras*»[21].

La solidaridad afectiva, en el terreno de los principios, sigue siendo reconocida al menos como un deber. El 80% de la población pensaba en 1990 que se debía siempre amar y respetar a los padres, con independencia de sus cualidades y defectos, cuando en 1981 sólo llegaba al 70%. Asimismo, «*un 76% de la población adulta sigue pensando que el deber de los padres es procurar lo mejor para sus hijos [...] A medida que baja la edad disminuyen las tasas de amor y devoción*»[22].

En circunstancias difíciles, de enfermedad o paro, se mantiene en España un grado alto de *solidaridad efectiva* entre los parientes de afinidad directa. En 1988, casi un 20% de los matrimonios jóvenes necesitaban o recibían algún tipo de ayuda económica de sus padres. Y de ese 20% el 7,5% dependía totalmente. Actualmente, de los jóvenes emancipados un 26,3% reciben ayuda económica de sus padres. La soportabilidad de las actuales cifras de paro suele explicarse por esta solidaridad familiar afectiva y efectiva.

La familia española mantiene la conciencia de su función social transmisora de valores. Los estudios realizados por Francisco Andrés Orizo en 1990[23] y por el CIS en 1987[24], se valen de la lista de *valores instrumentales*, confeccionada por Rokeach, y llegan prácticamente a

---

[19] Orizo, F. A., *Los nuevos valores de los españoles*, Fundación Santa María, Madrid, 1991, p. 68.

[20] CIS, *Estudio nº 1.841*, octubre 1989.

[21] Gil Calvo, E., «Formas de experiencia erótica», en Campo, Salustiano del (Dir.), *Tendencias sociales en España (1960-1990)*, Fundación BBV, Bilbao, 1993, vol. III, p.187.

[22] Orizo, F. A., *op. cit.*, p. 65. Ver también en esta obra la tabla 3.3, en p. 66.

[23] *Ibid.* pp. 71-74.

[24] CIS, *Relaciones interpersonales: actitudes y valores en la España de los ochenta*, «Estudios y Encuestas», n.º 11, Madrid, 1988.

Tabla 32. Cualidades que se considera importante hacer desarrollar en los niños en casa. En porcentajes

	1981 (329)	1990 (467)
Buenos modales	53	83
Sentido de la responsabilidad	63	80
Tolerancia y respeto a los demás	44	74
Obediencia	30	44
Imaginación	24	41
Independencia	24	36
Disposición a trabajar duro	41	29
Sentido de la economía y espíritu de ahorro	11	11
Fe religiosa	22	27
Determinación, perseverancia	13	27
Abnegación	4	5

Fuente: Orizo, F.A., *Los nuevos valores de los españoles*. Fundación Santa María. Madrid, 1991. p.72.

los mismos resultados. Predominan fuertemente aquellos valores que capacitan para la relación social. Estar a bien con la sociedad y saberse mover dentro de ella, desarrollando los «buenos modales», el «sentido de la responsabilidad» y la «tolerancia y respeto a los demás» concentran el interés de los padres en la educación de los hijos. Los porcentajes de estos tres primeros puestos de la tabla 32 duplican a los restantes. Esta importancia concedida a la socialidad, confirma, por otra parte, la extraordinaria importancia, casi en grado de dependencia, que los padres atribuyen a la sociedad.

Obsérvese a qué distancia quedan las que podríamos llamar virtudes «duras», como la «obediencia», la «disposición a trabajar duro», el «sentido de la economía y ahorro», la «fe religiosa», la «determinación, perseverancia» y la «abnegación».

4. Cambios de tendencia en la familia española

Durante los dos últimos decenios, la familia española ha experimentado más cambios que en los seis anteriores:

— En cuanto a *los porcentajes de los tamaños*: el bloque de los hogares pluripersonales, con y sin núcleo (2-5 miembros), pasó del 59,5% de 1970, al 78,5% en 1991. Los hogares de más de 6 miembros en 1970 llegaban al 40%. Hoy se reducen a un 8,1%.

— En cuanto a su *composición y tipología*: sigue dominando la familia nuclear reducida. El 68,62% de los hogares en 1981 y el 68,85% en 1991, según el número de personas. Pero se ha hecho significativamente presente el tipo de *familia monoparental*: de un 6,03% en 1981 a un 8,69% en 1991, respecto al número de personas reunidas en el hogar.

— En la *sociedad de individuos*, la extensión de la salarización al conjunto de la población, la acelerada incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el retraso de la nupcialidad, la caída de la natalidad, la discontinuidad de la pareja han estimulado la autonomía individual dentro de la familia.

— Los *índices de satisfacción personal en la familia* contribuyen a la instalación cómoda de los jóvenes, que retrasan su nupcialidad, sin renunciar a la autonomía de sus comportamientos sexuales, a la vez que dilatan su permanencia con los padres.

— La educación y la promoción del niño se ha convertido en tarea primordial imperativa de la familia, al menos entre las clases medias acomodadas. Para estar a la altura de este ideal, muchos padres no dudan en comprometerse en un proceso de reducción voluntaria de los nacimientos. La revalorización económica del tiempo, especialmente de la mujer, contribuye también a la reducción de la maternidad. Ya nos hemos referido a esta cuestión más arriba, al hablar de «Trabajo y maternidad» (II, 1.1).

El sociólogo norteamericano James Coleman compara la lógica de la procreación con la economía de mercado. En la sociedad de masas se ponderan las ventajas y los inconvenientes sobre el momento y el número de hijos que se desean. En la agrícola y preindustrial el número de hijos aseguraba la explotación del patrimonio con mano de obra barata. Se invertía para perpetuar la estirpe o para asegurarse su ayuda en la vejez. La procreación podría considerarse como una inversión a corto plazo.

Esta interpretación es parcial y choca claramente con las creencias y el espíritu del deber que alentaba a la familia numerosa tradicional. La misma interpretación de «los hijos como inversión», ahora a «largo plazo», habría favorecido la evolución hacia la familia nuclear. La formación cuidada de buenos profesionales sería una forma de continuar también la estirpe, el patrimonio y aun el negocio familiar. El criterio de intercambio de beneficios, no obstante, no da cuenta del sentido profundo de la maternidad, sin el cual la mayoría de mujeres españolas no se sienten verdaderamente realizadas.

Nos inclinamos a *explicar la procreación en términos expresivos*, aunque no excluyamos radicalmente el componente simbólico del consumo. Los padres engendran hijos como fin de su propio amor. Los hijos son fin en sí mismos. Transmiten la propia imagen de sus progenitores. Aunque la educación no sea justamente valorada por los hijos, la mayor parte de los padres reciben de ellos grandes compensaciones. El mismo ejercicio de la autoridad educativa sigue siendo, en la mayoría de los casos, gratificante. Se benefician de bienes expresivos, al ejercer sobre los hijos, desde su nacimiento, una poderosa influencia moral que ellos devuelven, no siempre de forma explícita, en devoción, admiración, amor filial e incluso sumisión y obediencia. A esta creación prolongada hay que añadir los placeres de la relación, tanto con ellos como a través de ellos. Acceden a un mundo del conocimiento muy distinto del propio. Con los cambios tan acelerados de nuestro tiempo, los padres quedarían aislados, desadaptados y sin referencias en su propia vida adulta. En términos schumpeterianos, los padres producen capital humano, bienes públicos, con resultados mucho más gratificantes que el mejor de los empresarios. El concepto de *bienes expresivos* se realiza en los hijos, aun como forma de ostentación, en un grado muy superior al de otros bienes de lujo.

Se nos ocurren tres expresiones que podrían predominar alternativamente en la definición de la familia española. F. A. Orizo sugiere el calificativo de la «familia refugio». En ella siguen encontrando los hijos un bastión o defensa contra la competitividad molesta de nuestro tiempo. Nosotros preferimos la expresión «chalupa de salvamento» y rechazamos, por su insuficiencia real, la de «agencia de bienes y afectos». En el mar inhóspito y turbulento de la sociedad de masas, es cierto que la familia navega a la deriva. La chalupa de salvamento enfatiza la dependencia del oleaje social, incluye situaciones de desavenencias internas, ciertamente incómodas. Explica, sin embargo, mucho mejor el fenómeno de la cohesión normativa y afectiva. El refugio podría interpretarse como actitud pasiva. En la chalupa hay que esforzarse por la unión, a fin de buscar puertos más seguros de éxito en la vida.

V. EL CONSUMO COMO INDICADOR DE LAS PREFERENCIAS DE LA SOCIEDAD

No tratamos ahora de valorar el consumo como factor del mercado económico. Nos interesa destacar su latido en los comportamientos sociales, familiares y personales de los españoles. El consumo es un hecho social, mediante el cual nos identificamos con una cosa, o con alguien. En la preferencia por determinados productos, por determinadas marcas y modelos, mostramos nuestra pertenencia a un grupo humano, a un estilo de vida. Esta manifestación de identidades es con frecuencia puntual, a veces banal e incluso inconsciente. Puede estar determinada por meros impulsos, atracciones, satisfacciones, gustos, placeres y hasta por la búsqueda de sensaciones fuertes, más que por el cálculo racional.

Este *componente inmaterial, simbólico*, predomina en la mayoría de los eslóganes publicitarios. Los símbolos tienen gran importancia en el *juego de las apariencias sociales*, según los modelos de referencia. La moda, el diseño y la marca determinan pautas de consumo y sirven para distinguir etapas diferentes. Los expertos del *marketing* siguen de cerca estos cambios y crisis del carácter simbólico del consumo.

No podemos identificar las proporciones del gasto con las del consumo de los productos. Determinados bienes y servicios imprescindibles se siguen consumiendo aunque aumenten sus precios en el mercado. Con la misma renta, la unidad familiar tiene que distribuir las proporciones del gasto, según sus necesidades y posibilidades, al mismo tiempo que muestra sus preferencias e identificaciones sociales. El descenso o el aumento del consumo, en determinados artículos, no obedece necesariamente a los recursos económicos disponibles.

En 1993, disminuye, en general, el consumo de bienes duraderos y aumenta sensiblemente el ahorro como precaución. En una encuesta de realizada por el CECS con directivos de venta en grandes superficies, llegamos a los resultados siguientes: todos los grupos de venta experimentan una caída significativa –menor en los productos alimenticios (-2/-3%) que en los no alimenticios (-8%)– respecto a 1992. Los artículos infantiles y juveniles disminuyeron en torno al 7% y los de equipamiento del hogar (muebles, electro-

domésticos, TV y sonido) sufrieron una disminución mayor (de un 12% a 13%).

1. Estructura general del consumo

Partimos de las medidas estadísticas del gasto en su conjunto, como indicadores fiables, en cuanto a su proporcionalidad, de las preferencias dominantes en los consumidores.

Dado que el porcentaje de cada grupo se refiere al gasto medio de la unidad de decisión, familiar o personal, prescindimos de otras variables, como la edad, el *status* social o el nivel de formación, que no son necesarias para trazar un mapa general de preferencias.

Comparemos primero nuestras proporciones de gasto familiar con la media de la Unión Europea. Disponemos de los datos proporcionados por Eurostat, correspondientes al año 1990, que proponemos en la tabla 33.

Comprobamos que la distribución del gasto que hacen los españoles se acerca bastante a las proporciones medias de la Unión Europea. Salta a la vista el grupo «otros bienes y servicios». Esta proporción

Tabla 33 - Consumo final de las familias por habitante, por función de consumo, 1990. En porcentajes

	Productos alimenticios bebidas y tabacos	Artículos de vestido y calzado	Vivienda electricid. calefacción	Muebles, art. hogar y gastos mantenim.	Servicios médicos y sanitarios	Transport. y comunica.	Espectác. enseñanza y cultura	Otros bienes y servicios	Total %
Bélgica	19	8	17	11	11	14	7	16	100
Dinamarca	21,2	5,3	27,8	6,5	2,1	16,3	9,8	10,8	100
Alemania	16,8	7,4	18,3	8,4	14,2	15,9	9,2	9,9	100
Grecia	37,9	8,7	11,6	8,2	3,8	14,3	5,6	9,9	100
España	**21,8**	**8,9**	**12,6**	**6,6**	**3,8**	**15,4**	**6,5**	**24,4**	**100**
Francia	19,1	6,4	18,9	7,8	9,3	16,7	7,6	14,1	100
Irlanda	35,0	6,9	10,3	7,7	3,8	12,9	10,7	9,2	100
Italia	20,7	10,1	14,8	9,4	6,5	12,2	9,2	16,9	100
Luxemburgo	19,4	6,1	19,8	10,8	7,5	17,5	4,3	14,5	100
Holanda	18,1	6,9	18,7	8,5	12,5	11,0	9,9	14,5	100
Portugal	37,1	10,3	5,0	8,6	4,5	15,4	5,7	13,4	100
Reino Unido	21,5	6,2	18,5	6,7	1,4	17,9	9,7	18,0	100
EUR 12	20,0	7,7	17,2	8,2	8,1	15,1	8,6	15,1	100

Fuente : Eurostat, *Estadísticas básicas, 1993.*

nos distingue netamente en el conjunto de los doce países comunitarios. Los conceptos agrupados bajo este título se refieren a gastos particularmente expresivos. Nos interesan de manera especial y más adelante concentraremos sobre ellos nuestra atención.

Del total del gasto anual, los españoles dedicamos al consumo de «productos alimenticios, bebidas y tabacos», el 21,8%, muy cerca de la media europea (20,2%). La proporción más pequeña de gasto, por este concepto básico, corresponde a Alemania con un 16,8%, y el máximo a Portugal e Irlanda, con 37,1 y 35% respectivamente.

En «vestido y calzado» gastamos un 8,9%, poco más de un punto por encima de la media europea (7,7%), equiparándonos prácticamente a Italia (10,1%). Portugueses, italianos, españoles y griegos somos los que más gastamos por este concepto.

En cambio, en el gasto privado por «servicios médicos y sanitarios» (3,6%), estamos muy por debajo de la media europea (8,2%), a distancia apreciable de Alemania (14,3%), de Holanda (12,5%) y de Bélgica (11,0%). Nuestro sistema sanitario no es más amplio que el de estos países. Dedicamos menos dinero de nuestro bolsillo al cuidado de nuestra salud.

En los «transportes y comunicaciones» (15,4%), nos volvemos a situar a la par con la media de la Unión Europea, por encima de Holanda (11,0%), Italia (12,2%) e Irlanda (12,9%).

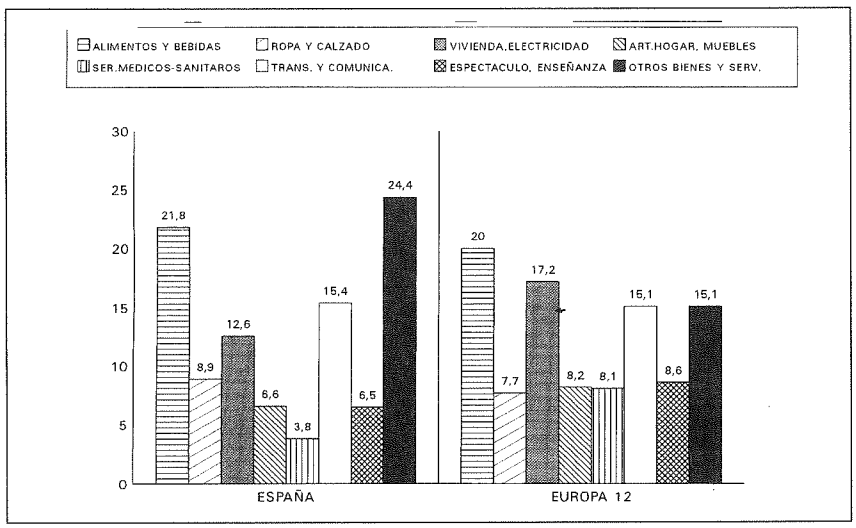
El gasto medio español en «espectáculos, enseñanza y cultura», (6,5%), es también inferior a la media europea, (8,6%), mucho más si lo comparamos con el de Irlanda (10,7%), Holanda (9,9%), Dinamarca (9,8%), Reino Unido (9,7%), Italia (9,2%) y Alemania (9,2%).

La comparación de estos porcentajes de distribución del gasto familiar permiten situarnos, con cierta aproximación, en el mapa social actual de Europa.

En el gráfico 7 se destaca claramente la desproporción de nuestros dos grandes capítulos de gasto, en comparación con la proporciones medias de la Unión Europea. Se confirma nuestra preferencia por los gastos del grupo octavo, «otros bienes y servicios».

Si examinamos ahora los desgloses de gastos contenidos en cada uno de los ocho grupos, según los datos publicados por el INE en la *Contabilidad Nacional 1985* y en la *Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91*, podemos contemplar la evolución de la estructura del gasto durante el ciclo expansivo de 1985 a 1991. Veamos la tabla 34.

Gráfico 7 - Consumo final de las familias por función de consumo. 1990. En porcentajes.



Fuente: Eurostat, *Estadísticas básicas*, 1992.

Tabla 34 - Clasificación del consumo privado por funciones. Porcentaje sobre el total del consumo. Precios constantes

	1985	1987	1992
1. ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	**24,92**	**23,69**	**21,57**
1.1 Alimentos	21,48	20,36	
1.2 Bebidas no alcohólicas	0,47	0,48	
1.3 Bebidas alcohólicas	1,41	1,34	
1.4 Tabacos	1,56	1,51	
1.5 Gastos no desglosables			
2. VESTIDO Y CALZADO	**8,64**	**8,61**	**8,61**
2.1 Vestido, incluidas las reparaciones	6,20	6,22	
2.2 Calzado, incluidas las reparaciones	2,44	2,39	
2.3 Gastos no desglosables			
3. ALQUILERES, CALEFACCION Y ALUMBRADO	**14,50**	**13,25**	**12,60**
3.1 Alquileres brutos y gasto consumo agua	12,01	10,70	
3.2 Calefacción y alumbrado	2,49	2,55	
4. MUEBLES, ACCESORIOS, ARTICULOS DE MENAJE PARA EL HOGAR Y GASTOS CORRIENTES DE MANTENIMIENTO DE LA VIVIENDA	**6,74**	**6,69**	**6,96**
4.1 Muebles y accesorios fijos, alfombras y otros revestimientos de suelos y reparaciones.	2,10	2,05	
4.2 Artículos textiles para el hogar, otros accesorios y reparaciones .	0,97	0,93	

Sigue **Tabla 34 - Clasificación del consumo privado por funciones. Porcentaje sobre el total del consumo. Precios constantes**

	1985	1987	1992
4.3 Aparatos de calefacción, de cocina y grandes electrodomésticos incluidos accesorios, instalación y reparaciones.	0,92	1,03	
4.4 Cristalería, vajilla y utensilios de uso doméstico incluidas reparaciones	0,45	0,44	
4.5 Bienes y servicios para mantenimiento, excepto servicio doméstico	1,56	1,51	
4.6 Servicio doméstico	0,74	0,73	
4.7 Gastos no mencionados anteriormente			
5. SERVICIOS MEDICOS Y GASTOS SANITARIOS	**3,53**	**3,40**	**4,76**
5.1 Medicamentos y otros productos famacéuticos	1,69	1,60	
5.2 Aparatos y equipos terapéuticos	0,32	0,30	
5.3 Servicios de médicos, enfermeras y otros profesionales de la medicina	0,97	0,96	
5.4 Atención hospitalaria y conexa	0,32	0,30	
5.5 Cuota familiar del seguro médico privado	0,24	0,24	
6. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	**13,55**	**14,82**	**15,33**
6.1 Compras de vehículos para transporte personal	3,07	4,61	
6.2 Gastos de utilización de vehículos	7,96	7,62	
6.3 Pagos de servicios de transporte	1,68	1,76	
6.4 Comunicaciones	0,85	0,83	
7. ESPARCIMIENTO, ESPECTACULOS, ENSEÑANZA Y CULTURA	**6,57**	**6,65**	**7,09**
7.1 Artículos de esparcimiento, incluidos accesorios y reparaciones	2,21	2,40	
7.2 Servicios de esparcimiento, espectáculos y cultura, excepto hoteles, restaurantes y cafés	1,66	1,63	
7.3 Libros, periódicos, revistas	0,81	0,80	
7.4 Enseñanza	1,89	1,81	
8. OTROS BIENES Y SERVICIOS	**21,55**	**22,90**	**23,13**
8.1 Cuidados y efectos personales	1,40	1,42	
8.2 Otros artículos no mencionados en otra parte	1,39	1,37	
8.3 Gastos en restaurantes, cafés y hoteles	14,78	15,78	
8.4 Viajes turísticos todo incluido	0,56	0,64	
8.5 Servicios financieros no declarados en otra parte	0,19	0,18	
8.6 Otros servicios no mencionados anteriormente	3,24	3,52	
8.7 Gastos no mencionados anteriormente			
TOTAL	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fuente: Para 1985 y 1987: INE, *Contabilidad Nacional 1985*. Madrid, 1990.
Para 1992: INE, *Anuario Estadístico 1993*. Madrid, 1994.

Sabemos que el gasto en «alimentos» tiende a disminuir con la elevación del nivel de vida. En los años 60 suponía un 48,7% de nuestro presupuesto privado; en los 70 descendió al 38%; y durante los 80 siguió descendiendo hasta situarnos en el 23,69% en 1987; 21,57% en 1992.

A nuestro juicio, merece especial atención el grupo 8°, particularmente por los desgloses que proponemos en la tabla 35, tomada de la *Encuesta de Presupuestos Familiares*, cuyos porcentajes paralelos están calculados con metodología diferente.

Saltan a la vista el 5,67% y el 4,35%, correspondientes al gasto en «restaurantes», «café, bares, *pubs*, discotecas, etc.». Son indicadores significativos de la vida social de los españoles. Ambos conceptos sumados llegan al porcentaje del 10,02%. Los comedores de empresa o de entidades concertadas y los hoteles, que responden a otro tipo de

Tabla 35 - Gasto anual de los hogares 1990-91. Porcentaje sobre el total del consumo

8. OTROS BIENES Y SERVICIOS	14,79
8.1 Bienes y servicios para cuidado personal	2,08
81011 Servicios para cuidado personal	0,85
81021 Artículos duraderos para cuidado personal	0,11
81022 Artículos no duraderos para cuidado personal	1,12
8.2 Otros artículos no mencionados en otra parte	0,65
82021 Joyería, relojería y bisutería	0,33
82011 Artículos de viaje, bolsos, relojes de pared, de mesa, etc.	0,12
82031 Otros artículos	0,20
8.3 Gastos en restaurantes, café y hoteles	10,65
83011 Restaurantes	4,35
83012 Café, bares, pubs, discotecas, etc.	5,67
83013 Gastos en cafetería y comedores de empresa o entidades concertadas	0,10
83021 Gasto en hoteles, otros servicios de alojamiento	0,52
8.4 Viajes turísticos todo incluido	0,67
8.5 Servicios financieros	0,01
8.6 Servicios no clasificados en otra parte	0,73

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91*. Madrid, 1992.

necesidades, se reparten el restante 0,63%. ¿Podrá dudarse de la importancia que dan los españoles a la convivencia en la mesa y en la barra del bar?

Una buena parte de su tiempo libre, y aun de sus negociaciones, discurre a través de estos ritos de la mesa y de la cita habitual en la cafetería. Hemos asumido la expresión «almuerzo de trabajo» con mayor liberalidad que en otros países de nuestro entorno. Tendemos a sacar de nuestra propia casa las celebraciones de fiestas familiares (bautizos, primeras comuniones, bodas, cumpleaños y homenajes). Establecimientos como el bar y el casino popular tienen ya una larga tradición en nuestras formas de convivencia. Son importantes espacios físicos de nuestra esfera pública. El lugar preferido para el comentario espontáneo de las noticias del día tanto o más que para el juego. Hasta nuestra débil participación política pasa a través de estos establecimientos. Nada tiene de extraño que un medio de comunicación como la radio utilice esta tendencia española hacia la «tertulia» para suscitar el interés de grandes audiencias.

Merece la pena comparar, en números absolutos, lo que gastamos los españoles en restaurantes y bares con lo que invertimos en otros conceptos teóricamente más importantes. Lo contemplamos en la tabla 36.

Sobran los comentarios. Los españoles nos gastamos en restaurantes, bares, *pubs*, discotecas y similares tres veces más que en servicios médicos y sanitarios, y el doble que en la adquisición de vehículos para el transporte personal. El gasto general de los españoles en bares y restaurantes, triplica abundantemente la suma total de lo que emplean en «esparcimiento» (cine, teatro, conciertos, ballet, actividades deportivas y recreativas) y «cultura» (libros, periódicos y revistas, y otras actividades culturales). Una cantidad equivalente a lo que nos cuesta la «vivienda».

La red de establecimientos españoles de restauración alcanza la cifra de 229.573, según la encuesta del INE de 1989. Lo que equivale a un bar o restaurante para cada 169,4 españoles. Italia, con sus 57.290.500 habitantes, se acerca a nosotros en el número de bares y restaurantes, 224.982. Pero su proporción respecto a la población es mucho menor, ya que cada establecimiento tiene que atender las peticiones de 255 potenciales clientes. Bélgica (9.864.800 habitantes) se sitúa en un lugar intermedio con 53.090 establecimientos de este tipo, teniendo que atender cada uno las demandas de 186 clientes. La desproporción con Holanda (15.129.200 habitantes) es mucho mayor:

Tabla 37 - «¿Tomó Vd. algo el día anterior a esta entrevista?»

	Total	Hombres	Mujeres	Activos	Jóvenes (18-30)	Amas de casa	Mayores (65 + años)
% de cada grupo	50	65	37	61	66	30	27

Fuente: Miguel, A. de, *La sociedad española 1993-94*, Alianza Editorial, Madrid, 1994

guel[25], la mitad de los entrevistados tomaron algo en un bar el día anterior a la entrevista (tabla 37). Las diversas categorías de los bares o cafeterías influyen poco en la segmentación de consumidores. No así en los restaurantes clasificados por el número de tenedores. Si exceptuamos los clubes de pago, en su mayoría deportivos y de número reducido, tenemos que reconocer que estos establecimientos desempeñan una función social importante de integración relacional entre los sexos, las generaciones y, en buena medida, aun entre las clases sociales.

2. La comunicación telefónica

La comunicación telefónica es otro de los ámbitos donde se refleja el carácter relacional dominante en el consumo de los españoles. El teléfono, en sus ofertas tradicionales e innovadoras, se ha convertido en estos últimos años en uno de los objetos de consumo más solicitados. Basta recordar el gran problema que el notable aumento de la demanda generó en la segunda mitad de los 80 y a principios de los 90. Desde 1989 a 1993 el número de líneas de telefonía básica por cada 100 habitantes ha pasado de 30,4 a 36,4, un incremento considerable (20%). En números absolutos, en dicho período, se instalaron en España 2.456.300 nuevas líneas. A finales de 1993, el 97,09% de los hogares españoles disponían de teléfono.

En 1990, según la *Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-1991*, de los 343.278 millones de pesetas que nos gastábamos en «correos y comunicaciones», 335.791 correspondían a «teléfonos, telégrafos y télex». Esto supone una cantidad superior a la que se dedica a «servicios sanitarios por cuenta propia», a «libros, diarios, periódicos y revistas», y muy cercana a lo que nos gastábamos en «servicios de esparci-

[25] Miguel, Amando de, *La sociedad española 1993-1994*, Alianza Ed., Madrid, 1994, pp. 444-445.

Tabla 36 - Gasto en consumo privado. 1991

	Gasto Total (en millones)	Comentario
TOTAL RESTAURANTES Y BARES	2.426.857,5	Es significativo que los españoles gastemos mucho más en «copas y comidas» que en cualquiera de los grupos indicados en esta tabla. Este tipo de gasto supone un 11% del consumo privado total.
Restaurantes	1.053.770,7	
Bares	1.373.086,8	
ESPARCIMIENTO, ENSEÑANZA Y CULTURA	1.719.112,3	Los españoles nos gastamos tres veces más en equipamientos dedicados al ocio que en libros, ambos implican actividades ligadas al hogar y la «individualidad». El reducido consumo en espectáculos, contrasta con lo elevado del restaurantes y bares, ambos se enmarcan dentro de un ámbito «socializador» del tiempo libre. Por otro lado, destaca el gasto en enseñanza, que pudiera parecer bajo, si no fuera porque la enseñanza obligatoria (hasta los 16 años) es gratuita.
Aparatos y accesorios (vídeo, TV, discos, instrumentos musicales, etc.)	607.932,3	
Servicios de esparcimiento, espectáculos y cultura (cine, teatro, conciertos, ballet, otros espectáculos, activ. deportivas y recreativas, etc.)	395.922,6	
Libros, periódicos, revistas	260.166,9	
Enseñanza: gastos de escolarización en todos los niveles de educación	451.436,4	
Otros gastos de esparcimiento y cultura	3.654,1	
VIVIENDA, CALEFACCION Y ALUMBRADO	2.435.321,3	Aun considerando el elevado precio que tiene la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, lo que gastamos en restaurantes y bares sería suficiente para cubrir estos gastos.
MOBILIARIO, MENAJE Y CONSERVACION DEL HOGAR	1.543.788,6	El consumo de este tipo de artículos es muy inferior al de cualquiera de los apartados de ocio.
SERVICIOS MEDICOS Y GASTOS SANITARIOS	736.898,0	Teniendo en cuenta que la sanidad tiene cobertura universal, este gasto se debe a medicamentos y sanidad privada.
COMPRA DE VEHICULOS PARA TRANSPORTE PERSONAL	1.219.244,6	El consumo de turismo ha descendido muy significativamente el año 1992, aunque sigue representado una suma elevada dentro del consumo de los hogares.

Fuente: INE, *Encuesta de presupuestos familiares 1990-91*. Madrid, 1992.

cada uno de los 33.599 establecimientos toca a casi medio millar de clientes, exactamente 450.

Los jóvenes españoles (18-30 años) son los que en mayor porcentaje (66%) salen a «tomar algo» en los bares; y casi el doble de hombres (65%) que de mujeres (37%). Según la encuesta de A. de Mi-

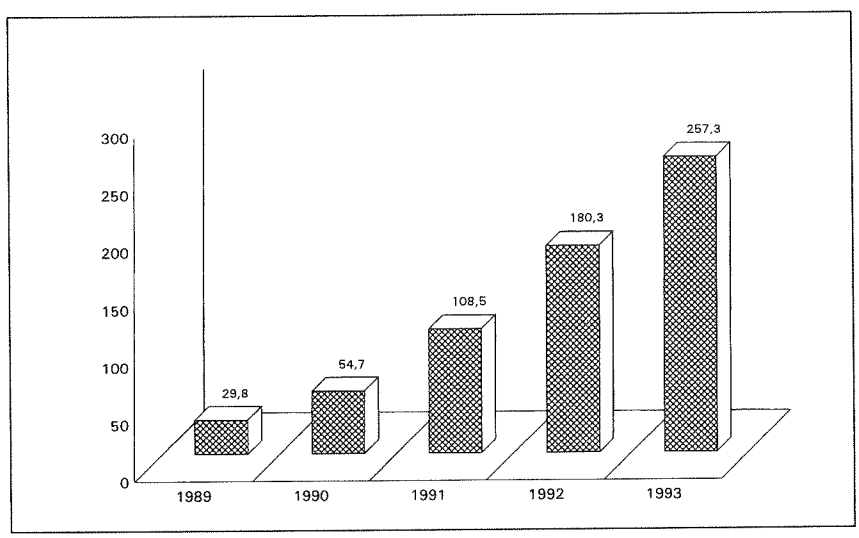
una variedad importante de modelos, diseños y funciones, indica con cierta seguridad que el teléfono se ha convertido en un medio de consumo de masas.

Por otra parte, la expansión actual de la telefonía móvil (gráfico 8), tan útil en el ámbito empresarial, juega un papel importante también en el mundo de apariencias simbólicas.

Los avances tecnológicos de la telefonía permiten a los usuarios el acceso cada vez más amplio a nuevos servicios, que acabarán imponiendo nuevos comportamientos sociales y culturales. El ejemplo del Minitel en Francia es una prueba fehaciente de su importancia. En España el sistema IBERTEX va abriéndose camino y, a medida que aumenten las ofertas de servicios accesibles desde el propio hogar, su uso se irá extendiendo y estableciendo nuevas pautas de consumo.

La verdadera revolución, sin embargo, se avecina a través de los multimedia. Aunque en España es todavía muy minoritario el uso de las grandes redes informáticas internacionales, la integración de la imagen, el sonido y el procesamiento de datos a través del ordenador, el teléfono y la televisión por cable transformará en un futuro no muy lejano gran parte de los hábitos sociales, culturales, profesionales, etc. de las personas.

Gráfico 8 - Evolución del número de líneas de Telefonía Móvil Automática. 1989-1993. En miles



Fuente: Telefónica, *Informe Anual 1993.*

Tabla 38 - Líneas de telefonía básica en servicio por 100 habitantes

1989	1990	1991	1992	1993
30,4	32,4	34,1	35,3	36,4

Fuente: Telefónica, *Informe Anual 1993.*

miento, espectáculos, cultura» (cine, teatro, conciertos, ballet, etc.). Esta cantidad representaba un 1,39% de los gastos totales por hogar.

Según la citada encuesta, cada hogar pagaba una media de 29.716 pesetas en teléfono al año. En 1993, según el *Informe Anual 1993* de Telefónica, la factura anual media de un cliente residencial fue de 46.064 pesetas. Esto equivale a 126 pesetas diarias. De acuerdo con las tarifas vigentes, con esta cantidad se puede hablar desde una hora y cuarto hasta una hora y tres cuartos al día, dependiendo del horario, en llamada metropolitana, de 3 a 9 minutos en llamada provincial y de 2 a 6 minutos en llamada interprovincial.

El gasto anual medio de los clientes comerciales de Telefónica es de 176.377 pesetas –483 pesetas diarias–. No es posible desagregar en estas cifras las cantidades correspondientes a las llamadas «profesionales» y a las estrictamente «privadas», aunque se reconoce el uso frecuente de las «privadas». No sería aventurado afirmar que el consumo «privado» del teléfono, como instrumento de relación, es bastante mayor que el que reflejan las cifras de los clientes residenciales (hogares).

Las llamadas más frecuentes son las metropolitanas. A éstas corresponden la mayoría de las comunicaciones telefónicas consideradas como «privadas». No parece arriesgado afirmar que los integrantes de una familia mantienen una media diaria superior a la hora en conversaciones telefónicas.

Otro dato puede apoyar esta tesis: el porcentaje de pasos registrados por contador correspondiente a las llamadas urbanas/metropolitanas ha aumentado del 15,50% en 1988 al 27,61% en 1992. Aun descontando los incrementos de la tarifa urbana superiores a la interurbana e internacional, es evidente que el uso del teléfono como producto de consumo habitual mantiene una tendencia creciente.

En el número de líneas crecemos por encima de la media de los países europeos de nuestro entorno. Esto se debe, en parte, al retraso de nuestro desarrollo económico, que ahora tratamos de recuperar. Con todo, es claro que la liberalización en el mercado de aparatos, con

3. El consumo del automóvil

Llamábamos la atención del lector sobre el porcentaje de gasto, prácticamente equivalente a la media europea, en la adquisición de vehículos para el transporte personal. *El automóvil constituye un caso especial dentro del consumo*. Más allá de su utilidad, es un signo de *status*, de seguridad y de poder. La multiplicación de marcas y la gama de modelos, con distintos equipamientos, diseños y colores, propician la elección individual aun dentro de la decisión familiar.

El coche potente no sólo ofrece mayor seguridad y velocidad. Facilita el dominio en la carretera o el placer tan español de superar a los otros conductores. Ceder el paso, según las normas de circulación, no ha llegado a formar parte del respeto a los demás y de las expresiones de cortesía de los españoles. Nuestra concepción del tiempo en la carretera y en la calle de la ciudad contrasta con la que tenemos en otros momentos, como cuando hablamos por teléfono o cuando conversamos con los amigos. La moto potente se está adueñando de las carreteras y de nuestro paisaje urbano.

El coche grande, de línea llamativa, se ha convertido en algo tan representativo como el traje de fiesta. A los espectáculos de público selecto, a las recepciones de gente elegante se acude con el coche más ostentoso, aunque las posibilidades de aparcamiento sean cada vez más escasas. Las familias más modestas alquilan coches de lujo para bodas y bautizos como los trajes de ceremonia.

El parque total de vehículos españoles, en abril de 1993, llegaba a 17.318.000. Un vehículo por cada dos españoles. En sólo cinco años, con respecto a 1988, el parque total aumentó en 3.573.000 unidades (tabla 39). El número de vehículos industriales (de carga y autobuses) es mucho más reducido: 2.811.000, frente a los 14.507.000 vehículos

Tabla 39 - Evolución del parque automovilístico. En miles

	Automóviles	Veh.carga	Autobuses	Motocicletas	Total
1988	10.787	2.029	44	885	13.745
1989	11.468	2.224	45	976	14.713
1990	11.996	2.401	46	1.073	15.516
1991	12.537	2.568	47	1.174	16.326
1992	13.102	2.726	47	1.252	17.127
1993 (abril)	13.245	2.764	47	1.262	17.318

Fuente: Gaceta de los Negocios, *Anuario de economía 1994*, p. 301.

de uso personal, resultado de la suma de automóviles (13.245.000) y motos (1.262.000).

El parque de vehículos en Italia asciende a 32.587.528, para una población de 57.576.429, con una relación coches/persona del 0,57. En Alemania (antigua RFA) el parque llegaba a 32.802.200, para una población de 63.725.653, con una relación del 0,51. El parque de Francia es de 26.970.000, para una población de 57.049.000; una relación del 0,47.

La tabla 40 trata de mostrar hasta qué punto los españoles, a pesar de la crisis económica, han considerado necesario aumentar sus gastos para adquirir un nuevo modelo o sencillamente para sustituir el que ya tenían. Ordenamos los datos según los diversos segmentos del automóvil. Los primeros que comienzan a descender son los de gran lujo y deportivos. Los superutilitarios (< 1.000 cc, < 45 CV y < del millón de pts.) son los que presentan, a lo largo de la serie, un descenso más acentuado, aunque experimentan una fuerte recuperación en 1993.

Tabla 40 - Evolución de las matriculaciones por segmentos. Porcentajes de variación con respecto al año anterior

			1989	1990	1991	1992	1993
A	Superutilitario	Gasolina	0,16	-23,27	-27,39	-13,72	46,87
B	Utilitario	Diesel	1,55	-0,58	-15,58	13,91	9,94
B	Utilitario	Gasolina	5,61	-11,72	-11,92	1,51	-31,31
C	Polivalente	Diesel	9,2	7,78	-14,6	39,29	-3,67
C	Polivalente	Gasolina	5,56	-18,04	-12,47	10,43	-34,03
D	Familiar	Diesel	41,66	11,36	-14,65	57,09	-5,65
D	Familiar	Gasolina	12,03	-16,08	7,42	23,29	-26,03
E	Berlina	Diesel	70,32	-28,78	-4,67	17,08	-9,39
E	Berlina	Gasolina	15,32	-7,49	-9,67	4,08	-25,19
F		Diesel	192,17	-6,27	0,17	n.d	n.d
F		Gasolina	75,38	4,31	14,03	n.d	n.d
G	Gran Lujo		-42,01	3,93	-6,94	6,39	-29,64
H	Deportivo	Alto	-10,9	11,15	-4,05	-5,72	-11,46
H	Deportivo	Bajo	n.d	n.d	61,42	21,62	-27,87
L	Monovolumen	Diesel	n.d	n.d	n.d	292,58	127,16
L	Monovolumen	Gasolina	n.d	n.d	n.d	189,09	20,55
Otros			-93,21				
TOTAL			7,81	-12,17	-9,22	12,81	-24,24

Fuente: CEP Consultores

La tabla 41 demuestra, con evidencia paradójica, que los vehículos de importación han sufrido menos la incidencia de la crisis económica, en cuanto a su venta en España, que los de fabricación nacional.

En 1992 el aumento de ventas de turismos, de sus derivados y de todo terreno llegan casi a equilibrar los descensos considerables en motos y vehículos industriales. Los coches de importación representaron en 1992 un 57% del total de turismos matriculados y en 1993 han llegado a un 64%. Esto significa una variación muy fuerte en un período de doce meses.

Los vehículos fabricados en España son normalmente de cilindrada baja y baja-media, dentro de las gamas de cada fabricante. La exportación a Europa de coches de fabricación española puede haber llegado a un 70% de la producción. La caída de ventas en España de los coches nacionales ha sido mayor que la de los vehículos de importación por la menor capacidad económica de las capas más débiles de la sociedad española y de los jóvenes. En cambio, las devaluaciones de

Tabla 41 - Matriculación de vehículos nuevos por tipo y procedencia

TIPO DE VEHICULO	ORIGEN	1988	1989	1990	1991	1992	%92/91
Turismos	F. Nacional	771.742	721.970	605.229	526.386	521.358	-0.96
	Importación	352.013	402.002	376.915	360.429	458.537	27.22
	Total	1.063.755	1.123.972	982.144	886.815	979.895	10,50
Derivados turismo	F. Nacional	117.325	121.423	110.611	82.186	75.423	-8,23
	Importación*	1.032	3.787	5.044	11.162	21.210	90,02
	Total	118.357	125.210	115.655	93.348	96.633	3,52
Todo terreno	F. Nacional	21.121	23.427	24.043	23.839	19.602	-17,77
	Importación*	9.183	12.608	16.826	23.450	36.593	56,05
	Total	30.304	36.035	40.869	47.289	56.195	18,83
Furgonetas	F. Nacional	40.324	42.290	37.188	31.912	24.846	-22,14
	Importación*	24.829	33.874	33.402	36.428	38.270	5,06
	Total	65.153	76.164	70.590	68.340	63.116	-7,64
Total Vhs. Industriales	F. Nacional	196.669	207.557	190.086	150.821	129.869	-13,89
+	Importación*	53.172	73.304	76.019	88.843	113.605	27,87
Autobuses y Autocares	Total	249.841	280.861	266.105	239.664	243.474	1,59
Total Vehículos	F. Nacional	908.411	929.527	795.315	677.207	651.227	-3,84
	Importación*	405.185	475.306	452.934	449.272	572.142	27,35
	Total	1.313.596	1.404.833	1.248.249	1.126.479	1.223.369	8,60

* En 1988 incluye usados de importación.

Fuente: ANFAC y DGT

la peseta, que influyen en la importación, especialmente de vehículos alemanes, han tenido un menor y más retardado efecto, no sólo por la mayor capacidad para afrontar la crisis de estos consumidores, sino también por no haber trasladado los fabricantes el encarecimiento en origen al precio de venta.

4. Cambios en las formas de consumo y en las relaciones sociales

Los cambios en la estructura del consumo reflejan las transformaciones de la sociedad. En una cultura preindustrial dominaba el gasto para satisfacer las necesidades básicas de alimentación y vivienda. A partir de la transformación del aparato productivo en España a finales de los 50, se multiplican los productos y disminuyen las diferencias de poder adquisitivo. Predomina la compra de bienes útiles que faciliten el trabajo y el confort del hogar: esta etapa corresponde a los decenios 60 y 70, en los que podemos hablar ya de un consumo de masas. En la adquisición de bienes duraderos para el hogar podemos advertir las preferencias de los españoles: en primer lugar, por el televisor, que en esas dos décadas llega al 99% de los hogares. Después, por el siguiente orden, el frigorífico (91%), la lavadora (80%), el automóvil (52%), el teléfono (51%). El tocadiscos, el aspirador y la moto, en 1980, sólo llegaban a menos del 20% de los hogares españoles.

En el período de los años 80 se produce una cierta saturación del consumo de masas. La publicidad comienza a sentir la necesidad de dirigirse a segmentos concretos de la sociedad a través del componente inmaterial o simbólico, dejando en segundo plano la dimensión funcional.

Con este cambio se produce otro fenómeno fundamental: el *paso de una lógica de equipamiento semi-colectivo a una lógica más agresiva de consumo individual*. Hay que ensanchar la gama de los diseños, con la consiguiente disminución de los volúmenes de venta en cada modelo. Antes la reproducción del consumo pasaba por la familia. Esta decidía el modelo de vestido, de aparatos electrónicos y hasta de formas de entretenimiento, casi homogéneas para todos sus miembros. *El individualismo tendía ahora a reforzar la ostentación simbólica y con ella el cambio más acelerado para exhibir el último modelo.* Esta diferenciación en la estructura del consumo se observa también

en el seno de la familia. Los hijos eligen según el gusto personal y el grupo con el que desean identificarse.

Cualquiera que sea la evolución cuantitativa de la economía, es muy probable que ciertas huellas fuertes sigan transformando la estructura del consumo en el futuro. El gusto individual predominará sobre el familiar o de clase. El componente simbólico de pertenencia tiende a debilitarse y no parece probable que, en una hipotética abundancia, surja la necesidad de reconciliarse con las antiguas pertenencias. Más bien habrá que hablar de *pertenencias puntuales*, como si el consumidor hubiera descubierto el «*zapping* de las pertenencias». La crisis del consumo se ha convertido en una crisis de lo simbólico, de la manera de relacionarse con los demás, dando prioridad a la seguridad personal, multiplicando las cautelas.

VI. USO DEL TIEMPO LIBRE

El tiempo es el bien más común, mucho más difícil de privatizar que el espacio. Lo compartimos simultáneamente, incluso durante las distracciones que elegimos para consumo propio, dentro de nuestro hogares (radio, TV, videocasetes, música estereofónica, etc.), en las salas públicas (cine, teatro, conciertos) y en la participación en espectáculos, juegos y fiestas propios del espacio público. El reloj de arena fue inventado por los monjes para organizar la vida comunitaria. El reloj mecánico, situado en la torre del pueblo o ciudad para hacerlo más visible, medía el tiempo público de la actividad colectiva.

El *tiempo libre* va mucho más allá del intento de *privatización* de esta dimensión común. Pretende liberarnos de la experiencia, con frecuencia angustiosa, que produce en nosotros el tiempo lineal que nos empuja a caminar vertiginosamente, siempre hacia delante, y nos convierte en esclavos de los horarios pactados por el contrato de trabajo. Las prisas se han apoderado del ritmo de vida de los españoles. Soñamos con el tiempo libre, para dominarlo, para disponer de él a nuestro arbitrio en función de nuestros gustos y aficiones. Un tiempo libre que intensifica el presente, colmándolo de recuerdos del pasado y de ilusiones de futuro.

Este presente se hace más intenso cuando lo llenamos de sensaciones excitantes, placenteras, elegidas por nosotros mismos, y lo convertimos en un momento privilegiado de nuestra existencia. Esta capacidad de poner en juego todos los sentidos y concentrar las sensaciones, en una búsqueda casi espasmódica del placer, aleja de nuestro espíritu la terrible pesadilla de la finitud temporal. Ciertamente es una *liberación virtual*, más sentida que real; en todo caso, necesaria. A esta necesidad tiene que responder una *cultura del ocio* que enriquezca nuestro mundo interior. Se dice que los españoles somos gente aburrida, incapaces de divertirnos con nuestros propios pensamientos y que acudimos a las diversiones externas para salir de la soledad tediosa. Podemos dar la vuelta a esta interpretación. El vitalismo nos lleva a la acción. Nuestros grandes místicos fueron hombres de acción. Otra cosa es que nos dejemos fascinar por ella, que busquemos a los otros, porque necesitemos compartir con ellos nuestros estados de ánimo y nuestras propias

valoraciones. Las *distracciones compartidas* resultan mucho más gratificantes.

La democratización del ocio y su reconocimiento como un derecho social, muy distinto de su institucionalización obligada, es un fenómeno característico de las sociedades industrializadas. El ocio fue patrimonio de los intelectuales, de los económicamente potentes. En nuestros días, es un artículo del consumo de masas, hasta el punto de constituir un factor transformador de la estructura social.

Como artículo de consumo, es, además, un instrumento de ostentación de la imagen. No basta poseer. Necesitamos exhibir el poder y la riqueza, para convencer a los demás de nuestro protagonismo social en el juego, hoy tan valorado, de las apariencias.

Si aumenta la demanda de ocio, por la reducción del tiempo dedicado al trabajo, es lógico que se multipliquen las ofertas de formas de ocio y de distracciones. La producción de bienes culturales ha tenido que industrializarse, mercantilizarse, para satisfacer tanta demanda.

No todos pueden elegir y disfrutar por igual de las mismas ofertas. Las condiciones personales de edad, sexo, nivel cultural, poder adquisitivo, etc., condicionan las diversas posibilidades. Otras circunstancias externas determinan poderosamente la demanda y la oferta. Por ejemplo, la gran ciudad, con la aglomeración, el ruido, los atascos y la insuficiencia de espacios verdes, aumenta las exigencias de expansión y contacto con la naturaleza. La huida de la metrópoli en los fines de semana, en los «puentes semanales» y en las vacaciones, no está a disposición de todos por igual. Una ciudad bien situada junto al mar o la montaña ofrece por sí misma más facilidades para el contacto con la naturaleza. Los porcentajes de tiempo libre, referidos a toda la población, no sirven para dar cuenta de las preferencias en las diversas expresiones del ocio.

Podemos tomar nota de que en España[26], en 1987, los varones decían que podían disfrutar diariamente, como promedio de la semana, de un tiempo libre equivalente a 7 horas y 23 minutos, mientras las mujeres sólo disponían de 5 horas y 33 minutos. La diferencia aumentaba a favor de los varones en más de dos horas el sábado y domingo. Los casados disponen de más tiempo libre que los solteros. En cambio, las casadas disponían de menos tiempo libre que las solteras.

---

[26] CIS, *Estudio 1.709*, 1987.

Resultan mucho más significativas las opciones concretas que dentro de las posibilidades de cada uno estructuran su tiempo libre. Y, sobre todo, la capacidad de iniciativa que posee el español medio para organizar esas preferencias. Una abrumadora mayoría de españoles y españolas (78,2%) prefieren utilizarlo para la relación social (CIRES, 1991); pero el 86,1% se ven condicionados por los horarios de trabajo (40,2%) y por las obligaciones familiares (45,9%). Dan más importancia a las diversiones que a las necesidades propias de sueño y descanso un 5,3 %. De cada cuatro españoles tres comparten el tiempo libre con sus familiares. Sólo un 15% lo hacen con «los amigos» (CIRES 1993).

La improvisación es la nota dominante. Sólo un 48% afirman organizar su ocio, pero de una «manera general», o «para unas cosas sí y para otras no». El resto se deja llevar por la rutina (24,8%) o por la improvisación (21,9%). No obstante, podemos rastrear las preferencias principales en la elección de distracciones. Si intentamos medir el grado de *socialidad* de los españoles, estos espacios privilegiados de libertad interesan especialmente en cuanto comportan, y muchas veces exigen, la relación con los otros.

La clasificación clásica del ocio, como «activo» o «pasivo», no tiene fronteras definidas. Todos los espectáculos, incluso el televisivo, intentan romper la frontera entre el espectador y el emisor. Tienen que interesarnos, suscitar un mínimo de atención, meternos dentro del plató, para compartir con los actores la *realidad virtual*, dentro de la cual logramos divertirnos. La televisión nos retiene en casa. Preferimos sus programas vulgares antes que desplazarnos a una sala pública, de cine o teatro. El ocio de la mujer en casa no puede ser considerado como puramente pasivo: la radio y la TV son compañeras de su actividad doméstica.

Por otra parte, formas de ocio como la lectura, el coleccionismo, el juego con el ordenador, el bricolaje y hasta deportes como la natación, la pesca y la caza, requieren un mínimo de soledad activa.

1. El consumo de la televisión

Dos motivos obligan a prestar especial atención al consumo de televisión: el tiempo que dedican los españoles a este medio y la preponderancia de espacios de entretenimiento sobre los propiamente informativos. Ambos hechos responden a demandas de la audiencia y constituyen, por tanto, un indicador claro de preferencias en la estructuración del tiempo libre que aquí nos ocupa.

De cada diez españoles mayores de 14 años, nueve ven habitualmente la televisión, cinco escuchan la radio y tres leen los periódicos. La media diaria de consumo televisivo en España es de tres horas y cuarto. El tiempo empleado aumenta con la edad, como muestra el gráfico 9.

A partir de los 50 años supera las cuatro horas; comienza a ascender hasta las cinco horas, en ambos sexos, a partir de los 60 años. Las mujeres comprendidas entre los 25 y 55 años ven una hora más de TV que los hombres, hecho atribuible a que la mayoría de ellas permanecen más tiempo en casa. No así los jóvenes de ambos sexos (14-24 años), que hacen más vida extradoméstica.

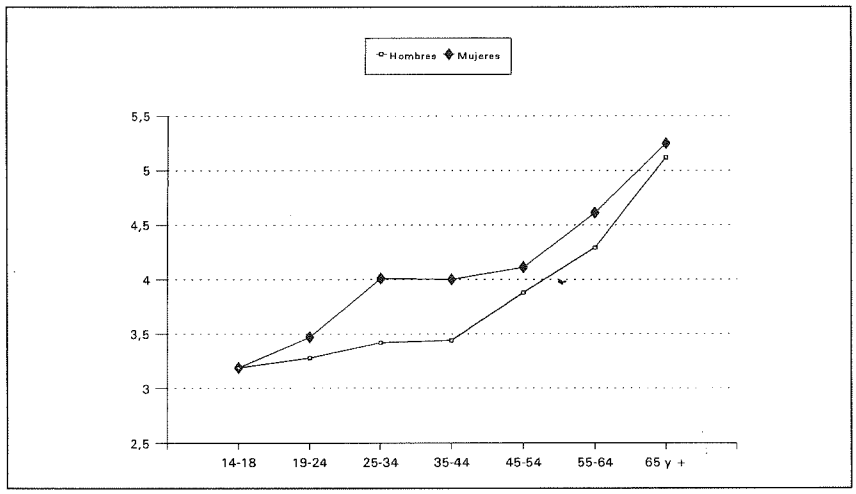
En unos y otras va disminuyendo el tiempo de televisión según su nivel de estudios, como se muestra en el gráfico 10.

Los canales de cobertura nacional (TV1, TV2, Antena 3, Tele 5, y Canal$^+$) ofrecen cinco veces más cine que información. Esta valoración cuantitativa no se corresponde con el nivel cultural de los contenidos. La opinión pública denuncia con frecuencia el escaso nivel cultural y moral de gran parte de la programación. Hasta los máximos responsables de varias cadenas televisivas han anunciado ya su propósito de reforzar los espacios informativos y culturales.

El éxito de audiencia logrado por los *reality shows* no es coherente con estas críticas. Responden al juego de traspasar la pantalla dentro del *espacio virtual*. El volumen de audiencia es comparable con el de los partidos de fútbol y con el de los «culebrones». La presencia masiva de programas *reality show* constituye una de las novedades más significativas de 1993 en el mundo televisivo. En la tabla 42, a modo de ejemplo, extractamos los títulos de careta, el número, el horario y la duración, en una semana cualquiera.

Todos estos programas están situados el *prime time* o tiempo de mayor audiencia (21 a 24 horas). Cada día de la semana el televidente español puede elegir entre varios *reality shows*, siempre en alguna cadena de cobertura nacional. En total, para este tipo de espacios se puede calcular una emisión semanal de 17 horas y media. El volumen de audiencia de cada uno es considerado entre los más altos: entre cuatro y ocho millones de televidentes, lo que significa un porcentaje de la audiencia total del canal transmisor, en esas horas, del 11% al 22,3%. Cuatro espacios de este género figuran, según Sofres, en el *ranking* de los cuarenta primeros programas de todo el año 1993, como vimos en la tabla 19.

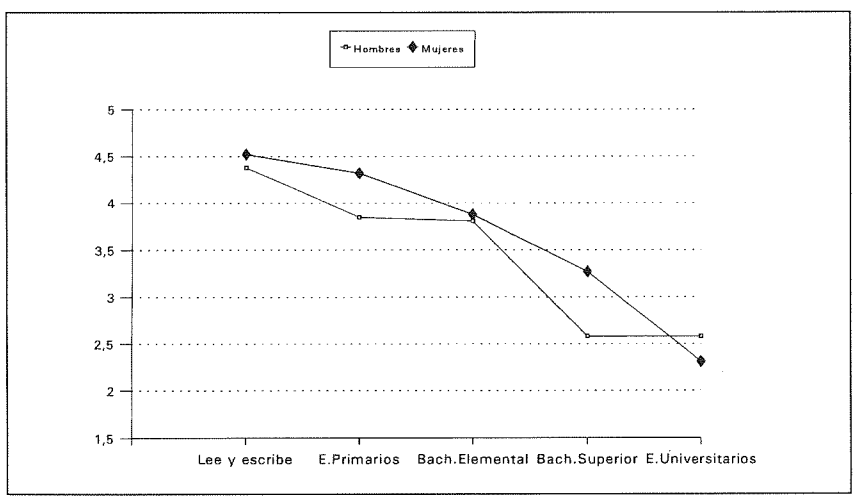
Gráfico 9 - Tiempo (*) medio dedicado a ver TV por varones y mujeres según edad. En un día promedio semanal. 1987



* Horas y centésimas de horas

Fuente: Ramos Torres, R., *Cronos dividido*, Instituto de la Mujer, Madrid, 1990, p. 227.

Gráfico 10 - Tiempo (*) medio dedicado a ver TV por varones y mujeres según nivel de estudios. En un día promedio semanal. 1987



* Horas y centésimas de horas

Fuente: Ramos Torres, R., *Cronos dividido*, Instituto de la Mujer, Madrid, 1990, p. 227.

Tabla 42 - Reality Shows. Marzo 1994

Día	Programa	Canal	Hora	Duración Horas	Total Horas
Domingo	Valor y coraje.	TV1	20,00 - 21,00	1	3
	Lo que se necesita es amor.	A3	21.30 - 23,30	2	
Lunes	Código 1.	TV1	21.30 - 23,15	1,45	3,10
	Misterios sin resolver.	Tele 5	21.05 - 22,30	1,25	
Martes	Misterios sin resolver.	Tele 5	21,05 - 21.30	0,25	0,25
Miércoles	Cita con la vida.	A3	22,00 - 24,00	2	2,55
	Misterios sin resolver.	Tele 5	21,05 - 22,00	0,55	
Jueves	Quién sabe dónde.	TV1	22,00 - 23,50	1,50	
	Misterios sin resolver.	Tele 5	21,05 - 22,00	0,55	4,45
	La máquina de la verdad.	Tele 5	22,00 - 24,00	2	
Viernes	Mis crímenes favoritos.	TM	21,00 - 21,30	0,30	
	Veredicto.	Tele 5	21,05 - 21,45	0,40	1,10
Sábado	Perdóname.	TV1	22,20 - 23,30	1,10	2,10
	Misterios sin resolver	Tele 5	20,30 - 21,30	1	
	Total horas semanales				**17,35**

Fuente: Elaboración propia.

Cuando nos referíamos a la «profesionalidad» de los medios ofrecimos nuestro parecer sobre los contenidos y recursos típicos de este tipo de programas. No tenemos ahora que volver sobre ello.

El éxito de público del *reality show* es comparable con el de los partidos de fútbol más señalados retransmitidos por TVE-1 (España-Dinamarca, Supercopa y Copa de Europa), y con las series más divertidas. La espectacularidad es el ingrediente fundamental de la televisión. Tiene la necesidad de espectacularizar la realidad. No cuenta tanto la realidad del hecho, cuanto la posibilidad de que éste sea convertido en espectáculo de masas. Aun los debates sobre las cuestiones actuales más complejas y de mayor calado moral, religioso, político y social tienen que pagar esta factura de la espectacularidad. No se convoca a las personalidades más expertas, sino a aquellas que atraen a la audiencia por su celebridad, lograda no pocas veces por su frecuente aparición ante las pantallas. Intelectuales y políticos tienen que superar esta prueba si desean comunicarse con las gentes.

El *cine en televisión* sobresale por el número de horas y también por el volumen de audiencia. El total de horas de cine emitidas por las cinco cadenas de cobertura nacional, durante 1992, llegó a 36.902. De ellas 4.713 corresponden a Canal$^+$ (63% de la programación); 1.466,2 (20%) a TVE-1; 1.555,3 (21,3%) a TVE-2; 1.528 (21,1%) a Antena 3 y 1.546 (20,5%) a Tele 5. El total de películas que pudieron ver los españoles por estas cinco cadenas fue de 6.544. A este número hay que

Tabla 43 - Número de películas emitidas en las salas públicas y asistencia de espectadores. Valores absolutos

	Películas	Espectadores
1992 (enero-octubre)	1.798	63.449.115
1993 (enero-octubre)	1.667	66.691.063

Fuente: Ministerio de Cultura, Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, *Boletín Informativo. Películas, recaudaciones, espectadores.* 1993.

añadir las 4.254 de los canales autonómicos. Quedémonos con la cifra total de 10.798 películas televisadas, para compararla con la de las películas exhibidas en las salas públicas comerciales.

Para no interrumpir el hilo de nuestra reflexión, sigamos con el cine y vayamos directamente a los números totales de películas y espectadores en las salas públicas (tabla 43). Disponemos de las estadísticas proporcionadas por el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, correspondientes a los diez primeros meses de 1992 y 1993.

La oferta de películas norteamericanas es abrumadoramente superior. En los diez primeros meses de 1993, las salas públicas españolas ofrecieron un 49,61% de producciones estadounidenses, y sólo un 17,63% de españolas. Pero la preferencia de los españoles por las producciones norteamericanas se manifiesta más claramente en el número de espectadores. En esa mitad de la cartelera americana se volcaron más de las tres cuartas partes (75,16%) de los espectadores españoles. Y menos de la quinta parte (17,63%) de la cartelera española sólo suscitó la atención de la décima parte (9,50%) de los espectadores.

La desproporción entre el cine televisivo (10.798 películas y telefilmes) y el de las salas públicas (1.667) resulta abismal. Los españoles tienden a quedarse en casa para ver cine, aunque la cartelera pública les ofrezca estrenos sensacionales. Es más fuerte la tendencia al confort de la vida familiar.

2. Espectáculos de minorías

Según los datos publicados por el Ministerio de Cultura[27], la asistencia al *teatro* se está reduciendo a minorías del mundo urbano.

[27] Ministerio de Cultura, *Equipamientos, prácticas y consumos culturales de los españoles*, Madrid, 1991. Encuesta realizada por visita a 15.000 hogares en 1990.

Nada menos que un 86,1% de los hogares visitados confiesa que no ha asistido una sola vez en todo el año. Un 4,9% sólo va al teatro una vez al año. La media de varones, 13,4%, es un punto más baja que la mujeres, 14,4%. La superan las ciudades de más de 50.000 habitantes: 14,2% (50.000-200.000 h.), 16,6% (200.000-500.000 h.) y 23,6% (+ de 500.000 h.). Las poblaciones inferiores a 50.000 oscilan entre un 8% y un 11%. Por edades destacan las jóvenes entre 18 y 24, que representan un 20,5% y un 22,6%, mientras los jóvenes de esas mismas edades se quedan en un 16,1% y un 12,9%. Es un espectáculo para personas de estudios medios (21,9%) y superiores (33,9%). Esta demanda escasa tendría que ser cotejada con la oferta de estrenos de dramaturgos españoles o de obras extranjeras.

Sólo una pequeña minoría asiste a los *conciertos de música clásica*. La media se queda en un 1,9%. Un 93,2% confiesa que no asiste nunca. En las ciudades de más de 200.000 habitantes la asistencia a este tipo de espectáculos logra superar el 8%. Los de estudios superiores llegan al 22,6%. Creemos que todo esto es atribuible a la deficiente formación musical en las enseñanzas básica y medias.

3. Deportes

La participación en los *espectáculos deportivos*, especialmente el fútbol, contiene mayor carga expresiva y relacional de masas. Las retransmisiones televisivas y radiofónicas de las copas de fútbol, de baloncesto, de tenis, de patinaje artístico y de atletismo alimentan la pasión y aun la afición por el deporte activo. La encuesta dirigida por el profesor García Ferrando[28] en 1991, demuestra que en la década de los 80 la asistencia más bien disminuyó levemente.

Más interesante es *la práctica misma del deporte*. Ciertamente ha dejado de ser un fenómeno minoritario, como venía siendo desde finales del XIX. Según el estudio del profesor García Ferrando,

> «la práctica de alguna actividad físico-deportiva es la segunda actividad, después de la convivencia familiar, en la que un mayor porcentaje de po-

[28] García Ferrando, M., *Los españoles y el deporte. 1991*. Encuesta patrocinada por el Consejo Superior de Deportes. Entre 1980 (base 4.493) y 1990 (base levemente superior, 4.625) se mantiene el 8% de los que asisten «frecuentemente». Lo mismo sucede con el 19% que dice asistir «de vez en cuando». Y descienden del 23 al 21% los que asisten «pocas veces». Los que no van «nunca» aumentan del 48% al 51%.

> blación desearía emplear el tiempo libre [...] Mientras que en 1975, año en el que se realiza la primera encuesta de ámbito nacional sobre hábitos deportivos de los españoles, tan solo el 22% de la población adulta practicaba algún tipo de deporte, en 1990 el 35% de la población practica con mayor o menor regularidad deporte y otro 26% ha dejado de practicarlo, aunque una parte importante de este último grupo de población afirma que volverá a practicar deporte en cuanto le sea posible»[29].

Hasta finales de los años 70 no se puede hablar de eclosión popular del deporte. Se explica por el desarrollo de la industria y los servicios, y por la creciente urbanización, que proporcionan espacios más amplios de tiempo libre y multiplican las exigencias y demandas de ejercicio físico y satisfacción personal en la aglomeración, la agitación y el ruido de la gran ciudad.

Por sus características sociodemográficas, se observa un incremento mayor de práctica deportiva entre las mujeres que entre los hombres. La población masculina pasó de un 46%, respecto al total, en 1985, a un 42% en 1990. La femenina, en cambio, creció, en el mismo quinquenio, de un 23% a un 26%. Las 23 unidades porcentuales de distancia que existían en 1985 entre ambos sexos se acortan a 16 en 1990.

Los deportes más populares, por su frecuencia semanal y por superar el millón de participantes, son el fútbol (20,4%), el baloncesto (16,5%) y la natación (15,9%). El tenis y el baloncesto crecen notablemente a partir de 1985.

En el grupo de deportes de popularidad intermedia, que oscilan entre el 9% y el 5%, hay que incluir el atletismo, el balonmano, el voleibol, la pelota (frontón), la gimnasia rítmica, el tenis de mesa, el tiro, la caza y el esquí.

Entre los menos populares (entre el 4% y el 1%) hay que incluir las artes marciales, el montañismo, los juegos de bolos y petanca, la vela, el rugby, el hockey, el piragüismo y el remo. Un 11% de práctica deportiva se reparte entre modalidades elitistas.

Según los informes sucesivos del Instituto de la Juventud, entre los 15 y 29 años las asociaciones más frecuentadas por los jóvenes son las

---

[29] García Ferrando, M., «Actividades de tiempo libre y prácticas deportivas», en Campo, Salustiano del (Dir.), *Tendencias Sociales en España (1960-1990)*, vol. III, Bilbao, Fundación BBV, pp. 253.

deportivas (16,8%), seguidas a bastante distancia por las culturales (6,3%), las religiosas (4,7%), las estudiantiles (3,7%) y las recreativas (3,5%). Sólo el 2% de los jóvenes forman parte de un partido político y el 3% de un sindicato.

Las asociaciones expresan actitudes de participación. También contribuyen a la estructuración del tiempo libre. Su condición institucional aleja de ellas a los españoles. La tasa total de asociacionismo juvenil de España en 1992 no está muy distante de nuestro entorno mediterráneo, si reducimos la etapa juvenil al grupo de 15-24 años, como hacen las encuestas europeas.

La participación más alta se da en Dinamarca (85% de los jóvenes y 86% de los adultos), Luxemburgo (76% de los jóvenes y 74% de los adultos) y en los Países Bajos (74% en ambos grupos). Una participación media de un 60%, tanto en jóvenes como en adultos, la obtienen Bélgica, Alemania, Irlanda y Reino Unido. Entre los países mediterráneos, España ocupa un posición intermedia (33% de los jóvenes afiliados y el 28% de los adultos). Detrás de Italia (46%) y Francia (41%) en ambos grupos. Y por encima de Grecia (26% jóvenes y 24% adultos) y de Portugal (24% en ambos grupos).

También en el asociacionismo europeo predominan las asociaciones deportivas, tanto en los jóvenes como en los adultos (28% de los jóvenes y 16% de los adultos). El segundo lugar lo ocupan las religiosas (8% de jóvenes y 16,5% de adultos). Y en tercer lugar, los sindicatos y las asociaciones profesionales (8% de jóvenes y 16% de adultos). Mientras en Dinamarca y Bélgica la afiliación sindical llega a superar el 50%, en los países mediterráneos oscila entre el 3 y el 11%.

4. Fiestas y juegos

Anotemos primero sus rasgos comunes. En las fiestas y en los juegos todos intervienen en alguna medida como actores. La conducta expresiva puede marcar grados y aun diferencias, según sea ésta instrumental o se convierta en fin de sí misma. A la comunicación sobre hechos, sobre datos o sobre recetas, la llamamos instrumental. El tiempo se emplea como medio para conseguir la instrucción, la información o la solución de un problema. Semánticamente se refiere a los objetos externos. La relación entre los interlocutores es esencialmente comunicativa.

En cambio, en los juegos y en las fiestas, las relaciones entre los participantes son contagiosas y por sí mismas gratificantes. La finali-

dad práctica de los juegos y las fiestas no es otra que su misma celebración, identificada con el mismo tiempo empleado.

No existen tampoco fronteras definidas entre lo instrumental y lo expresivo, entre los medios y los fines, como ya observaron Weber y Parsons. Los grados de intrumentalidad y expresividad no admiten solución de continuidad. En el comportamiento dionisíaco de un participante en el baile, en la fiesta pública y popular, las diferencias son personales en cuanto a las posibilidades de intercambio expresivo. El tiempo libre como instrumento y el tiempo como finalidad llegan a identificarse.

Las *ferias y fiestas populares* organizan el calendario estacional tan significativo de nuestro año climático. Poco importan sus orígenes paganos. La misma religión judía se acomodó a los ciclos de la naturaleza para fijar sus fiestas más importantes. Aceptaron esta herencia y trataron siempre de sacralizar aquellos días en los que el estado de ánimo de sus gentes estaba mejor dispuesto para la intercomunicación expresiva. Había que encauzar el carácter dionisíaco de los españoles. Tanto se prodigaron las fiestas españolas que en el siglo XVI tuvo que intervenir el Papa para reducir a la mitad los veintiséis días festivos anuales, sin contar los domingos. Además de los solsticios de invierno y primavera, el santo patrón o el aniversario de un acontecimiento histórico sirvieron de disculpa para legitimar las expresiones más profundas de nuestros pueblos. Los Carnavales, las Fallas, los Sanfermines, la Semana Santa, la Navidad y la Virgen de agosto son buena prueba de ello.

En ese calendario tienen ahora una gran incidencia los ciclos de venta de los grandes almacenes. Pero también en el medioevo los días de mercado dieron nombre a no pocas ciudades y sirvieron para incrementar los intercambios, no sólo del ganado y los productos agrícolas. Contribuyeron, además, a manifestar la identidad y el carácter expresivo de nuestras gentes.

Asistimos ahora a la resurrección de la fiesta popular: creyentes y agnósticos comparten intensamente esta saturación del presente con nuevos procedimientos a costa del erario público. La afición de los españoles por las fiestas colectivas es una realidad palpable.

Hay que destacar los *conciertos de música rock*. La actitud expresiva del público juvenil sube de tono hasta lograr un ambiente de comunicación festiva y de excitación colectiva. La media de participación, según la mencionada encuesta del Ministerio de Cultura (1990), es de un 16,3% en los varones, y baja a un 9,2% en las mujeres. La

edad y el mundo urbano son aquí determinantes. Los jóvenes de 18-19 llegan al 58,9% y los de 20-24 al 48,2%. Las jóvenes en esos dos grupos de edad también se destacan, pero con porcentajes menores: 43,1% (18-19) y 33,2 (20-24). A partir de los 45 años, la participación de ambos sexos desciende al 1%.

Lo propio de las ciudades medias son los *conciertos de música popular*. Sobre una media de 7,1% del total, las ciudades de 50.000 al medio millón superan el 12% de participación, mientras la gran ciudad se queda en un 9,6%. En ese hábitat medio destacan los de estudios medios (17%) y superiores (19%).

A pesar de lo que generalmente se piensa, los recitales de cante *flamenco*, en el conjunto de la población española, apenas logran superar la media de 6,2% en los varones de 25 a 44 años. El 95,1% de los encuestados no asistieron ese año ni siquiera una vez.

La *fiesta de los toros*, considerada distintiva del pueblo español, figura, en 1990, en el quinto lugar de las diversiones preferidas por los españoles: después del cine, los bailes regionales, los conciertos de *rock* y el mismo teatro. Sigue siendo un espectáculo en cuyo público predominan los hombres, con una media del 11,2%. La participación media de las mujeres desciende al 6,2%. Curiosamente el porcentaje superior pertenece a los hombres mayores 45 años. En cambio, entre las mujeres, son las jóvenes de 18 a 24 años las que superan en dos puntos la media femenina. En 1992 se celebraron en España 15.600 espectáculos taurinos. Las retransmisiones por televisión pueden haber aumentado la afición taurina. El alto precio de las entradas puede convertir esta fiesta en una distracción doméstica y pasiva.

* * *

En conclusión, los españoles tendemos a utilizar cada vez más el tiempo libre para relacionarnos con los demás, alejándonos de la institucionalización de estas relaciones, sin decálogos ni reglamentos. Es una forma innata de entender nuestro vitalismo expresivo, que no admite imposiciones externas y busca la satisfacción inmediata como medio de hacer más intensa la pulsión del presente, sin dejarse arrastrar por las expectativas de un proyecto futuro.

Parte Tercera

LA ECONOMIA ESPAÑOLA EN 1993

Capítulo I

EL ORIGEN DE LA CRISIS ECONOMICA

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Crisis estructural en una coyuntura recesiva

Tras varios años de intenso crecimiento económico durante la segunda mitad del decenio anterior, la economía española se adentró en una fase recesiva, cuyo inicio se puede situar con bastante exactitud en los meses centrales de 1992. La profundidad de la crisis española obedece a un cúmulo de factores coyunturales y estructurales que han provocado el hundimiento de la demanda interna –en especial de la inversión productiva– y una importante destrucción de empleo. Como en el pasado, ha sido el sector exterior el que, con un comportamiento adecuado, ha evitado mayores descensos de la producción y del empleo.

La intensa caída registrada por la demanda interna (3,5% en los tres primeros trimestres del año) ha dificultado la corrección de los desequilibrios básicos en la magnitud que cabía esperar. La tasa de inflación medida por el Indice de Precios al Consumo se ha reducido tan sólo en cuatro décimas respecto al cómputo final de 1992, disminución que resulta insuficiente, habida cuenta de la negativa evolución de todos los indicadores de actividad y de demanda. El déficit exterior, por su parte, ha registrado una mejora considerable en relación a 1992, debido, sobre todo, al desplome de las importaciones y al incremento notable de las exportaciones. En este sentido, las devaluaciones de la peseta han representado un alivio importante para la salida al exterior de los productos españoles.

Entre las causas más relevantes de la crisis actual figuran:

— la negativa evolución de las economías industrializadas, provocada por numerosos factores coyunturales, y, sobre todo,

— los problemas derivados de la aplicación de una política económica indecisa, que ha agudizado lo que, de otra forma, no habría sido más que una fase necesaria de ajuste tras varios años de intenso crecimiento.

Además, el panorama económico se ha visto ensombrecido por varios acontecimientos, que han añadido nuevas incertidumbres al momento actual y han retrasado la recuperación económica. Entre ellos:

— el aumento de la inestabilidad política en algunos puntos del planeta –la guerra del Golfo de 1991, el conflicto de los Balcanes, el auge del fundamentalismo islámico y del nacionalismo en Europa y los problemas que presentan las economías ex-comunistas del Centro y Este de Europa en su transición al mercado y a la democracia–;

— las tormentas en los mercados financieros europeos, que han afectado muy negativamente al proceso de unión monetaria;

— los numerosos obstáculos que ha encontrado la ratificación del Tratado de Maastricht;

— las dificultades del presidente Clinton para conseguir la aprobación del Tratado de Libre Comercio Norteamericano (NAFTA); y, por último,

— las demoras en la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT.

El entorno exterior de la economía española no es el más adecuado para que se pueda emprender un proceso de recuperación a corto plazo. Sin embargo, el predominio de factores estructurales en la explicación de la crisis española actual, obliga a que el énfasis se ponga en la adopción de medidas internas para corregir los numerosos problemas que amenazan con dejarnos fuera de la etapa expansiva, que, más tarde o más temprano, se producirá.

2. El cambio necesario de política económica por parte de los poderes públicos

La solución de los enormes problemas que presenta la economía española exige un cambio profundo de la política económica. Un cambio capaz de transformar la escala de valores de nuestra sociedad hacia una mayor estima del esfuerzo individual, el afianzamiento de la cultura de la innovación y de la asunción de riesgos y, sobre todo, la primacía de la ética del trabajo por encima de cualquier otro mecanismo de obtención de rentas. Se trata de que los españoles se impregnen de estos valores, que les permitan emprender nuevas actividades, con el fin de crear los cientos de miles de empresas que el país necesita para modernizar su tejido productivo, absorber los más de 3 millones y medio de parados y lograr una integración fructífera en el conjunto de naciones más desarrolladas de Europa.

A este respecto, es urgente que los agentes sociales entiendan la importancia que tiene para España la superación del reto que supone

nuestra integración en Europa y en el mercado internacional en un contexto marcado por:

— el incremento de la competencia,
— la veloz revolución tecnológica y
— la diversidad y exigencia de la demanda.

La ampliación de los mercados, inherente al objetivo de integración económica y monetaria europea, actúa en la práctica como una severa disciplina que condiciona la actividad de los agentes sociales. La lógica de la competencia, sustrato principal de la apertura de los mercados, obliga a los gobiernos, a los empresarios y a los sindicatos a actuar en consecuencia. Esto significa que debería producirse en la sociedad española un cambio de mentalidad, sin el cual será imposible competir en las nuevas condiciones mundiales.

Los poderes públicos no tendrán más remedio que entrar en el juego de la competencia, lo que implica cambios en la forma de conducir la política económica y en la propia organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas. La política fiscal tiene una elevada responsabilidad en la consecución de un entorno macroeconómico estable, esto es, de inflación y déficit exterior bajos. La política presupuestaria debería perseguir un mayor equilibrio de sus cuentas, a través de una actuación decidida en dos aspectos fundamentales:

— en la contención del gasto público, en especial el de naturaleza corriente, y

— en el mantenimiento, en cambio, de un nivel elevado y adecuado de inversión pública, no inferior al 5% del PIB, que acorte la brecha que aún nos separa de las naciones más desarrolladas de Europa.

En los ingresos públicos el margen de maniobra es muy pequeño, puesto que la sociedad española ya soporta una presión fiscal muy elevada en relación al nivel de desarrollo del país. Por tanto, cualquier mejora de la capacidad recaudatoria del Estado tiene que venir de la mayor eficacia en la lucha contra el fraude fiscal, aún muy generalizado. Convendría que el sistema impositivo español experimentase una reforma profunda que permitiese dotar a los distintos tributos de suficiente neutralidad, de forma que no incidieran negativamente sobre las decisiones de trabajo, ahorro e inversión.

La importancia de las políticas fiscales en un régimen competitivo deriva de su incidencia sobre las decisiones de localización empresarial y de creación de nuevos puestos de trabajo. En un espacio económico abierto y con plena libertad de movimientos de capitales, las em-

presas buscarán aquellas localizaciones más rentables para ubicar su producción, lo que en gran medida depende del sistema fiscal vigente. La caída de la inversión extranjera directa experimentada en los últimos años obedece en gran medida a los desaciertos de nuestra política tributaria, desincentivadora del emplazamiento de nuevas empresas y de la creación de puestos de trabajo. Por otro lado, en lo que al gasto se refiere, resultarán más atractivas aquellas regiones que presenten una mejor dotación de infraestructuras y de otros servicios públicos como educación y sanidad.

Sería conveniente también que la organización y funcionamiento del sector público español experimentara una importante transformación en el futuro. Se trata de introducir técnicas de gestión propias del sector privado en la actividad de los servicios públicos, con el objeto de aumentar su eficiencia –mejor asignación de los recursos– y su eficacia –logro de los objetivos perseguidos–, a la vez que se incentiva la libertad de elección de los contribuyentes.

Por otra parte, los poderes públicos deberían completar el proceso de liberalización de la economía española, mediante la supresión de las rígidas estructuras que todavía entorpecen el funcionamiento correcto de algunos mercados de bienes, servicios y factores productivos. Dichas estructuras distorsionan la competencia y dificultan la adaptación de nuestra oferta productiva a las nuevas condiciones internacionales. Las actuaciones más importantes habrían de ser:

— la desregulación de mercados clave como son el laboral, el financiero, los transportes, la energía y las telecomunicaciones, y

— la privatización de la producción de algunas empresas públicas y de la gestión de algunos servicios públicos.

La importancia de la puesta a punto de nuestra estructura económica ha obligado a las nuevas autoridades económicas a emprender algunas medidas:

— En el ámbito de las relaciones laborales, se aprobó el Real Decreto-ley 18/1993 de 3 de diciembre de *Medidas urgentes de fomento de la ocupación*, y se ha aprobado también en mayo de este año 1994 la Ley de Reforma del Mercado de Trabajo, ambos ampliamente comentados en el capítulo siguiente de esta parte, dedicado a la situación del mercado de trabajo en España.

— En cuanto al sector de los servicios, el Tribunal de la Competencia ha elaborado un Informe, a petición del Gobierno, en el que se realiza un diagnóstico claro de la situación real de los mercados pro-

tegidos de la competencia y se presenta una propuesta de reordenación de estos sectores.

— Otras reformas urgentes son la adaptación del sistema educativo nacional a las exigencias del mercado y la racionalización de la oferta de servicios sanitarios y de pensiones públicas.

Los Presupuestos Generales del Estado para 1994 parecen avanzar en la dirección de mejorar la deteriorada situación de las finanzas públicas españolas. El recorte aplicado consigue una ligera reducción del gasto público estructural, aunque en una proporción todavía insuficiente. Bastaría una ejecución del Presupuesto en 1994 ajustada a las cifras proyectadas, para que el sector público contribuyera a cambiar su imagen despilfarradora y recuperara parte de la credibilidad perdida en los últimos años.

3. El desafío a las empresas y a los sindicatos

Por otra parte, las empresas tendrán que jugar un papel importante en el futuro económico de nuestro país. La competitividad de una nación depende también del funcionamiento de aquéllas, de la calidad de los bienes y servicios que producen y de su capacidad para transformarse con rapidez en organizaciones flexibles e innovadoras. Por tanto, es de gran importancia que las empresas incorporen a sus estrategias futuras políticas novedosas de recursos humanos y una mayor actividad científica y tecnológica. El contexto cada vez más incierto y competitivo hace más difícil la prosperidad y supervivencia de las empresas. Esto es manifiesto en los países desarrollados y de elevado nivel de vida, en los cuales las estrategias competitivas basadas en los precios están condenadas al fracaso, debido al surgimiento de otros centros de producción con costes salariales más bajos.

Por ello, sería conveniente que las empresas avanzasen, sobre todo, en la creación de una base sólida para la innovación continua, con el objeto de aumentar la capacidad de adaptación de sus procesos de producción a las nuevas tecnologías. Esta adaptación será imposible si no se complementa con una política de recursos humanos que atraiga y conserve al personal más cualificado y mejor preparado para asumir mayores responsabilidades en la consecución de los objetivos más importantes de la empresa.

El desafío no es fácil de superar. Un clima de estabilidad, que sólo puede proporcionar una política económica que combine adecuada-

mente sus instrumentos, es condición necesaria, pero no suficiente, para la mejora de la competitividad. Las unidades productivas tienen también su responsabilidad. Al analizar la competitividad de un país, el punto de partida será siempre el funcionamiento de sus empresas.

No menos difícil se plantea la situación para nuestras organizaciones sindicales. Los sindicatos españoles deberían adaptarse, igual que el resto de la sociedad, a las exigencias derivadas del aumento de la competencia internacional. Esto no significa que dejen de jugar el papel que les corresponde en una sociedad democrática y desarrollada. Se trata, más bien, de que ajusten sus demandas a las condiciones actuales y que contribuyan a la mejora de nuestro bienestar económico y social, y al éxito de la integración española en Europa. Para ello, es importante que entiendan la necesidad de hacer corresponder sus demandas salariales con la evolución cíclica de la economía y con los aumentos de la productividad; de lo contrario, disminuye la capacidad de supervivencia de las empresas, en especial de aquellas en las que el precio del factor trabajo es decisivo en la determinación de su competitividad. Sus exigencias dentro de la negociación colectiva y en el debate en los medios de comunicación deberían centrarse más en la consecución de mejoras en la calidad del entorno laboral que en las reivindicaciones salariales. En definitiva, se trata de hacer hincapié en:

— la mejora del sistema de formación profesional ocupacional y continua dentro de la empresa -única garantía para el mantenimiento del empleo y para acabar con el paro de larga duración-,

— la búsqueda de una mayor seguridad e higiene en el desenvolvimiento de las tareas,

— la promoción del empleo,

— la duración de la jornada de trabajo.

La década de los 90 representa una oportunidad histórica para España. En los años venideros podemos acercarnos a los países más desarrollados del mundo, aumentando considerablemente el bienestar de nuestros ciudadanos. Hacía demasiado tiempo que España no estaba integrada en las grandes corrientes de transformación económica, social y política mundiales. Ahora estamos inmersos en esta dinámica y deberíamos aprovecharla, mejorando nuestra capacidad de participación y contribuyendo, así, a la buena marcha de la integración. El éxito final dependerá del acierto de la política económica en crear el clima de confianza necesario para mejorar las expectativas de los inversores y de las economías domésticas, y en la colaboración de los agentes sociales, cuya actitud será, sin duda, determinante.

II. RED DE LOS FENOMENOS

1. Causas de la crisis económica española

En 1993, la economía española padece la crisis más profunda desde los difíciles tiempos que dieron lugar a la elaboración del Plan de Estabilización de 1959. Avalan esta afirmación la caída registrada por la actividad económica -superior al 1% en tasa anual- (tabla 1, en Indicadores) y el desplome de la demanda interna, a lo que hay que añadir la permanencia de algunos problemas estructurales que impiden la corrección de los desequilibrios de inflación y déficit exterior en la magnitud deseada.

El origen de la crisis es achacable a una serie de factores externos e internos. Hay varios elementos del contexto internacional que han contribuido, sin duda, a la crisis de una economía tan abierta como es la española; entre ellos:

— el lento crecimiento del mundo industrializado –recesión en Europa– y

— las enormes incertidumbres que planean sobre el futuro económico, como son las dudas sobre la continuidad del proyecto de unión económica y monetaria europea y las dificultades para poner en marcha el acuerdo global de liberalización del comercio mundial alcanzado en la Ronda Uruguay.

Sin embargo, conviene dejar claro que la profundidad de la crisis económica española tiene su raíz, principalmente, en factores endógenos. La falta de disciplina en el manejo de las políticas económicas –en especial la presupuestaria– y la ausencia de moderación en el crecimiento de los salarios provocaron un repunte de la inflación, que nos alejó del objetivo de convergencia nominal con Europa fijado en el Tratado de Maastricht. El carácter específico de la actual depresión española obliga a actuaciones internas, sin las que seguramente la economía española no podrá sumarse con éxito a la recuperación de la economía mundial que se avecina.

1.1 La recesión económica mundial

La economía mundial muestra una evolución poco alentadora en 1993. La mayoría de los organismos internacionales –OCDE, FMI,

Banco Mundial– han tenido que revisar a la baja sus estimaciones de crecimiento para el conjunto de los países industrializados en varias ocasiones. Los países desarrollados acusan una notable debilidad económica, que no parece verse contrarrestada por el rápido crecimiento que están registrando algunas economías en vías de desarrollo de Asia Oriental –especialmente los cuatro tigres asiáticos, Indonesia y China– e Iberoamérica. La producción industrial ha descendido de forma generalizada durante los primeros diez meses del año, a excepción de Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido, donde la recuperación parece consolidarse.

En efecto, en las economías anglosajonas, pero muy especialmente en la estadounidense, la recuperación es ya un hecho. Los últimos indicadores macroeconómicos, mucho más sólidos que los registrados en los primeros meses del año, confirman tasas muy elevadas de aumento, que continuarán a lo largo de 1994. Una vez despejadas las incertidumbres provocadas por el cambio de gobierno y adoptadas algunas medidas de gran relevancia económica, como el programa de consolidación presupuestaria para reducir el déficit público, la economía estadounidense ha encontrado una respuesta adecuada de parte de los inversores y los consumidores, lo cual ha redundado en un incremento de la actividad. Asimismo, la victoria del presidente Clinton en la votación sobre el Tratado de Libre Comercio Norteamericano (NAFTA) es un elemento más de gran relevancia en favor de la continuidad de la actual expansión económica. La mejora del clima económico en Estados Unidos ha empezado a tener efectos positivos en las economías que mayor volumen de negocios tienen con ese país. Así, las naciones anglosajonas, tras dos años de fuerte recesión, parecen encaminarse todas hacia la reactivación. En Europa, hasta ahora, sólo el Reino Unido se ha beneficiado de esta situación.

Por el contrario, Japón continúa sumergido en la crisis más grave de la posguerra. Los problemas del sector financiero nipón y los derivados de la denominada *economía burbuja* han afectado de manera importante a la actividad del sector industrial, que ha frenado completamente su ritmo de inversión. La estrecha relación entre el sector financiero japonés y las grandes corporaciones industriales –caso único en la OCDE, a excepción de España– explica las repercusiones que ha tenido la crisis financiera sobre la evolución de la economía real. La respuesta del nuevo gobierno japonés del primer ministro Hosokawa a la recesión ha sido la puesta en marcha de un amplio dispositivo de medidas, entre las que destacan la aprobación de un plan millonario de inversión pública y la reforma de la fiscalidad sobre las perso-

nas físicas para incentivar el consumo. Con todo, la situación económica no ha mejorado y se esperaba que el ejercicio de 1993 finalizase con un estancamiento del PIB.

La crisis económica mundial ha adquirido visos de gravedad en el caso de la Unión Europea. La mayoría de las naciones europeas han entrado en recesión durante 1993, siendo ésta especialmente grave en el caso de Alemania. La entrada en vigor del mercado interior único el 1 de enero apenas ha desatado fuerzas expansivas; la puesta en marcha del Tratado de Maastricht ha tenido que saltar numerosos obstáculos y ha despertado más inquietudes que optimismo entre los ciudadanos europeos; y el grado de utilización de la capacidad productiva ha bajado nuevamente, en un contexto de aumento preocupante de la tasa de paro. Este oscuro panorama se ha visto agravado todavía más por las incertidumbres que han añadido las tensiones monetarias en el seno del Sistema Monetario Europeo y las amenazas de guerra comercial entre Europa y Estados Unidos, que han mantenido bloqueada hasta el final del año la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT.

La profundidad de la recesión en Europa ha obligado a las autoridades de la Comisión a trabajar en la elaboración de un *Libro Blanco* sobre el crecimiento económico, el empleo y la competitividad, que ha sido muy debatido en la reunión del Consejo de Ministros del pasado 10 de diciembre en Bruselas. El estudio hace un diagnóstico muy acertado de la situación económica actual de la Unión, y propone una serie de medidas para afrontar la crisis, recuperar la competitividad y volver a crear empleo. Dichas medidas tienen el carácter de sugerencias y en ningún caso son vinculantes para los gobiernos nacionales.

En una situación de atonía general como la apuntada, cabe pensar en una actuación estimuladora de la economía mediante medidas de política fiscal –más gasto público– y de política monetaria –recorte de los tipos de interés–. Pero, desafortunadamente, el margen de maniobra es muy pequeño. En cuanto a la política presupuestaria, sólo el gobierno japonés está en condiciones de utilizar los recursos públicos para impulsar el crecimiento, por la situación de superávit en sus finanzas públicas, mientras que el resto tiene obligatoriamente que reducir el lastre que suponen los elevados déficit públicos, como condición necesaria para la recuperación. Los países de la Unión Europea tienen aquí una asignatura pendiente, tanto por la necesidad de cumplir con los requisitos de convergencia fijados en Maastricht, como por la urgencia de eliminar las distorsiones que el desequilibrio fiscal está produciendo sobre sus economías.

La política monetaria, por su parte, tiene también un margen escaso de maniobra. Por un lado, Estados Unidos y Japón tienen sus tipos de interés a corto y largo plazo en unos niveles históricamente bajos, razón por la que no cabe esperar nuevos descensos. En Europa, el Bundesbank ha llevado a cabo una reducción cautelosa de sus tipos de intervención más importantes, que ha permitido a la mayoría de los otros bancos emisores europeos, y concretamente a los que forman parte del SME, aplicar políticas monetarias menos estrictas. La ampliación de las bandas de fluctuación del SME al +/– 15% también ha contribuido a la bajada de los tipos de interés y a la relajación de la política monetaria (tabla 2, en Indicadores). Sin embargo, la capacidad de la política monetaria para solucionar los problemas de competitividad de las empresas derivadas de unos costes laborales excesivos o de una demanda interna deprimida es muy limitada. Esto significa que cada Estado miembro deberá actuar con medidas propias, con independencia de lo que haga el Bundesbank, sobre los problemas específicos de su economía, a fin de conseguir un crecimiento económico sostenido.

1.2 Las turbulencias monetarias en Europa y la crisis del SME

Nadie duda de la incidencia negativa que ha tenido la crisis del SME sobre la evolución económica de la Unión, ya que ha sido un factor más de incertidumbre, quizás el más importante. Las turbulencias monetarias de los últimos meses han sembrado la duda en muchos europeos sobre la conveniencia de continuar con el proceso de unión monetaria tal y como había sido diseñado. La salida de la libra esterlina y de la lira italiana del mecanismo de tipos de cambio y las sucesivas devaluaciones de la peseta, el escudo y la corona danesa han desacreditado al Sistema Monetario Europeo como instrumento válido para la consecución de la moneda única. En el fondo, el debate ha dividido a quienes, por un lado, sospechan que la creación de una autoridad monetaria común (Banco Central Europeo) supondrá la pérdida de ortodoxia en el control de la inflación –caso de Alemania–, y, por otro, a quienes temen los efectos negativos que sobre el crecimiento económico y el empleo podrían derivarse de una estricta gestión monetaria –caso de España–.

La crisis del SME obedece a varios factores desencadenantes. En primer lugar, el incumplimiento sistemático por parte de todos los Estados miembros de los criterios de convergencia nominal fijados en el Tratado de Maastricht –sólo Luxemburgo cumple con todos los crite-

rios– ha puesto en peligro al SME y al propio proceso de integración monetaria. Los distintos niveles de paro, inflación y productividad entre las economías de los doce y la falta de coordinación en las actuaciones de política económica para afrontar la actual recesión, presagiaban las tensiones que podrían producirse dentro del SME con la entrada en vigor del mercado interior único y de la plena liberalización de los movimientos de capitales en la Unión. La estabilidad cambiaria en el SME pudo mantenerse sin grandes dificultades hasta 1990, año en que se eliminaron las trabas administrativas a la libre circulación de capitales.

El otro aspecto importante en la explicación de la crisis monetaria europea ha sido la reunificación alemana, ya que ha reavivado tensiones inflacionistas en un país donde este tipo de desequilibrios parecía ya olvidado. El aumento de los precios alemanes ha puesto en peligro la estabilidad y la condición de moneda «ancla» del marco dentro del SME.

Además, hay que subrayar los efectos negativos derivados de las incertidumbres sobre la ratificación del Tratado de Maastricht que generaron los referendos danés y francés, así como los obstáculos levantados por el Tribunal Constitucional alemán, último escollo en el largo proceso de ratificación; la demora en la recuperación económica internacional; las diferencias en los tipos de interés entre Estados Unidos y Japón, por un lado, y Alemania, por otro; y la incapacidad mostrada por el mecanismo de intervención bilateral para conseguir la estabilidad de los tipos de cambio en un régimen de libre movilidad de capitales.

La crisis del SME ha producido un debate intenso sobre la conveniencia de continuar con el proceso de unión monetaria. En amplios sectores de la sociedad europea existe el convencimiento de que la consecución de la moneda única sería positiva, por cuanto eliminaría las distorsiones que, sobre las decisiones de inversión y los flujos comerciales, derivan del mantenimiento de doce monedas distintas en un área de elevada integración económica. Pero será difícil lograr el objetivo de la moneda única si los gobiernos nacionales no muestran la voluntad necesaria para avanzar en la convergencia nominal y real y en la coordinación de las políticas económicas nacionales. Sólo así podrán los Estados miembros beneficiarse de las ventajas que supone la pertenencia a una zona de estabilidad cambiaria. La alternativa –el regreso a los tipos flotantes– no promete mayor estabilidad a medio y largo plazo, sino todo lo contrario, tal y como sugieren los casos del Reino Unido e Italia, donde se atisban tensiones inflacionistas.

Tras la última tormenta, los gobiernos europeos participantes en el SME decidieron ampliar las bandas de fluctuación de las monedas a un +/– 15%, como forma de frenar la especulación y salvar el sistema. Aunque se trata de una medida que desvirtúa la esencia misma del SME, resultaba necesaria para impedir un descalabro mayor. A pesar del margen de maniobra más holgado que otorga la ampliación, los tipos de cambio se han mantenido en general dentro de los límites anteriores, sin que se hayan producido devaluaciones competitivas. La vuelta a las bandas estrechas, condición necesaria para cerrar la segunda fase de la unión monetaria, no se producirá hasta que no se consolide la recuperación de la economía europea y no se adopten medidas que faciliten el acercamiento de las condiciones macroeconómicas y de los niveles de bienestar entre las naciones que forman la Unión Europea.

1.3 Las causas endógenas de la crisis española

Sin restar importancia a los efectos nocivos de la mala coyuntura internacional sobre la evolución de la economía española, la profundidad de la crisis actual obedece, sobre todo, a factores internos. El retraso en el reconocimiento de esta realidad por parte de las autoridades económicas ha demorado la adopción de medidas de política económica que frenaran el deterioro de la situación y que habrían evitado, sin duda, su desplome.

Tres son los factores endógenos desencadenantes de la actual recesión. En primer lugar, la economía española ha experimentado un cierto agotamiento del ciclo expansivo de los negocios. Tras una fase de intenso crecimiento de la inversión –con un aumento medio del 14% entre 1986 y 1989– y del consumo, tanto privado como público, es lógico que se produzca una cierta desaceleración. La sostenibilidad de tasas tan elevadas de crecimiento de la demanda en una economía con un nivel de desarrollo intermedio es, sin duda, muy limitada, aunque su ralentización no tenía por qué conducir a una recesión tan intensa como la actual.

El cansancio del ciclo económico en España se ha visto agudizado por el incesante aumento de los costes de funcionamiento de las empresas –en especial los costes laborales, pero también los fiscales, energéticos y financieros–, que han invertido la curva de rentabilidad y han mermado los beneficios empresariales. La caída de los márgenes de explotación ha reducido considerablemente la capacidad de autofinanciación de las empresas. Esto, junto con el deterioro de las

expectativas y la subida de los tipos de interés, ha supuesto la paralización de nuevas inversiones.

El incremento de los costes ha sido especialmente grave para el sector industrial, ya que, al estar sujeto a la disciplina de la competencia exterior, no podía trasladar a precios dicho incremento. Ello explica claramente, por un lado, la crisis de este sector en los últimos años y, por otro, el comportamiento dispar de los precios españoles en la industria y en los servicios, por estar estos últimos protegidos aún de la competencia exterior.

En segundo lugar, la tendencia alcista de los costes en un contexto altamente competitivo ha provocado una pérdida de competitividad, cuya consecuencia más negativa ha sido la merma de la confianza de los inversores nacionales y extranjeros en el futuro de la economía española. El deterioro de las expectativas de los inversores extranjeros queda patente en la disminución de los flujos de capitales destinados a la localización de nuevas empresas y a la creación de puestos de trabajo. Desde 1990, la composición de la inversión extranjera en España se modificó sustancialmente. El porcentaje de la inversión directa y en inmuebles disminuyó, cediendo protagonismo a la inversión en cartera –especialmente en deuda pública–, que venía atraída por el diferencial de tipos de interés que mantenía nuestra economía con el resto del mundo.

Por último, la política económica ha tenido una alta responsabilidad en la agudización de la crisis actual. La falta de disciplina en la conducción de la política presupuestaria, patente en las constantes desviaciones de las distintas partidas del gasto público a lo largo de los últimos años, ha obligado a las autoridades monetarias a practicar una severa restricción monetaria, que ha perjudicado, sobre todo, a la inversión y a la producción industrial. La política de «enfriamiento», tal y como se la denominó, consistió en la imposición de límites al crédito interno al sector privado y una subida de los tipos de interés, ambas medidas destinadas a frenar el aumento del gasto agregado. Pero el efecto fue distinto del deseado. El componente de la demanda más afectado no fue el consumo ni el gasto del Estado, sino, por el contrario, la inversión productiva, precisamente el más importante para modernizar el tejido productivo y poder afrontar la integración del país en el Mercado Unico.

Como medida disciplinadora, las autoridades decidieron en junio de 1989 incorporar la peseta al Mecanismo de Tipos de Cambio e Intervención del Sistema Monetario Europeo. Desafortunadamente,

esta decisión no contribuyó a generar la disciplina interna deseable. Al contrario, la incorporación de la peseta al SME con un tipo de cambio claramente apreciado empeoró la capacidad competitiva de nuestro sector industrial, sin servir apenas para hacer más restrictiva la política presupuestaria, ni para moderar los costes laborales. Tampoco ha sido capaz de quebrar las expectativas inflacionistas, por lo que no es extraño que la peseta sucumbiera a las presiones devaluatorias impulsadas por los mercados a partir de septiembre de 1992. Resulta muy paradójico que fuera precisamente tras la incorporación de nuestra divisa al SME, cuando se produjeron mayores desviaciones del gasto público y cuando más crecieron los costes laborales en España.

Las tres devaluaciones de la peseta registradas en los últimos quince meses ponen de manifiesto el fracaso de una estrategia de política económica que había concedido un protagonismo excesivo al tipo de cambio en la solución de los desequilibrios internos. El deterioro de la competitividad a que conducía redundó en la retirada de la confianza de los inversores extranjeros en la estabilidad de la peseta y provocó una de las mayores crisis vividas por nuestro sector industrial.

La permanente contradicción entre las estimaciones realizadas por las instancias oficiales y la realidad ha restado credibilidad a los objetivos planteados desde la política económica. La ortodoxia de las palabras, muy ajustadas a un diagnóstico acertado de la situación española y de las soluciones que requiere, ha estado en colisión con la heterodoxia de los hechos. Esto ha impedido a la política económica desempeñar una de sus tareas fundamentales: crear el clima de confianza necesario para que los agentes sociales internos y externos puedan fijar sus expectativas y emprender nuevos negocios.

Asimismo, el retraso en la adopción de reformas estructurales ha tenido graves consecuencias para la economía española, porque no ha permitido la adaptación del aparato productivo a las condiciones internacionales actuales. Para muchos expertos, más que una actuación dirigida a reducir el gasto, tal y como se hizo en 1989, la economía española lo que necesitaba eran medidas que mejoraran la capacidad de reacción de la oferta; entre ellas, especialmente, la eliminación de las rigideces que aún pesan sobre los mercados de bienes, servicios y factores productivos. Se trataba de buscar un mejor equilibrio entre las unidades de gasto y de producción, y una mayor utilización de los recursos ociosos de nuestra economía, tanto de capital como, y sobre todo, de trabajo.

2. La economía española en 1993

La economía española ha iniciado su andadura en el Mercado Unico en una delicada posición, tras unos años de fuerte bonanza en la segunda mitad de los 80. Entre los rasgos más importantes de la evolución de la economía española en 1993 están una tasa de variación negativa del PIB –superior al –1%– , la insuficiente corrección de los desequilibrios básicos (déficit exterior e inflación) y un aumento sin parangón del déficit de las Administraciones Públicas. La nota más preocupante ha sido, sin duda, la magnitud de la destrucción de empleo registrada a lo largo del año, tanto por sus nocivos efectos económicos como por su indeseable impacto social.

2.1 La recesión económica y la caída del empleo

El desplome de la demanda interna (–3,5% para el conjunto de 1993) ha sido muy superior a todas las previsiones realizadas. En cierto modo, ello obedece a una situación de «realimentación de expectativas negativas» que, de forma racional, se ha producido entre los agentes económicos. La inseguridad respecto al mantenimiento del empleo hace ahorrar a los consumidores, a la vez que las negativas expectativas de ventas obligan a las empresas a posponer sus proyectos de inversión. La consecuencia es clara: hay más desempleo y se extiende el efecto desánimo, generando un círculo vicioso de difícil solución que complica la actuación de la política económica.

Afortunadamente, no todo ha sido tan negativo en 1993. La caída de la demanda interna ha sido amortiguada en parte por la aportación positiva del sector exterior al crecimiento del PIB, que podría rondar para el conjunto de año 2,5 puntos porcentuales. Además, existen indicios claros de que se ha frenado la caída de la actividad en los últimos meses del año y se empieza a notar una cierta mejora en las cuentas de resultados de las empresas, en especial de las exportadoras. Ambos datos constituyen un atisbo de luz en el camino de la pronta recuperación.

El estudio del PIB por el lado de la demanda registra los destinos finales de los bienes y servicios: consumo privado nacional, consumo público, formación bruta de capital fijo, variación de existencias y exportaciones, deduciendo del cómputo final las importaciones. La evolución de la renta nacional depende de la variación real que experimentan cada una de estas variables debidamente ponderadas.

El fuerte bajón de la demanda interna se ha debido fundamentalmente al hundimiento total de la inversión productiva, –10,3% en 1993 frente al descenso del –3,9% registrado en 1992 (tabla 3, en Indicadores). Por componentes, destaca de forma negativa la caída de la inversión en bienes de equipo, un –16,6%. Con este retroceso en el esfuerzo de capitalización de las empresas será difícil recuperar la posición competitiva de nuestros sectores productivos frente a los de nuestros competidores, máxime en una época de fuerte cambio tecnológico. La caída de la inversión responde básicamente al desplome de la demanda final, que ha situado la tasa de utilización de la capacidad productiva del país en la cifra más baja de nuestra historia reciente (69,4%) (tabla 4, en Indicadores). El alto nivel de capacidad ociosa actúa en contra de una pronta recuperación de este tipo de inversión, puesto que las empresas intentarán primero cubrirla antes de acometer una nueva ampliación del aparato productivo.

Por otra parte, la inversión en construcción continúa descendiendo a un ritmo superior al –6%. Los elevados precios de los inmuebles dejan sin satisfacer la demanda latente. La situación de inseguridad respecto al empleo hace que muchos demandantes pospongan gran número de operaciones de compra, al tiempo que otros retrasan sus decisiones a la espera de nuevas bajadas de los tipos de interés de los créditos hipotecarios. En lo que respecta a la obra pública, los problemas financieros del Estado y la enorme deuda con las constructoras dificultan la puesta en marcha de los proyectos licitados a lo largo del año. De hecho, no se espera ninguna mejora importante de la demanda de construcción pública hasta pasados los primeros meses de 1994.

La debilidad de la inversión, la elevada capacidad productiva ociosa, las rigideces de nuestra legislación laboral y el aumento de los salarios, muy alejado de la evolución de la productividad, han provocado que el peso total del ajuste haya recaído sobre el empleo. Según los datos de la Encuesta de Población Activa, la tasa de paro se sitúa en el 23,9% de la población activa y supera ampliamente el listón de los tres millones y medio de parados. Nuestro país continúa mostrándose incapaz de generar el empleo suficiente para atender a la población dispuesta a trabajar. Los incrementos de productividad de nuestra economía y la sustitución del factor trabajo por capital, ante el encarecimiento relativo del primero, hacen necesario que, para generar empleo, el PIB crezca por encima del 2,5% en términos reales (en 1993 el PIB cayó un 1%). Por tanto, el problema del paro sólo se resolverá cuando se recuperen los niveles de crecimiento de la renta na-

cional que tuvimos en la segunda mitad de los 80. La gravedad y especificidades del problema del desempleo nos merece una atención que sobrepasa el ámbito de este capítulo; por ello, se ha dedicado una parte de este Informe en exclusiva al diagnóstico de la situación del mercado laboral y a una propuesta de reforma.

El gran motor del crecimiento durante el período 1986-1991 fue el consumo privado, que en 1992 todavía aumentó un 2,1%. En la actualidad, la fuerte destrucción de empleo –que ha repercutido negativamente en la renta disponible de las familias y ha disparado la tasa de ahorro familiar–, el elevado endeudamiento de las economías domésticas, el aumento de la imposición directa e indirecta y la aún elevada inflación contribuirán a que el consumo privado descienda en términos reales, por primera vez en el presente ciclo económico, a una tasa del –2,3% para el conjunto de 1993.

Es posible que el consumo esté pagando los excesos de años anteriores. En la segunda mitad de los 80 las familias con un patrimonio inferior a 15 millones de pesetas duplicaron su endeudamiento en relación al valor de sus propiedades, a la vez que triplicaron la proporción de su deuda respecto a sus activos financieros. Ahora, la necesidad de amortizar la deuda contraída en un contexto de crisis del empleo aumenta la propensión familiar al ahorro y limita su potencial de consumo. Por otra parte, los descensos experimentados por los tipos de interés todavía no se han trasladado al consumo, debido, entre otras razones, a que la fuerte morosidad está condicionando las concesiones de créditos nuevos y que los activos bancarios se materialicen en deuda pública.

El consumo público, aunque está en desaceleración por los tímidos esfuerzos de consolidación presupuestaria, será la única variable de la demanda nacional que no detrae crecimiento al PIB en 1993. Así, el crecimiento del consumo público en 1993 podría situarse por encima del 1%, frente al crecimiento del 3,8% experimentado en 1992.

Una forma alternativa de estudiar la actividad económica es el análisis del PIB por el lado de la oferta; es decir, según las aportaciones de los sectores productivos a la creación de valor añadido. Desde esta perspectiva, se observa un comportamiento claramente diferenciado entre la industria y la construcción –aún con descensos importantes en su actividad–, por un lado, y los servicios y la agricultura, ambos con tasas positivas de crecimiento, por otro.

La actividad industrial ha registrado una caída del –3,3% en el primer semestre de 1993, frente al descenso del –1,1% del conjunto de

1992. La ganancia de competitividad derivada de las devaluaciones de la peseta ha frenado su ritmo de descenso. Los últimos años han sido especialmente duros para el sector español más expuesto a la competencia exterior. Los altos tipos de interés, el sostenimiento de un tipo de cambio sobreapreciado de la peseta y la falta de moderación salarial han provocado una pérdida importante de competitividad de la industria española, cuya consecuencia ha sido la quiebra masiva de múltiples empresas y la desaparición de gran parte de nuestro tejido industrial. Las devaluaciones de la peseta han sido un alivio considerable para este sector, aunque, lamentablemente para muchos, se produjo con un cierto retraso. Las empresas desaparecidas como consecuencia de los errores antes mencionados no resurgirán fácilmente, y esto sólo será posible si las autoridades económicas son capaces de reorientar la política económica hacia la creación del clima de confianza necesario para que los agentes sociales mejoren sus expectativas futuras.

La actividad de los servicios se ha desacelerado en 1993, en relación con 1992 (0,5% frente al 2,8%, respectivamente). El crecimiento de los servicios de venta es posible que se estabilice de forma agregada respecto al año anterior. El peor comportamiento lo han registrado los transportes y las comunicaciones. Por contra, sectores como el turismo exterior, sector financiero y otros servicios prestados a empresas continúan manteniendo su actividad y creando empleo. Respecto a los servicios no comercializables –los producidos por el sector público–, continúan creciendo de forma dinámica gracias a la indisciplina presupuestaria –en torno al 1,5% en 1993 frente al 3,2% de 1992–, lo que ayuda a sostener la ligera aportación positiva al crecimiento del sector servicios.

2.2 El sector exterior se alivia momentáneamente

El enorme déficit exterior existente en los años de bonanza económica se justifica como consecuencia del elevado esfuerzo inversor realizado, cuya magnitud imposibilitaba su financiación exclusiva mediante ahorro interno. Sin embargo, en los últimos años dicho déficit no está justificado, puesto que ya no es la financiación de nuevas inversiones lo que lo genera, sino el mantenimiento de unos hábitos de consumo por encima de nuestras posibilidades económicas. El déficit por cuenta corriente español fue en 1992 el segundo más importante del mundo, sólo superado por los Estados Unidos. Además, el volumen del déficit exterior de los últimos años ha sido excesivo, más aún

cuando en ese período se mantuvo una sobrevalorada cotización de la peseta, lo que agudizó el deterioro de nuestra competitividad internacional, al abaratar las importaciones y encarecer las exportaciones.

El retroceso de la demanda interna y el hundimiento del tipo de cambio de la peseta están contribuyendo a aliviar la situación deficitaria de nuestras cuentas exteriores. Es previsible que el déficit por cuenta corriente quede en 1993 en torno al 2% del PIB, frente al 3,2% registrado en 1992 (tabla 5, en Indicadores). A pesar de la mejora, este desequilibrio es aún preocupante, puesto que sigue manifestando, tanto la impotencia del ahorro nacional para financiar la inversión y el déficit público, como la falta de competitividad de nuestra economía. Por otra parte, mientras no se modere el crecimiento de los precios y los costes, toda reducción del desequilibrio exterior propiciada por devaluaciones será provisional y de incierta sostenibilidad futura.

La mejora del desequilibrio exterior obedece en gran medida a la disminución del déficit comercial, que se podría situar en 1993 en torno al 4,5% del PIB frente al 6,2% registrado en 1992. Esta reducción se explica tanto por la fuerte devaluación de la peseta como por la atonía de la demanda interna, que hace que se reorienten más recursos hacia el exterior, aun a costa de un menor nivel de gasto nacional. No obstante, la corrección descansa más en la caída de las importaciones que en una sustancial mejora de las exportaciones, sin duda dificultadas por la negativa coyuntura internacional. Respecto a las importaciones ha de señalarse que su corrección se ha realizado a costa de la calidad de su composición. Durante 1993 las importaciones de bienes de equipo cayeron un –16,6%, frente a la modesta caída experimentada por la compra de bienes de consumo (–1,4%), tasas ambas expresadas en términos nominales. El superávit de la balanza de servicios –consecuencia de la mejora del turismo– está siendo compensado por el incremento de los pagos realizados a no residentes, fruto del creciente endeudamiento exterior.

Por otra parte, la financiación del déficit exterior ha empeorado cualitativamente. El crédito foráneo –en particular los denominados préstamos en divisas, con un endeudamiento exterior que casi alcanzó los ochenta mil millones de dólares a finales de 1992– y la compra de deuda pública han sustituido a la inversión extranjera directa y en inmuebles como financiadores del déficit corriente. Las partidas más estables de financiación del déficit por cuenta corriente retrocedían a medida que se deterioraban las variables económicas fundamentales. Asimismo, las incertidumbres que se ciernen sobre nuestra economía han provocado una sustitución del crédito a largo plazo, que requiere

confianza sobre la capacidad futura, por una mayor participación del volátil crédito a corto plazo, que acude al calor del diferencial de los tipos de interés. Con todo, en los nueve primeros meses de 1993 hemos tenido que echar mano de nuestras reservas centrales en más de 0,6 billones para poder financiar nuestro desequilibrio exterior, lo que da idea de la precariedad de su financiación, máxime en un contexto de pérdida de credibilidad de nuestra economía.

2.3 *La desaceleración de los precios y el excesivo crecimiento de los salarios*

La inflación española está retrocediendo, aunque no en la medida que cabría esperar en una coyuntura recesiva (tabla 6, en Indicadores). En octubre de 1993 la inflación era del 4,3% en tasa acumulada sobre diciembre anterior y del 4,6 en tasa media interanual. El nivel de inflación a final de año ha sido del 4,9%. Es el resultado de dos fuerzas enfrentadas:

— los aumentos de la imposición, la ausencia de reformas estructurales y las devaluaciones de la peseta han acentuado las tensiones inflacionistas;

— el debilitamiento de la demanda, la desaceleración de los costes laborales unitarios, los bajos precios del petróleo y de los alimentos contrarrestan estas tensiones.

Por otra parte, es positivo el retroceso de la inflación subyacente -en la que se excluyen la energía y los precios de la alimentación-, que en octubre de 1993 bajó hasta el 5,3% (frente al 7,1% registrado en el mismo período del año anterior), una tasa desconocida desde 1988.

Por ahora no se cumple el requisito de convergencia en precios establecido en Maastricht. Para que un país sortee este obstáculo, su inflación no debe superar en más de 1,5 puntos porcentuales la media de inflación de los tres países con la tasa más baja. En septiembre de 1993 estos tres países eran Dinamarca, Reino Unido y Holanda; el diferencial de España respecto a ellos fue de 2,9 puntos porcentuales. En estos momentos, la reducción de los precios españoles coincide con la disminución de las presiones inflacionistas en Europa, lo que está impidiendo un mayor acercamiento relativo de nuestra inflación según el criterio de convergencia de Maastricht.

La inflación en España presenta un comportamiento dispar. Así, mientras los precios de los bienes industriales no energéticos han au-

mentado un 4,1% en tasa media interanual durante los primeros diez meses del año, los precios de los servicios sin alquileres lo han hecho un 7,2% (tabla 7, en Indicadores). Los servicios constituyen el «núcleo duro» del problema de la inflación. Su situación de sector protegido de la competencia exterior le permite repercutir todos sus aumentos de costes en sus precios. En cambio, la industria tiene limitadas sus subidas de precios a las realizadas por sus competidores internacionales; no puede, en consecuencia, cargar sus aumentos de costes en los precios finales, lo que merma gravemente su competitividad.

En los dos últimos ejercicios el comportamiento de los salarios, animados por la inercia de mejores tiempos –en los que se firmaron convenios plurianuales–, se ha caracterizado por una inmoderación que resulta injustificable a la vista del rápido empeoramiento de la economía. En 1993 el aumento de la remuneración media por asalariado, en términos de coste para la empresa –es decir, incluidas las cotizaciones sociales y la deriva salarial–, puede llegar al 6%. Esta cifra duplica el incremento de los precios industriales y provoca una pérdida de competitividad, que las empresas intentan recuperar mediante la reducción de sus plantillas. De esta forma, las ganancias de productividad aparente, es decir, la producida por la destrucción de empleo, harán que los costes laborales unitarios crezcan a tasas que rondan el 3,5% para el conjunto del año. Es clave para la competitividad de una economía, ligar la evolución de los salarios a la productividad: objetivo que necesita una mayor descentralización de la negociación colectiva, para que ésta se acomode a la realidad de cada empresa o sector. En la medida en que estas dos variables diverjan, el ajuste se hará siempre, a corto o largo plazo, vía destrucción de empleo.

2.4 El indómito déficit público

El déficit público representa en la actualidad el problema más grave de la economía española. El déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas, medido en términos de necesidad de financiación, podría superar el 7,2% del PIB en 1993, del que 6,2 puntos porcentuales corresponderían a las Administraciones Públicas centrales y un punto porcentual a los entes territoriales. Estos datos preocupantes podrían, no obstante, infraestimar la verdadera magnitud del problema. Así, persisten las dudas existentes en los últimos años acerca de la correcta contabilización de las partidas de gasto e ingreso público. A su vez, existen más de dos billones de pesetas de deudas de las

Administraciones Públicas con sus proveedores, cuyo reconocimiento contable está en entredicho.

El principal inconveniente de nuestro déficit público se deriva de su carácter estructural, fruto, sobre todo, del llamado gasto social. Se aprovechó el período de auge económico 1988-1991 para expansionar de forma estructural el gasto público. Con ello, la política fiscal tuvo un carácter procíclico que «cebó la bomba», contribuyendo al famoso recalentamiento de la economía española. En el déficit del 6,2% previsto para las Administraciones Públicas centrales en 1993, tan sólo dos puntos corresponden al componente cíclico (Informe Económico-financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 1994, p. 129), por lo que el déficit estructural rondará el 4,2% del PIB. Es claro, por tanto, que el deterioro de la actividad económica ha empujado al alza el déficit, expandiendo el gasto –especialmente las prestaciones por desempleo– y limitando los ingresos por impuestos –debido al deterioro de las rentas y al desplome del consumo–. Esto, sin embargo, no exonera de responsabilidad a unos gobernantes que nos han hecho entrar en una situación de crisis económica, con un déficit estructural superior al 4%, lo que limita la capacidad estabilizadora de la política presupuestaria, tan necesaria en estos momentos. A su vez, el elevado volumen de deuda pública, cuyos pagos por intereses podrían superar el crecimiento nominal del PIB, pone en peligro su sostenibilidad futura, al tiempo que nos puede alejar del criterio de convergencia nominal de la deuda pública, el único que hasta ahora habíamos podido cumplir.

El efecto más perverso del déficit público es su incidencia sobre los tipos de interés. En un futuro próximo la magnitud del déficit de 1993 y la prevista para 1994 (5,7% del PIB para las Administraciones Públicas centrales) va a dificultar, si no a impedir, la disminución progresiva de los tipos de interés , especialmente en términos de diferencial con los de los otros miembros de la Unión Europea. Esta dificultad se agrava, ya que el elevado volumen de deuda pública acumulado presiona al alza los tipos de interés en función de las necesidades de su refinanciación.

2.5 El descenso de los tipos de interés

El recorte de los tipos de interés es una condición necesaria, pero no suficiente, para nuestra recuperación. La ampliación de las bandas de fluctuación de las monedas del SME ha aliviado las tensiones cambiarias vividas durante los once meses anteriores. Estas tensiones im-

pulsaban al alza los diferenciales de tipos de interés a corto plazo para defender la paridad de nuestra moneda, máxime cuando la peseta estaba bajo sospecha ante el deterioro de las variables fundamentales de nuestra economía. Por otra parte, la necesidad de financiación externa de nuestra ingente deuda pública obligaba a pagar diferenciales de tipos de interés que compensaran la prima por riesgo de tipo de cambio.

La reducción de los tipos de interés de los países del núcleo duro del SME y la desaceleración de la inflación, producto de la atonía de la demanda interna, han sido un alivio para la actuación de nuestras autoridades monetarias, que han aprovechado la oportunidad para reducir en más de cinco puntos el precio del dinero. Este descenso de los tipos de interés está siendo utilizado por las empresas para sanearse financieramente, lo que contribuye a sentar las bases para la futura recuperación. A pesar de la magnitud de los recortes, el diferencial de tipos de interés respecto a nuestros competidores, en especial los tipos a largo plazo, continúa siendo muy elevado, lo que supone un obstáculo para la competitividad de nuestras empresas, ya que tienen que soportar unos mayores costes financieros.

Sin embargo, la continuidad de esta política de descenso de tipos de interés no está asegurada. El Banco de España observa con cierta inquietud el aumento en la liquidez que se ha venido produciendo en los últimos meses, puesto que teme que se pueda ir a precios en cualquier momento. Además, la inflación apenas se ha corregido y todavía conviene estar atentos a la evolución de la ejecución presupuestaria, que ha experimentado en 1993 la mayor desviación de su historia.

Para que bajen los tipos a largo plazo será necesario primero que las autoridades económicas emprendan las reformas estructurales que la economía española requiere. Si no se ponen en marcha, será difícil evitar en el futuro la reaparición de tensiones inflacionistas, que pondrían en peligro una vez más el crecimiento de la economía.

3. Una propuesta para salir de la crisis

La gravedad de la situación económica española exige cambios importantes en la conducción de la política económica y en los hábitos de comportamiento de los agentes sociales. El reto es, sin duda, bastante difícil, en especial ante una opinión pública que se mantuvo durante mucho tiempo alejada de las grandes transformaciones que ca-

racterizaron la posguerra europea. El carácter autárquico y sobreprotector que sirvió de base a nuestro modelo socioeconómico de los decenios posteriores al conflicto bélico, actúa como freno a la realización de los cambios que son indispensables para asegurar el bienestar económico y social futuro.

La pregunta clave es, entonces, ¿hacia dónde debe dirigirse la política económica? Muchos ciudadanos estarán ávidos de escuchar al fin una respuesta. Las fuerzas políticas, los empresarios, los sindicatos, todos desde sus distintas posiciones, exigen a las autoridades un giro en la política económica, sin apenas especificar en qué debe consistir y hacia dónde debe producirse. Por consiguiente, conviene finalmente arrojar un poco de luz sobre el tema, exponiendo claramente una propuesta de comportamiento económico que nos permita afrontar con el menor coste social posible el desafío competitivo de finales de siglo y nuestra integración fructífera en la Unión Económica y Monetaria Europea.

3.1 Los objetivos de la nueva política económica

La política económica española debería volcarse hacia la consecución de un crecimiento sostenido y equilibrado de la actividad. La protagonista principal ha de ser la inversión productiva generadora de empleo. Para ello es necesario que dicha inversión redunde en una mayor competitividad de nuestro aparato productivo, compatible con bajos desequilibrios macroeconómicos y con una compensada distribución territorial.

La filosofía de fondo que marque las pautas del nuevo crecimiento debería ser:

— el impulso dentro de la sociedad de la cultura de la innovación y de la asunción de riesgos, eje principal de la actividad en una economía de mercado;

— el cambio de los valores sociales de los ciudadanos en el sentido de reducir las demandas de gasto público y asumir una mayor responsabilidad en la financiación de los servicios sociales que perciben y en la elección de sus preferencias;

— fomentar allí donde sea posible la iniciativa privada, lo que no se conseguirá a menos que se avance en la reducción del sector público, en la eliminación de las barreras de acceso que aún impiden la competencia en algunos segmentos de actividad y en la apertura de la economía al exterior.

La recuperación de la competitividad perdida debe ser el objetivo más importante de la política económica española a finales del siglo XX. El aumento de nuestra prosperidad económica y social dentro del concierto de las naciones más desarrolladas del mundo, y la estabilidad laboral de nuestros trabajadores dependerán fundamentalmente de la capacidad de la política económica y del esfuerzo de todos los españoles en la creación de una economía, unas empresas y una sociedad competitivas.

Una nación es competitiva cuando es capaz de producir los bienes y servicios necesarios para su funcionamiento con un nivel de calidad elevado y a un precio relativamente más bajo. En este sentido, la competitividad se determina a partir de:

— las condiciones tecnológicas de la producción,

— la cualificación del capital humano y de su mayor o menor capacidad para adaptar los avances técnicos a sus procesos productivos,

— la estructura de costes que afecta a la actividad empresarial; esto es, aumento de los salarios, coste de la energía, precio de las telecomunicaciones, etc.

Estos factores han de ponerse siempre en comparación con la situación de los socios comerciales más importantes.

3.2 Las vías para recuperar la competitividad

Entonces, ¿cuáles son los requisitos necesarios para recuperar la competitividad perdida durante los últimos años? Varias son las exigencias que se deben cumplir si queremos mejorar nuestra posición competitiva.

En primer lugar, hay que concentrar todo el esfuerzo posible en la reducción de la inflación. Sin negar los logros conseguidos en los 18 años de transición democrática y de construcción de la economía de mercado en nuestro país, la inflación española continúa siendo una de las más elevadas de la OCDE y de la Unión Europea. Con un crecimiento mayor de los precios que el de los países competidores, será cada vez más difícil colocar nuestra producción en los mercados internacionales. Además, los costes de mantener una tasa de inflación más elevada que el resto dentro de una zona integrada económica y monetariamente ha demostrado ser muy elevado en términos de pérdida de competitividad, de oportunidades de negocio y de empleo. Ahí están, si no, las tres devaluaciones experimentadas por nuestra divisa en los últimos catorce meses.

Por otra parte, el sistema fiscal deberá adecuarse a las nuevas condiciones competitivas. La competencia internacional es cada vez más una competencia por el emplazamiento de nuevas capacidades de producción y por la localización de puestos de trabajo. En este sentido, unas naciones compiten con otras, unas regiones compiten con otras y unos sistemas fiscales compiten con otros. Las autoridades económicas deben articular unas políticas fiscales que permitan el fortalecimiento del ahorro nacional, condición necesaria para el despegue de la inversión productiva y para atraer capital extranjero hacia la creación de nuevas empresas en nuestro país. Recuperar la inversión implica también cambiar el sentido de la curva de rentabilidades de la economía, a través de una mayor moderación de los costes de funcionamiento de las empresas. Sin inversión, será prácticamente imposible que nuestra economía pueda completar la puesta a punto de su aparato productivo para poder competir con éxito en las nuevas condiciones internacionales.

Hay que acometer sin más demoras la flexibilización de los mercados de bienes, servicios y factores de producción, a fin de introducir mayores dosis de competencia y eliminar las rigideces que entorpecen el correcto funcionamiento del sistema económico. La modificación de las estructuras anticuadas de nuestro mercado de trabajo es, sin duda, la más importante de todas las medidas flexibilizadoras. La reforma de las relaciones laborales debería:

— poner las condiciones para que aumenten las posibilidades de creación de empleo de la economía durante la fase de expansión,

— conseguir reducir el umbral de crecimiento a partir del cual se puedan generar nuevos puestos de trabajo.

Asimismo, es imprescindible acometer sin demoras la liberalización de algunos sectores clave de la economía, como son la energía, las telecomunicaciones y los transportes, cuya incidencia negativa sobre la estructura de costes de las empresas encarece significativamente nuestros productos. La resistencia de las empresas que se benefician de las condiciones monopólicas u oligopólicas que caracterizan a estos mercados no debe frenar una reforma necesaria: para mejorar la competitividad de la industria española, para el crecimiento futuro y para el bienestar de los consumidores, quienes difícilmente podrán seguir soportando un coste de estos servicios superior al de otros países europeos.

Otro aspecto fundamental para recuperar la competitividad es el mantenimiento de un esfuerzo inversor público y privado en infraestructuras que permita estrechar el desfase que aún nos separa de los

países más desarrollados de Europa. La mejora de toda la red de carreteras, de los sistemas de abastecimiento de agua, de las condiciones generales de nuestros aeropuertos, del sistema ferroviario, de nuestras telecomunicaciones y de las redes de información es vital para el desarrollo de la actividad en una economía moderna.

Es cierto que las restricciones financieras del sector público dificultan la ejecución de estas obras en la cantidad y con la rapidez que la sociedad española demanda. Pero ello no debe actuar como impedimento para su desarrollo. Convendría buscar mecanismos que permitieran una mayor cooperación económica y coordinación de los esfuerzos entre el sector privado y el sector público, algo que por el momento no se ha intentado en nuestro país. La mayor participación de los empresarios privados en la construcción y modernización de las infraestructuras debería partir del convencimiento de que estas inversiones tienen unos efectos positivos incalculables sobre el funcionamiento de la economía y de sus propias empresas, lo que redundaría en un incremento sustancial de la competitividad.

Este esfuerzo inversor en infraestructuras se insertaría perfectamente dentro de la estrategia formulada por la Comisión de la Unión Europea en su *Libro Blanco*. La Comisión asegura que Europa necesita mejorar el estado de sus infraestructuras si quiere conseguir una mejora importante de su competitividad exterior y un mayor aprovechamiento de las ventajas que, en términos de especialización productiva, de economías de escala y de crecimiento económico, se derivan de su mayor integración. El aumento de los fondos estructurales y la dotación de recursos, vía los nuevos fondos de cohesión, son una gran ayuda para que nuestro país mejore la calidad de sus infraestructuras y modernice su aparato productivo con la utilización de tecnologías limpias.

Por último, la tecnología juega un papel esencial en la determinación de la capacidad competitiva de una nación y de una empresa. Por ello conviene impulsar decididamente la realización de actividades de investigación y desarrollo propias, que complementen la adquisición de tecnología al exterior.

En una economía industrializada, como es ya la española, la mejora de la competitividad no puede, ni debe, centrarse en la búsqueda de salarios más bajos. Es imposible reducir el nivel de bienestar alcanzado por los trabajadores españoles sin correr el riesgo de grandes confrontaciones sociales. Y no es ésta la solución. El gran reto es, precisamente, todo lo contrario: asegurar aumentos tales de la productivi-

dad de nuestras empresas, que nos permitan ganar competitividad exterior y lograr, al mismo tiempo, incrementos de los salarios reales y de los niveles de vida de la población.

Por tanto, cualquier estrategia futura debe conceder un mayor protagonismo a los intangibles, entendiendo por tales más innovación, más investigación y mayor cualificación del capital humano. En comparación con los países más desarrollados de la OCDE, nuestro país realiza aún un esfuerzo muy pequeño en investigación científica y tecnológica –el gasto total en I+D no llega al 1% del PIB–, y en la capitalización de los recursos humanos (tabla 8, en Indicadores).

La relevancia de los intangibles es fundamental en una economía caracterizada por una importante revolución tecnológica, que afecta sobre todo a los procesos de producción y que exige un capital humano suficientemente formado. La prosperidad en el siglo XXI –esto es, crecimiento económico sostenido con un nivel de rentas elevado– dependerá de la capacidad de la economía española para dominar las áreas más importantes del desarrollo tecnológico.

III. INDICADORES

La creciente integración de la economía española en el contexto mundial obliga a que el análisis de su evolución se haga de una forma comparada, en especial con los países que forman parte de su entorno más próximo. Por ello, las tablas estadística seleccionadas para sustentar las principales ideas expresadas en este capítulo, además de mostrar la evolución en 1993 de los principales indicadores macroeconómicos, permiten también su comparación con el comportamiento de estas variables en el resto de las naciones desarrolladas.

Las tablas 1, 3 y 4 -evolución del producto interior bruto, el grado de utilización de la capacidad productiva y el comportamiento de la inversión- intentan aproximar al lector al crecimiento de tres magnitudes económicas que reflejan de forma exacta el alcance cuantitativo de la crisis que afecta a nuestro país. Ahí se pone de manifiesto, efectivamente, que la recesión española ha sido una de las más profundas en el mundo industrializado, con una reducción considerable de la inversión y del grado de utilización de la capacidad instalada.

Las tablas siguientes muestran la evolución de los principales desequilibrios que afectan a las economías modernas: el déficit exterior (tabla 5) y la inflación (tablas 6 y 7). En el caso español, el desequilibrio de precios se mantiene muy elevado respecto a la media de la OCDE, lo que incide negativamente sobre nuestra competitividad. Asimismo, las dificultades para competir que derivan del mantenimiento de un elevado desequilibrio de precios contribuye al deterioro del déficit exterior, ya que los productos nacionales se encarecen más rápido que los extranjeros.

Por último, se han seleccionado dos estadísticas, cuyo objetivo es reflejar lo que puede considerarse como dos de los obstáculos más importantes de la economía española. Por un lado, el mantenimiento de unos tipos de interés a largo plazo tan altos (tabla 2), además de no asegurar la recuperación, limita sustancialmente la reactivación de la inversión productiva. El negocio industrial se realiza básicamente a largo plazo, por lo que las empresas lo utilizan como indicador a la hora de emprender nuevos proyectos. Por otro lado, el volumen de recursos que nuestro país dedica al desarrollo de actividades de I+D es claramente insuficiente, tal y como se desprende de la tabla 8. Esto es sumamente grave en el contexto económico actual, marcado por una veloz revolución tecnológica que afecta, sobre todo, a los procesos de producción y a los métodos de gestión y organización de trabajo.

Se trata, en definitiva, de dos aspectos de relevancia crucial y a los que debemos prestar una mayor atención en el futuro, a fin de poder competir con éxito en los mercados internacionales.

Tabla 1 – La evolución del PIB en la Unión Europea.Tasa de variación anual en porcentajes

	1992	1993	1994
Alemania Occidental	1,5	–2,0	1,0
Francia	1,3	–1,5	0,0
Italia	0,9	–0,5	1,0
Reino Unido	–0,4	1,5	3,0
España	1,0	–1,0	1,5
Países Bajos	1,5	–0,5	1,5
Bélgica	0,7	–1,0	1,5
Dinamarca	1,1	–1,0	1,0
Portugal	1,5	–0,5	2,0
Grecia	1,5	0,5	0,5
Irlanda	2,0	2,5	3,5
Total UE	1,0	–0,75	1,25

Fuente: Instituto de Estudios Económicos, a partir de *Thesen zum 48 Kieler Konjunkturgespräch*, Instituto de la Economía Mundial de Kiel.

Tabla 2 – Tipos de interés reales a largo plazo en algunos países. En porcentajes y en promedios mensuales

	Septiembre 1992	Diciembre 1992	Marzo 1993
Bélgica	6,5	5,5	4,5
Dinamarca	7,5	7,4	6,9
Alemania	4,4	3,6	2,2
España	7,3	7,7	7,6
Francia	6,4	6,1	5,6
Italia	10,5	9,0	7,8
Luxemburgo	5,0	5,2	3,5
Países Bajos	1,8	4,5	4,0
Portugal	1,8	3,0	2,6
Reino Unido	5,6	6,2	6,4
EE.UU.	4,1	4,4	3,6
Japón	3,0	3,6	3,1

Fuente: Instituto de Estudios Económicos, a partir de *Eurostatistics*, Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas, nº 5/1993

Tabla 3 – La evolución de la inversión. Tasas de variación anual en porcentajes

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Bélgica	5,6	15,4	13,7	8,4	0,3	0,0	–5,3	2,8
Dinamarca	–3,8	–6,6	1,0	–0,9	–4,2	–10,4	–4,4	3,2
Alemania Occ.	2,1	4,6	6,5	8,7	6,5	1,5	–3,4	–0,2
R. F. Alemania	–	–	–	–	–	4,6	–0,8	1,5
Grecia	–5,1	8,9	10,0	5,7	–2,0	1,1	2,8	3,7
España	14,0	13,9	13,7	6,9	1,6	–3,9	–10,3	0,9
Francia	5,0	9,6	6,8	3,1	–1,3	–2,3	–2,7	0,4
Irlanda	–3,2	1,5	15,1	10,2	–7,2	–1,4	–0,1	2,8
Italia	5,0	6,9	4,3	3,8	0,6	–1,4	–3,6	1,0
Luxemburgo	14,7	14,1	8,9	2,5	9,8	–2,1	5,8	–1,4
Países Bajos	1,5	4,5	4,9	3,6	0,1	1,6	–2,2	1,7
Portugal	15,1	15,0	5,6	5,9	2,8	4,5	2,9	5,2
Reino Unido	9,6	14,2	7,2	–3,1	–9,9	–0,6	1,3	4,6
Europa 12 (sólo incluida Alemania Occ.)	5,5	8,8	7,1	4,0	–0,2	–0,8	–2,6	1,3
Europa 12	–	–	–	–	–	0,1	–1,9	1,7
EE.UU.	2,9	5,0	2,7	–2,8	–8,5	5,8	6,3	5,5
Japón	9,6	11,9	9,3	9,5	3,4	–0,8	–0,4	3,2

Fuente: Instituto de Estudios Económicos, a partir de *European Economy*, Comisión de las Comunidades Europeas. Suplemento A, junio/julio de 1993.

Tabla 4 – Grado de utilización de la capacidad productiva en Europa. En porcentajes

				1993		
	1990	1991	1992	Enero	Abril	Julio
Bélgica	81,1	79,4	77,4	75,3	74,5	74,5
Dinamarca	81,6	80,5	79,2	77,5	75,4	77,0
Alemania	89,2	88,2	84,8	80,5	79,2	78,5
Grecia	77,0	77,2	78,3	77,8	76,7	74,4
España	79,9	77,6	76,6	73,9	73,9	71,1
Francia	87,7	84,2	82,5	81,2	79,4	78,9
Irlanda	76,7	75,5	77,1	71,6	74,9	73,5
Italia	79,9	77,3	76,4	74,4	74,6	74,3
Luxemburgo	83,3	82,1	79,8	80,0	80,5	81,0
Países Bajos	86,0	84,6	83,5	82,2	81,1	80,3
Portugal	80,6	79,1	77,3	75,2	75,0	72,9
Reino Unido	86,4	78,6	77,9	76,7	80,8	80,4
UE	85,0	82,1	80,4	77,9	77,9	77,2

Nota: Los datos se obtienen mediante encuestas realizadas en enero, abril, julio y octubre de cada año.

Fuente: Instituto de Estudios Económicos, a partir de *European Economy*, Comisión de las Comunidades Europeas, Suplemento B, nº 8/9 de 1993.

Tabla 5 – El déficit por cuenta corriente. En porcentaje del PIB

	1993	1994
Australia	–4,1	–4,1
Bélgica	2,2	2,3
Canadá	–3,4	–2,9
Francia	0,4	0,2
Alemania	–1,2	–0,9
Países Bajos	2,4	2,5
Italia	–0,7	0,0
Japón	3,3	2,9
España	–2,6	–2,3
Suecia	–0,1	1,5
Suiza	7,0	6,3
Reino Unido	–2,2	–2,4
EE.UU.	–1,5	–1,6

Fuente: Instituto de Estudios Económicos, a partir de *The Economist*, 6–12 de noviembre de 1993.

Tabla 6 – Indices de precios al consumo en la Unión Europea

	1992	1993(*)	1994(*)
Alemania Occ.	4,0	4,0	3,0
Francia	2,4	2,0	2,0
Italia	5,3	4,5	4,5
Reino Unido	3,7	2,0	4,0
España	5,9	5,0	4,5
Países Bajos	3,7	2,0	2,0
Bélgica	2,4	2,5	2,0
Dinamarca	2,1	1,5	1,5
Portugal	8,8	6,0	5,0
Grecia	15,9	15,0	12,0
Irlanda	3,0	1,5	2,5
TOTAL UE	4,1	3,5	3,5

* Pronósticos, cifras redondeadas

Fuente: Instituto de Estudios Económicos, a partir de *Thesen zum 48 Kieler Konjunkturgespräch*, Instituto de la Economía Mundial de Kiel, 4/5 de octubre de 1993.

Tabla 7 – Aumento de los precios al consumo de los bienes industriales y los servicios en 1992 en los países de la UE. En porcentajes

PAIS	Bienes Industriales	Servicios
Grecia	14,7	19,2
Portugal	7,4	11,2
España	4,5	8,8
Reino Unido	3,8	7,3
Italia	2,8	7,5
Alemania	2,7	5,5
Países Bajos	2,6	4,1
Irlanda	2,5	3,9
Bélgica	2,4	4,2
Francia	1,6	4,5
Dinamarca	0,2	3,5
PROMEDIO UE	3,2	6,6

Fuente: Instituto de Estudios Económicos, a partir de *IWD*, Instituto de la Economía Alemana de Colonia, 20 de mayo de 1993.

Tabla 8 – Gastos en investigación y desarrollo en los países mejor clasificados según el Indice de Desarrollo Humano. En porcentajes del PNB

Países (Clasificación según el Indice de Desarrollo Humano)	Gastos en investigación y desarrollo (% del PNB) 1989–1991
1 Japón	2,8
2 Canadá	1,4
3 Noruega	2,0
4 Suiza	1,8
5 Suecia	2,8
6 Estados Unidos	2,9
7 Australia	1,3
8 Francia	2,3
9 Países Bajos	2,2
10 Reino Unido	2,3
11 Islandia	–
12 Alemania	2,9
13 Dinamarca	1,6
14 Finlandia	1,8
15 Austria	1,3
16 Bélgica	1,7
17 Nueva Zelanda	–
18 Luxemburgo	–
19 Israel	3,1
21 Irlanda	1,1
22 Italia	1,1
23 España	0,7
25 Grecia	0,3

Fuente: Instituto de Estudios Económicos, a partir del *Informe sobre Desarrollo Humano 1993*, Naciones Unidas.

Capítulo II

LA REFORMA DE LAS RELACIONES LABORALES EN ESPAÑA

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. El problema del desempleo en Europa

La delicada situación del empleo en Europa y, sobre todo, en España, se ha convertido en el centro del debate político, económico y social de los últimos meses. La cifra europea de parados se acerca al 11% de la población activa, lo que equivale en términos absolutos a la existencia de más de 20 millones de desempleados. La media comunitaria esconde una dispersión importante entre los distintos países miembros, cuyos extremos son, por un lado, Luxemburgo, con la tasa de paro más baja (2,2%) y, por otro, España, con un máximo del 23,9% de la población activa. En términos comparativos, la tasa de desempleo europea casi duplica la estadounidense y cuatriplica la japonesa.

La mayoría de los organismos internacionales dedicados al análisis de la coyuntura coinciden en explicar el mal comportamiento de los mercados laborales europeos, entre otros factores, por la existencia de rigideces estructurales que entorpecen la creación de empleo en los períodos de auge económico, y que contribuyen a su destrucción en las fases recesivas. Europa necesita crecer mucho en términos reales para poder crear empleo. De hecho, su umbral de crecimiento (2%) -esto es, la tasa mínima de crecimiento real del PIB que debe alcanzarse antes de que el empleo total empiece a crecer- supera significativamente al estadounidense y al japonés. Igualmente, el número de parados de larga duración es el más elevado del mundo desarrollado, ya que más de un 50% de los desempleados europeos lleva más de un año buscando trabajo.

La gravedad de esta situación ha despertado la atención de los máximos dirigentes de la Unión Europea y ha llevado a la Comisión a elaborar un *Libro Blanco* sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo. Con respecto a las relaciones laborales, se dice que es urgente que los Estados miembros adopten medidas de flexibilización de las mismas, con el fin de eliminar las rigideces estructurales que entorpecen el correcto funcionamiento de los mercados de trabajo y hacer posible que cada décima de crecimiento se convierta en la generación de nuevos puestos de trabajo. Por otro lado, la puesta en marcha de un plan de infraestructuras a escala europea, que modernice totalmente los sistemas de información y de comunicaciones, permitiría absorber una parte importante del desempleo existente.

2. Empleo y relaciones laborales en España en un nuevo contexto económico

En España, la situación del mercado de trabajo es aún más preocupante que en el resto de la Unión Europea, como lo demuestra el hecho de que mantenemos la tasa de paro más elevada y la tasa de actividad más baja (23,9% y 49,7%, respectivamente). Asimismo, las rigideces de las relaciones laborales en nuestro país, heredadas del régimen anterior, superan con creces las de otros países europeos e impiden la adaptación rápida de nuestro tejido productivo a las nuevas condiciones internacionales, marcadas por el aumento de la competencia y la rápida carrera tecnológica. Precisamente en este contexto hay que enmarcar la tan controvertida reforma del mercado de trabajo.

Dos elementos confieren un protagonismo especial al mercado de trabajo en estos momentos:

— es necesario moderar el crecimiento de los costes laborales por unidad de producto, a fin de mejorar la competitividad de la producción española;

— el relanzamiento de la creación de empleo es un requisito ineludible para lograr que la renta *per cápita* española se acerque a la de los países más desarrollados de Europa y, así, poder disfrutar de sus niveles de bienestar económico y social. El aumento del poder adquisitivo de las familias españolas exige que la economía tenga una mayor capacidad de creación de riqueza y que, a su vez, ésta se pueda traducir en más generación de empleo.

En el período de bonanza económica de la segunda mitad de los 80 se crearon en España casi 2 millones de puestos de trabajo. La inversión productiva, la moderación de los salarios y la flexibilización del mercado de trabajo fueron las causas fundamentales de ese importante aumento. Ahora, el reto es volver a crear empleo, como se hizo hasta 1990. Para alcanzar este objetivo es necesario que:

— la economía crezca en torno a su crecimiento potencial, esto es, aquel que permite la plena utilización de los recursos productivos, y que la inversión lo haga a tasas del 8%;

— los salarios aumenten en función de la productividad, rompiendo con la indización pasada;

— se acometa sin más demoras la reforma de las relaciones laborales.

Sin estas tres condiciones difícilmente se podrá lograr una reducción significativa de nuestra tasa de paro hasta niveles cercanos a los de nuestros socios europeos.

3. La ineludible reforma de las relaciones laborales

Aun comprendiendo la resistencia natural a los cambios y la desconfianza de los sindicatos, parece ineludible acometer sin tardanzas una reforma de las relaciones laborales que consista, básicamente, en agilizar y facilitar el acceso y la salida del mercado, y en flexibilizar determinados aspectos funcionales. De forma más detallada, se trata de:

— cualificar los recursos humanos, reforzando los sistemas de formación profesional reglada e impulsando la formación continua en las empresas;

— lograr una mayor movilidad funcional y geográfica de la mano de obra;

— ampliar el contenido de la negociación colectiva y descentralizar su funcionamiento para acercarla a la situación particular de cada empresa;

— impulsar los mecanismos de búsqueda de empleo, centrando la actividad del Inem en la promoción del empleo y autorizando la actividad de las agencias privadas de colocación y de las Empresas de Empleo Temporal;

— modificar la estructura de los salarios, incrementando su parte variable, más dependiente de los resultados de las empresas;

— reducir el coste de los despidos, hasta igualarlo con el de los países europeos.

El Gobierno ha puesto en marcha un dispositivo de medidas que transforman algunos aspectos de nuestra legislación laboral. El Real Decreto-ley 18/1993, de 3 de diciembre, de *Medidas urgentes de fomento de la ocupación*, afronta algunos de los problemas que dificultan el acceso de la población al mercado de trabajo, con la idea de facilitar la entrada a los colectivos más perjudicados por la rígida segmentación actual –jóvenes y mujeres–. Asimismo, la Ley de Reforma del Mercado de Trabajo, recientemente aprobada, modifica sustancialmente el Estatuto de los Trabajadores. Estas medidas son necesarias, pero no suficientes, para adaptar las relaciones laborales españolas a los retos de la competencia internacional.

II. RED DE LOS FENOMENOS

1. Evolución del empleo en los países de nuestro entorno

El período de bonanza económica vivido en la última mitad de la década de los 80 no consiguió reducir significativamente las tasas de desempleo de los países industrializados de la OCDE; la media se situó en 1991 en torno al 7,2% de la población activa. En el caso de los Estados miembros de la Unión Europea, la tasa de paro apenas disminuyó, llegando al 9,2% de la población activa.

La debilidad de la coyuntura económica actual en los países desarrollados –especialmente importante en el caso de Europa– ha afectado de forma muy negativa al empleo. En su último informe dedicado al análisis del empleo, la OCDE confirma el empeoramiento global en la mayoría de los países miembros en 1993, a excepción de las naciones anglosajonas, donde parece que se consolidan los síntomas de recuperación. En total, el paro aumentaría hasta alcanzar la preocupante cifra de 36 millones de personas a finales del pasado año, lo que situaría la tasa de desempleo del mundo industrializado en el 8,7%. En lo que respecta a la Unión Europea, dicha tasa sería superior a la registrada por la OCDE (11,6%); muchos analistas interpretan este dato como fruto de la mayor rigidez del mercado de trabajo europeo.

A pesar del gran impulso que se dio a la creación de empleo en la última fase expansiva del ciclo económico, las tasas de paro son ahora más elevadas que hace una década. No obstante, en el estudio más pormenorizado del mercado de trabajo del mundo desarrollado se aprecian comportamientos dispares entre los países europeos. Los que tienen mercados laborales estructuralmente más rígidos presentan mayor número de parados de larga duración; en los que existe una mayor flexibilidad, que facilita la adaptación veloz de los procesos productivos a las nuevas condiciones de demanda, los aumentos de actividad se traducen con mayor rapidez en creación de puestos de trabajo.

En el *Libro Blanco*, sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo, la Comisión Europea parte de la comparación de las cifras de empleo en Europa con las de Estados Unidos y Japón. La conclusión ha sido contundente. Las rígidas estructuras de los mercados laborales europeos:

— dificultan su correcto funcionamiento,

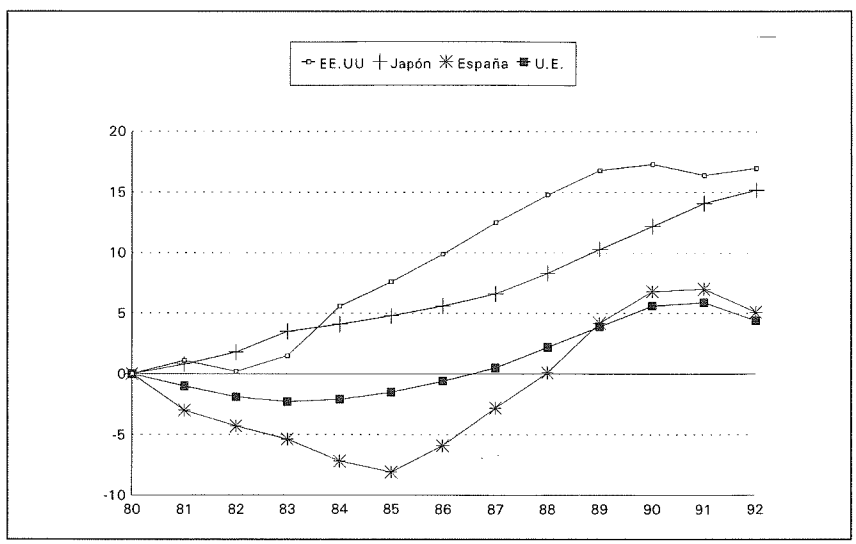
— entorpecen la generación de puestos de trabajo durante las fases expansivas del ciclo económico, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos y Japón,

— alientan la destrucción de empleo en los períodos recesivos (gráficos 1 y 2).

Además, la paradójica coincidencia en Europa de elevadas tasas de desempleo con escasez de mano de obra preparada para desempeñar determinadas actividades, revela la existencia de un distanciamiento claro entre las características de los puestos de trabajo y las cualificaciones de quienes buscan empleo.

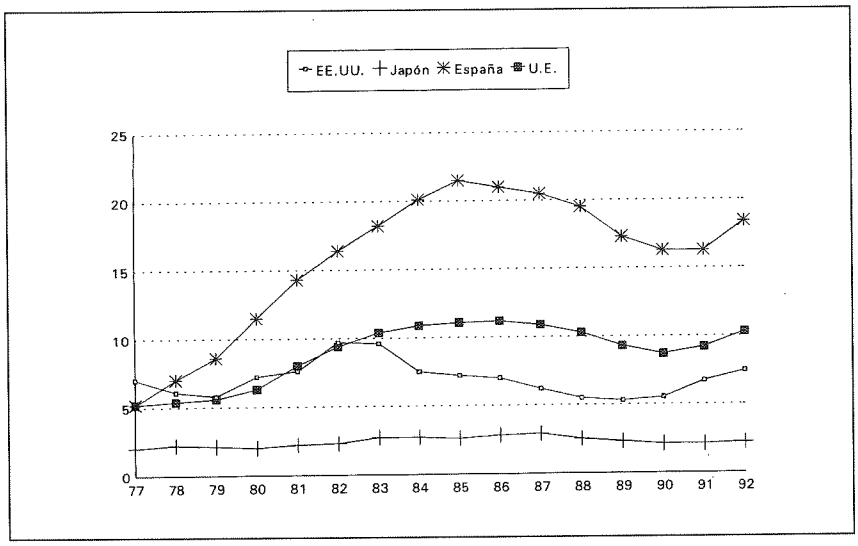
Por otra parte, el mantenimiento de unos niveles de protección social muy elevados en Europa, respecto a sus competidores, ha podido resultar contraproducente para el empleo. En efecto, más que funcionar como soporte material para facilitar la búsqueda de un puesto de trabajo, los altos subsidios, con frecuencia, han actuado como desmotivadores del esfuerzo por encontrar un nuevo empleo o por formarse para conseguir una mejor adecuación a las demandas del mercado laboral. Se ha extendido, de esta manera, lo que algunos llaman una cultura de la asistencia; algo que, sin duda, no es positivo para afrontar el reto competitivo de los 90. Mientras los ciudadanos europeos contemplan con cierta pasividad los cambios en el escenario in-

Gráfico 1 - Evolución del empleo en España, UE, Japón y EE.UU. Cambios de porcentaje desde el año anterior. Base: año 80 = 0



Fuente: OCDE

Gráfico 2 - Evolución de la tasa de desempleo en España, UE, Japón y EE.UU. 1977-1992. En porcentajes de la población activa



Fuente: OCDE

ternacional, los trabajadores de otras naciones en desarrollo, que han mostrado gran agresividad en la colocación exterior de su producción y mucha capacidad para adaptarse a la revolución tecnológica, seguirán aumentando su competitividad.

Por esta razón, los gobiernos europeos se apresuran a tomar medidas que reduzcan los costes del factor trabajo. Asimismo, los empresarios europeos, que han sido parte activa en la configuración del actual modelo socioeconómico, sugieren, en un documento sobre la competitividad publicado recientemente, la necesidad de acometer sin demoras la reforma de las relaciones laborales como una de las condiciones más importantes para la recuperación. Incluso algunas centrales sindicales –en especial las que han sido capaces de comprender la magnitud del desafío competitivo– se han mostrado favorables a la adopción de estas medidas flexibilizadoras. La alternativa, continuar con el *statu quo*, parece ser la peor de todas las soluciones posibles.

2. Hacia una política más activa de empleo en Europa

Según el *Libro Blanco*, la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo es, junto al aumento de la competitividad y la búsqueda del pleno empleo, el objetivo más importante de los países europeos en la

década de los 90. Para lograrlo, el Informe propone una serie de actuaciones que permitan adaptar las legislaciones laborales a las nuevas condiciones económicas internacionales, caracterizadas por el incremento de la competencia, la veloz revolución tecnológica y la diversidad y exigencia de la demanda. Se pretende con ello crear un total de 15 millones de puestos de trabajo hasta el año 2000 y reducir la tasa de paro al 5% de la población activa.

La persistencia del desempleo de larga duración, el escaso incremento de la población activa por la ralentización del ritmo de crecimiento demográfico y la necesidad de cubrir la brecha de cualificaciones son, entre otros, los grandes problemas que afectan al funcionamiento del mercado de trabajo europeo. La superación de estos obstáculos será políticamente difícil, dada la significación de las medidas que se deben adoptar, pero el futuro sería peor si no se hace nada. En un mundo como el actual, la competitividad exterior depende, entre otros factores, de la existencia de mercados flexibles, que faciliten la adaptación rápida de las unidades productivas a las condiciones cambiantes de la demanda. Sin este mecanismo de ajuste, la batalla con Estados Unidos, Japón y con los países de reciente industrialización estaría prácticamente perdida.

La flexibilización de las relaciones laborales europeas no será posible si no se modifican ciertos comportamientos en materia de empleo. Hasta ahora, la mayoría de los gobiernos europeos ha centrado sus actuaciones en la financiación de políticas pasivas, cuyo fin principal ha sido el mantenimiento de rentas. Pensamos que ha llegado el momento de reorientar los recursos disponibles hacia la articulación de políticas de empleo más activas, que permitan dinamizar la oferta de trabajo, dando prioridad a la formación profesional, a la búsqueda de empleo y a la reinserción laboral de los parados.

Lejos de lo que se pretendía inicialmente, la elevada protección social europea actúa, en ocasiones, como desincentivadora de la búsqueda de empleo, más aún cuando los subsidios percibidos no están vinculados, en la mayoría de los casos, a la realización de cursos de formación profesional, a la aceptación obligatoria de ofertas de empleo o a la ejecución de servicios sociales.

Según el *Libro Blanco*, la reforma del mercado de trabajo debería desarrollarse principalmente en tres frentes:

— En primer lugar, conviene impulsar la formación profesional ocupacional y la formación continua dentro de las empresas, a fin de adecuar la cualificación de la mano de obra a las exigencias actuales

del mercado y lograr una mayor estabilidad en el empleo. A este respecto, la educación y formación de adultos tiene una gran relevancia en las sociedades europeas, ya que la evolución demográfica apunta a un envejecimiento general de la población, que obligará a una mejor utilización de los recursos humanos hoy infrautilizados (mujeres y jubilados) en el desarrollo de actividades productivas.

— En segundo lugar, la Comisión cree necesario que se fomente la movilidad funcional y geográfica de la mano de obra en todo el espacio de la Unión, lo que no será posible sin acuerdos previos en materia de convalidación y reconocimiento de cualificaciones y sin la libre circulación de trabajadores. Por lo que se refiere específicamente a la movilidad geográfica, es necesaria una política de vivienda que permita a los trabajadores cambiar de residencia sin causarles un grave trastorno.

— Por último, las diferencias existentes entre la evolución económica de los distintos sectores y de las empresas aconsejan una mayor descentralización de la negociación colectiva, que ayudaría, sin duda, a mejorar la eficiencia del mercado laboral. La intensidad de la aplicación de las medidas propuestas en el *Libro Blanco* dependerá de las condiciones particulares de cada uno de los mercados de trabajo de los Estados miembros, entre los que existen diferencias significativas.

Estas tres prioridades deberían marcar la política de empleo europea en los próximos años y orientar la asignación de recursos destinados a su desarrollo. La reforma de su mercado laboral es un gran reto para Europa. La pérdida de competitividad exterior frente a nuestros socios comerciales más importantes, el bajo crecimiento demográfico -que hará disminuir el número de jóvenes en los próximos decenios- y la globalización de las actividades económicas actúan en favor de un cambio estructural en las relaciones laborales europeas.

3. La relevancia del mercado de trabajo en España

La evolución del mercado de trabajo en España resulta incluso más preocupante que la europea. Las rigideces que caracterizan al mercado de trabajo español, muy superiores a las existentes en el resto de Europa, hacen que la economía española destruya mucho más empleo durante las fases recesivas del ciclo, a la vez que limitan su capacidad de generar nuevos puestos de trabajo en los períodos de expansión.

La magnitud alcanzada por el desempleo en nuestro país –más de tres millones y medio de parados– se explica por las dificultades que tiene nuestra economía para convertir cada punto de crecimiento del PIB en creación de empleo. La economía española debe crecer más del 2,5% anual para poder crear puestos de trabajo adicionales y destruye empleo por debajo de esa tasa de crecimiento, lo que impide que se pueda reducir significativamente la tasa de paro durante las fases de auge.

A pesar del aumento registrado por el empleo a finales de los 80, la brevedad de la fase de expansión apenas sirvió para conseguir una reducción importante del desempleo. En concreto, la tasa de paro disminuyó desde 1985 ininterrumpidamente hasta 1990, cuando alcanzó su nivel mínimo del 16,3%, sólo cinco puntos porcentuales por debajo del punto de partida. Sin embargo, la fase recesiva que se inició en 1991 está provocando una destrucción rápida de empleo, perdiéndose una parte importante de los puestos de trabajo creados. Desde el cuarto trimestre de 1991, la economía española ha destruido un total de 800.000 puestos de trabajo, con lo que la tasa de paro alcanza ya al 23,9% de la población activa, una cifra desconocida desde el año 1964 (tabla 1, en Indicadores).

Sin restar importancia a otros factores que inciden negativamente en la evolución de la economía y del empleo, la razón del mal funcionamiento de nuestro mercado de trabajo hay que buscarla en el mantenimiento de una legislación laboral rígida, obsoleta para poder competir en las nuevas condiciones internacionales. Las empresas españolas, protagonistas de esta nueva fase de desarrollo, necesitan un entorno macroeconómico estable y suficiente flexibilidad para adaptar sus estructuras productivas a los cambios económicos y a las nuevas exigencias impuestas por la revolución tecnológica.

El mercado de trabajo, sin embargo, no puede liberalizarse hasta los niveles que es posible alcanzar en algunos mercados de bienes y servicios, puesto que no se trata de un mercado perfecto. Sus fallos justifican de alguna forma la existencia de una regulación que evite los excesos que puedan producirse, tanto por parte de los empresarios como también por parte de las organizaciones sindicales. Ahora bien, dicha regulación no debe ser competencia exclusiva del Estado. Lo deseable sería que surgiera también de la propia negociación entre los agentes sociales implicados, aunque los poderes públicos se reserven la delimitación del marco general y velen por su estricto cumplimiento.

No cabe duda que la reforma de las relaciones laborales españolas será un proceso largo, que demandará un debate profundo en nuestra sociedad, ya que los cambios en los comportamientos sociales son siempre de difícil aplicación e imposibles de imponer en períodos muy cortos de tiempo. Así lo pone de manifiesto la división de la opinión pública que ha provocado el anuncio por parte del Gobierno de la reforma del mercado de trabajo. A pesar de todo, cada día se abre camino con mayor fuerza el argumento de que la economía española no puede seguir funcionando con una estructura laboral que impide la adaptación rápida de nuestro tejido productivo a las condiciones de los nuevos tiempos, y afecta negativamente a las expectativas de los inversores y, por tanto, al desarrollo económico. Además, la mejora de la eficiencia del mercado laboral es especialmente relevante para la convergencia nominal –cumplimiento de los objetivos de convergencia de Maastricht para el acceso a la tercera fase de la Unión Monetaria– y para la convergencia real –incremento de nuestra producción y empleo más rápido que el de los países más desarrollados de la Unión Europea–.

La política económica de los próximos años ha de verse animada por un doble deseo: reducir la elevada tasa de desempleo e incorporar a muchos españoles a la realización de tareas productivas dentro de la economía regular; es decir, compaginar la reducción del paro con el aumento de la población activa. Sin un aumento significativo de la población ocupada de nuestro país, será muy difícil que los españoles se acerquen a los niveles de vida europeos, y será prácticamente imposible que se pueda seguir financiando el Estado de Bienestar.

4. Crecimiento económico y empleo en España

El período de expansión que finalizó en 1990 hizo posible la creación de 1.900.000 puestos de trabajo. Los datos no dejan margen para la duda: se trata de la mayor creación de empleo registrada en toda la historia de España. Todavía en 1990, cuando se empezaba a notar la desaceleración de la actividad económica, el empleo crecía a tasas del 2,6%. La importancia de este aumento se realza al recordar que, en la década de los 60, cuando el PIB crecía por encima del 7% y la inversión aumentaba a tasas superiores al 11%, el empleo apenas experimentaba un incremento del 1% anual.

¿Cuáles fueron las causas que impulsaron un aumento tan significativo del empleo en la segunda mitad de los 80? Fueron tres. En primer

lugar, el crecimiento sostenido de la actividad económica tuvo como gran protagonista a la inversión –la tasa media de incremento de la inversión fue del 14%–, que se orientó en su totalidad a la modernización y ampliación de la capacidad productiva y a la creación de empleo. En segundo lugar, la moderación salarial pactada en los años anteriores permitió la recuperación del beneficio empresarial y la desaceleración del coste laboral unitario. Por último, la introducción de las nuevas modalidades de contratación en 1984 –los contratos temporales–, facilitó el acceso de un importante número de personas al mismo.

Los nuevos contratos rompían con la legislación anterior, muy paternalista, que durante décadas se fijó como objetivo prioritario la estabilidad por decreto en el empleo. Los procedimientos para conseguirlo fueron dos:

— la utilización casi exclusiva de los contratos de trabajo de duración indefinida,

— la fijación de una elevada indemnización por despido.

A mediados de los 80, la permanencia media de los trabajadores españoles en la misma empresa era de las más elevadas del mundo desarrollado, incluso superior a la japonesa, donde por razones culturales las empresas funcionan de acuerdo con un esquema familiar.

Estas dos formas de garantizar la estabilidad laboral funcionaron, en la práctica, en contra de la creación de empleo, puesto que sólo contribuían a encarecer más el factor trabajo. El aumento del precio relativo del empleo frente al capital hacía que las estrategias empresariales primaran la sustitución de trabajo por maquinaria, lo que conducía a una constante destrucción de empleo, especialmente en las coyunturas débiles. Además, la rigidez respecto a la salida del mercado de trabajo hizo estéril el considerable esfuerzo social inherente a la moderación salarial. La dificultad del ajuste de las plantillas distorsionó el precio del factor trabajo, ya que facilitó que los agentes sociales pactasen incrementos salariales reales superiores a los que habrían resultado del libre juego del mercado.

Otra rigidez que operó durante la transición concierne a la estructura de los salarios. La indización de éstos en función de la evolución de la inflación pasada condujo, en los momentos de elevado aumento de los precios, a la reducción de la disparidad de los salarios, debido a que la remuneración de las ramas de actividad más bajas tuvieron una indización más acusada. Además, la centralización de la negociación colectiva contribuía a que se produjera una menor desigualdad

salarial entre los trabajadores de los distintos sectores y regiones, obviando las diferencias de productividad y las condiciones de inviabilidad en la que ya se encontraban algunos sectores productivos.

La introducción de los nuevos contratos temporales abrió las puertas del mercado de trabajo a aquellos segmentos de la población más afectados por las rigideces antes señaladas. Así, muchos jóvenes en busca de su primer empleo y mujeres encontraron una oportunidad para conseguir un puesto de trabajo. El respiro que representó para las empresas la nueva legislación se tradujo en un éxito innegable, dado el volumen de contratación que se produjo en el período inmediatamente posterior.

El éxito de los contratos temporales obedece a dos razones:

— fijaban un período de validez del contrato relativamente corto, lo que favorecía la movilidad externa de la mano de obra y eliminaba el problema derivado de asumir un contrato indefinido con los altos costes de las indemnizaciones de despido;

— los contratos temporales de prácticas y de formación tenían un coste fiscal menor, porque incorporaban una bonificación en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.

Esta primera medida de flexibilización de las relaciones laborales no ha dejado de ser blanco de algunos ataques. Sus críticos resaltan:

— la precariedad en el empleo creado,

— el menor salario percibido por los trabajadores temporales frente a los que disfrutan de contratos indefinidos y

— la segmentación que originan en el mercado de trabajo, que podría ser causa de competencia desleal entre las empresas de reciente implantación y aquellas cuyo personal disfruta mayoritariamente de contratación indefinida.

No obstante, conviene reflexionar sobre las causas que han llevado a una utilización tan amplia de los contratos de fomento de empleo en nuestro país. En primer lugar, la expansión de este tipo de contratos debe entenderse como la alternativa a la excesiva rigidez planteada por la contratación indefinida. Se trata del único mecanismo vigente para que las empresas adapten sus procesos productivos a los cambios de la demanda y de la tecnología, sin lo que seguramente no podrán competir con éxito en las actuales condiciones internacionales.

El argumento esgrimido sobre la dualidad que producen en el mercado de trabajo es cierto, pero conviene matizarlo teniendo en cuenta su

importante contribución para superar la segmentación anterior –entre ocupados y parados sin más–, cuyos efectos discriminatorios contra determinados sectores sociales han sido, y siguen siendo, preocupantes.

Según la Estadística de Flujos, derivada de la EPA, en el período 88-90 sólo el 20 por ciento de los contratados temporales pasaban a ser fijos en el intervalo de 15 meses transcurridos desde su comienzo como contratados temporales. Restringiéndonos a quienes tienen un contrato temporal y llevan ya tres o más años, el 26 por ciento de ellos pasa a ser fijo al cabo de tres meses.

En cuanto a las ventajas proporcionadas por la utilización de esta categoría de contratos, cabe destacar dos:

— La intensidad misma de la creación de empleo, que seguramente no se habría producido sin las facilidades otorgadas al acceso al mercado de trabajo. En otras palabras, la alternativa a la flexibilización del mercado habría sido, sin duda, un mayor desempleo y una menor tasa de ocupación.

— La flexibilización ha permitido el afloramiento de una parte importante del empleo sumergido. Aunque resulta difícil de cuantificar, es indudable que una parte significativa del empleo creado en estos últimos años es mera normalización de actividades que con anterioridad se mantenían ocultas. La clarificación del mercado laboral es, sin duda, muy positiva, por cuanto contribuye a que desaparezcan situaciones de completa desprotección social.

Nuestra valoración positiva del papel jugado por los contratos temporales en la última fase expansiva no significa, sin embargo, que seamos partidarios de su utilización indiscriminada. Creemos conveniente que se restablezca lo antes posible el principio de causalidad como mecanismo de control del uso de estos contratos, aunque no compartimos su desaparición hasta tanto no se eliminen las rigideces que dificultan la salida del mercado de trabajo. De lo contrario, condenaríamos a las empresas a unas condiciones laborales que limitarían su capacidad de competir en espacios abiertos, y que podrían, incluso, conducirlas a su desaparición.

5. La recuperación del empleo en los 90

La cuestión básica que se presenta ahora es volver a crear empleo, como ocurrió en la segunda mitad de los 80, con la diferencia de que

nos encontramos en recesión. Para lograr este objetivo será necesario cumplir con tres requisitos fundamentales:

— alcanzar un crecimiento de la economía suficiente, sostenido y equilibrado, basado en la recuperación de la inversión productiva, en la mejora de las exportaciones y en la creación de nuevos puestos de trabajo;

— procurar aumentos moderados de los costes laborales, tanto por la vía de un crecimiento de los salarios reales más ajustado a la evolución de la productividad, como por la disminución de las cotizaciones sociales e impuestos que gravan el factor trabajo;

— profundizar en la flexibilización del mercado de trabajo, a fin de que puedan acceder a él la mayoría de los españoles y se pueda erradicar el paro de larga duración.

5.1 El relanzamiento de la actividad como condición para crear empleo

El relanzamiento de la actividad y la generación de un entorno de estabilidad macroeconómica para hacerla sostenible en el tiempo, son condiciones necesarias para que la economía española vuelva a generar empleo. La política económica tiene una gran responsabilidad en el logro de este objetivo, ya que debe crear el clima de confianza necesario para que la economía crezca en los próximos años en torno a su crecimiento potencial; esto es, aquel que permite el pleno empleo de los recursos productivos.

La variable clave para el impulso de la actividad es la inversión productiva. Con tasas negativas de crecimiento de la inversión como las registradas en 1992 y 1993, es prácticamente imposible que se pueda revitalizar la creación de empleo en nuestro país. Para cambiar la situación, la inversión debería crecer en el futuro a tasas del 8% anual. La modernización del tejido productivo que está detrás de todo esfuerzo inversor conduciría a una mejora considerable de la posición competitiva de las empresas españolas en el exterior y, por consiguiente, a un incremento importante de las exportaciones y del empleo.

A la consecución del objetivo de aumento de la inversión ayudaría, sin duda, el cumplimiento del compromiso del Gobierno, asumido en el Plan de Convergencia que presentó a las Cortes en la primavera de 1992 y en la última campaña electoral, de mantener la inversión pública en el 5% del PIB. Desafortunadamente, los recortes en los Pre-

supuestos Generales del Estado para 1994 afectan duramente a los gastos de inversión pública; éstos representarán, como mucho, el 3,5% del PIB. Por lo pronto, la inversión privada ha descendido en 1993 y se espera se estanque en 1994, contribuyendo así a una nueva destrucción de empleo. La deseable recuperación de la inversión privada sólo será posible cuando se produzca un cambio en la política económica que, como apuntábamos en el capítulo anterior, sea capaz de:

— mejorar la rentabilidad de las empresas,

— permitir una reducción aún mayor de los tipos de interés,

— crear expectativas económicas favorables en los inversores y consumidores.

El consumo privado debería jugar, por contra, un papel secundario en el impulso al crecimiento económico, a diferencia de lo ocurrido en los últimos años. Convendría que su crecimiento anual se moderase hasta tasas del 3% anual y que dicho crecimiento se produjera como consecuencia, fundamentalmente, del aumento de la capacidad adquisitiva generada por la mayor creación de empleo. En los últimos años, el consumo privado ha tenido un comportamiento inadecuadamente expansivo, explicado por el aumento inmoderado de las rentas salariales, por las enormes transferencias sociales desde el Estado para el mantenimiento de rentas y, en menor medida, por la creación de empleo.

5.2 *La necesaria moderación del crecimiento de los salarios*

La moderación de los salarios constituye la segunda gran condición para crear empleo. En una economía abierta y con tipos de cambio semi-fijos como la actual, la competitividad exterior depende básicamente de la evolución de los costes empresariales. Estos equivalen al 58% del valor añadido de las empresas españolas.

La ralentización del ritmo de crecimiento de los costes laborales debe producirse por dos vías:

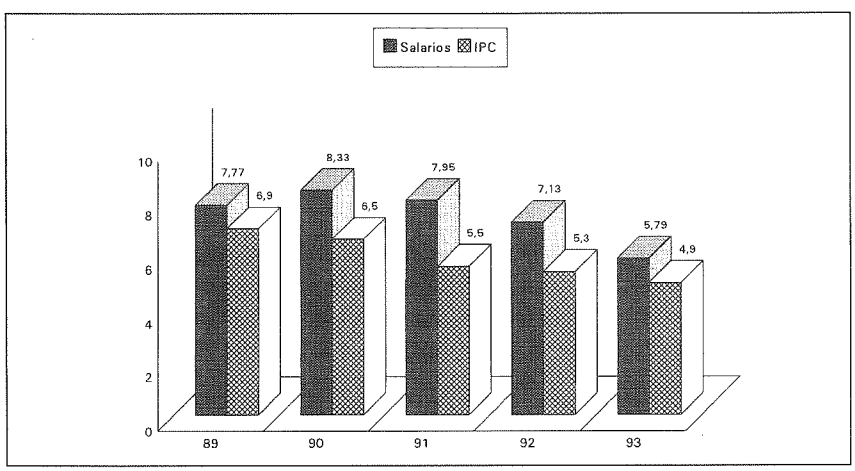
— En primer lugar, es imprescindible lograr una desaceleración de los salarios reales, tanto mediante la ruptura con las prácticas anteriores de indización de las rentas según la inflación pasada, como a través de su vinculación a la evolución de la productividad.

— En segundo lugar, urge reducir las cargas fiscales que penalizan el factor trabajo (impuesto sobre la renta y cotizaciones a la Seguridad Social) y dificultan la creación de empleo.

El aumento de los salarios reales por encima de la productividad es uno de los rasgos más preocupantes de la actual coyuntura. En 1993, los salarios nominales han vuelto a crecer muy por encima de la inflación –casi dos puntos porcentuales– (tabla 2, en Indicadores) y del crecimiento nominal del PIB, a pesar de la caída que ha registrado la actividad económica y de la extrema debilidad de la demanda interna. En un contexto de apertura a la competencia exterior –como es el caso de la industria española–, el incremento de los salarios por encima de lo que la evolución de la demanda permite a las empresas trasladar a precios produce un reajuste de la distribución del valor añadido en el que el seguro perdedor es el ahorro. Si cae el ahorro empresarial, disminuyen en la misma proporción los recursos disponibles para inversión y creación de empleo, y estos recursos difícilmente pueden suplirse recurriendo al endeudamiento, dadas las condiciones de altos tipos de interés y de escasez de crédito. Es así como los aumentos salariales elevados actúan en contra del empleo. Es importante que la sociedad española entienda este razonamiento, para que adopte una postura más acorde con las exigencias reales del mercado laboral (gráfico 3).

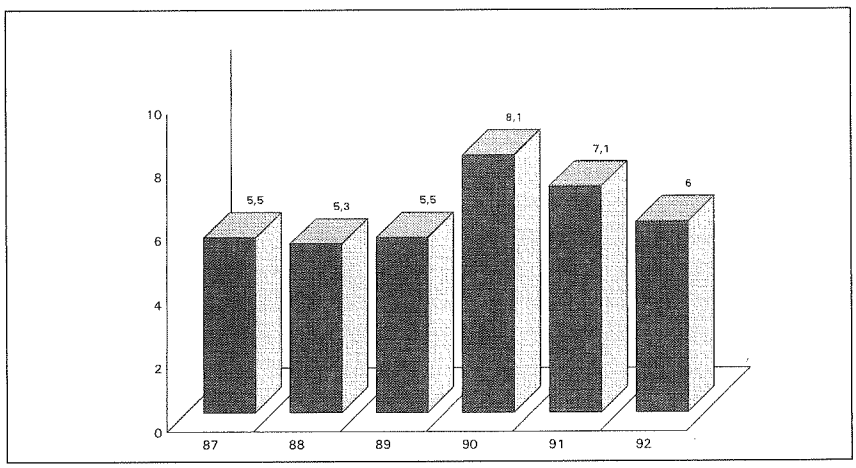
El segundo aspecto que hemos señalado es la necesidad de reducir las cargas fiscales que encarecen los costes laborales (gráfico 4). En la actualidad, el porcentaje de las cotizaciones sociales de las empresas españolas sobre el total de los ingresos fiscales es el más elevado de la OCDE (un 25,5%), superado sólo por Francia. Este hecho no se corresponde ni con la situación del mercado de trabajo español ni con nuestra capacidad competitiva.

Gráfico 3 - Aumento salarial medio pactado en convenios y evolución del IPC. Porcentajes de variación anual 1989-1993



Fuente: Banco de España

Gráfico 4 - Costes laborales por unidad de PIB. Porcentaje de aumento 1987-1992



Fuente: Banco de España

Incomprensiblemente, las autoridades económicas, en vez de aliviar estas cargas, las aumentaron en 1992 con la aprobación en Consejo de Ministros del Decreto-Ley sobre medidas presupuestarias urgentes. A partir de ese momento, las empresas asumieron una parte importante del coste de la Incapacidad Laboral Transitoria, ya que deben financiar desde el cuarto día de enfermedad del trabajador. Con esta medida, el Gobierno da un paso más en el encarecimiento del factor trabajo.

Los resultados no se han hecho esperar. La caída del empleo en 1993 ha sido de –4,5% en media anual, lo que equivale a la pérdida de más de 500.000 puestos de trabajo. Según los datos de la Encuesta de Población Activa, la tasa de paro se situó en el 23,9% al final de 1993, y aún se espera en 1994 un ligero descenso del empleo, que puede afectar a unas 150.000 personas.

Para mejorar esta situación, la moderación salarial es una condición necesaria. La contención del aumento de los salarios no equivale a su reducción hasta niveles tan bajos como los del sudeste asiático o Iberoamérica. Esto es impensable en las actuales condiciones europeas. La sociedad lo rechazaría inmediatamente y exigiría la aplicación de medidas proteccionistas, que frenaran la pérdida de puestos de trabajo. Creemos que lo más adecuado sería conseguir recortar las cotizaciones sociales y las cargas fiscales que encarecen el trabajo, y hacer corresponder el aumento de los salarios con la evolución de la productividad.

5.3 *La reforma del mercado de trabajo*

La mayoría de los economistas creen que la solución del problema del desempleo en España requiere la modificación del marco general de las relaciones laborales, a fin de adaptarlo a las nuevas exigencias impuestas por la evolución económica internacional y por el aumento de la competencia que deriva de nuestra plena integración en el espacio abierto europeo. No queremos aquí hacer un recetario de medidas que se deban implantar de forma dogmática; pretendemos, más bien, plantear algunas propuestas sobre puntos concretos del Estatuto de los Trabajadores. En nuestra opinión, la aplicación de las mismas es necesaria para conseguir un nivel importante de creación de empleo. Su orientación básica consistiría en flexibilizar el mercado laboral, en mejorar la formación profesional ocupacional y continua, y en establecer nuevos mecanismos que regulen la relación entre la oferta y la demanda de trabajo en un mercado que, como ya apuntamos, es imperfecto.

Las iniciativas podrían resumirse de la forma siguiente:

— la mejora de la cualificación de los trabajadores,

— la consecución de una mayor movilidad funcional y geográfica,

— la reforma del Inem y su orientación a la búsqueda de empleo,

— la descentralización de la negociación colectiva y la ampliación de su contenido,

— la modificación de la estructura de los salarios y

— la reducción de los costes de despido, hasta igualarlos a los niveles del resto de los países europeos (tabla 3, en Indicadores).

El primer aspecto destacable es la mejora de la Formación Profesional y del nivel de cualificación de los trabajadores españoles; sin esta condición la flexibilización de las normas laborales sería francamente perjudicial para algunos colectivos de trabajadores. La calidad del capital humano se ha convertido en los últimos años en un parámetro crucial para medir la competitividad de las empresas y de las naciones. A igual precio del factor trabajo, la localización internacional del empleo dependerá, entre otros, de la capacitación de la mano de obra para afrontar el reto que supone el avance hacia producciones cada vez más complejas.

Para nuestro país, la importancia de la formación obedece a dos razones. Por un lado, el desfase entre los planes de estudio de la Formación Profesional ocupacional y reglada y las exigencias del mercado provoca estrangulamientos en el abastecimiento de mano de obra. Ello explica en gran medida que se den a la vez elevadas tasas de paro y escasez de personal para cubrir determinados puestos de trabajo.

Las empresas españolas se encuentran inmersas en un contexto económico altamente competitivo, marcado por la culminación del mercado interior único. Necesitarán, por tanto, finalizar la modernización de sus estructuras productivas y de sus métodos de gestión para poder competir con éxito en ese espacio abierto, lo que sin duda redundará en una mayor demanda de personal cualificado. Avanzar hacia unidades de producción más flexibles y descentralizadas sólo es posible si se cuenta con un capital humano debidamente formado, que permita en la práctica la movilidad interior dentro de las empresas y la asunción de responsabilidades en la ejecución de las tareas. En este sentido, el desarrollo económico actual requiere no sólo universitarios bien formados en los distintos dominios de la ciencia y de la técnica, sino que exige, además, un grupo suficiente de técnicos intermedios y de obreros especializados. Para una información más detallada, se puede consultar el capítulo dedicado a la Formación Profesional reglada y ocupacional en el presente Informe (Capítulo VI).

Por otro lado, el menor crecimiento demográfico de los últimos años, que repercutirá negativamente sobre la evolución de la población activa, hace prioritaria una mejor y más eficaz utilización de la mano de obra infrautilizada (mujeres y ancianos). Esto implica dedicar más atención a la educación de adultos y sugiere un replanteamiento total de la jubilación tal y como se concibe hoy.

El segundo aspecto de la reforma debería ser la revisión a fondo del contenido de la negociación colectiva, para introducir en ella el máximo de temas posibles. La movilidad funcional y geográfica de la mano de obra, la duración de la jornada de trabajo y la seguridad e higiene en el empleo son cuestiones que convendría incorporar en las negociaciones periódicas de los agentes sociales. Hasta la fecha, el debate entre empresarios y sindicatos ha estado muy sesgado hacia la fijación de los aumentos salariales, y han dejado de lado otros aspectos tan importantes como los anteriormente reseñados.

En lo que respecta a la movilidad funcional, las Ordenanzas y Reglamentaciones del Trabajo, que establecen estructuras fijas en las categorías profesionales –a veces obsoletas– dificultan la consecución de

este objetivo. Las autoridades económicas y laborales han insistido durante los últimos años en la necesidad de cambiar dichas Ordenanzas, proponiendo a los agentes sociales nuevas categorías profesionales, en la negociación colectiva. Nada se ha hecho al respecto, lo que obligará seguramente al Gobierno a incluir su modificación en las medidas de reforma del mercado laboral.

La movilidad geográfica, por su parte, se ha visto muy limitada, tanto por la legislación laboral vigente, como por los elevados precios de la vivienda de alquiler y de propiedad. Hay que lamentar que no se haya previsto en la legislación laboral un cambio que permita a la empresa tramitar un expediente sobre traslado, del que se daría información previa a la representación legal de los trabajadores. En lo que concierne al precio de la vivienda, su reducción es una tarea difícil, cuya solución sólo será posible a medio o largo plazo. Nuestro mercado de la vivienda padece un conjunto de imperfecciones que distorsionan su funcionamiento y encarecen significativamente su precio. A fin de resolver esta situación, conviene avanzar en la liberalización de la oferta de suelo urbano, como una de las medidas necesarias para frenar la especulación. En el caso de los alquileres, el Gobierno ha preparado un nuevo Proyecto de Ley sobre Arrendamientos Urbanos, que parece finalmente ajustarse a las demandas de unos y otros, y que puede contribuir a la corrección de la situación actual. Hasta que no se emprendan medidas concretas para abaratar el precio de la vivienda, será muy improbable que los ciudadanos españoles acepten la movilidad geográfica.

Respecto a la duración de la jornada laboral, se trata de uno de los asuntos que más debate ha suscitado en los últimos meses en Europa y que, en algunos casos, como Francia, ha llegado a ser discutido en el Parlamento.

En los últimos meses, algunas fuerzas políticas se han manifestado a favor de una reducción de la jornada de trabajo, como posible solución al problema actual del desempleo. Sin embargo, pensamos que esta medida no es normativamente generalizable a todo el aparato productivo español, dadas las enormes diferencias de eficiencia y de productividad que existen entre las empresas y los distintos sectores. La reducción de la jornada de trabajo sin compensación salarial sólo ayuda a mantener el empleo durante los períodos de recesión, pero no tiene capacidad generadora de empleo. Por tanto, su aplicación debería quedar limitada al ámbito de las empresas que la consideren conveniente para evitar despidos masivos. Algunas empresas españolas, como la Opel de Zaragoza, han puesto en marcha mecanismos novedosos de gestión de los recursos humanos que han

impedido el despido de trabajadores. La creatividad debería jugar un papel importante en las grandes discusiones sobre el empleo. Lo que sí puede ser una medida capaz de crear puestos de trabajo es la ampliación de los turnos laborales, especialmente en momentos de auge de la demanda. El problema del desempleo es grave y requiere actuaciones coordinadas y sensatas, así como de nuestra capacidad imaginativa.

El tercer aspecto que queremos subrayar se refiere a la potenciación de los mecanismos de búsqueda de empleo, para lo que resulta imprescindible acometer una transformación profunda del funcionamiento del Instituto Nacional de Empleo. El Inem debería dejar de ser un simple administrador de los recursos destinados a la financiación del desempleo, para convertirse en un auténtico promotor de la búsqueda de empleo. La percepción del subsidio debe vincularse a:

— la realización de cursos de formación profesional, que faciliten el rápido reciclaje de los parados y su incorporación lo antes posible al mercado de trabajo,

— el desempeño de algunos servicios para la colectividad y

— la aceptación de las ofertas de empleo que aparezcan.

Se trata, en definitiva, de crear una nueva mentalidad, que conceda un mayor valor al trabajo como fuente de riqueza, frente a la consecución de rentas procedentes de subsidios.

La evolución del coste de las prestaciones por desempleo en los últimos años subrayan la necesidad de revisar los sistemas de protección. Nuestro nivel de desarrollo económico, inferior aún al de la mayoría de nuestros socios comunitarios, no puede financiar unos costes que crecen desproporcionadamente, con unas tasas de cobertura de desempleo que son comparables a las de países con renta superior a la nuestra. El Gobierno, preocupado por los efectos nocivos de la elevada protección y por el impacto de esta partida sobre el presupuesto público, ha modificado las condiciones de percepción del subsidio de paro, una medida que resultaba imprescindible a corto plazo. Es también absolutamente necesaria la lucha contra el fraude en esta prestación, mucho más en la situación actual de escasez de recursos. No obstante, la solución de este problema se producirá cuando se vuelva a crear empleo.

La superación de los problemas actuales del Inem pasa por la reorientación de su labor hacia la promoción del empleo. En el desarro-

llo de esta tarea, el Inem debe ser asistido por la creación de instituciones privadas de colocación, que agilicen la conexión entre la demanda y la oferta de empleo. A partir del año que viene se permitirá el funcionamiento de instituciones privadas sin fines de lucro, aunque creemos conveniente que esta legislación se haga extensiva a otras agencias de colocación de carácter privado y lucrativo, tal y como ocurre en otras naciones europeas.

Convendría, igualmente, avanzar hacia una estructura salarial que refleje en cada momento las condiciones económicas del sector y de la empresa en particular. La parte fija de los salarios en España representa alrededor del 85% del mismo, con lo que la parte que depende de la evolución de la economía y de la productividad es apenas un 10%. En consecuencia, se continúa primando más la antigüedad en el puesto de trabajo que la capacidad productiva del trabajador, su interés por asumir responsabilidades en el desarrollo de sus labores o su propia creatividad.

Por último, el tema del despido es sin duda el más espinoso de todo el planteamiento de reforma del mercado de trabajo. Reconocemos la preocupación y los temores que las medidas de flexibilización de la salida del mercado de trabajo suscitan en una parte importante de la población--en especial entre los trabajadores más antiguos y menos cualificados-. No obstante, pensamos que no será posible conseguir un marco de relaciones laborales más eficiente y socialmente más justo hasta que no se aproxime nuestra legislación sobre el despido a la de nuestros más próximos competidores. Dar algunos pasos en la dirección de abaratar el coste del despido -las indemnizaciones por despido en nuestro país superan con creces a las alemanas, francesas e inglesas- podría facilitar las decisiones empresariales de creación de empleo y mantendría activas muchas pequeñas y medianas empresas actualmente en peligro de quiebra. A este respecto hay que hacer notar que las PYMEs representan alrededor del 85% de nuestro aparato productivo.

No deberíamos finalizar sin hacer alguna valoración de los últimos pasos que está dando el Gobierno en materia laboral. El Consejo de Ministros del 3 de diciembre aprobó el Real Decreto-ley 18/1993 de «*Medidas urgentes de fomento de la ocupación*». El objetivo es eliminar algunos de los numerosos problemas que dificultan el acceso al mercado de trabajo, para facilitar la entrada a los colectivos más perjudicados por la segmentación actual -mujeres y jóvenes-. Estas normas se pueden resumir en las siguientes:

— elimina la obligación de contratar a través del Inem;

— posibilita la actuación de las agencias de colocación sin ánimo de lucro, y permite la actuación de las Empresas de Empleo Temporal;

— introduce nuevas modalidades de contratación, algunas ya muy demandadas por los empresarios, como son los contratos de aprendizaje y a tiempo parcial;

— reorienta los programas de fomento del empleo hacia la creación de puestos de trabajo en las pequeñas y medianas empresas;

— autoriza la prórroga durante 18 meses de los contratos de fomento de empleo que expiren entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1994.

Aunque estas medidas son de suma importancia, tienen un efecto parcial sobre el mercado laboral. Por ello, el Gobierno remitió a las Cortes la Ley de Reforma del Mercado de Trabajo, aprobada el 19 de mayo de 1994 que:

— modifica el Estatuto de los Trabajadores en epígrafes tan importantes como la forma y duración del contrato de trabajo, la ampliación de las competencias de la negociación colectiva en tiempo, movilidad y otros aspectos funcionales,

— regula la actividad de las Empresas de Empleo Temporal, la estructura salarial y la flexibilización del despido.

El rechazo a estas medidas fue la causa principal de la huelga general del pasado 27 de enero. Los sindicatos mostraron su radical discrepancia especialmente con la introducción del contrato de aprendizaje y la flexibilización del despido. Debería abrirse un debate serio y sereno en torno a estos puntos. En primer lugar, es imprescindible una información veraz acerca de las condiciones de aplicación de cada una de las medidas, así como también lo es el aportar datos fiables sobre la situación de nuestros vecinos europeos en relación a estos temas.

Sin entrar en consideraciones acerca de la representatividad de los sindicatos, nos parece fundamental su participación en este proceso de adecuación de las estructuras económicas y sociales españolas a las condiciones de una economía y una sociedad mundializadas y en un contexto de continua transformación tecnológica. La vertebración y la cohesión social así lo exigen. Junto a esto, se debería reconocer por parte de todos que la coherencia funcional y financiera es esencial para la supervivencia de un sistema que parece mayoritariamente aceptado.

Reconociendo la necesidad de medidas similares, deberían tomarse en consideración algunas propuestas de los sindicatos. Según éstos, las medidas adoptadas se centran unitariamente en las condiciones de la oferta: facilitar a los empresarios la inversión y la creación de puestos de trabajo. Ahora bien, no consta que se dé una traslación automática de los beneficios empresariales a inversión y a empleo. Los empresarios no pocas veces apuran los beneficios a costa de la inversión y de la capitalización de la empresa. La tendencia a conseguir para sí mismo mayores beneficios con la especulación del capital ha sido más fuerte en estos últimos tiempos. Deben existir garantías sobre reinversión obligatoria de una parte proporcional de los beneficios.

Por otra parte, es evidente que existe también una crisis de demanda, una crisis de consumo. No faltan economistas partidarios de mantener los salarios para incrementar el consumo. Ahora bien, las medidas de fomento de la demanda propuestas por los sindicatos no deben poner en peligro la corrección de los desequilibrios básicos de la economía española.

En relación con los contratos de aprendizaje, el miedo de los sindicatos a que sean utilizados ampliamente como mano de obra barata sin que en ellos se dé un verdadero aprendizaje debería disiparse mediante una regulación precisa y una supervisión rigurosa de la contratación. Deberían asegurarse las condiciones que posibiliten un verdadero aprendizaje. En consecuencia, habría que exigir al contratante un plan formativo y de evaluación que especifique los lugares y los tiempos de impartición y de examen de las materias teóricas del aprendizaje. En la regulación definitiva deben asegurarse las condiciones del contrato de aprendizaje tal como se hace en otros países, Alemania, Francia, Italia, etc. Deben ser considerados aspectos como la transformación de un porcentaje de aprendices formados en trabajadores ordinarios estables para tareas acordes con su formación, el establecimiento de órganos paritarios de seguimiento de la situación laboral y del aprendizaje, la exigencia de unos requisitos de equipamiento y de capacitación profesional y pedagógica para la formación en las empresas que oferten este tipo de contratos, la edad máxima para acceder a ellos, etc. De otro modo no se conseguirá que el contrato de aprendizaje sea un verdadero instrumento de cualificación y no un mero medio para conseguir mano de obra barata.

Una cultura económica, política y social no se improvisa en dos décadas. La cultura empresarial tiene que enraizarse en toda la sociedad. Empresarios y trabajadores, gestores públicos y usuarios, tienen que aprender a dialogar y asumir sus responsabilidades ciudadanas.

III. INDICADORES

La base estadística de este capítulo consta de cuatro tablas y de cuatro gráficos (estos últimos en el texto). La tabla 1 presenta la evolución del empleo en España desde 1989. Los datos de la EPA reflejan el alarmante aumento de la tasa de paro que se ha registrado en estos últimos años, hasta situarse por encima del 23% de la población activa. La tabla 2 muestra la evolución de la remuneración media por asalariado en España, en comparación con el resto de países europeos, nuestros más próximos competidores. De los datos se desprende claramente, que los cuatro países del Sur -Italia, España, Grecia y Portugal- son los que han experimentado un mayor aumento de los salarios nominales y, precisamente, los que sufren las recesiones más severas.

Entre las causas más importantes de la situación negativa del empleo en Europa está la existencia de rigideces estructurales que impiden el funcionamiento correcto de los mercados. El empleo en Europa apenas crece en períodos de expansión, a diferencia de lo que sucede en Japón y Estados Unidos. Estas rigideces son numerosas en el caso de España y han quedado totalmente obsoletas en el contexto actual. En la tabla 3 se muestran las diferencias más relevantes en las legislaciones de despido vigentes en los países europeos.

La tabla 4 nos ofrece una pequeña referencia de la duración de la jornada de trabajo en la mayoría de los países de la OCDE. Con ello nos hacemos una idea de la relación tiempo de trabajo-tiempo de ocio, algo de suma importancia para medir no sólo la productividad, sino también aspectos cualitativos como el nivel de vida de la población.

El gráfico 1 muestra con claridad, en particular en el caso de España, las dificultades de los países de la UE para crear empleo en momentos de auge económico y la magnitud de su destrucción en períodos de crisis. Las diferencias con Estados Unidos y con Japón son notorias. El gráfico 2, por su parte, presenta la situación del desempleo en los países de la Unión Europea y en Estados Unidos y Japón. Las cifras no dan margen para la duda: el paro es, actualmente, uno de los problemas más importantes en todos los países, pero adquiere visos de gravedad en Europa. La situación española es, con gran diferencia, la más delicada de todas, habida cuenta de que tenemos la tasa de paro más elevada de la Unión Europea y, al mismo tiempo, la tasa de actividad más baja.

En los gráficos 3 y 4 podemos comprobar cómo el aumento de los salarios y de los costes laborales por unidad de PIB en estos últimos años se ha situado por encima de la inflación, lo que acaba redundando en pérdida de competitividad de la industria española y en aumento del desempleo.

Tabla 1 – Evolución del empleo en el período 1989–1993. En miles de personas

AÑO	Población activa				
	Total	Total activos	Ocupados	Parados	Tasa de paro
1989	30.173,1	14.819,1	12,258,3	2.560,8	17,3
1990	30.429,7	15.019,9	12.578,8	2.441,2	16,3
1991	30.690,0	15.073,1	12.609,4	2.463,7	16,3
1992	30.989,9	15.154,8	12.366,3	2.788,5	18,4
1993					
1er Trimestre	31. 70,0	15.182,0	11.881,7	3.300,3	21,7
2º Trimestre	31.238,2	15.264,3	11.867,6	3.396,7	22,3
3er Trimestre	31.306,5	15.423,2	11.877,3	3.545,9	22,99
4º Trimestre	31.374,7	15.405,8	11.723,5	3.628,3	23,9

Fuente: INE, *Boletín mensual de estadística*, Febrero 1994.

Tabla 2 – Remuneración media por asalariado en los países de la UE. Tasa de variación anual en porcentaje

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Bélgica	4,5	4,7	1,8	2,4	3,5	7,3	6,6	5,6	4,5	4,5
Dinamarca	4,7	4,4	7,9	5,0	3,8	3,6	3,8	3,1	2,4	2,6
Alemania Occ.	2,9	3,6	3,2	3,0	2,9	4,7	5,8	5,4	3,2	3,4
Alemania (unificada)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Grecia	23,4	12,8	11,4	19,1	18,1	19,7	15,1	11,7	10,9	10,4
España	9,4	9,5	6,7	7,1	6,4	8,8	7,9	9,0	6,7	6,0
Francia	6,6	4,6	3,7	4,4	4,7	5,0	4,2	3,8	3,0	3,0
Irlanda	8,9	5,3	5,3	6,1	6,2	4,4	4,4	6,4	5,7	4,4
Italia	10,1	7,5	8,2	8,8	8,8	11,0	8,7	5,7	4,2	4,9
Luxemburgo	4,5	3,7	4,9	3,2	6,7	6,9	4,4	4,5	5,9	5,5
Países Bajos	1,4	1,6	1,5	0,9	0,7	4,1	4,3	4,7	3,1	2,7
Portugal	22,5	21,6	17,9	13,4	12,8	18,7	19,0	14,8	10,2	8,3
Reino Unido	7,6	7,8	6,9	7,8	8,3	9,5	8,9	6,9	4,0	3,9
Europa 12 (sólo incluida Alemania Occ.)	6,8	6,0	5,3	5,6	5,7	7,5	7,0	5,9	4,0	4,0

Fuente: Instituto de Estudios Económicos, a partir de *European Economy*, Comisión de las Comunidades Europeas, nº 6/7 de 1993.

Tabla 3 – Costes de despido colectivo. Comparación internacional

País	Autorización administrativa	Indemnización típica (por año de servicio)	Indemnización máxima	Indemnización máxima
España	sí	20 días[1]	1 año	3 1/2 años
Países Bajos	sí	acuerdo colectivo	acuerdo colectivo	3 meses o más
Alemania	no	acuerdo colectivo	acuerdo colectivo	1 año
Francia	no	1/2 semana	ningún máximo	6 meses o más
Reino Unido	no	1/2 semana a 1 1/2 semana	30 semanas[2]	30 semanas[2]
Suecia	no	acuerdo colectivo	acuerdo colectivo	2 1/2 años
Irlanda	no	1/2 semana a 1 1/2 semana	30 semanas[2]	2 años
Finlandia	no	período de notificación previa[3]	período de notificación previa[3]	1 1/2 años
Bélgica	no	período de notificación previa	6 meses	6 meses o más
Dinamarca	no	período de notificación previa	3 meses	39 semanas

[1] En las empresas grandes la indemnización equivale a 45 días, y el máximo se acerca a los dos años.

[2] Tiene un tope.

[3] Incluye las demoras anteriores a las reducciones de plantilla colectivas (período informativo y de consulta a los trabajadores y/o Administración).

Fuente: European Industrial Relations Review, distintas fechas.

Tabla 4 – Jornada anual de trabajo (*) en la industria en algunos países de la OCDE

Japón	2.040
EE.UU.	1.912
Suiza	1.865
Suecia	1.792
Italia	1.788
España	1.788
Francia	1.771
Reino Unido	1.762
Noruega	1.748
Bélgica	1.744
Finlandia	1.732
Países Bajos	1.727
Austria	1.722
Dinamarca	1.684
Alemania Occ.	1.665

(*) Horas anuales de trabajo pactadas menos vacaciones y fiestas laborales.

Fuente: Instituto de Estudios Económicos, a partir del *IWD*, Instituto de la Economía Alemana, nº 22 de 1993.

Capítulo III

EL PAPEL DEL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA ESPAÑOLA

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. El pesado lastre del déficit público

El déficit público es el principal problema para la estabilidad de la economía española. Su aumento al ritmo registrado entre 1988 y 1993 –sin parangón en nuestra historia reciente– provoca grandes distorsiones en el funcionamiento general de la economía:

— impide la reducción de los tipos de interés, condición necesaria para salir de la crisis, puesto que permite al sector privado renegociar sus deudas y sanear sus finanzas con un coste menor;

— provoca tensiones alcistas sobre la inflación, ya que hace crecer inadecuadamente la demanda de la sociedad;

— la financiación de la deuda pública, en la medida en que requiere tipos de interés más elevados para colocarse en los mercados de capitales, produce un efecto «expulsión» de la inversión privada;

— el déficit público es un legado intergeneracional de difícil justificación ética.

Varias son las causas que explican el notable aumento del déficit público en España en estos últimos años:

— el considerable incremento de los gastos corrientes de las Administraciones Públicas,

— la universalización o extensión progresiva de determinadas coberturas sociales, ligadas al Estado de Bienestar, coincidentes con fenómenos más o menos coyunturales –envejecimiento de la población, escolarización de las cohortes del llamado «*baby boom*»– que han requerido y requieren mayores partidas presupuestarias,

— la recesión económica, que ha hecho que los gastos por subsidio de desempleo se multipliquen, a la vez que se reducen de forma importante los ingresos derivados de la actividad económica y de las cotizaciones sociales.

2. La revisión del sector público

Una de las características comunes a los países que han implantado o tratan de conseguir el Estado de Bienestar es la intervención de

los poderes públicos en la economía, no sólo como garante de unas condiciones legislativas que posibiliten el desarrollo de un determinado modelo económico, sino como actor, y hasta protagonista en muchos casos, en la misma actividad económico-productiva. De ahí el desarrollo en casi todas estas naciones de un amplio sector público, en el que se incluyen las más diversas actividades. Para algunos el excesivo peso del sector público repercute de forma negativa en la economía.

La empresa pública se justifica por los servicios necesarios que presta. Su dependencia de los poderes públicos en las tomas de decisiones de financiación y personal directivo, así como el tamaño de la misma, dificultan su eficacia, competitividad y rentabilidad; sólo es aconsejable cuando sea necesaria para asegurar los intereses generales de la economía, la productividad y los servicios públicos. No obstante, esto no las exime de buscar rentabilidad o el uso más eficiente posible de los recursos a ellas destinados o por ellas generados. En este sentido, la redefinición de la empresa pública –su necesidad, su magnitud, sus métodos de gestión– parece necesaria, si quiere que no se cuestione su existencia en amplios sectores de la población. En este contexto deberían ser estudiadas las opciones de gestión y las posibilidades y conveniencia de privatización de empresas y servicios públicos. De igual modo parece necesaria una desregulación de los sectores protegidos aún de la competencia y la de los mercados que cuentan con estructuras monopólicas u oligopólicas, origen de ineficiencias y de tensiones inflacionistas.

3. La política fiscal y presupuestaria

Otra forma de intervención del sector público en la economía es a través de la política fiscal. El margen de actuación por la vía de los ingresos públicos es verdaderamente muy estrecho; los ciudadanos españoles soportan una presión fiscal excesivamente elevada para nuestro nivel de desarrollo. Una mayor capacidad recaudatoria del Estado debe intentarse primero a través de la lucha contra el fraude fiscal.

Sería conveniente también reducir la incidencia de la fiscalidad sobre el coste del factor trabajo, es decir, las cotizaciones sociales a cargo de las empresas, ya que encarecen el coste global del trabajo y penalizan, en consecuencia, la creación de empleo. Algunos países europeos han adoptado medidas para reducir el peso de la fiscalidad que grava al factor trabajo dentro de las empresas. Es cierto que su reduc-

ción podría tener un impacto negativo sobre las cuentas generales del Estado, más aún en un momento de elevado déficit público. Pueden ser sustituidas, en parte, por impuestos especiales que graven el consumo de alcohol y de tabaco, cuya distorsión sobre la economía es mucho menor y sólo a afecta a sus consumidores.

La reforma del sistema fiscal español debería orientarse, en definitiva, a conseguir una neutralidad suficiente que estimule el ahorro, la inversión y la creación de empleo. En un espacio económico abierto como en el que nos encontramos, las condiciones fiscales y laborales constituyen dos elementos básicos a la hora de valorar los pros y los contras de una inversión.

En la política presupuestaria debería actuarse en tres campos fundamentales:

— en la reducción del gasto de naturaleza corriente,

— en la inversión en infraestructuras, con unos efectos multiplicadores importantes en términos de actividad y empleo, y

— en un aumento de los recursos destinados a investigación y desarrollo, principalmente en el ámbito de las nuevas tecnologías.

II. RED DE LOS FENOMENOS

1. La intervención del sector público en la economía española

La acción del sector público afecta al sector privado de múltiples formas. La más visible es la efectuada a través de los presupuestos de sus Administraciones. Existen, no obstante, otras maneras de intervención estatal, como la regulación de la vida económica privada o la empresa pública, cuya incidencia sobre la actividad económica puede ser incluso mayor que la mera gestión presupuestaria de las Administraciones Públicas. En consecuencia, no se puede juzgar la influencia del sector público en una economía únicamente a través de sus cifras de gastos e ingresos.

En España, a lo largo del tiempo, se ha modificado sustancialmente la importancia de las distintas formas de intervención del sector público. En los años anteriores a la democracia, el gasto de las Administraciones Públicas era bajo en relación al PIB; sin embargo, existía una fuerte regulación e intervención que limitaba el funcionamiento del mercado. Posteriormente hemos asistido a un notable aumento del tamaño de las Administraciones Públicas y a una relativa desregulación de la actividad económica. A ello hay que añadir la importancia cuantitativa y cualitativa de la empresa pública en el tejido productivo español.

1.1 Los presupuestos de las Administraciones Públicas

En los últimos tiempos, los presupuestos de las AA.PP. se han caracterizado por un déficit constante, que no ha podido ser financiado por los ingresos. La causa ha sido un incremento muy importante del gasto: entre 1975 y 1993 se ha duplicado el gasto público en porcentaje del PIB (del 25% a casi el 50%) (tabla 1, en Indicadores). Este aumento ha tenido una influencia considerable en el constreñimiento del sector privado en la actividad económica. Este hecho, como atestiguan múltiples estudios, se ha podido traducir en un crecimiento inferior al potencial de la economía española, ya que el consumo público puede generar ineficiencias asignativas de determinados recursos en comparación con la asignación del mercado.

Las subvenciones a empresas públicas con pérdidas, que sobreviven gracias a los fondos públicos y a la existencia, en algunos casos, de restricciones a la competencia, contribuyen también a aumentar el desequilibrio de los Presupuestos Generales. Empresas públicas que en el momento de su creación eran necesarias, hoy pueden no serlo tanto.

En un principio, el mayor gasto obedeció a un intento de atemperar los efectos sociales de la crisis económica, lo que implicó aumentar los gastos por prestaciones de desempleo y subvenciones a empresas públicas. Más tarde, la implantación del Estado de las Autonomías significó, en ocasiones, duplicidad en las funciones y, por lo tanto, en los gastos. En los últimos tiempos, la expansión del gasto ha obedecido a la extensión progresiva de coberturas sociales –educación, sanidad, pensiones...– que definen el Estado de Bienestar propio de los países europeos democráticos de nuestro entorno.

Junto a estas razones, existen otras que ayudan a explicar el aumento tan notable del gasto. Entre ellas destacan, sobre todo, la falta de mecanismos de control y, en especial, de normas presupuestarias adecuadas, como señalan las continuas desviaciones entre las cifras presupuestadas y liquidadas. En ocasiones se asumen, sin un estudio riguroso de las posibilidades reales, gastos adicionales. Esto desvirtúa la función de control de los gastos inicialmente aprobados. Por otra parte, las deficiencias de gestión de los servicios públicos se han intentado resolver con recursos añadidos, sin atreverse a afrontar las necesarias, y dolorosas, reformas.

Las Administraciones Públicas se vieron desbordadas para gestionar eficientemente los nuevos y ampliados servicios públicos, ya que su aparato institucional y métodos de gestión estaban diseñados para manejar un volumen de recursos considerablemente inferior al actual. Una de las consecuencias más notorias de esta situación es el despilfarro.

Durante la década de los 80 la presión fiscal, apremiada por el aumento continuo del gasto, conoció el mayor ritmo de crecimiento de los países de la OCDE (tabla 2, en Indicadores). Con ello el esfuerzo fiscal –relación entre la presión fiscal individual y la renta *per cápita*– de los españoles es uno de los más altos de Europa, lo que, unido al gran fraude existente en nuestro país, nos aproxima a la excesiva carga fiscal que soportan los contribuyentes españoles. Asimismo, el crecimiento cuantitativo de la presión fiscal ha deteriorado la calidad de su estructura. El aumento de recaudación ha descansa-

do en gran parte en los impuestos sobre la renta, con la consiguiente desincentivación de múltiples decisiones de ahorro, trabajo e inversión de los contribuyentes. La fiscalidad empresarial española se ha situado en posiciones de cabeza respecto a nuestros competidores, en dos aspectos fundamentalmente:

— la actual estructura y magnitud del impuesto sobre sociedades afecta de forma directa a la competitividad de las empresas,

— las cotizaciones sociales vigentes desincentivan el uso del factor trabajo en un país con más de tres millones y medio de parados.

El aumento de la presión impositiva ha impedido que se llevaran a cabo las reformas fiscales realizadas por la mayoría de los países desarrollados. En esos países se han guiado por el objetivo de neutralidad ante las diversas decisiones económicas de los contribuyentes; han creado sistemas de control más eficientes contra las bolsas de fraude y han limitado los efectos perversos de la existencia de dos tipos de contribuyentes: por un lado, los que pagan y cargan con un esfuerzo fiscal de los mayores de la OCDE, y por el otro, aquellos que los evaden, amparándose en la incapacidad de la Administración para controlar el fraude fiscal. A pesar del aumento de la carga impositiva, los ingresos no han podido cubrir el creciente gasto público.

Durante los últimos años, el desigual incremento de los gastos e ingresos públicos ha abierto la brecha del déficit. En 1975 las finanzas públicas estaban equilibradas; en 1993, en cambio, el déficit público puede alcanzar casi el 7,5% del PIB (tabla 3, en Indicadores). La instauración de la democracia no logró frenar el déficit, ni siquiera en los años de mejor coyuntura económica. El ciclo expansivo no se aprovechó para reducir el elevado déficit estructural. En los momentos actuales los estabilizadores automáticos hacen que el déficit público se dispare de forma añadida. En consecuencia, la deuda pública ha pasado del 12,9% del PIB en 1975 al 55,7% en 1993 (tabla 4, en Indicadores). Su inmenso volumen y rápida acumulación en un relativo corto período de tiempo hipoteca gran parte de la función estabilizadora de la política fiscal, tan necesaria en este momento.

1.2 La regulación de la actividad económica privada

Además de los presupuestos del sector público, la Administración cuenta con otros instrumentos para influir decisivamente sobre la actividad económica de los agentes privados. Como la mayoría de estos otros procedimientos son de difícil cuantificación, con frecuencia

caen en un olvido que no se corresponde con su auténtico relieve. Así sucede cuando la regulación legal es excesiva, es decir, cuando frena las decisiones de producción y consumo de los agentes económicos. La regulación legal española parece hoy excesiva. Con frecuencia, los trámites administrativos suelen ser un obstáculo, a veces insalvable, para poner en marcha una actividad empresarial y para llevarla a buen puerto. Es muy complicado, cuando no imposible, evaluar los costes de la inadecuada regulación vigente.

Es difícil conocer el grado de intervencionismo que soporta una economía. Pero algunas intervenciones reguladoras tienen gran importancia, pues sus efectos se hacen sentir hasta el último rincón del aparato productivo. Tal sucede con las que afectan al sistema financiero, al mercado laboral, al sector energético, a los transportes, a las comunicaciones, etc. Las regulaciones de esta naturaleza, necesarias en un cierto grado, suelen convertirse en obstáculos para el desarrollo de la economía. Así lo manifiesta el hecho de que muchos de estos sectores constituyen el núcleo duro de la inflación.

Si bien la regulación de la actividad económica encuentra su justificación en el argumento de los fallos del mercado, el estado español en ocasiones no ha resuelto estos fallos y ha mantenido protegidas de la competencia a entidades con presencia monopólica u oligopólica. Es el caso de los transportes o comunicaciones, cuyos precios se elevan por encima del coste medio de la vida, aprovechando su situación exclusiva, y protagonizan el dispar comportamiento de la inflación. En 1992, por ejemplo, mientras los precios al consumo aumentaban un 5,9%, los precios de correos y comunicaciones lo hicieron en un 6,2%, los del transporte público interurbano en un 7,2%, y los del transporte público urbano en un 10,9%. El temor a aumentar la conflictividad laboral pudo influir de forma notable en la toma de decisiones económicas.

En los últimos años hemos asistido a un proceso de desregulación encaminado a un aumento de la competencia. Sin embargo, ha sido en gran parte fruto de nuestra incorporación a la Unión Europea. El propósito de la desregulación es facilitar el desplazamiento intersectorial de los factores productivos; al eliminar en gran medida las rigideces de precios y salarios, se hace menos penoso el ajuste a las nuevas condiciones de mercado. Esta desregulación se ha manifestado con especial intensidad en el ámbito de los servicios financieros –entidades bancarias y mercado de valores– y tímidamente en el mercado laboral –flexibilización parcial del acceso al mismo–, en el transporte terrestre –Ley de Ordenación del Transporte Terrestre–, en las telecomunicaciones –Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, televi-

siones privadas– y en la educación –universidades privadas–. Sin embargo, queda un largo y urgente camino por recorrer.

1.3 La empresa pública

El tercer gran instrumento de intervención del sector público en la economía es la empresa pública. La figura del Estado empresario tiene en el caso español características peculiares que no juegan precisamente a su favor. Lo que singulariza a la empresa pública española –situada por razones históricas en sectores clave–, es su dispersión a lo largo y ancho del tejido productivo. Hoy provoca graves problemas a la hora de identificar hasta dónde se extiende su presencia. Por otro lado, criterios sociales o estratégicos explican que una parte de las empresas públicas provengan de la nacionalización de empresas privadas cuya rentabilidad económica era nula o discutible.

Existe la opinión generalizada de que la empresa pública es menos eficiente que la privada. Las grandes decisiones de financiación, de elección de directivos dependen del Gobierno. La conflictividad social se ceba más fácilmente en ese espacio laboral. Los sistemas de control de costes y actividades resultan más difíciles. Además, la actuación de la empresa pública afecta, en ocasiones, al marco competitivo de la economía en su conjunto o, al menos, en los sectores en que opera, ya que la concurrencia con la empresa privada no puede llevarse a cabo en iguales condiciones. Los recursos gratuitos que obtienen las empresas públicas vía Presupuestos Generales del Estado y la garantía que reciben de las Administraciones Públicas abaratan sus costes de financiación cuando acuden al mercado de capitales. Estos recursos podrían ayudar al sector privado con costes menores.

Se deberían estudiar con más rigor las posibilidades de mantenimiento, financiación y gestión de las empresas públicas. En no pocos casos, la rentabilidad económica no es el único criterio, sin que esto sirva para amparar o justificar gestiones ineficientes, proteccionismos y clientelismos opuestos a la productividad y a la función social que deben desempeñar.

1.4 El Estado de Bienestar, la racionalidad económica y la globalización de la economía mundial

Una vez enunciadas, *grosso modo*, las distintas formas en que ha intervenido el sector público en nuestro país, procede valorar los efectos de esta intervención en la actividad económica.

Una de las razones fundamentales que explican el crecimiento del sector público en los últimos años ha sido la implantación progresiva del modelo europeo de Bienestar. La práctica universalización de la educación, la sanidad y las pensiones ha supuesto un aumento muy importante de recursos humanos y económicos para atender las necesidades que de ello se han derivado. Estas prestaciones, irrenunciables por razones sociales y políticas, han tenido que incrementar el gasto público. Es deseable y perseguible alcanzar las cotas de cobertura social de los países de nuestro entorno, pero hay que ser muy conscientes también de que el Estado de Bienestar ha de sustentarse en unas posibilidades económicas concretas. Por mucho que la renta española haya aumentado considerablemente en los años pasados, hemos de reconocer que nuestra capacidad económica es aún inferior a la media de la UE. Por tanto, deberíamos admitir limitaciones en la extensión de las coberturas y en sus plazos de aplicación. Y, sobre todo, ser mucho más exigentes en la gestión de las mismas. En un contexto de recesión, como en el que nos encontramos, el «realismo económico» no debe identificarse sin más con posturas significativamente regresivas de la paz social, inherente al *Estado Social* sancionado por la Constitución.

Durante los años de crisis el gasto público pretendió frenar el deterioro de las rentas de los más necesitados. Asimismo, gracias a los cuantiosos flujos de renta del subsidio por desempleo, de las pensiones y de la inversión pública, se han acortado las diferencias entre las regiones más pobres y el resto de España. La financiación de este proceso se ha apoyado fundamentalmente en cotizaciones sociales, que han podido fomentar indirectamente el desempleo, al encarecer el coste del factor trabajo. Gran parte de las inversiones realizadas por las empresas en los años de auge lo fueron para reducir plantillas, ante el progresivo encarecimiento relativo del empleo y su mayor conflictividad.

Muchos economistas piensan que la huelga general de 1988 marcó el punto de inflexión en el período de crecimiento de la economía española en la década pasada. La creciente redistribución de la renta lograda a través de la intervención pública no tuvo, como contrapartida, la debida moderación frente a las reivindicaciones salariales de los sindicatos. En la medida en que no se ven acompañadas por el incremento de la productividad, las subidas salariales elevan los costes laborales unitarios y, por ende, merman la competitividad y el atractivo de nuestra economía de cara al inversor extranjero no especulativo.

La creciente globalización de la economía mundial plantea nuevas oportunidades y retos para nuestro país. La intensificación de los intercambios comerciales internacionales introduce una mayor dosis de competencia para nuestra economía y, por tanto, una mayor inestabilidad de las relaciones de la empresa con el mercado. La competencia internacional fija los precios; por tanto, la única manera de sobrevivir es reducir los costes de producción. Sin embargo, existen rigideces que limitan esta imprescindible reducción de costes, lo que provoca la desaparición de gran número de empresas. Entre estos obstáculos institucionales destacan:

— el actual sistema impositivo, que encarece el coste de capital y del factor trabajo de las empresas, y

— el rígido marco de relaciones laborales, que impide que los salarios evolucionen en función de los aumentos de productividad.

La pérdida de competitividad en Europa plantea la necesidad, entre otras, de reducir el déficit público y recuperar la productividad de las empresas. En este contexto es necesario tomar conciencia de los costes, establecer claramente los niveles y las condiciones de cobertura posibles y poner en práctica las medidas adecuadas para salvaguardar lo irrenunciable del Estado de Bienestar.

Hay que reconocer las dificultades para llevar a cabo un debate sereno y riguroso sobre el Estado de Bienestar. Los hábitos arraigados en amplios sectores de la sociedad, así como el creciente desempleo provocado por la crisis y el envejecimiento progresivo de la población, son factores que influyen en aquellos que pugnan por su mantenimiento o extensión respecto a sus condiciones actuales. Ambos factores aumentan la dependencia del gasto social y presionan al alza las prestaciones por desempleo, pensiones y sanidad. Por otra parte, son también numerosos los que consideran el Estado de Bienestar inviable económicamente en su configuración actual. Otros se apoyan en razones ideológicas para culparle de los problemas fundamentales que vive la sociedad y la economía europea. Sea como fuere, habrá que ralentizar algunas medidas relacionadas con el Estado de Bienestar en el contexto actual de crisis económica. La economía española quiere recuperar la competitividad internacional perdida. Dicha política de restricción del gasto debe lograr:

— reducir el déficit público,

— evitar el aumento de la presión fiscal,

— posibilitar una dotación suficiente de recursos a la inversión pública y

— acometer con seriedad la mejora de la gestión en el seno de las Administraciones Públicas.

2. La recuperación del papel estabilizador de la política fiscal

Una vez vistos los inconvenientes de la intervención pública en la economía española, parece ineludible un replanteamiento de sus objetivos y medios, máxime en la situación de crisis en que nos encontramos. En esta revisión cobra especial importancia la recuperación de la tarea estabilizadora de la política fiscal.

2.1 La reducción del déficit público

En primer lugar, convendría cambiar el carácter procíclico de la política fiscal de los últimos años. Ante las dificultades actuales, la política presupuestaria debería tener un signo moderadamente restrictivo sobre la actividad económica, para ayudar a compaginar la rebaja de la inflación con la recuperación de la inversión, del ahorro y de la exportación. Ahora bien, precisamente la caída de la inversión empresarial y la necesidad perentoria de mejorar la competitividad obligan a elegir cuidadosamente la naturaleza de la restricción presupuestaria a aplicar. No es válida cualquier restricción. Los aspectos clave de una política fiscal moderadamente restrictiva, capaz de estimular a un tiempo la capacidad productiva y la competitividad exterior, serían los siguientes:

— suprimir el déficit público a medio plazo,
— reducir la participación del gasto corriente en relación al PIB,
— mantener el gasto en inversión pública y
— no aumentar la presión fiscal.

A medio plazo, el déficit público debería reducirse hasta su total desaparición. Una primera razón para abogar por esta desaparición procede de su incidencia en los tipos de interés y en la generación, a través de los mismos, de un efecto «expulsión» del sector privado. El abaratamiento de los recursos financieros ajenos supondría una considerable ayuda para reanimar la inversión empresarial, ya que el estrechamiento del margen de beneficios ha restado capacidad de autofinanciación a las empresas. Los recortes de los tipos de interés, ya en marcha, mejoran las condiciones de inversión. Pero para convertir la teoría en práctica es necesario reducir sustancialmente el déficit pú-

blico, porque la insuficiencia del ahorro interno obliga a mantener tipos de interés elevados para atraer el ahorro externo. Urge, por ello, contener el rápido crecimiento de la deuda pública, que provoca tensiones en los mercados financieros internos y en el tipo de cambio de la peseta.

Una segunda razón se encuentra en la estrecha vinculación existente entre déficit público y déficit exterior por cuenta corriente dentro de un marco de libre circulación de capitales y estabilidad del tipo de cambio.

La razón última -y, a su vez, la mayor dificultad- para eliminar el déficit público es su marcado carácter estructural. Esto obliga a consensuar con los agentes sociales la revisión de algunas medidas de protección social.

La reducción del déficit público es una responsabilidad que concierne tanto a la Administración Central como a las Administraciones Territoriales. La descentralización del gasto público es un proceso que habrá de continuar en los próximos años, pero con la corrección previa de los defectos de que ha adolecido. El auténtico sentido económico de la descentralización es acercar la oferta a la demanda social, para mejorar la eficacia de la gestión, procurando evitar duplicidades. Una financiación adecuada del Estado de las Autonomías es clave para moderar el uso de los recursos públicos. A tal efecto, se debería estudiar la posibilidad y conveniencia de implantar un sistema de auténtica corresponsabilidad fiscal.

Cabe recordar que las previsiones de déficit contenidas en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1994 –un 6,4% del PIB– hacen necesarias drásticas medidas de ajuste, que no se pueden retrasar. Dejar la corrección del déficit para el futuro, con la esperanza de que cambie la coyuntura económica, es una espera vana, ya que la rebaja de los tipos de interés –imposible de realizar si el sector público tiene elevadas necesidades de financiación– es una de las condiciones imprescindibles para poder salir de la crisis.

2.2 *La contención de la presión fiscal*

La vía elegida para disminuir el déficit de las Administraciones Públicas es tan importante o más que el propio objetivo. Convendría renunciar a nuevos aumentos de la presión fiscal, sobre todo si es posible obtener ingresos a través de una lucha más eficaz contra el fraude. En una coyuntura económica como la actual, los inconvenientes de

recurrir a mayores incrementos de la carga impositiva son muchos. Entre ellos cabe resaltar su incompatibilidad con el imprescindible fomento del ahorro del sector privado y el riesgo de que se reduzca la capacidad competitiva de la fiscalidad sobre el capital respecto de la de otros países, factor obligado para corregir nuestro bache de ahorro.

Por otra parte, como ya dijimos, nuestros niveles de presión fiscal ya superan la media ponderada de la OCDE. Si tenemos en cuenta nuestro inferior nivel de renta, nos aproximamos intuitivamente al «exceso de gravamen» que soporta la economía española. La fiscalidad debería sufrir modificaciones en su estructura cualitativa. Convendría reducir algunos tributos directos y aumentar otros indirectos, para fomentar el ahorro, la inversión y el trabajo, aumentar la competitividad y potenciar la actividad empresarial privada.

2.3 *La reducción del gasto corriente y el mantenimiento del esfuerzo inversor de las Administraciones Públicas*

En consecuencia, y de acuerdo con la estrategia de otros países, la reducción del déficit público debería basarse en la contención del gasto de naturaleza corriente. La magnitud del recorte fuerza a reflexionar sobre la conveniencia de revisar partidas hasta ahora consideradas «intocables» –pensiones, sanidad, educación, infraestructuras, intereses de la deuda, etc.– y a cuestionar la posibilidad de mantener en el ámbito público ciertas funciones.

Urge abrir un amplio y profundo debate sobre lo que en el contexto actual debería producir o financiar el sector público y lo que debería abandonar. Una vez establecidas las prioridades, debería actuarse en consecuencia y con decisión. Por otra parte, sería muy conveniente mantener un importante esfuerzo de inversión en infraestructuras, para superar uno de los principales cuellos de botella del crecimiento económico español. Sería contraproducente caer en la fácil tentación de recortar esta categoría de gasto. La recuperación de la formación bruta de capital fijo requiere un apoyo decidido a las obras públicas en infraestructuras. Además, el efecto multiplicador del gasto en inversión pública es mayor que el del resto de los gastos, por lo que es la mejor forma de expandir la demanda sin sufrir importantes efectos contractivos.

2.4 *La privatización de la empresa pública*

También está abierto otro debate en torno a la privatización de las empresas públicas. Apoyándose en los casos británico y francés, y en

la mayor eficiencia de la empresa privada, son numerosos los economistas que opinan que la privatización de la empresa pública es necesaria para conseguir una modificación sustancial de la política fiscal española. Se ha de descargar al sector público de tareas que el sector privado puede realizar por sí mismo. Se podría entender el proceso de privatización y desregulación en un triple sentido:

— permitiría que las Administraciones Públicas se centrasen en las tareas que les son propias (por ejemplo, redistribución de la renta y oferta de bienes públicos puros), pudiendo desempeñar estos cometidos de forma más adecuada;

— se mejoraría la eficiencia de estos sectores o empresas, al introducirlos en la disciplina de mercado;

— se podrían obtener, como efecto añadido, ingresos para recortar la ingente deuda pública.

Otros economistas y políticos opinan que el mantenimiento de determinadas empresas en el sector público no depende únicamente de un criterio de mayor o menor rentabilidad económica. Consideran que el mercado y la iniciativa privada no pueden regular por sí mismos aspectos del tejido productivo o de servicios a los ciudadanos en los que hay que asegurar un cierto control estratégico o un acceso en condiciones de igualdad para todos. Reconocen, no obstante, la necesidad de introducir técnicas de gestión del sector privado y de reestructurar las empresas públicas, muchas de ellas ineficaces para responder, por sus rígidas estructuras y por su tamaño excesivo, a las necesidades de una demanda cambiante y cada vez más especializada.

2.5 *Hacia una regulación menor para la actividad económica privada*

Hay que abordar también la desregulación de los sectores económicos aún protegidos de la competencia y la de los mercados que cuentan con estructuras monopólicas u oligopólicas, ya que son origen de ineficiencias y de graves tensiones inflacionistas. Por lo que respecta al sector energético, se debería proceder a una desregulación profunda, para reducir los costes de la energía, y a una revisión a fondo del Plan Energético Nacional. En las telecomunicaciones y los transportes urge suprimir las barreras de acceso al mercado, que favorecen la existencia de monopolios que han perdido su razón de ser por el desarrollo tecnológico. Sin una actuación decidida en este sentido, será imposible competir en un mercado mundial más abierto.

3. Las ineludibles reformas en el ámbito del sector público

3.1 La búsqueda de la eficiencia y la introducción de la disciplina de mercado en la gestión de los servicios públicos

Para la contención del crecimiento del sector público se han impuesto en muchos países restricciones presupuestarias agregadas. El Tratado de la Unión Europea establece que los déficit públicos no superen el 3% del PIB. Sin embargo, si estos objetivos no se ven acompañados de profundas reformas en la gestión de los servicios públicos, pueden surgir efectos perversos de reducción de incentivos y de disminución de la eficiencia. Dichas reformas deberían tender a la introducción de los mecanismos de gestión existentes en el sector privado y a extender la disciplina de mercado al sector de no mercado, y no meramente al cumplimiento de unos objetivos de recorte del gasto.

El control del gasto en función de las partidas presupuestarias previamente aprobadas por el poder legislativo no tiene en cuenta el cumplimiento de los objetivos financiados por ese gasto, sino sólo el gasto realizado. Los gestores de los servicios públicos, en ocasiones, no ponen demasiado empeño en minimizar los costes. En este contexto serían indudables las ventajas de una reforma que propiciase:

— una mayor delegación en la responsabilidad de los gestores y, en consecuencia,

— que los salarios estuvieran vinculados a la productividad: recompensar los aciertos y sancionar los errores.

Se aumentaría, así, la eficiencia en la gestión, producto de una mayor flexibilidad en la utilización de los recursos de las Administraciones Públicas.

Un estricto control de costes en la gestión de los servicios públicos es imprescindible para contener el gasto público. Debido a la intensiva utilización del factor trabajo por parte de las Administraciones Públicas, dicho control conlleva moderaciones en los salarios de los empleados públicos y en la contratación de nuevos funcionarios. En esta línea han de considerarse la congelación del sueldo de los funcionarios en 1994 y la mayor austeridad en la convocatoria de oposiciones para nuevas plazas.

Estas medidas han de ir acompañadas de reformas en profundidad de la función pública, y en especial del acceso y salida de ésta. La

mera contención del gasto, si no va acompañada de otras medidas, puede tener efectos perversos. Estos pueden manifestarse en una caída de la productividad, que incrementaría los costes laborales. Por otra parte, convendría evitar que la evidente protección en el empleo de que gozan los funcionarios redunde en comportamientos ineficientes. Asimismo, la promoción en el empleo debería realizarse teniendo en cuenta los logros en la gestión, y no sólo los actuales méritos de antigüedad. Por último, el acceso a la función pública debe hacerse mediante pruebas objetivas, que impidan cualquier tipo de abuso.

Toda reforma en la gestión de los servicios públicos debería orientarse hacia una mayor vinculación entre los objetivos sociales, los recursos empleados y los resultados de los organismos públicos gestores de esos recursos. Se hace imprescindible, para ello, el dotar de mayor responsabilidad y capacidad de decisión a los gestores finales del gasto público. Por otra parte, convendría que los organismos presupuestarios pasasen del control del gasto mediante la intervención contable de las partidas a un enfoque más amplio; dentro de la gestión de los departamentos públicos, entre otras acciones, debería incluirse la fijación de objetivos cuantificados, tanto en términos económicos como de satisfacción al usuario.

Para determinados bienes preferentes, como la sanidad o la educación, convendría estudiar la posibilidad de introducir la competencia entre los diversos oferentes, públicos y privados, de estos servicios, a través de los bonos de usuario. Los contribuyentes elegirían libremente su médico o el colegio para sus hijos, con independencia del carácter público o privado de éstos. Las principales ventajas de los bonos son la introducción de la disciplina de mercado entre los oferentes públicos de estos servicios, y el que no sea necesario un exhaustivo control de la calidad de los servicios por parte de las Administraciones Públicas, ya que éste es realizado por los usuarios. Otra forma de racionalizar la oferta de los servicios públicos podría ser el cobro de una parte del coste a sus usuarios. Como efecto añadido positivo se podrían obtener ingresos que ayudasen a conseguir el equilibrio financiero en la gestión de estos servicios públicos. Todo ello implica transparencia y más intensa actividad política, a fin de conseguir legitimación y aceptación por parte de los actores sociales.

Para el éxito del proyecto, es imprescindible realizar un gran esfuerzo de información al usuario, que posibilite un cambio de mentalidad por parte de éste. El Estado ha de subvencionar de forma directa a los necesitados, pero, al mismo tiempo, ha de introducir mecanismos que modulen la demanda de servicios públicos y que acaben con la falsa idea de su «gratuidad».

3.2 Una propuesta de reforma del sistema tributario

El sistema fiscal español no ha seguido las tendencias reformadoras imperantes en el mundo desarrollado en un momento en que el grado de apertura de nuestra economía ha alcanzado niveles históricos. Las necesidades recaudatorias de la Hacienda Pública han convertido nuestra estructura impositiva en un factor de desventaja respecto a los sujetos económicos del resto del mundo desarrollado. Por ello, la reforma del sistema impositivo español constituye una necesidad apremiante. Se trata de adecuarlo a las exigencias derivadas de las reformas internacionales y de la delicada coyuntura que atraviesa la economía española a comienzos de la década de los 90. La gravedad de la crisis urge la realización de una profunda reforma fiscal que estimule el ahorro y la inversión y, sobre todo, que incentive la creación de empleo.

Esta reforma del sistema impositivo debe seguir una estrategia global y no limitarse a modificaciones puntuales de las distintas figuras tributarias. Los principios inspiradores de la reforma deberían ser los siguientes:

— Aumentar la neutralidad de los impuestos sobre las grandes decisiones económicas de inversión, ahorro y trabajo. Una contribución importante para alcanzar este objetivo consistiría en una traslación progresiva del peso de la recaudación desde la imposición directa hacia la indirecta.

— Simplificar la estructura legal de las principales figuras impositivas, para mejorar el conocimiento por parte del contribuyente. La complejidad del actual sistema impositivo provoca una pérdida de transparencia, que ofrece amplias oportunidades de evasión y elusión de impuestos.

— Mejorar la coherencia interna del sistema impositivo, eliminando los problemas de doble imposición y desincentivando las economías de opción.

— Garantizar los ingresos suficientes para la financiación de las diversas actuaciones de las Administraciones Públicas. Este objetivo debería estar vinculado al de la disminución del déficit público, por lo que ha de ir acompañado de una contención e incluso reducción del gasto público. Convendría evitar cualquier nuevo incremento de presión fiscal.

— Convertir la imposición empresarial en un estímulo para la mejora de la competitividad internacional de nuestra producción. Debe-

ría incentivarse el ahorro empresarial y familiar, para contribuir al sostenimiento de la inversión y reducir la excesiva dependencia del capital exterior.

4. Las restricciones y oportunidades para la política fiscal en el contexto europeo

El Tratado de Maastricht fijó unas reglas vinculantes para limitar el tamaño y la financiación de los déficit públicos. Los principios de disciplina fiscal son de diversa índole:

— evitar los déficit públicos excesivos;

— responsabilizar a cada país de saldar su propia deuda; mediante la cláusula de no intervención se impide cualquier ayuda externa;

— prohibir la financiación directa por parte de los bancos centrales y el acceso a financiación privilegiada de los déficit públicos.

Estos principios, a su vez, se han materializado, en el período transitorio, en dos reglas de obligado cumplimiento para acceder a la tercera fase de la UEM: que el déficit de las Administraciones Públicas, medido en términos de contabilidad nacional como necesidad de financiación, no supere el 3% del PIB, y que el nivel bruto de deuda pública no supere el 60% del PIB.

Sin embargo, a diferencia del resto de requisitos establecidos por Maastricht, los de índole fiscal son, en cierto modo, flexibles y se admiten excepciones en relación al déficit y la deuda pública:

— se autorizan déficit por encima del 3% del PIB, si es por razones excepcionales y temporales y el coeficiente sigue cerca del valor de referencia;

— se tienen en cuenta factores específicos de los países; por ejemplo, si se cumple la regla de oro presupuestaria, según la cual el déficit público es inferior a la inversión pública;

— puede considerarse asumible un déficit, si se ha reducido de forma continua y alcanza un valor cercano al 3% del PIB;

— respecto a la deuda, se autorizan coeficientes de deuda pública por encima del 60% del PIB, siempre y cuando sean resultado de una trayectoria decreciente y se acerquen al nivel de referencia de forma satisfactoria.

El proceso de integración hacia la Unión Económica y Monetaria europea relaja la disciplina de mercado sobre los déficit públicos de los Estados miembros. En la medida en que se elimina la prima por riesgo de tipo de cambio, los déficit públicos sólo pueden financiarse mediante la captación del ahorro del resto de miembros de la Unión Europea si mantienen un diferencial de tipos de interés respecto a éstos. En un contexto de economía cerrada, un déficit público excesivo sería insostenible por el efecto contractivo de la elevación de tipos de interés necesaria para restablecer el equilibrio. Sin embargo, en el contexto de la Unión Europea, el coste en términos de tipos de interés de un déficit público excesivo se diluye entre el resto de los Estados miembros, como muy recientemente se ha comprobado con el déficit público alemán.

Gracias a la credibilidad del SME, entendida ésta como seguro frente a riesgos de tipo de cambio, se han podido financiar déficit públicos que serían insostenibles en otras circunstancias, como el caso de España. Las tormentas monetarias han puesto en entredicho la viabilidad de este tipo de estrategias. En ellas los mercados denunciaron la incoherencia de los objetivos de la integración europea con los medios utilizados por los diferentes países. En el futuro serán las reglas establecidas en el Tratado de la Unión Europea los obstáculos infranqueables para los Estados indisciplinados.

La consolidación presupuestaria es una tarea difícil desde el punto de vista político, porque sus costes se perciben de inmediato, mientras sus beneficios se generan más lentamente. Estas dificultades prácticas, unidas a las imperfecciones del ciclo político de la economía, proporcionan una justificación añadida al establecimiento de criterios de convergencia fiscales para acceder a la UEM. El cumplimiento de los criterios de déficit y deuda pública en el actual contexto recesivo se ve dificultado por la acción de los estabilizadores automáticos. En consecuencia, es imprescindible para su logro, atacar los componentes estructurales del déficit, lo cual conlleva una reducción del peso del sector público en los países miembros de la Unión Europea.

III. INDICADORES

Hemos seleccionado cuatro tablas para el estudio del sector público en España: déficit público, deuda pública, gasto público y presión fiscal. Todas ellas muestran, de forma comparada, la evolución temporal del sector público en los diversos países desarrollados.

El estudio del sector público se puede realizar de múltiples formas; sin embargo, ninguna tan expresiva como su nivel de gastos e ingresos. Respecto al ritmo de aumento del gasto público en España (tabla 1) ha sido el mayor de la Unión Europea en el período 1985-1992. Por otra parte, la presión fiscal (tabla 2) ha experimentado en el período 1980-1992 el mayor crecimiento del mundo desarrollado, alcanzando niveles superiores a países tan importantes y ricos como Japón y Estados Unidos.

Las tablas 3 y 4 se refieren al déficit y a la deuda pública. Los criterios de convergencia fijados por el Tratado de la Unión Europea en relación con el sector público eran básicamente dos: que el déficit público no superara el 3% del PIB y que la deuda pública bruta fuera inferior al 60% del PIB. Así pues, la política fiscal en España debe tener en cuenta estas restricciones en su diseño futuro. En este contexto parece imprescindible el reseñar los déficit y los niveles de deuda pública existentes en los países desarrollados en los últimos años, así como sus estimaciones para un futuro próximo.

Tabla 1 – Evolución del gasto público en la Unión Europea. En porcentaje del PIB

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	Variación 1985-1993 en %
Bélgica	61,8	60,7	59,0	56,6	54,9	54,6	55,5	56,3	57,5	–4,3
Dinamarca	58,8	54,3	55,7	58,0	58,4	57,0	57,4	58,7	61,4	+2,6
Alemania Occ.	48,1	47,1	47,4	47,0	45,5	45,9	49,2	49,0	51,1	+3,0
R.F. Alemania	–	–	–	–	–	–	49,5	50,1	51,9	–
Grecia	44,1	47,2	47,7	47,9	49,4	52,5	51,2	53,1	51,5	+7,4
España	39,6	41,9	40,8	41,0	42,3	43,4	45,0	46,3	48,0	+8,4
Francia	52,5	52,2	51,7	50,8	49,9	50,5	51,2	52,3	54,4	+1,9
Irlanda	53,1	53,7	51,5	48,1	41,3	42,0	42,5	42,8	43,8	–9,3
Italia	49,4	50,7	50,2	50,3	51,3	53,2	53,6	53,2	55,9	+6,5
Luxemburgo	53,6	51,3	55,2	51,8	47,9	50,0	51,5	50,5	50,8	–2,8
Países Bajos	59,0	57,9	59,4	57,6	54,8	55,0	55,2	55,5	56,3	–2,7
Portugal	46,6	44,6	43,0	43,0	42,9	44,3	46,4	47,0	46,6	0
Reino Unido	45,3	42,6	40,8	38,1	37,8	40,0	40,2	42,6	43,9	–1,4
Europa (sólo incluida Alemania Occ.)	49,4	48,9	48,5	47,4	46,8	48,0	49,1	49,9	51,8	+2,4
Europa 12	–	–	–	–	–	–	49,2	50,2	52,0	–

* Previsiones.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas y elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.

Tabla 2 – Evolución de la presión fiscal en los países de la OCDE. Total de ingresos fiscales en porcentaje del PIB. 1980–1992

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992[1]	Variación 1980-1992 en %	Presión fiscal dinámica[2]
Australia	28,4	29,3	29,6	28,6	30,1	30,1	30,8	31,1	30,6	30,6	30,8	29,2	–	0,8*	2,8*
Austria	41,2	42,5	41,2	41,1	42,4	43,1	42,9	42,3	42,0	41,0	41,3	42,1	43,6	2,4	5,8
Bélgica	44,4	45,0	46,4	46,4	47,4	47,9	47,2	47,6	46,1	44,4	44,9	44,9	45,4	1,0	2,2
Canadá	31,6	33,6	33,5	32,9	33,0	33,1	33,7	34,7	34,4	35,5	37,0	37,3	–	5,7	18,0
Dinamarca	45,5	45,3	44,5	46,5	47,6	49,0	50,8	51,5	51,7	50,7	48,5	48,3	48,9	3,4	7,4
Finlandia	33,0	34,6	34,1	34,0	35,6	37,0	38,5	35,9	37,8	37,4	37,9	37,7	37,7	4,7	14,2
Francia	41,7	41,9	42,8	43,6	44,6	44,5	44,0	44,5	43,8	43,7	43,8	44,2	43,7	2,0	4,8
Alemania	38,2	37,7	37,7	37,4	37,6	38,1	37,7	38,0	37,7	38,2	36,8	39,2	40,0	1,8	4,7
Grecia	29,4	29,6	33,4	33,9	34,9	35,1	36,9	37,3	34,7	33,3	36,1	38,3	–	8,9*	30,2*
Islandia	30,2	31,2	31,5	29,0	30,0	28,6	28,8	29,0	31,6	32,4	32,3	32,4	33,2	3,0	9,9
Irlanda	34,0	35,2	36,8	38,3	39,2	38,0	38,8	38,9	40,4	36,9	36,8	37,5	38,0	4,0	11,7
Italia	30,2	31,4	33,7	35,8	34,9	34,5	36,0	36,1	36,7	37,9	39,1	39,7	42,4	12,2	40,4
Japón	25,4	26,2	26,6	27,0	27,1	27,6	28,4	29,7	30,3	30,7	31,4	30,9	30,2	4,8	18,9
Luxemburgo	46,0	46,4	46,6	50,8	48,8	50,1	48,1	50,2	49,3	48,2	48,8	48,5	–	2,5*	5,4*
Países Bajos	44,7	44,1	44,4	45,6	43,9	43,8	44,8	47,5	47,6	44,9	44,6	47,0	46,7	2,0	4,4
Nueva Zelanda	32,9	33,8	34,5	32,3	32,3	33,5	33,7	36,9	36,5	38,7	37,3	36,0	–	3,1	9,4*
Noruega	47,1	48,7	47,9	46,6	45,8	47,6	50,0	47,9	47,8	46,0	46,3	47,1	46,7	–0,4	–0,8
Portugal	28,7	30,4	31,1	32,9	32,2	31,6	33,4	31,5	34,6	35,1	34,8	35,6	37,8	9,1	31,7
España	24,1	25,4	25,6	27,5	28,8	28,8	30,6	32,5	32,8	34,6	34,4	34,7	35,9	11,8	48,9
Suecia	49,1	50,5	49,4	50,3	50,0	50,4	53,0	56,1	55,5	56,0	56,9	53,2	50,4	1,3	2,6
Suiza	30,8	30,6	31,0	31,6	32,3	32,0	32,5	32,0	32,6	31,7	31,5	31,0	32,2	1,4	4,5
Turquía	21,7	23,4	22,4	20,7	17,3	19,7	22,8	24,1	22,8	25,4	27,8	29,4	32,1	10,4	47,9
Reino Unido	35,3	36,6	39,1	37,4	37,8	37,8	37,4	36,9	37,3	36,7	36,7	36,0	35,8	0,5	1,4
EE.UU.	29,3	29,7	29,6	28,1	28,0	28,7	28,6	29,9	29,5	29,7	29,5	29,8	–	0,5*	1,7
TOTAL OCDE	35,1	36,0	36,4	36,6	36,7	37,1	37,9	38,4	38,5	38,3	38,6	38,7	–	–	–
OCDE EUROPA	36,6	37,4	37,9	38,4	38,5	38,8	39,7	40,0	40,1	39,7	40,0	40,4	–	–	–
UE	36,9	37,4	38,5	39,7	39,8	39,9	40,5	41,0	41,1	40,4	40,4	41,2	–	–	–

[1] Estimaciones.

[2] Variación porcentual acumulada de la presión fiscal entre 1980 y 1992.

* Los datos se refieren, en este caso, al período 1980–1990, al no estar disponible el dato de 1991.

Fuente: Instituto de Estudios Económicos, a partir del *Revenue Statistics of OECD. Member countries 1963–1992*, OCDE, 1992.

Tabla 3 – Déficit (–) y superávit (+) de las Administraciones Públicas en países de la OCDE. En porcentaje del PIB. 1987–1994

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
EE.UU.	–2,5	–2,0	–1,5	–2,5	–3,4	–4,7	–3,8	–2,9
Japón	0,5	1,5	2,5	2,9	3,0	1,8	0,1	–0,1
Alemania	–1,9	–2,2	0,1	–2,0	–3,2	–2,8	–4,1	–4,1
Francia	–1,9	–1,7	–1,3	–1,5	–2,1	–3,9	–5,7	–5,8
Italia	–11,0	–10,7	–9,9	–10,9	–10,2	–9,5	–9,5	–8,3
Reino Unido	–1,3	1,0	0,9	–1,3	–2,9	–6,7	–8,3	–7,4
Canadá	–3,8	–2,5	–3,0	–4,1	–6,1	–6,4	–5,8	–4,5
TOTAL de los 7 países	–2,3	–1,6	–0,9	–1,7	–2,4	–3,5	–3,9	–3,4
Australia	–0,1	1,2	1,5	1,1	–2,3	–5,0	–5,9	–5,4
Austria	–4,3	–3,0	–2,8	–2,2	–2,4	–2,0	–2,3	–2,4
Bélgica	–7,3	–6,5	–6,4	–5,7	–6,5	–6,8	–6,6	–5,5
Dinamarca	2,4	0,6	–0,5	–1,5	–2,2	–2,5	–3,8	–4,2
Finlandia	–1,5	1,3	2,9	1,1	–5,7	–8,9	–10,0	–9,7
Grecia	–12,3	–13,8	–17,7	–18,6	–15,2	–10,6	–10,4	–10,1
Irlanda	–8,2	–4,0	–1,1	–1,8	–1,8	–2,8	–3,7	–3,9
Países Bajos	–6,0	–4,6	–4,8	–4,9	–2,5	–3,3	–3,6	–3,1
Noruega	4,8	2,7	1,6	2,6	–0,2	–2,8	–3,2	–2,2
Portugal	–7,3	–5,4	–3,2	–5,0	–6,1	–5,1	–4,6	–4,3
España	–3,1	–3,2	–2,8	–3,9	–5,0	–4,8	–7,2	–6,2
Suecia	4,2	3,5	5,4	4,2	–1,2	–7,1	–13,0	–11,3
Total de países OCDE recogidos en la tabla	–2,3	–1,7	–1,0	–1,8	–2,6	–3,7	–4,2	–3,7

Fuente: Instituto de Estudios Económicos, a partir del *Economic Outlook*, OCDE, junio de 1993.

Tabla 4 – Deuda pública bruta en los países de la OCDE. En porcentaje del PIB nominal. 1984–1994

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
EE.UU.	45,2	48,3	51,3	52,6	53,2	54,0	56,2	59,8	63,2	65,1	65,9
Japón	67,9	68,7	72,3	74,9	72,8	70,6	69,8	68,2	66,2	66,0	65,9
Alemania	41,7	42,5	42,5	43,8	44,4	43,2	43,6	42,0	43,2	46,6	49,6
Francia	43,8	45,4	45,7	47,2	46,8	47,5	46,6	48,6	51,6	56,7	61,4
Italia	77,4	84,3	88,2	92,6	94,8	97,9	100,5	104,0	108,1	114,5	116,3
Reino Unido	54,4	52,7	51,1	48,6	42,2	36,8	34,7	35,4	41,0	47,8	52,5
Canadá	59,1	65,0	68,9	70,1	69,3	69,5	71,9	77,6	83,0	86,2	87,1
TOTAL de los 7 países	53,1	55,5	57,9	59,4	59,0	58,6	59,5	61,2	63,3	65,9	67,3
Australia	–	–	–	31,1	27,3	27,0	25,5	26,3	29,4	34,4	39,0
Austria	47,9	49,6	53,8	57,3	57,6	56,9	56,4	57,0	55,8	56,2	56,2
Bélgica	118,5	122,6	127,0	131,8	133,2	130,5	131,2	133,2	135,3	140,0	141,5
Dinamarca	65,9	64,1	58,3	55,9	58,0	58,5	59,5	60,7	62,4	65,7	68,4
Finlandia	19,0	19,0	18,8	20,0	18,6	16,4	16,8	22,4	31,4	41,4	49,8
Grecia	49,5	57,9	58,6	64,7	71,5	76,3	88,7	95,9	92,4	90,9	90,8
Irlanda	104,8	107,9	119,9	120,6	118,2	108,0	101,7	99,8	96,8	95,1	93,3
Países Bajos	64,5	67,9	69,6	73,5	76,2	76,3	76,1	75,8	77,0	79,7	80,6
Noruega	38,7	40,7	51,5	42,7	42,6	42,7	39,1	40,1	43,3	47,1	49,9
España	43,8	48,8	49,9	49,4	45,7	47,0	46,8	49,3	51,9	55,7	59,1
Suecia	67,0	67,6	67,1	59,1	53,5	48,4	44,2	45,7	52,9	65,8	76,4
Total de países OCDE	53,5	55,8	58,1	59,5	59,0	58,5	59,2	60,9	63,2	65,9	67,7

Fuente: Instituto de Estudios Económicos, a partir del *Economic Outlook*, OCDE, junio de 1993.

Parte Cuarta

EL BIENESTAR SOCIAL

Capítulo IV

CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

1. Introducción

El tema principal de nuestros días es la crisis financiera del Estado. La crítica al *Estado fiscal* por su fracaso económico y social es hoy un lugar común.

La transformación radical de la economía mundializada y la destrucción de empleo a causa de la revolución tecnológica, obligan a revisar las políticas económicas y sociales del llamado Estado de Bienestar. Las condiciones de acceso al empleo, el temor a perderlo y la posibilidad de no poder disfrutar de unas pensiones decorosas, han llegado a generalizar la angustia social.

Pero esto no autoriza a decretar sin más la muerte del Estado de Bienestar. *Justicia* y *bienestar* son dos conceptos diferentes: los mínimos de justicia son cosa de los Estados; el bienestar, en cambio, depende del hombre concreto, según sus capacidades y las posibilidades que le brindan la sociedad y el Estado. La cuestión estriba, entonces, en delimitar cuáles son las necesidades y bienes básicos que han de ser considerados como mínimos de la justicia. Por el hecho de que el Estado de Bienestar haya entrado en crisis, no estamos obligados a admitir que la única alternativa sea el Estado liberal de Derecho. De ahí la necesidad de concretar lo que se viene entendiendo por Estado de Bienestar, para distinguirlo del Estado social de Derecho, consagrado por la Constitución española.

Los mínimos de justicia que pretende defender el Estado social de Derecho constituyen una exigencia ética. Son por tanto irrenunciables. La jubilación, la universalización de la enseñanza, la asistencia sanitaria y aun el sistema de pensiones no contributivas son ya patrimonio de una sociedad moderna. Son derechos humanos económicos, sociales y culturales. Se critica el cómo de la gestión de esas conquistas sociales, pero en modo alguno podemos admitir perderlos.

La protección de los derechos humanos no demanda por sí misma una institucionalización de la solidaridad. Creemos, incluso, que la solidaridad no puede ser institucionalizada. Porque esa institucionalización, con sus enormes aparatos burocráticos, nos distancia de la auténtica solidaridad. Es más, genera mediocridad, pasividad e improductividad. Si hubiera que decidir en un dilema, preferiríamos que los ciudadanos fueran más creativos que solidarios, más empresarios que ideólogos, excelentes en sus empresas más que dotados de *buena voluntad* (G. Lipovetsky, 1992). La justicia social no es sólo un deber ético. Es, además, un ingrediente necesario de la productividad.

Las críticas más serias contra el Estado de Bienestar no se refieren exclusivamente a la quiebra financiera del Estado, a su incapacidad para responder a las demandas infinitas de bienestar que pueden formular los ciudadanos. Cuando se habla del fracaso estrepitoso de la solidaridad como valor, como virtud loable, cuando la practican los individuos en sus relaciones interpersonales, debemos preguntarnos, más bien, en qué medida ha contribuido a ese fracaso el intento del *megaestado* protector, paternalista e intervencionista que se adueña de la sociedad civil. Las democracias nacieron para defender a los ciudadanos frente a la rapacidad de los gobernantes. La democracia es, ante todo, protectora de la sociedad civil. Sólo una sociedad civil *motu propio* solidaria hace posible un Estado social de Derecho.

El Estado social de Derecho es aquel que incluye en su sistema de derechos fundamentales no sólo las libertades clásicas, sino también los derechos económicos, sociales y culturales, comúnmente entendidos como de la *segunda generación*. Desde esta exigencia básica cobra algún sentido que se difumine la frontera precisa entre la sociedad civil y el Estado.

Por eso hay que distinguir claramente entre el Estado social de Derecho, que responde a las exigencias ético-políticas, y el Estado de Bienestar de cuño keynesiano. En ambos se hace presente el Estado, pero de forma diferente. Las exigencias éticas del primero siguen siendo irrenunciables. El debate sobre el Estado de Bienestar hay que situarlo en la *cuestión de los límites* que plantean la ética y la justicia social respecto al intervencionismo del Estado. Se debe discutir hasta dónde llega el *mínimo decente* que una sociedad, para considerarse moderna y avanzada, tiene que cubrir. En todo caso tiene que existir la voluntad política de cubrirlo. Y la intervención del Estado será únicamente la necesaria, en la medida que no impida, ni deje de estimular, la iniciativa y la eficacia creadora de los ciudadanos.

La institucionalización de los mínimos de justicia se inicia en las décadas finales del siglo XIX. Bismarck, deseoso de contrarrestar el socialismo, adopta medidas como el seguro de enfermedad, el seguro contra accidentes laborales o las pensiones para la vejez. Estas demandas son asumidas por el Estado, que hasta entonces sólo había tenido funciones políticas. El Estado providencia nace más por estrategia política que por exigencia ética. En plena segunda guerra mundial, con el *Informe Beveridge*, se da el segundo paso: había que suavizar las desigualdades sociales, con medidas como la nacionalización de las distintas industrias y servicios, con la creación de empresas públicas y la ampliación de la legislación social. El pensamiento keyne-

siano proporcionó la plataforma teórica al Estado de Bienestar. Frente al principio clásico de explicar las variaciones de los precios en términos de variaciones de dinero, Keynes las explica en términos de demanda. La insuficiencia de demanda efectiva será paliada por una política de pleno empleo y de redistribución de la riqueza. Todo esto exige la intervención del Estado en el campo económico y social. En realidad, Keynes no pretendía otra cosa que mantener el sistema capitalista.

A partir de la segunda guerra mundial, en las democracias europeas occidentales, el Estado se convierte en un gestor; y a partir de los años 60 en el responsable de todas las tareas sociales. Surge en consecuencia el Estado fiscal. El gobierno no tiene límites económicos para gravar o tomar prestados los recursos económicos que necesite para cubrir las demandas sociales.

2. El estado de Bienestar en España

La Constitución española de 1978 declara en su art. 1º: «*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho*». Tal concepto del Estado propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo.

Esta formulación constitucional decide el cambio cualitativo del Estado respecto a las políticas sociales del régimen anterior. El franquismo asumió niveles de protección social notables: una legislación laboral muy estricta, un sistema de Seguridad Social y de sanidad pública, la escolarización básica de todos los españoles y una política de vivienda social que facilitó el acceso a la misma a amplias capas de la sociedad. Pero las políticas asistenciales de un Estado autoritario no cubren la exigencia fundamental de un Estado social de Derecho. Esta distinción es clara y fundamental.

El profesor García Pelayo destaca como condición esencial del Estado social su carácter democrático representativo. No se puede entender el bienestar social, si la articulación del sistema no es plenamente democrática. Debe ser la misma sociedad la que, a través de sus organizaciones e instituciones democráticas, participe activamente en el diseño de las políticas distributivas y de otras prestaciones sociales. No puede hablarse de Estado social de Derecho allí donde no se reconoce la participación de los ciudadanos, donde la sociedad se ve obligada a una actitud pasiva, receptora de bienes y servicios. Las

llamadas conquistas sociales logradas por procedimientos autoritarios tienen que ser legitimadas por la sociedad libre y democrática.

Tampoco se identifican plenamente el Estado social y el Estado de Bienestar de cuño socialdemócrata. Los primeros gobiernos de la monarquía constitucional actuaron de acuerdo con el marco del Estado social, sin tener que atenerse a las estrategias específicas del megaestado socialdemócrata. No vamos a insistir de nuevo en esta distinción que ya hicimos más arriba, al referirnos a la institucionalización de los mínimos de justicia distinta de la institucionalización de la solidaridad. El Estado social no tiene que cargar con las patologías del Estado de Bienestar que ahora se manifiestan. La reactivación de la riqueza, la competitividad industrial y la distribución de la renta dependen más de la cultura de la sociedad que de las políticas intervencionistas del Estado.

Es cierto que durante el largo período 1945-1975, después de la segunda guerra mundial, la prosperidad económica permitió a las democracias industrializadas europeas aproximarse al Estado de Bienestar. Pero las singularidades de cada país y las orientaciones específicas de cada gobierno determinaron que se siguieran modelos diversos.

En España se eligió el camino de los incrementos salariales, de la presión fiscal, del recurso frecuente al Estado para salvar a empresas y sectores en crisis y la regulación dura de los mercados de trabajo, de la vivienda y de otros productos y servicios. A la hora del ajuste monetario, exigido por nuestra integración en la Unión Europea, se siguió practicando la laxitud presupuestaria. Según la confesión del propio Gobierno, después de las turbulencias monetarias y de la firma del Tratado de Maastricht, «*vivíamos por encima de nuestras posibilidades reales*».

A partir de las elecciones de 1982, el Gobierno, no sin vacilar entre el modelo tradicional socialista y el de los que profesaban abiertamente su condición de socialdemócratas, fue inclinándose cada vez más claramente por el modelo del Estado de Bienestar, según la versión más europea de la socialdemocracia. Esta puesta al día con las democracias de los países industrializados de nuestro entorno, intentó realizar en una década lo que otros países habían tardado 40 años en conseguir.

Este modelo de Estado de Bienestar actuaba en la hipótesis de un amplio consenso entre el Estado y la sociedad civil en tres espacios básicos:

— El *consenso generalizado* sobre los conceptos de progreso e igualdad, como base fundamental.

— El *papel del Estado más o menos intervencionista a través del sector público y de políticas macroeconómicas relevantes:* entre ellas, las políticas reguladoras de la demanda, la ampliación de políticas redistributivas a través del sistema impositivo, y el control del gasto. Todas ellas intentaban disminuir las desigualdades sociales.

— El *pacto social*, según diversas fórmulas, entre todos los agentes sociales, y no sólo entre trabajadores y empresarios, con la intervención del Gobierno, a fin de incorporar activamente a trabajadores y empresarios en el diseño del desarrollo económico.

Pero la crisis económica y la conflictividad laboral crearon graves obstáculos a las políticas gubernamentales en los tres espacios básicos antes señalados. El fracaso del pacto social fue permanente y estrepitoso. En 1982 nos encontrábamos en uno de los momentos más difíciles de la crisis económica, agravada desde 1973. Ni siquiera el ciclo expansivo 1986-1990 sirvió para crear la paz social. El clima de conflictividad en los sectores productivos caracterizó las relaciones laborales.

Basta recordar los datos más significativos: la capacidad de movilización de los sindicatos, claramente superior a la debilidad de afiliación (12-10%), demostrada en las huelgas conseguidas; el número de jornadas laborales perdidas (611 por cada 1000 asalariados), como media anual, entre 1980 y 1988, sólo fue superado por Grecia. Incluso descontando la huelga general del 88, sólo lograríamos descender a 500 jornadas, que podrían igualarnos a Italia.

Las huelgas industriales y en los sectores estratégicos, como los servicios públicos, así como las dos generales (14-D, 1988 y 27-E, 1994) debieran proporcionarnos algunas enseñanzas. En primer lugar para esclarecer la cuestión de si los representantes del pueblo en las Cortes están decididos a integrarnos de veras en la economía europea occidental abierta a los mercados internacionales de productos, de servicios y de capitales. En dicho caso, el proteccionismo, la planificación económica, la nacionalización de industrias, la autarquía y el socialismo propiamente dicho, son alternativas de escaso interés.

En las negociaciones con los agentes sociales se tiene la impresión de que no han sido precedidas de un diagnóstico compartido por las partes negociadoras. No lograron ponerse de acuerdo ni siquiera en los números o datos del análisis. No tiene sentido discutir el trata-

miento de una enfermedad desconocida, antes de que haya sido diagnosticada por los expertos. Cualquier debate requiere ir por partes. Pedir genéricamente un cambio total de la política económica, sin especificar las alternativas, sirve únicamente para crear confusión y desautorizar a los negociadores. Al menos ésta es la impresión generalizada de la opinión pública.

No podemos separar los problemas económicos y sociales de otras crisis más profundas de confianza en el sistema político. No se puede tolerar que determinados grupos de presión –patronales, sindicales, financieros, religiosos, medios de comunicación, etc.– actúen como si tuvieran derecho de veto. El Parlamento ha sido elegido para legislar y el Gobierno para llevar a la práctica las leyes. Las diversas ideologías subyacentes, tanto en los partidos como en los grupos sociales, tienen que dialogar entre ellas, respetar el rigor del debate serio, sobre el modelo de sociedad, sobre la manera de concebir las relaciones Estado/Sociedad, sobre el concepto de igualdad y libertad y, en definitiva, sobre el reparto de los costes sociales. En la algarabía actual de mutuas descalificaciones, va a ser poco menos que imposible reconstruir la confianza política y la estabilidad, una y otra necesarias para intervenir en el concierto de las estrategias domésticas, supranacionales e internacionales.

Por si esto fuera poco, ahora la crisis económica y la conflictividad laboral alcanzan a toda Europa. El Tratado de la Unión, tanto en su vertiente económica como política, impone inexorablemente una política monetaria y de ajuste presupuestario para no perder el tren de nuestro futuro económico y democrático.

Como hemos analizado en la parte anterior, nuestra tasa de paro y de déficit público nos alejan de la Unión Europea, forzada a competir con economías como la de EE.UU., Japón y las emergentes del sudeste asiático. ¿No habrá que revisar el concepto mismo del Estado de Bienestar y su trasfondo ideológico? ¿No se está redefiniendo de hecho en Europa el concepto del Estado de Bienestar?

Existen ciertamente unos mínimos políticamente irreversibles. Hay que mantener una Seguridad Social que cubra la enfermedad, los accidentes, la vejez, las pensiones no contributivas. Tenemos que aumentar el gasto en educación obligatoria y en formación profesional. La inversión en infraestructuras viarias y en comunicaciones se ha convertido en condición previa y necesaria del desarrollo. ¿Qué parte de estos gastos corresponden al sector público y cuáles de ellos po-

drían ser cubiertos por la iniciativa privada? La cuestión no es sólo, ni fundamentalmente, económica.

Si queremos integrarnos de hecho y no meramente de derecho en la UE, sin perder de vista el Estado de Bienestar, tal como se desarrolló en la Europa nórdica y central después de la segunda guerra mundial, habrá que indagar las causas de tan rápido deterioro. Pudiera ocurrir que, a estas alturas, el pleno empleo en el Estado de Bienestar fuese una meta inalcanzable ¿No habrá que acudir a una redefinición del papel del Estado y de lo que se ha venido entendiendo como sociedad?

3. Socialdemocracia y Neoliberalismo

En su trayectoria histórica, tanto la plasmación material como la reflexión teórica y científica sobre el Estado de Bienestar se han producido en el marco de dos grandes concepciones ideológicas.

No parece que la tradición liberal y el socialismo democrático sean teóricamente incompatibles. Eduard Bernstein llega a decir que «*respecto del liberalismo, considerado como un gran movimiento histórico, el socialismo es su legítimo heredero*». Y a su vez, «*actualmente no hay ninguna idea realmente liberal que no pertenezca también a los elementos de las ideas del socialismo*»[1]. ¿Debemos seguir considerando estas dos ideologías como irreconciliables?

La convergencia de ambos sistemas, que parten, al parecer, de puntos tan distantes como el *bienestar individual* y el *bienestar colectivo*, no es únicamente fruto de la permeabilidad histórica, de la asunción y adaptación de cada uno de ellos a elementos básicos del otro a lo largo de las últimas décadas. Expertos del socialismo nos dicen que los principios centrales del liberalismo no se contraponen a un conjunto superior de principios socialistas. La libertad personal, la igualdad de oportunidades y de tolerancia, como principios liberales, no pueden ser interpretados seriamente sin cambiar las estructuras sociales y económicas existentes para que esos mismos principios puedan ser desarrollados. El principio de la igualdad, no absoluta ni incondicional, marcaría el punto de convergencia. Es compatible con el principio de la diversidad. Las democracias industrializadas deberían

---

[1] Eduard Bernstein, *Socialismo evolucionista. Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia*, Barcelona, Fontanara, 1975, pp. 130-132.

pretender eliminar aquellas desigualdades que tienen su origen no en diferencias individuales, sino en la propia organización social. En esos dos marcos ideológicos habrá que debatir, en cada caso, la prioridad de una y otra tendencia y el coste de cada estrategia para llevarlas a la práctica.

La confrontación entre ambas concepciones ideológicas se manifiesta de forma privilegiada en estos momentos en el debate sobre el papel y funciones del Estado y de la sociedad civil. Un debate sobre la relación entre el Estado y el mercado; en definitiva, un debate sobre los límites de lo público y lo privado.

Muchas de las dificultades surgen de la ambigüedad misma del concepto *sociedad civil*. Todo ello es fruto de una complicada historia intelectual. El término mantiene dos significados diferentes: en un sentido amplio, denota el entramado de instituciones sociopolíticas, tanto del Estado que opera bajo el imperio de la ley, como del conjunto de instituciones sociales, mercados, acuerdos voluntarios entre agentes autónomos, y la esfera pública en la que operan todos estos actores, que debaten entre sí y con el Estado, para comprometerse en acciones de interés público. Es el concepto amplio de sociedad que se acerca a las configuraciones históricas de Gran Bretaña y los Estados Unidos durante la mayor parte del siglo XIX. Esta concepción de la sociedad ha demostrado ser compatible con el liberalismo moderno.

Dentro de esta sociedad, en este sentido amplio, se puede trazar una línea divisoria, que no de enfrentamiento, entre el Estado y los ciudadanos. Esta línea divisoria nos permite hablar de una sociedad civil en sentido restringido. Estaría formada por las instituciones sociales –mercados, asociaciones– y por la esfera pública, excluidas las instituciones estatales. En ella los ciudadanos son tales en cuanto son agentes autónomos frente al Estado, ya que éste tiene un poder limitado que le prohíbe entrar en el dominio privado de aquéllos. Los Estados liberales y los socialdemócratas van tomando conciencia de esta limitación impuesta y vigilada por el ejercicio democrático de los mismos ciudadanos. En uno y otro caso, la frontera no es infranqueable.

En la sociedad española no existen ni integración ni vertebración, porque la vida política y social no están regidas por los intereses generales. La tesis orteguiana de la *España invertebrada* se refería tanto al origen y formación de la sociedad española como al diagnóstico de su situación social. En ambas dimensiones la enfer-

medad consistía en el abuso de los particularismos. «*La esencia del particularismo es que cada grupo deja de sentirse a sí mismo como parte y, en consecuencia, deja de compartir los sentimientos de los demás*». Una apropiación que tienta tanto a los hombres públicos del Gobierno y de la clase política, como a las élites organizadas de los interlocutores civiles.

Si las dos tradiciones ideológicas dominantes, neoliberalismo y socialismo, llevan, por su propia lógica interna, al consenso ampliamente generalizado sobre el carácter fundamental positivo de las ideas de progreso e igualdad democrática, podemos concluir que la reconstrucción del Estado de Bienestar se debate ahora en torno al grado de intervencionismo sobre la macroestructura económica y la forma de recuperar el diálogo social. Sobre este trasfondo ideológico tenemos que plantear las posibilidades que puedan existir para armonizar el ajuste económico con las coberturas sociales necesarias y propias del Estado de Bienestar.

4. ¿Podemos aspirar a una Sociedad del Bienestar que cumpla los objetivos del Estado de Bienestar?

La crisis del Estado de Bienestar aparece vinculada a la crisis financiera del Estado. Se le atribuye la quiebra de la Seguridad Social. La inversión pública en educación e infraestructuras se ve también amenazada. Las recetas expansivas tradicionales para atacar el desempleo hacen imprescindible ajustar a la baja la *ratio* salarios reales/productividad, en vez de actuar expansivamente sobre la demanda. El aumento del gasto público de tipo asistencial parece ir en contra del sostenimiento de los sectores productivos. Durante década y media asistimos a un crecimiento alarmante del déficit público. Esta es la cara económica del debate.

Pero las críticas contra el Estado de Bienestar se pronuncian también en la vertiente de su filosofía político-social. Tal es el sentido del *Libro Blanco* de Jacques Delors, para toda la Unión, que plantea reformas aún más profundas en nuestra situación político-económica. Crece la opinión de que se confunde la protección de los derechos básicos, económicos, sociales y culturales con la satisfacción de deseos infinitos de mayor bienestar.

Se afirma incluso que los dos grandes valores de la modernidad, la igualdad y la libertad, no llevan camino de realizarse con las estrate-

gias del Estado de Bienestar. La igualdad, porque la intervención estatal a distintos niveles ha frenado la productividad. La libertad, porque el megaestado socialdemócrata tiende irremediablemente a traspasar los límites de la independencia individual. Esta concepción del Estado –se dice– arrebata en la práctica a los ciudadanos su libertad positiva, es decir, su autonomía, a través de la pretensión de institucionalizar la solidaridad. El paternalismo de los gobernantes parece dar por supuesto que los ciudadanos no son autónomos, sino heterónomos. Y un ciudadano heterónomo acaba por persuadirse de que su dependencia le condena a la pasividad en la vida política, económica y social. A este ciudadano pasivo y apático no le queda otro medio que la queja y la reclamación y pensar que si el Estado fiscal es el dueño de todos sus bienes, sólo de él puede esperar el remedio para todos sus males y la satisfacción de todos sus deseos. La empresa creadora y el ejercicio de la responsabilidad ciudadana no encuentran motivaciones. Más aún: aumentan las resistencias a soportar cargas fiscales que se extienden a capas cada vez más amplias de la sociedad.

En las últimas décadas se han producido en Europa cambios sociales importantes que configuran situaciones sociales nuevas, que deben ser tenidas en cuenta a la hora de plantear el debate en torno al Estado de Bienestar. El Estado, como simple intermediario entre grupos sociales, se convierte en una inmensa maquinaria impersonal que no favorece la solidaridad deseada. Se convierte en el gran protagonista activo que dificulta la transparencia en estas mismas relaciones. Los intereses sociales se han diversificado, hasta el punto de desalojar al Estado de determinados espacios en los que se dirimen muchos de los actuales conflictos.

La agregación de intereses básicos de los diferentes tipos de asalariados se ha hecho mucho más difícil. Los mismos sindicatos dan la impresión de no promover los intereses de multitud de gentes que han quedado al margen de la economía formal, en el paro o en la economía sumergida.

Aparecen nuevos valores, que en general exigen un mayor entendimiento entre lo público y lo privado. La emergencia de una sociedad civil más responsable nada tiene que ver con el individualismo y la atomización de la sociedad que amenaza a todo el sistema, llegando a poner en peligro el consenso de progreso, de igualdad democrática y de solidaridad.

En modo alguno debe enfrentarse al Estado con la sociedad civil. Porque el Estado tiene que seguir asumiendo el proyecto moral de

ayudar a mantener unida a la sociedad, sin prohibir a los actores sociales que definan y persigan sus propios proyectos. Importa mucho, sin embargo, que el Estado sea consciente de que su propia misión tiene límites. Su frontera con la sociedad es franqueable en ambas direcciones, lo cual no exime a ninguna de las partes de hacerla cada vez más nítida, para aceptar diseños de colaboración e institucionalizar alguna forma de concertación. Tanto por la vía del desarrollo del neocorporatismo, que parece responder mejor a las tradiciones socialdemócratas, como por la vía de la privatización y expansión de los mercados abiertos, más propia de la filosofía política neoliberal, en ambas opciones se pretende ampliar la esfera de intervención de la sociedad civil en la organización de actividades económicas. Nada tiene de extraño que gobiernos liberales hayan mantenido el crecimiento del Estado de Bienestar y que gobiernos socialistas comiencen a privatizar y desregular la economía.

Los poderes públicos tienen la función de estimular a la sociedad civil. En vez de obligar al Estado a reforzar su *oferta pública de servicios*, pensamos que, en no pocas actividades, importa más que ofrezca a la sociedad civil la posibilidad de crear y gestionar servicios públicos (*oferta de servicios públicos*). Muchos de los llamados servicios públicos tienen que moverse a caballo entre la creatividad espontánea y la protección institucional, por supuesto neutral, del Estado.

El Estado de Bienestar no debe atribuirse en exclusiva una cierta ética altruista, como única forma de institucionalización del altruismo. La historia reciente demuestra que esta tesis triunfa en las sociedades poco integradas e impide el desarrollo de las mismas. Cualquier poder hegemónico tiende a minimizar, o incluso a negar, la competencia de otras entidades, creadas por la sociedad civil, con un grado de altruismo tanto o más eficaz que la burocracia del Estado. Pueden ejercer una acción mucho más personalizada, sin abandonar el amplio horizonte de los intereses generales. No pocos de los servicios públicos, considerados antes como intransferibles a iniciativas privadas, pueden hoy ser sometidos a la competencia del mercado, con menores gastos.

No pensamos aquí únicamente en la privatización parcial de empresas públicas como Argentaria, Repsol o Endesa. Restablecer la competitividad en el transporte aéreo, en el ferrocarril, en los servicios postales y, por supuesto, en los medios de comunicación, con la debida colaboración del Estado, redundaría, a juzgar por el Informe elaborado por el Tribunal de la Competencia, en un servicio a los ciudadanos cualitativamente mejor y en un ahorro sensible de la Ha-

cienda Pública. Es erróneo pensar que toda la política social, entendida como preocupación colectiva, tenga que sustentarse necesaria y totalmente sobre la oferta pública de titularidad estatal. De una manera quizá un tanto exagerada, podríamos llegar a la conclusión de que asistimos a un proceso de *socialización del Estado al que debe corresponder en grado proporcional cierta estatalización de la iniciativa privada*. Las Fundaciones, las ONG, las instituciones privadas, tanto en la sanidad como en la enseñanza, demuestran esta evolución. Las élites territoriales, las representantes de organizaciones o asociaciones de intereses particulares pueden y deben abrirse, con los incentivos fiscales convenientes, a los fines de interés general. Cabe interpretar al Estado y a la sociedad, como lo hace el profesor García Pelayo, con arreglo a un criterio de intercambio y reflexividad.

El paso del Estado de Bienestar a la *Sociedad del Bienestar* es progresista. Y demostraría la madurez de una sociedad en la que sus agentes sociales saben dialogar con los representantes del Estado, para poder satisfacer las crecientes demandas individuales y colectivas en el régimen de mercado. En esta línea se sitúa A. Peacock, con su conocida sugerencia de que el verdadero objetivo del *Welfare State* y de la subsiguiente política social, es enseñar a la gente a hacer frente a sus propios problemas, sin necesidad de que sea siempre el Estado el que se los solucione directamente.

Este breve capítulo no pretende otra cosa que aclarar nuestra posición pragmática frente al Estado de Bienestar, compatible con la evolución hacia la fórmula, por ahora ideal, de la Sociedad del Bienestar. En los capítulos siguientes analizaremos solamente algunos espacios, como el de las reformas educativas no universitarias, el de la formación profesional, el de la salud y el sistema sanitario, el de la protección social de la infancia y el de la atención a los mayores. En todos ellos parecen abrirse paso políticas de colaboración entre el Estado y los agentes sociales con resultados aceptables.

Capítulo V

REFORMAS EDUCATIVAS EN LA ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. La necesaria reforma del Sistema Educativo

El principal logro del Sistema Educativo español en los años 70 y 80 ha sido la escolarización prácticamente total en la enseñanza básica. Esto significa la equiparación de España con los niveles de los países más desarrollados.

Sin embargo, desde la entrada de España en la CE, y especialmente en la década de los 90, aparecen situaciones nuevas que hacen evidente la obsolescencia de la organización de dicho sistema, basada en la Ley General de Educación de 1970. Entre esas nuevas situaciones se pueden destacar las siguientes:

— acusado descenso de la natalidad,

— el desarrollo acelerado de nuevas tecnologías,

— procesos de internacionalización en todos los ámbitos de la sociedad,

— la preponderancia cada vez mayor del factor inversión económica en el planteamiento de la educación (medio importante para la movilidad social ascendente), principalmente en las familias.

Estas nuevas situaciones ponen de manifiesto, de forma cada vez más clara, algunas deficiencias que siempre se han detectado en el Sistema Educativo. Precisamente este nuevo contexto exige que se produzca sin demora una actuación en este ámbito fundamental para el desarrollo personal, social y económico-profesional de los individuos y de la sociedad.

Algunas de esas deficiencias son:

— una elevada *ratio* profesor/alumnos,

— persistencia del analfabetismo residual y de porcentajes significativos de alumnos que no consiguen el Graduado Escolar,

— escasa participación de los padres en los órganos de gestión de los centros educativos,

— currículum poco adaptado a las exigencias personales, sociales y profesionales de los alumnos y de la sociedad,

— escaso desarrollo y aprovechamiento de los gabinetes psico-pedagógicos y de orientación,

— la inadecuada formación inicial y permanente del profesorado,

— las dificultades para contar con directores con la formación precisa, elemento clave para conseguir una organización eficaz de los centros.

Todas estas deficiencias sitúan la necesaria reforma del Sistema Educativo español ante un horizonte ineludible: la calidad.

2. El reto de la calidad

La Ley Orgánica de Ordenamiento General del Sistema Educativo (LOGSE) se plantea básicamente como una respuesta al reto de la calidad en el Sistema Educativo español. En un contexto de creciente competitividad y de generalización en la maximización del binomio coste/beneficio, la eficiencia y la eficacia se convierten en el patrón de medida de dicha calidad. Algunos medios básicos propuestos para alcanzarlas son:

— mejora de la *ratio* profesor/alumnos,

— adaptación del currículum a la evolución de los alumnos, a los objetivos del Sistema Educativo y a las demandas de la sociedad,

— actualización didáctica y de medios materiales,

— mejora de los servicios de orientación y tutoría,

— reestructuración de la formación del profesorado, tanto inicial como permanente,

— extensión de los procesos de evaluación a todos los ámbitos del Sistema Educativo.

Aunque la LOGSE vincula de forma fundamental la calidad de la educación a los fines de la misma (personales, sociales y profesionales), lo que se percibe más nítidamente es un énfasis en la eficacia de los medios. La consecución de un sistema adaptado a las demandas tecnológicas, económicas y profesionales de un país desarrollado, en un contexto de economía de mercado abierta, parece convertirse en el criterio básico de la calidad educativa.

3. Condiciones, dificultades y limitaciones de un proyecto

La LOGSE ha contado con un amplio consenso en el ámbito educativo y en el político, pero se está encontrando en su proceso de implantación con algunos problemas importantes que deben ser resueltos:

— hay que dar respuesta al problema planteado por la equiparación de las nuevas y las viejas categorías docentes, al extenderse la educación obligatoria hasta los 16 años;

— debe replantearse en profundidad la figura de los directores de los centros, su cometido, la necesidad de una formación específica, su retribución, etc.;

— debiera cuestionarse la financiación, vía presupuesto ordinario, de la LOGSE, dadas las dificultades para proveer de fondos económicos necesarios para su desarrollo. En períodos de crisis económica, como el que vivimos, el carácter prioritario de la inversión en educación tiene que concretarse de forma más clara;

— hay que conseguir que la familia participe mucho más en el proceso educativo, que llegue a entender que la educación de sus hijos exige algo más que la provisión por parte del Estado o de instituciones privadas de los medios que garanticen su instrucción y formación.

La LOGSE tiene uno de sus retos básicos en la generalización y rigurosidad de la evaluación y la supervisión en todos los ámbitos de la educación. Sin una conciencia clara de lo que se pretende y de lo que se consigue, y sin una responsabilización concreta acerca de los resultados, se puede caer fácilmente en una estructura formal o de puro cumplimiento.

En esa dinámica de evaluación y supervisión podría jugar un papel importante un proceso de descentralización creciente, que implicase cada vez más a los distintos actores sociales en el proceso educativo.

Por último, cabe señalar que se echa de menos un debate sobre el modelo de escuela que la sociedad española quiere. Discusiones y clarificaciones en torno a problemas como el de escuela pública/escuela privada, escuela reproductora/escuela liberadora, igualdad/libertad en la educación no deben quedar al margen de la definición de calidad que el Sistema Educativo demanda.

II. RED DE LOS FENOMENOS

1. La situación de partida

1.1 Enseñanza para todos

A partir de 1970, la Ley General de Educación (LGE) y la acción posterior de los Gobiernos de la Unión de Centro Democrático y del Partido Socialista Obrero Español han estimulado un importante desarrollo cuantitativo de la educación en España. Ese desarrollo se refleja, por un lado, en la evolución de las tasas de escolaridad en los distintos niveles de enseñanza (tabla 1, en Indicadores), y por otro, en el gran aumento tanto de centros escolares como de alumnos y profesores en todo el Sistema Educativo (tablas 2,3,4,5,6 y 7, en Indicadores).

En *Preescolar*, la tasa de escolarización se ha duplicado en los últimos 15 años, alcanzando el 83,5% en el curso 1992-93 (tabla 1, en Indicadores). Como reflejan las tablas 8 (en Indicadores) y 9 (abajo), a pesar de que la población entre 3 y 5 años descendió entre 1975 y 1991 un 34%, en ese mismo período el número de alumnos matriculados aumentó un 8%. Ese incremento en el número de alumnos ha venido acompañado de crecimientos aún mayores en el número de profesores y de unidades escolares. Los primeros aumentaron un 79% y las segundas un 70%.

Tabla 9 – Porcentajes de variación de la población, matrícula, profesores y unidades según niveles de enseñanza 1991. Base 1975 *

	Población	Matrícula	Profesores	Unidades
Preescolar	–34%	8%	79%	70%
EGB	–16%	–15%	12%	11%
BUP-COU	7%	84%	106%	31%
FP	7%	191%	141%	37%

* Los datos absolutos pueden encontrarse en las tablas 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8, en Indicadores.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Anuario Estadístico* (1980), *Censos de población* (1981 y 1991), *Padrones* (1975 y 1986) y MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, (1989-90 y 1991-92).

En *Enseñanza General Básica* (EGB), la escolarización del 100% de la población entre 6 y 13 años es una realidad desde hace tiempo (tabla 1, en Indicadores). Desde 1975 hasta 1991, la población que se encontraba en la edad correspondiente al nivel educativo de EGB descendió un 16% (tabla 9). En este nivel educativo, donde existe escolarización plena, al descenso demográfico acompaña, lógicamente, un descenso muy similar en la matrícula de alumnos (15%). Sin embargo, los datos de profesorado y de unidades escolares también permiten hablar de expansión en la EGB. El profesorado aumentó de 1975 a 1991 un 12% y las unidades un 11%.

Por su parte, la *Enseñanza Secundaria* ha sido el nivel educativo que ha experimentado una expansión más acentuada, aunque con algunas desigualdades entre las ramas general y profesional. Las tasas de escolarización han favorecido siempre, y con notable diferencia, a la rama general (tabla 1, en Indicadores); ésta presentaba ya en 1975 una tasa de escolarización del 32,7%, frente al 9,9% correspondiente a los estudios profesionales. Desde entonces y hasta 1991, el crecimiento proporcional de la matrícula de Formación Profesional (FP) (191%, tabla 9) ha sido mayor que el observado para el Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) y el Curso de Orientación Universitaria (COU) (84%). A pesar de ello, las tasas siguen favoreciendo sustancialmente a la enseñanza general, que, en el curso 1992/93, presentaba una escolarización del 65,7%, frente al 27,5% de la enseñanza profesional.

Esta extensión de las Enseñanzas Medias no se explica sólo por la explosión demográfica, ya que entre 1975 y 1991 el crecimiento de la población entre 14 y 18 años fue del 7%, muy alejado de los porcentajes de crecimiento de matrícula. Hay otra motivación más poderosa: la concepción socialmente admitida de que la educación es un estímulo fundamental para potenciar la movilidad social ascendente.

La respuesta administrativa a esta demanda expansiva de la secundaria se salda con un aumento del número de profesores (del 106% en BUP-COU y del 141% en FP) y de centros (del 31% en BUP-COU y del 37% en FP).

1.2 Las transformaciones sociales en la legislación educativa

La evolución educativa de la sociedad española no puede interpretarse sólo en términos numéricos. Se ha registrado un importante cambio en la forma de entender el papel de la enseñanza dentro de la

sociedad por parte de todos los agentes educativos y por el conjunto de la sociedad. La legislación educativa, en parte recogiendo la realidad sociológica del país, refleja esencialmente los cambios registrados.

La LGE de 1970 supone una reforma global y profunda en la educación española. De ahí su gran importancia como punto de partida para entender la realidad educativa actual. La LGE articula la enseñanza en España como un auténtico sistema, constituido por una serie de niveles, ciclos y grados interrelacionados y estructurados de forma precisa. Entre sus aportaciones destaca el establecimiento de la EGB como enseñanza obligatoria, gratuita y común para todos los españoles desde los 6 hasta los 14 años de edad. Su objetivo era de gran magnitud: materializar el derecho universal a la educación, y afianzar el principio de igualdad de oportunidades en la dimensión educativa.

Posteriormente, el artículo 27 de la Constitución de 1978 creó un nuevo marco para el desarrollo educativo en España. Las líneas básicas de dicho marco son:

— la consagración del derecho a la educación como derecho fundamental de la persona,

— la protección de la libertad de enseñanza,

— la creación de centros docentes promovidos por entidades de carácter privado,

— garantizar la existencia de una amplia red de centros públicos,

— instaurar la participación mancomunada de padres, profesores y alumnos en la gestión y el control de los centros,

— establecer como obligatoria y gratuita la enseñanza básica,

— reconocer a la Administración Pública el derecho a la inspección del Sistema Educativo y de homologación de los títulos ofrecidos en él.

Sin duda, ese marco constitucional del artículo 27 supuso un importante acuerdo en materia de enseñanza y sentó la base sobre la que se desarrolló la legislación educativa posterior. Puede entenderse como un acuerdo amplio, un acuerdo marco de carácter netamente democrático, que dejaba establecidos los principios en torno a los que se producirían los debates educativos del futuro.

El primero de esos grandes debates, centrado básicamente en la delimitación entre iniciativa pública y privada en materia educativa, y

en las condiciones de gestión interna de los centros, tuvo lugar con ocasión de la promulgación de la Ley Orgánica del Estatuto de Centros de Enseñanza (LOECE), en 1980. Esta Ley pretendía regular el establecimiento de los centros docentes, especificando las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, y estableciendo las funciones de la Alta Inspección del Estado. Sin embargo, la oposición al Gobierno de UCD estimó que significaba un claro apoyo a la iniciativa de enseñanza privada en detrimento de la igualdad educativa que podría garantizar la iniciativa pública. Dicha oposición dirigía sus críticas a tres importantes aspectos:

— la posibilidad de libre financiación de centros privados con fondos públicos,

— la subordinación de la libertad de cátedra de los profesores al ideario educativo del centro,

— la facultad del titular del centro para establecer el ideario del mismo, y para remitir al reglamento interno del centro la regulación de la participación de la comunidad educativa en el control de los centros privados financiados con fondos públicos.

Esta ley fue examinada por el Tribunal Constitucional, que estableció la potestad del titular de un centro privado para el establecimiento de su ideario, aunque obligaba a compatibilizar el principio de libertad de cátedra con la existencia de ese ideario. En consecuencia, el profesor no estaba obligado a hacer apología de los principios del ideario del centro, pero tampoco podía actuar contra él. De igual forma, la revisión del Tribunal Constitucional estableció que la participación de la comunidad educativa en la gestión y el control de los centros sostenidos con fondos públicos no podía regularse en el reglamento interno del centro, sino según una disposición legislativa con rango de ley.

A pesar de las modificaciones impuestas por la sentencia del Tribunal Constitucional, la LOECE no convenció a la oposición. Una vez que el PSOE llegó al poder, en 1985 se aprobó la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE). La LODE sienta nuevas bases para la creación y el funcionamiento de los centros docentes (tanto públicos como privados subvencionados con fondos públicos), ofreciendo un nuevo desarrollo al artículo 27 de la Constitución. Esta ley derogó la LOECE y fue objeto también de importantes debates y polémicas. Para la nueva oposición parlamentaria, el régimen de conciertos, que rige la financiación con fondos públicos de centros privados, violaba en

gran medida la libertad de enseñanza, ya que exigía contrapartidas excesivas a los titulares de los centros a cambio de la financiación pública. Además, estos titulares perdían con la LODE gran parte de su capacidad de control y gestión. Esta quedaba en manos del Consejo Escolar, órgano colegiado que materializaba la participación de la comunidad educativa en los centros sostenidos con ayuda de fondos públicos.

2. Algunos problemas de la educación en la España de hoy

En la actualidad, el Sistema Educativo español ha experimentado la necesidad de una nueva orientación, con el objetivo de resolver sus principales problemas. Aunque éstos son muy diversos, podrían destacarse los siguientes:

2.1 Un deficiente rendimiento del Sistema Educativo: analfabetismo y fracaso escolar

Todavía en 1991 la tasa total de *analfabetos* en España era del 3,28%, aunque existían diferencias apreciables según los grupos de edad (tabla 10, en Indicadores) y las zonas geográficas (mapa 1, en Indicadores).

La mayor concentración de ese analfabetismo se produce entre la población mayor de 65 años, con una tasa del 16%. Se trata de un grupo de población que no ha pasado por el Sistema Educativo actual, y por tanto no se puede achacar a éste su falta de instrucción; sin embargo, en él deberían contemplarse de forma más intensa acciones de alfabetización de adultos, que fuesen reduciendo este índice de analfabetismo residual en nuestros ancianos. Lo que parece aún más grave, por ser directamente imputable al Sistema Educativo actual, es el porcentaje de analfabetismo del grupo de edad entre 15 y 19 años. Este grupo, según la UNESCO, presentaba una tasa del 1% en 1990, la más alta de los países de la Unión Europea según esa fuente (tabla 11, en Indicadores). Estos datos pueden reflejar dos situaciones:

— que el nivel de instrucción mínimo no ha sido asimilado por estos jóvenes, lo que parece improbable, o, más bien,

— que se trata de jóvenes que no han pasado realmente por la escuela, a pesar de que la estadística de la enseñanza básica y obligatoria ofrece una tasa de escolarización del 100%.

Geográficamente, una línea divisoria imaginaria Norte-Sur marcaría en nuestro país un claro eje diferencial del grado de analfabetismo (mapa 1, sección de Indicadores). Al Sur se hallan las Comunidades Autónomas cuya tasa de analfabetos es mayor que la tasa del total nacional (Andalucía, Extremadura, Canarias, Castilla-La Mancha y Murcia). La relación de este fenómeno con el contexto rural es también manifiesta, ya que las Comunidades Autónomas con mayor analfabetismo suelen ser, como se ha visto, las que cuentan con un hábitat de tipo rural más amplio.

Por otra parte, las cifras de *fracaso escolar* en España son poco alentadoras. Nuestro porcentaje de alumnos repetidores, tanto en primaria como en secundaria, está por encima del de algunos países de Europa (tabla 12, en Indicadores). Este hecho evidencia unos niveles de logro académico no satisfactorios con respecto a los objetivos marcados para cada curso. Asimismo, el porcentaje de quienes al terminar la EGB obtienen el Certificado de Escolaridad en vez del Graduado Escolar, por no haber superado la totalidad de las asignaturas, está por encima del 20%, a pesar de un progresivo descenso de más de 10 puntos entre 1975 y 1989 (tabla 13, en Indicadores). Eso significa que 2 de cada 10 alumnos españoles finalizan la escolaridad básica sin alcanzar los requisitos mínimos establecidos como deseables para una formación elemental suficiente.

Por su parte, las Enseñanzas Medias también sufren altos índices de suspensos, tanto en la rama profesional como en la general. En BUP, no obtuvieron una evaluación positiva en todas sus asignaturas un 43% de los alumnos, según una muestra realizada por el MEC para el territorio de su gestión en el curso 1987-88[1]. En COU el porcentaje de suspensos es aún más elevado, superando el 30% (tabla 14, en Indicadores), aunque hay que precisar que ese curso se ve afectado por una circunstancia «especial»: la presión que ejercen las Pruebas de Aptitud para el Acceso a la Universidad sobre los programas, sobre las metodologías didácticas, e incluso sobre los niveles de exigencia del profesorado a la hora de calificar a sus alumnos. En FP los datos son todavía peores: un 56% de los alumnos de FP I no consiguen una evaluación positiva de todas sus asignaturas, según datos del propio MEC[2].

---

[1] MEC, *El sistema educativo español. 1991*, CIDE, Madrid, 1992.

[2] *Idem*.

2.2 *Descenso de la población en edad escolar*

El Sistema Educativo español se ha visto afectado por la evolución demográfica registrada en España en los últimos años. El descenso de la natalidad en España reduce considerablemente la población en edad escolar (tabla 8, en Indicadores). Entre 1975 y 1991 el total de población escolarizable en Preescolar y EGB (personas entre 3 y 13 años) se ha reducido en un 21%. Ese descenso ha sido mucho más acusado en Preescolar (entre 3 y 5 años): superior al 34%.

Esto permitirá, por un lado, que en los próximos años no se requieran aumentos de presupuesto en los capítulos referentes a la creación de nuevos puestos escolares o en la dotación de nuevas plazas de personal docente; y, por otro, que pueda afrontarse una mejora de las condiciones de enseñanza, e incluso de las retribuciones de los profesores.

Sin embargo, crea también algunos problemas. Numerosas edificaciones escolares, construidas para dar respuesta a las necesidades educativas causadas por la explosión demográfica de los años 60 y 70, pueden verse ahora infrautilizadas. Urge, pues, una redefinición de las escuelas, para que se las considere no sólo como centros de enseñanza al servicio del Sistema Educativo, sino también como lugares de formación, en un sentido amplio, y de dinamización de las iniciativas culturales de la sociedad (alfabetización de adultos, centros de exposiciones locales, etc.). Otro posible problema son los excedentes de personal docente, que afectará de forma progresiva a todos los niveles del sistema. Estos excedentes provocarán una reducción de la oferta pública de empleo en el capítulo referente al profesorado.

2.3 *La coyuntura económica y los problemas provocados por un mercado de trabajo en crisis*

La profunda crisis económica en que se encuentran España y los demás países desarrollados, a lo que debemos añadir el crónico déficit público español, imponen limitaciones en las tradicionales partidas educativas del Gasto Público, y hacen sentir sus efectos sobre la atención a las demandas educativas. En estos momentos nos hallamos muy lejos de la «época dorada» para la educación, la década de los 60 y principios de los 70. En aquellos años los gobiernos europeos (y también el español) sostenían la tesis de que la mayor inversión posible en educación proporcionaría innumerables beneficios en el desarrollo cultural, tecnológico e incluso económico de una nación. Esta idea provocaba una importante tendencia a destinar elevadas su-

mas presupuestarias para las partidas educativas. Ahora, con una economía en recesión, con un bien como el educativo que implica un considerable porcentaje del PIB, la tendencia expansiva anterior da paso a otra donde predomina la gestión de los mermados recursos disponibles, con el fin de:

— lograr el máximo de eficacia educativa,

— impedir un serio deterioro del avance educativo ya logrado, y

— satisfacer al unísono la demanda cultural y educativa propia de una sociedad desarrollada.

Puesto que, en estos momentos, resulta difícil aumentar cuantitativamente el esfuerzo educativo (más educación), éste se concentra en mejorar la calidad de los recursos existentes (mejor educación).

Además, el deterioro del mercado de trabajo pone en peligro la delicada relación entre Sistema Educativo y sistema ocupacional. El desempleo, las dificultades para acceder al mercado de trabajo y el empeoramiento de las condiciones laborales acompañan siempre a las graves crisis económicas. Y esta situación incide en mayor medida sobre la población juvenil, que se encuentra en permanente proceso de transición desde el Sistema Educativo al ocupacional, provocando que la tasa de paro entre los jóvenes comprendidos entre 16 y 19 años se eleve hasta el 42,6% en la actualidad (tabla 15, en Indicadores). También de manera significativa, un grupo de población afectado por el desempleo es el que cuenta con estudios secundarios. En 1991 el 54,36% de los parados tenía ese nivel educativo (tabla 16, en Indicadores). Estas elevadas tasas de desempleo ponen en evidencia al Sistema Educativo, al que se le critica su falta de capacidad para responder a las necesidades socio-económicas de la sociedad, y al que se le exige una formación más acorde con las demandas del mercado laboral. Todas estas exigencias difícilmente pueden ser asumidas por sistemas educativos tan complejos como los de los países desarrollados, entre ellos el español.

La coyuntura económica, a través fundamentalmente del mercado de trabajo, determina así, de alguna manera, la nuevas orientaciones que la sociedad reclama al Sistema Educativo. El desafío laboral en tiempos de crisis exige de forma urgente que el Sistema Educativo capacite suficientemente a los jóvenes para desempeñar un puesto de trabajo. Sin embargo, el Sistema Educativo es un enorme y complejo instrumento formativo de lentas y dificultosas evoluciones, incapaz de ofrecer resultados en esta dirección a corto plazo. Su envergadura

le impide responder con prontitud y sin dificultades a las demandas que surgen en el ámbito profesional.

2.4 Nuevas tecnologías y nuevas profesiones

En este crítico panorama, el avance tecnológico es un agravante de la situación de desempleo provocada por la coyuntura económica, ya que exige del Sistema Educativo (y, de manera especial, de sus niveles más altos) una formación muy cualificada en nuevas tecnologías productivas y de información. El desfase producido por la rapidez con la que están apareciendo en la economía y en la sociedad las nuevas tecnologías imposibilita a todas luces cualquier reacción paralela desde el Sistema Educativo. Esto provoca que, a la escasez de puestos de trabajo en el mercado laboral, se sume la falta de adecuación de los trabajadores a los nuevos empleos y profesiones creados por las nuevas tecnologías. En este contexto, el Sistema Educativo no puede acometer en tan poco tiempo programación razonable alguna.

Estas dificultades se acentúan con la entrada en vigor del Mercado Unico Europeo y de la libre circulación de profesionales. Aunque no existen datos fiables sobre un fenómeno tan novedoso, es de suponer que la Unión Europea (UE) traerá consigo mayores exigencias de competencia entre los profesionales comunitarios (sobre todo los del sector servicios), lo que exigirá a España responder con un nivel de formación equiparable al de otros trabajadores cualificados europeos.

Ese nivel de formación necesario para nuestros jóvenes, futuros trabajadores en una Europa muy competitiva y altamente tecnificada, deberá proveerles de las capacidades instrumentales básicas para poder dominar:

— diversas lenguas (grave carencia actual en nuestro Sistema Educativo), sin las cuales será imposible integrarse en el mercado laboral comunitario;

— sistemas informáticos (tratamiento de textos, hojas de cálculo, elaboración de gráficos), que son hoy tan fundamentales como hace décadas lo eran leer y escribir;

— sistemas de acceso a fuentes de documentación, tales como bases de datos supranacionales, redes de comunicación comunitarias, etc.

Sin estas capacidades, por muy instruidos que estén nuestros jóvenes, nuestra desventaja educativa respecto a los otros países comuni-

tarios seguirá siendo preocupantemente crónica, y, lejos de beneficiarnos, el Mercado Unico supondrá para nosotros un incesante incremento de la tasa nacional de paro.

3. La orientación hacia la calidad como respuesta del sistema educativo en tiempos de crisis

En medio de este panorama, la orientación hacia la mejora cualitativa de la enseñanza surge como una dirección oportuna para la educación española. En términos cuantitativos, la demanda educativa parece estar básica y suficientemente satisfecha; las tasas de escolaridad así parecen indicarlo (tabla 1, en Indicadores). Por ello, los objetivos actuales del sistema educativo español se centran en la búsqueda de una mayor calidad de enseñanza, capaz de superar las carencias que en estos momentos se detectan.

No es fácil *definir* qué es calidad de enseñanza, aunque todo el mundo hable de ella. Se trata de un concepto susceptible de diversas interpretaciones, ya que incluye elementos muy diversos del proceso educativo. Así pues, distintos agentes sociales pueden interpretar de distinta forma la calidad de enseñanza.

— Para los padres, la calidad de enseñanza podría consistir en que sus hijos reciban una formación que les permita encontrar un «buen puesto de trabajo», bien remunerado y con posibilidades de ascenso en la escala social.

— Los profesores relacionarían la calidad de enseñanza con un mayor reconocimiento social de su labor profesional, con posibilidades de disponer de buen material didáctico y de los elementos del aula más apropiados para cada tipo de enseñanza, con mejoras en su formación inicial y permanente, o con aumentos en sus retribuciones económicas.

— Desde la Administración Educativa, el problema es contemplado en términos de una buena planificación de las necesidades escolares en los distintos puntos del Estado, para conseguir que el nivel de instrucción medio de los ciudadanos alcance cotas cada vez mayores; dicha buena planificación habría de aprovechar al máximo los recursos económicos disponibles, para lograr que el Sistema Educativo potencie el conocimiento científico y tecnológico.

— Para los alumnos, calidad de enseñanza es sinónimo de buenas instalaciones escolares, de posibilidad de elegir un currículum

escolar propio que esté en consonancia con sus intereses personales e intelectuales, de disponer de medios de aprendizaje eficaces y amenos.

— Por último, para otros estudiosos de la educación, un sistema de enseñanza de calidad podría ser aquel que mejor se ajustase a las necesidades del sistema productivo de la sociedad, y que mejor sintonizase con su contexto cultural general.

También existen dificultades para *evaluar* la calidad. Si se considera que afecta tan sólo al proceso educativo en su contexto más inmediato, el aula, entonces podríamos valorarlo objetivamente en términos de rendimiento académico de los alumnos. Sin embargo, esta perspectiva no tendría en cuenta otros aspectos relativos a la calidad, como la formación personal o moral de los alumnos.

Por todo esto, uno de los principales retos a los que se enfrenta hoy la educación en España es descubrir lo que entendemos y lo que debe entenderse por una educación de calidad.

3.1 El desafío de la calidad educativa en las reformas legales: logros y retos pendientes

Las reformas educativas que desde la Administración se han emprendido en España, como las propuestas en la Ley Orgánica de Ordenamiento General del Sistema Educativo (LOGSE), recientemente puesta en marcha, giran en torno al eje central de la calidad. No en vano, todo el título cuarto de la Ley está dedicado a esta cuestión. Para valorar el alcance futuro de las reformas es necesario detenernos en el análisis de la concepción de calidad de enseñanza que dichas reformas plantean.

En primer lugar, la calidad de enseñanza se concibe primordialmente vinculada a los fines que la sociedad otorga a la educación de sus miembros. En ese sentido, una educación de calidad debe satisfacer las expectativas depositadas por la sociedad en su sistema de enseñanza. En segundo lugar, la calidad de enseñanza dependerá de que todos los elementos que intervienen en el proceso de enseñanza-aprendizaje se orienten a la mejor consecución posible de esos fines.

Uno de los fines primordiales que la reforma otorga a la educación es la socialización de los educandos, esto es, su preparación para la

vida en su contexto social y cultural. A este respecto, lo fundamental es una educación para la vida en democracia, donde valores como participación, libertad, paz, tolerancia y solidaridad desempeñan un papel destacado. La educación debe tender también a la consecución de fines relacionados con ámbitos estrictamente personales, en los que se produce el desarrollo de los alumnos como seres humanos. Esto incluiría la educación para la autonomía, la responsabilidad y el pensamiento crítico. Otro fin de capital importancia es el referido a la adquisición de los conocimientos y destrezas básicas necesarias para integrar a los jóvenes en el ámbito productivo de la sociedad; esto es, para introducirlos en el mercado laboral siendo capaces de desempeñar un puesto de trabajo dentro de su contexto socio-económico.

Pero, además, para una educación de calidad, deben disponerse los medios necesarios para alcanzar los fines propuestos de la forma más óptima y eficaz, esto es, obteniendo el máximo rendimiento de los recursos disponibles. Existen, según la reforma, una serie de factores que favorecen esa optimización. En la medida que se potencien éstos podrá valorarse en qué grado se va alcanzando una mayor calidad de enseñanza. Esos factores son, entre otros:

— la formación inicial y permanente del profesorado,

— un currículum adaptado a las necesidades de los alumnos en cada período evolutivo y ajustado a los objetivos específicos para cada etapa del Sistema Educativo,

— una metodología didáctica activa y participativa, que cuente con los medios materiales necesarios para llevarla a efecto,

— buenos procedimientos de evaluación de todo el Sistema Educativo, y no sólo del alumnado,

— organización de los centros con plantillas docentes estables que trabajen en equipo y lleven a cabo proyectos a medio y a largo plazo,

— desarrollo de los elementos precisos para ofrecer a los alumnos buenos servicios de orientación y tutoría,

— *ratios* adecuadas profesor/alumnos.

Todos estos factores deben converger en una combinación óptima para proporcionar la calidad de enseñanza. Su consecución aislada no es suficiente, ya que el proceso de enseñanza-aprendizaje se ve influido por la permanente interacción de todos ellos.

Intentando impulsar los factores mencionados se han promovido distintas iniciativas desde la puesta en marcha de las reformas.

La formación del profesorado

En la encuesta más reciente realizada al profesorado español no universitario[3], este colectivo señala que la cualidad más importante para el ejercicio de la profesión es la buena preparación profesional. Sin embargo, ellos mismos no se muestran excesivamente satisfechos con su formación. Según el estudio citado, ninguna de las instituciones de formación del profesorado (Escuelas de Magisterio, Universidad, Centros de Enseñanza del Profesorado -CEPs-, Facultades de Pedagogía e Inspección) supera un índice de valoración de 38 en una escala donde 1 es la valoración mínima y 100 la máxima.

Estos datos reflejan el protagonismo que la formación del profesorado debe adquirir en las reformas educativas. La Administración Educativa se hace eco de ese protagonismo e intenta mejorar esta formación. Al fin y al cabo, los profesores son los últimos y más directos agentes de su puesta en marcha.

En la cuestión de la *formación inicial* del profesorado, se han creado nuevos cuerpos docentes para impartir las enseñanzas de los distintos niveles educativos establecidos en la LOGSE (en los que se integrarán los anteriores cuerpos existentes), y se han establecido las cualificaciones necesarias para ingresar en ellos. En las *Enseñanzas de Régimen General*, los cuerpos docentes serán los de Maestros (que impartirán enseñanza en educación infantil y primaria), Profesores de Enseñanza Secundaria (que impartirán la Enseñanza Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional de base) y Profesores Técnicos de Formación Profesional (para enseñanzas de Formación Profesional específica). Para las *Enseñanzas de Régimen Especial* (Artísticas e Idiomas) se han establecido los siguientes cuerpos: Profesores de Música y Artes Escénicas, Maestros de Taller de Artes Plásticas y Diseño, Profesores de Artes Plásticas y Diseño, y Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas.

---

[3] González Blasco, P. y González-Anleo, J., *El profesorado en la España actual. Informe sociológico sobre el profesorado no universitario*, Fundación Santa María - Ediciones SM, Madrid, 1993.

La integración del profesorado perteneciente a los antiguos cuerpos en estos nuevos no es fácil. El establecimiento de las condiciones y los criterios para equiparar las antiguas categorías docentes con las nuevas precisa consensos globales con todas ellas. El tramo más delicado es el de los Profesores de Secundaria que impartan enseñanza a alumnos entre 12 y 16 años. Esas edades se repartían hasta ahora en dos cuerpos diferentes, los profesores de EGB, hasta los 13 años, y los profesores de BUP y COU, desde los 14 a los 17 años de edad. Incorporar ambos colectivos en una sola categoría docente y profesional, sin que pierdan sus derechos adquiridos, es un proceso que aún permanecerá abierto algún tiempo.

En lo referente a la *formación del profesorado en ejercicio* (la denominada formación permanente), la partida de los presupuestos educativos destinados a esta cuestión no ha dejado de crecer en los últimos años (tabla 17, en Indicadores). Esto ha permitido aumentar el número de participantes en las distintas actividades y los cursos de formación planificados por el MEC, como puede verse en la tabla 18.

Sin embargo, a pesar del esfuerzo presupuestario y del aumento de profesores participantes, hay que señalar que su número, en el curso 1991-92, no superó el 22% del total de profesores de primaria y secundaria. Además, según el mencionado estudio de González Blasco y González-Anleo, un 22,3% del profesorado no ha realizado ningún curso de actualización en los últimos 5 años. Todos estos datos reflejan la necesidad de mejorar la formación permanente de nuestros cuerpos docentes. Los propios profesores lo ponen de manifiesto al

Tabla 18 – Formación del profesorado: presupuestos y participantes. Ambito de gestión del MEC. 1990-1992

Presupuesto Perfeccionamiento Profesorado (miles de pesetas)		Profesores que participan según su nivel de enseñanza			
1989	5.667.116		Primaria	Secundaria y otros	TOTAL
1990	7.309.328	Curso 1990-91	51.129	20.132	71.261
1991	8.726.136	Curso 1991-92	58.636	35.190	93.826
1992	9.754.888				
1993	10.548.745				

Fuentes: MEC, *Presupuestos Generales del Estado.* Resumen orgánico funcional del presupuesto de gastos. Sección 18, varios años (datos globales en tabla 17); y Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del Sistema Educativo*, cursos 1990-91 y 1991-92.

destacar la formación permanente como una de las mejoras profesionales más necesarias[4].

Por otra parte, la formación permanente está en la actualidad excesivamente institucionalizada, ya que es casi un monopolio de los CEPs. En consecuencia, los docentes disponen de escasas oportunidades para acceder a actividades de formación por cuenta propia, o para asistir a cursos y seminarios alternativos a los organizados institucionalmente por la Administración Educativa.

El diseño curricular

Con el fin de abordar de una manera programada y racional los diseños curriculares, el Ministerio de Educación ha diseñado los denominados Diseños Curriculares Base (DCB). Estos DCB configuran un marco general que sirve de referencia a centros y profesores, con el objeto de facilitarles la elaboración del currículum definitivo que será aplicado en el aula. Esta novedad de currícula inicialmente abiertos, y que se determinan progresivamente en los distintos niveles de enseñanza, permite mayores posibilidades para adaptar los contenidos del aprendizaje a las necesidades de los contextos culturales de cada centro y a los intereses de cada grupo de alumnos. Se potencia, así, el trabajo en equipo del profesorado y una mayor implicación en su propio quehacer docente.

Pero la correcta aplicación del currículum abierto requiere ciertas condiciones. En primer lugar, exige contar con un proyecto docente homogéneo y estable en el tiempo, que permita componer el currículum de forma consistente. Exige, además, el trabajo en equipo del profesorado y una coordinación eficaz. El objetivo final es disponer de un profesorado preparado para el trabajo en equipo y de unas plantillas docentes relativamente estables en los centros. Pero es un objetivo difícil de alcanzar a corto plazo. El profesorado español no posee una sólida tradición de trabajo en equipo. Todavía hoy, según el mencionado estudio sobre el profesorado que ha realizado la Fundación Santa María, el 56% de los profesores señala como un problema la coordinación con otros profesores del centro. A eso hay que añadir la gran movilidad docente en algunos centros, lo que supone la inexistencia de equipos estables de profesorado de un año para otro. Este

[4] *Idem.*

último fenómeno incide especialmente en los centros rurales. Las escuelas con claustros de profesores en los que se den problemas para trabajar en equipo y alta movilidad laboral, optarán por hacer uso de los DCB ya creados que se ofrezcan en las distintas editoriales de textos escolares. Así, el objetivo inicial de los currícula abiertos puede verse no cumplido. La diversificación y adaptación curricular pretendida podría verse reducida a un número limitado de editoriales de material didáctico.

Otra cuestión conflictiva parece ser la de las asignaturas llamadas «transversales». La falta de una localización específica de las mismas dentro del currículum complica al profesorado la planificación y docencia de estas asignaturas.

Por otra parte, los DCB, que previamente a su aprobación fueron sometidos a un debate público cuyo resultado fue recogido por el MEC en una publicación del año 1991 titulada *Debate del Diseño Curricular Base: Informe Síntesis*, han sido calificados por algunos sectores relacionados con la educación como insuficientes, ya que carecen de los elementos necesarios para ofrecer a los alumnos una formación moral y ética adecuada.

Nuevos materiales de enseñanza

En lo concerniente a la aplicación de nuevos materiales de enseñanza, los presupuestos del MEC destinados a «nuevas tecnologías aplicadas a la educación» han experimentado una desigual evolución en los últimos años (tabla 17, en Indicadores). Como puede verse en la tabla 19, aumentan hasta 1991, para comenzar a decrecer desde entonces.

La reducción presupuestaria pone en peligro la capacidad de la Administración Educativa para dotar a los centros, con la rapidez que requiere la evolución técnica y científica, de materiales adecuados para promover innovaciones didácticas en el aula.

Tabla 19 – Evolución del presupuesto del MEC para Nuevas Tecnologías Aplicadas a la Educación. 1989 - 1993

Años	1989	1990	1991	1992	1993
Presupuesto (miles de pesetas)	2.358.758	2.943.669	3.389.969	2.891.980	2.549.101

Fuente: MEC, *Presupuestos Generales del Estado*. Resumen orgánico funcional del presupuesto de gastos. Sección 18, varios años (datos globales en tabla 17).

En lo que se refiere a la opinión del profesorado sobre los medios didácticos, cabe ofrecer dos datos significativos, contenidos en el estudio de González Blasco y González-Anleo al que ya nos hemos referido anteriormente. Un tercio de los profesores se manifiestan insatisfechos con los medios didácticos con los que cuentan (esta insatisfacción es mayor entre los profesores de la enseñanza pública); además, para un 75% de los profesores, disponer de los medios didácticos necesarios es un problema.

Por otra parte, sin los materiales apropiados, se dificulta también el que los alumnos adquieran destrezas básicas en nuevas tecnologías de la información y la documentación. Precisamente uno de los campos donde más se han desarrollado las nuevas tecnologías es el relativo al almacenamiento y transmisión de la información y la documentación. Si la escuela es hoy, entre otras cosas, una pieza trascendental dentro de la cadena social para la transmisión de la información entre unas generaciones y otras, su puesta al día en estas tecnologías no sólo es primordial, sino imprescindible.

La revolución de las nuevas tecnologías de la información y la documentación supone un reto clave para la evolución de la educación. El potencial educativo de los ordenadores y de las redes de comunicación, por ejemplo, no está suficientemente explotado en la enseñanza española. Se deberían promover experiencias de este tipo, como ya se hace en otros países, donde el autoaprendizaje asistido por programas informáticos es un sistema motivador para la mejora del rendimiento de los alumnos y puede simplificar algunas de las tareas rutinarias del profesor. Aunque pueda pensarse lo contrario, la introducción en el aula de los avances que proporcionan las nuevas tecnologías, no pone en peligro el papel del profesor, sino que lo redefine. Este puede pasar de ser la fuente fundamental de conocimientos para el alumno, a ser el guía que le indica los caminos más cortos para acceder a nuevas fuentes de conocimiento y el mediador entre éstas y el alumno, para que saque de ellas el máximo rendimiento posible.

La evaluación del Sistema Educativo

La evaluación del Sistema Educativo en su conjunto es contemplada en las recientes reformas como una necesidad educativa de primer orden. Además de ser elemento fundamental para valorar la calidad de enseñanza, sirve como mecanismo de autorregulación del propio sistema, y permite determinar el grado de cumplimiento de sus fines

u objetivos y el grado de aprovechamiento de los medios y recursos disponibles.

Esta necesidad de evaluación global del Sistema Educativo ya se mencionó en el *Libro Blanco* que el MEC editó en 1989 como documento institucional previo a la elaboración del proyecto de ley de la LOGSE. Posteriormente, el artículo 62 de dicha ley, haciéndose eco de la propuesta del *Libro Blanco*, determina la creación de un Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE). Este Instituto se ha desarrollado normativamente en el Real Decreto 928/1993, de 18 de junio. Su misión fundamental será diseñar un modelo evaluativo de la calidad del Sistema Educativo mediante la definición y medición sucesiva de unos indicadores que permitan realizar un análisis de la evolución de su eficacia. Entre sus funciones específicas cabe destacar:

— proponer modelos de evaluación y sus instrumentos de medición para ser aplicados en los distintos niveles del Sistema Educativo,

— asesorar a las Administraciones Educativas sobre criterios y pautas de evaluación,

— desarrollar procedimientos de evaluación y sus instrumentos de aplicación para ser utilizados por los propios centros escolares, con el fin de valorar el grado de consecución de sus objetivos.

Para desarrollar estas funciones, el INCE contará con la participación de las Comunidades Autónomas, el asesoramiento de los servicios de inspección del MEC y la colaboración de especialistas en la evaluación de sistemas educativos. La autonomía propia de este tipo de organismos, así como la obligada independencia de criterios a la hora de establecer sus valoraciones, deberán ser pilares fundamentales sobre los que el INCE fundamente sus trabajos. Sin ellos no podrá ofrecer a la sociedad una visión transparente y realista de algo tan delicado como es la situación de su Sistema Educativo.

Sin poner en duda la necesidad de una evaluación del Sistema Educativo en su conjunto, cabe debatir la necesidad de crear este nuevo Instituto. España ya contaba con un organismo, el Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (CIDE), dentro del cual se inscribe un Servicio de Evaluación, que podría haber asumido la realización de esas funciones con un coste económico probablemente menor, puesto que ya dispone de la infraestructura material y personal necesaria.

La organización de los centros

La organización de los centros es considerada por muchos expertos como una pieza clave para aprovechar al máximo los recursos con los que cuenta el Sistema Educativo, y obtener así el mayor rendimiento posible de todo el proceso de enseñanza. Sin embargo, es quizá uno de los factores que más dificultades encuentra para su desarrollo.

Una adecuada organización del centro implica, en primer lugar, que el claustro de profesores funcione como un verdadero equipo de trabajo y mantenga cierta estabilidad en el tiempo. Los problemas para hacer esto realidad ya se han comentado en el epígrafe relativo al currículum.

Además, para articular una organización eficaz en los centros escolares, es necesario contar con directores bien formados en tareas directivas. A partir de la LODE, el Director de centros públicos es elegido por mayoría absoluta en el Consejo Escolar entre profesores con al menos 1 año de permanencia en el centro y 3 de docencia. En numerosos casos, las elecciones a Director se ven marcadas por la ausencia de candidatos voluntarios para ese puesto o por la falta de mayoría absoluta en el Consejo Escolar. Por eso, desde que se aprobó la LODE, la Dirección Provincial de Educación ha tenido que designar obligatoriamente a un porcentaje elevado de directores (tabla 20, en Indicadores). En el curso 1991-92, ese porcentaje alcanzó, por ejemplo, el 54,29% de las elecciones a Director en el territorio gestionado por el MEC.

Estos datos parecen indicar un claro disfuncionamiento del mecanismo previsto en la LODE. Este disfuncionamiento puede significar varias cosas:

— que los profesores no se sienten lo suficientemente preparados para asumir las funciones de Director;

— que no reciben apoyo suficiente del Consejo Escolar, lo que dificulta su tarea directiva;

— que las «ventajas» económicas y profesionales no compensan los conflictos que acarrea la dirección del centro y la dificultad para desempeñarla.

Sea cual fuere la lectura que hagamos del fenómeno, si se quiere llevar a cabo con éxito la reforma, es obvio que debe plantearse urgentemente la necesidad de algún tipo de especialización en la formación del profesorado; una especialización que aborde una adecuada

preparación para la gestión y administración de centros escolares. Y esto con un doble fin:

— que los equipos docentes de las escuelas cuenten con una dirección eficaz, y

— que los recursos humanos y materiales disponibles sean aprovechados al máximo posible.

En este sentido, cabría plantearse la necesidad de modificar el procedimiento por el cual se accede a la dirección de un centro, o los requisitos exigidos para ello; a estos últimos podría añadirse ahora la posesión de esta formación específica.

Los servicios de orientación

La reforma enfatiza la necesidad de contar con buenos servicios de orientación para los alumnos. Estos servicios de orientación tienen por objeto optimizar el rendimiento escolar del alumno en las distintas etapas de su vida escolar, y facilitarle, con el debido asesoramiento, la transición a la vida activa. La orientación, por tanto, debe abarcar aspectos escolares e incorporar también, en los niveles próximos a la salida del Sistema Educativo, elementos de asesoría vocacional y profesional. Según se entiende en la reforma:

— debe ser continua y ofrecerse a lo largo de todo el Sistema Educativo,

— debe procurar implicar tanto a los profesores como a los padres y al medio escolar y social en su conjunto, y

— debe atender a las peculiaridades de cada alumno, con el objeto de capacitarle para que tome sus propias decisiones.

Según los planes de reforma, la labor de orientación educativa se hace explícita en la escuela mediante tres elementos:

— El primero y más importante, es la acción tutorial. Esta debe ser ejercida de forma continua, como complemento a la labor docente de todo profesor; pero, además, deberá ser llevada a cabo por un profesor específico para cada grupo de alumnos.

— En segundo lugar, los Departamentos Psicopedagógicos y de Orientación ofrecen al profesor tutor, dentro de los centros, el apoyo técnico necesario para un desempeño correcto de sus funciones orientadoras, a la vez que pueden asumir algunas de ellas. Según el Consejo Escolar del Estado, el territorio MEC contaba en el curso 1991-92

con 459 Departamentos de Orientación en centros de EGB y 475 en centros de Enseñanzas Medias. Sin embargo, no todos los centros pueden disponer de un Departamento de Orientación propio (según el estudio sobre profesorado de la Fundación Santa María, sólo el 46% de los centros cuenta con Gabinete Psicopedagógico).

— Así pues, en tercer lugar, los Equipos Interdisciplinares de Orientación y Apoyo, cada uno dentro de un sector escolar determinado, actúan como departamentos externos a los centros, en los cuales pueden apoyarse para la realización de actividades específicas de orientación que complementen la acción tutorial.

Todas estas actividades de orientación requieren un personal bien preparado. Para los profesores tutores se organizan cursos de formación y para los Departamentos de Orientación y Equipos Interdisciplinares de Apoyo se estima necesaria la presencia de personal con las cualificaciones y especialidades pertinentes. Según datos ofrecidos por el Consejo Escolar del Estado, en el curso 1991-92 se contaba, dentro del territorio gestionado por el MEC, con 1.300 profesionales dentro de los Equipos Interdisciplinares, 475 en los Departamentos de Orientación de los centros de Enseñanzas Medias y 459 en los Departamentos de Orientación de los centros de EGB.

El cumplimiento del objetivo deseable de un Departamento de Orientación por centro queda aún lejos. Asimismo, no todos los profesores-tutores cuentan con una formación adecuada. Recientemente, para potenciar este factor de la orientación escolar, se han puesto en marcha los planes de estudio de la nueva licenciatura en Psicopedagogía y se han empezado a ofertar puestos laborales de psicopedagogos para los Departamentos de Orientación de los centros públicos. Se ha iniciado el camino, pero aún queda un largo trecho por recorrer para que la labor orientadora cale de forma eficaz en la totalidad del Sistema Educativo.

La ratio profesor-alumnos

La *ratio* profesor-alumnos está considerada como un buen indicador objetivo de la calidad de enseñanza. Cuanto menor sea el número de alumnos por profesor, el aprovechamiento de aquéllos será mayor, puesto que la atención ofrecida por el docente podrá ser más personalizada.

Esta *ratio* se ha reducido notablemente en los últimos años (tabla 21, en Indicadores); alcanzó, en el curso 1991-92, unos valores de 23 alumnos por profesor en Preescolar, 21 en EGB, 15 en las Enseñanzas

Medias de carácter general y 13 en las Enseñanzas Medias de carácter profesional.

Este descenso es el resultado de la convergencia de dos factores. Por un lado, los esfuerzos llevados a cabo para dotar de suficientes plazas de profesorado a cada uno de los niveles, con unos aumentos que ya se comentaron (tabla 7, en Indicadores). Por otro, la evolución demográfica general (tabla 8, en Indicadores), que ha provocado, como se ha visto, fuertes disminuciones de la población en edad escolar en los niveles más bajos del sistema. Esto ha tenido especial importancia en la EGB, donde al existir una escolarización del 100%, un descenso demográfico implica directamente un descenso de alumnado (tabla 3, en Indicadores). El caso de las Enseñanzas Medias es más difícil de precisar. Cuando el descenso demográfico alcance al grupo de edad escolarizable en esa etapa, sería previsible un descenso de matrícula y, por tanto, un descenso igualmente en las *ratio* profesor-alumnos. Pero ello dependerá también de la evolución de la tasa de escolaridad, ya que al no ser del 100%, si el aumento de la tasa es muy grande, la población matriculada aumentaría y la *ratio* volvería también a incrementarse.

3.2 Otros factores que inciden en la calidad de la enseñanza

Al margen de los factores de calidad explícitamente mencionados en los documentos administrativos, existen otros fenómenos en España que obstaculizan el desarrollo de una educación de calidad.

El problema presupuestario

Las pretensiones de la reforma son ambiciosas y precisan de un respaldo presupuestario acorde con su envergadura. La extensión de la enseñanza obligatoria hasta los 16 años, la Formación Profesional en alternancia, el énfasis en la función de orientación a los alumnos, profesores especialistas, buena formación docente, etc., son elementos propios de la educación de cualquier país desarrollado de nuestro entorno europeo. Pero no pueden alcanzarse sin una financiación acorde con la que recibe la educación en otros países de Europa. Los indicadores que se muestran permiten ver que el esfuerzo presupuestario que hace España en educación está todavía por debajo del de otros países occidentales.

El porcentaje del Producto Nacional Bruto (PNB) que supone el gasto público en educación se situaba en 1988 casi un punto por de-

bajo de la media de los países de la OCDE (gráfico 1, en Indicadores). Además, España era en 1988 el país que menos gastaba por estudiante, comparativamente, de toda la OCDE (gráfico 2, en Indicadores). Y, por último, estamos a la cola en el *ranking* creado por la OCDE mediante el indicador de «Esfuerzo Nacional en Educación» (gráfico 3, en Indicadores).

Esta situación no era desconocida cuando se planteó la reforma. El *Libro Blanco*, elaborado por el MEC en 1989 como documento fundamental para exponer las líneas básicas de la reforma, estableció los incrementos presupuestarios necesarios para llevarla a cabo. Además, antes de ser aprobada la Ley, acuerdos ministeriales entre los sindicatos mayoritarios y el propio MEC estimaron necesario alcanzar un gasto público total en educación en torno al 6% del Producto Interior Bruto (PIB), con el fin de contar en la reforma con el apoyo económico suficiente para hacerla viable. Sin embargo, esas previsiones no se recogen como compromiso en la redacción final de la LOGSE. En la Ley, la cuestión de financiación se presenta de forma imprecisa. En su Disposición Adicional 3ª dice: «*los poderes públicos dotarán al conjunto del Sistema Educativo de los recursos económicos necesarios* [sin especificar] *para dar cumplimiento a lo establecido en la presente ley, con el fin de garantizar la consecución de los objetivos en ella previstos. Al objeto de situar nuestro Sistema Educativo en el nivel que permita su plena homologación en el contexto europeo, respondiendo a las necesidades derivadas de la movilidad y el libre establecimiento, el gasto público al finalizar el proceso de aplicación de la reforma será equiparable* [sin especificar] *al de los países comunitarios*». Las previsiones de incremento no parecen cumplidas (tabla 22, en Indicadores), y el presupuesto del MEC está sufriendo recortes (tabla 17, en Indicadores). Por su parte, el gasto público total en educación no termina de despegar, permaneciendo en torno al 4% del PIB. En estas condiciones, la reforma corre el riesgo de convertirse en un mero intento teórico de cambiar la educación en España, sin un compromiso presupuestario suficiente que demuestre una apuesta real por mejorar el sistema educativo.

La escasa participación de las familias

Otro fenómeno significativo es la aparentemente escasa preocupación de la familia por participar en el proceso educativo de sus hijos. La modificación de la estructura familiar, con el acceso de ambos cónyuges al trabajo extra-doméstico, deja en la práctica la educación

formal de los hijos en manos de la escuela. Y los padres parecen no sentirse preocupados por participar en el desarrollo de lo que allí ocurra. Los propios profesores, según el estudio de la Fundación Santa María, han dejado sentir su insatisfacción por la falta de colaboración de aquéllos. Un 47,7% del profesorado no se siente satisfecho. Según los autores, es comprensible, dado el «absentismo educativo» de los padres.

Un ejemplo de este absentismo educativo podría ser que, del conjunto de la comunidad educativa, los padres son quienes presentan el más bajo porcentaje de participación en las elecciones a los Consejos Escolares (apenas un 9%) (tabla 23, en Indicadores). Este porcentaje varía considerablemente según el nivel escolar del que se trate. Así, por ejemplo, en los niveles inferiores del sistema, esa participación es mucho mayor que la media (24% en Preescolar y 19% en EGB), pero va descendiendo a medida que alcanzamos niveles más altos, para llegar a una cifra en torno al 5% en las Enseñanzas Medias. Merece una atención especial el porcentaje referido a los padres de alumnos de Educación Especial (20,69%), mucho más participativos, seguramente por la situación excepcional de sus hijos.

Los niveles de participación indicados no muestran una sociedad en la cual los padres se impliquen de forma activa en la marcha del centro o centros donde estudian sus hijos. Parece como si sintieran que su obligación educadora como padres queda suficientemente cumplida invirtiendo dinero en la formación de sus hijos. Se suple la participación activa y directa en la educación de los hijos con fuertes inversiones económicas destinadas a acciones formativas (actividades extraescolares, material didáctico, clases de informática, viajes al extranjero para aprender idiomas, etc.). Así lo demuestra el alto porcentaje del presupuesto familiar destinado a educación: más del 25%, como puede verse en la tabla 24. Además, nuestro gasto privado en

Tabla 24 - Presupuesto familiar y educación

	% del presupuesto familiar destinado a educación	
TOTAL	26,18	100,00
Pago a centros	14,33	54,75
Libros y material	6,71	25,63
Transporte escolar	1,08	4,13
Alojamiento y comedor	4,05	15,49

Fuente: Lassibille y Navarro, *Los gastos privados de educación*, Madrid, CIDE, 1990

educación como tanto por ciento del PNB supera al de la mayoría de los países de la OCDE.

La inversión meramente económica no es suficiente. La familia debe participar directa y activamente en el desarrollo educativo de sus hijos. Si no, nunca podrá producirse un cambio positivo en el desarrollo educativo global de la sociedad. Los padres son los máximos responsables de la educación de los hijos y sin su participación se corre el riesgo de que toda la comunidad educativa en general, y el profesorado en particular, se sienta aislada de la sociedad y le sea difícil conectar con las expectativas educativas de ésta. Este hecho pone en peligro uno de los fines fundamentales del proceso de enseñanza: servir a los objetivos que para él marquen los miembros del grupo social en el que se encuadra.

El rechazo a la escuela

Otro fenómeno importante que merece atención, aunque afortunadamente no es mayoritario, es la actitud de rechazo a la escuela que se observa en algunos adolescentes. Esas actitudes, si no se modifican, dificultan la consecución de un proceso educativo de verdadera calidad.

Algunas de las claves, junto con el fracaso escolar, que ayudan a entender esta actitud de rechazo son:

— unos métodos de enseñanza que a menudo aburren a los alumnos,

— unos contenidos alejados de sus intereses reales,

— un intento insuficiente por transmitir valores de esfuerzo y trabajo en un contexto plagado de valores opuestos,

— el uso de la autoridad del profesor en un medio cultural antiautoritario.

Indicadores de rechazo a la escuela son el absentismo y abandono escolares. Sobre el primero, son escasos los datos generalizables de que se dispone, pero a nadie se le escapa que la práctica reiterada de «novillos» es algo habitual en cierto número de alumnos. En lo relativo al abandono escolar, es difícil precisar su cuantía en la EGB, dado el carácter obligatorio de ésta. Pero sí puede determinarse con mayor fiabilidad para las Enseñanzas Medias. El porcentaje de quienes abandonan la escuela en BUP o COU es del 7%; en el total de la FP[5] la cifra es del 20,4%.

---

[5] MEC, *op. cit.*

El rechazo a la escuela adquiere dimensiones preocupantes cuando deriva en actitudes reiteradas de indisciplina escolar, o cuando llega a convertirse en episodios de violencia entre los propios compañeros de aula o entre alumnos y profesores. En este sentido, resulta llamativo que un 61% de los profesores del estudio de González Blasco y González-Anleo considere un problema en el ejercicio de su función docente el mantener la disciplina.

El fenómeno de rechazo escolar alcanza su grado socialmente más grave cuando degenera en conductas de marginación social, a causa de las cuales algunos jóvenes se alejan de la posibilidad de integrarse de forma productiva en la sociedad. Afortunadamente no es algo muy generalizado; pero, si no se presta atención a este problema, puede agravarse con la nueva estructura de la enseñanza obligatoria, que retendrá a jóvenes de 15 y 16 años forzosamente en la escuela, el último lugar en el que algunos de ellos desearían estar.

En relación con este problema, hay una serie de cuestiones cuyo planteamiento no debe dejarse de lado en el desarrollo de las reformas:

— pensar en nuevos modos de enseñanza, atractivos para esas edades, y en unos contenidos educativos que conecten mejor con los intereses de esos jóvenes,

— redefinir el sentido y el ejercicio de la disciplina en el aula.

La escuela rural: un mundo aparte

Al margen de los problemas globales de la educación en España, la escuela rural se enfrenta a dificultades intrínsecas, derivadas de sus peculiares circunstancias, que agravan su situación. Aislamiento geográfico, contexto culturalmente limitado, escasez de medios, insuficiente número de alumnos, incesante movilidad del profesorado, agrupamiento de niños de diferentes edades y niveles en el mismo aula, etc., son algunos ejemplos de estos problemas específicos.

Por todos estos problemas en el hábitat rural se producen una serie de desigualdades educativas con respecto a otros tipos de hábitat. Una de ellas se hace patente al analizar las tasas de escolarización. La tabla 25 nos muestra que en todos los niveles de enseñanza no universitaria que no son obligatorios, la tasa de escolaridad en el hábitat rural es menor que en otros tipos de hábitat.

Tabla 25 - Tasas de escolarización según tipo de hábitat

	Tipo de hábitat			Total
	Rural (Menos de 2.000 Hb.)	Intermedio (De 2.000 a 10.000 Hb.)	Urbano (Más de 10.000 Hb.)	
Preescolar	60,7	75,2	78,7	75,5
BUP	23,2	25,8	40,2	34,5
FP	9,7	11	15,6	13,7

Fuente: MEC, *Las desigualdades de la educación en España*, Madrid, CIDE, 1992

Esta situación de desigualdad obliga a la Administración Educativa a enmarcar las acciones dirigidas hacia la escuela rural dentro de los programas de Educación Compensatoria, destinados a colectivos con carencias educativas o con problemas escolares específicos. Las acciones de apoyo a la escuela rural se sustentan en tres pilares básicos:

— Los Centros de Recursos y los Servicios de Apoyo (CRSA). Ofrecen material didáctico a grupos de escuelas incompletas (que no imparten todos los niveles) o unitarias (que agrupan en un único aula a niños de diferentes edades y niveles) y coordinan con ellas actividades de formación del profesorado.

— Los Centros Rurales de Innovación Educativa (CRIE). Reúnen a alumnos de distintos centros, normalmente durante una semana en régimen de internado, con el objetivo de ofrecerles el uso de material didáctico y de laboratorio del que carece su escuela, y de fomentar sus experiencias de socialización y convivencia.

— Atención a niños de Preescolar no escolarizados. Se lleva a cabo habitualmente por profesores que pertenecen a los Centros de Recursos o a los Servicios de Apoyo. Con esta acción se pretende compensar posibles desigualdades iniciales en la escolarización obligatoria.

En el curso 1991-92, según datos del Consejo Escolar del Estado, el número de CRSA existentes era de 260, había 15 CRIE y funcionaban

Tabla 26 - Evolución del presupuesto del MEC para Educación Compensatoria. 1989-1993

Años	1989	1990	1991	1992	1993
Presupuesto (Miles de ptas.)	7.284.301	8.090.188	8.434.926	8.819.194	7.443.356

Fuente: MEC, *Presupuestos Generales del Estado*. Resumen orgánico funcional del presupuesto de gastos. Sección 18, varios años (datos globales en tabla 17).

78 equipos de atención a la población Preescolar desescolarizada. Todo ello permitió que se atendiera a 75.444 alumnos dentro de estos programas.

Tras los aumentos registrados desde 1989 hasta 1992 en los presupuestos del MEC destinados a la Educación Compensatoria, esta partida presupuestaria ha sufrido recortes en el ejercicio de 1993, como muestra la tabla 26. Estos recortes podrían perjudicar a la escuela rural, necesitada del máximo apoyo que pueda ofrecérsele.

Hay que señalar, además, que, por lo común, las leyes de educación y las planificaciones de la reforma educativa están pensadas desde contextos urbanos y parecen ir destinadas, exclusivamente, a los residentes en núcleos urbanos con cierto desarrollo. Faltan en la LOGSE referencias más explícitas a la escuela rural. No debe olvidarse la realidad socio-geográfica a la hora de abordar reformas educativas, y la España de hoy sigue siendo, en muchos puntos de su geografía, una sociedad rural.

Unidad europea y descentralización educativa: la paradoja posible

Los procesos, todavía sin concluir, de la descentralización educativa española y de la integración de España en la Unión Europea (UE) añaden nuevas claves para la interpretación del fenómeno educativo español contemporáneo.

La descentralización que requiere el Estado de las Autonomías adquiere especial relevancia dentro del ámbito educativo, sobre todo en Comunidades Autónomas con lengua propia. En la actualidad, siete Comunidades Autónomas tienen transferidas competencias en materia educativa: Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia. Sin embargo, el Estado se reserva ciertos poderes: la función de inspección del Sistema Educativo, la expedición y homologación de títulos a nivel nacional, el establecimiento del currículum básico, la determinación de la estructura y ordenación general de la enseñanza, la normativa fundamental sobre requisitos de centros y profesorado, etc. De esta forma, se dota al Sistema Educativo de la homogeneidad necesaria para ser compatible en todo el territorio nacional, y se permite, simultáneamente, la suficiente flexibilidad curricular y administrativa para que en las diferentes Comunidades Autónomas dicho sistema adquiera unas características particulares, de acuerdo con sus propias peculiaridades culturales.

Al mismo tiempo, la entrada en vigor del Mercado Unico Europeo presiona al Sistema Educativo español (como al de otros Estados miembros de la UE) para que su nivel de formación sea equiparable con el de otros países más desarrollados de la Unión. Eso no implica una homogeneización de los sistemas educativos de los miembros de la UE. La diversidad lingüística, histórica y cultural de los pueblos que integran la UE convierten la idea de un Sistema Educativo Europeo en algo sin sentido real, que no es contemplado como posibilidad a corto o medio plazo. A pesar de eso, la propia UE establece disposiciones relacionadas con la educación, y pone en práctica programas formativos con el objetivo de hacer cada vez más viable la libre circulación de profesionales por todo el territorio comunitario. Numerosas acciones han sido emprendidas en el ámbito de la Formación Profesional y de la homologación de títulos profesionales en el espacio comunitario europeo. Existen también programas encaminados a paliar en lo posible las desigualdades excesivas entre ciudadanos de diferentes Estados de la UE que tengan su origen en las diferencias entre los sistemas formativos. Algunas de estas acciones son:

— el programa ERASMUS, que fomenta la movilidad de estudiantes para que puedan recibir formación superior en centros universitarios extranjeros;

— el programa LINGUA, que potencia el aprendizaje y la mejora de los idiomas comunitarios a profesores de lengua extranjera;

— la creación de EURYDICE, red documental sobre política educativa, que almacena y clasifica información sobre todos los aspectos relativos al Sistema Educativo de los 12 países miembros de la UE.

El objetivo de una Europa común y, a la vez, culturalmente plural, pasa necesariamente por una educación que sepa combinar las diferentes identidades dentro de cada Estado miembro sin perder de vista el proyecto de construcción europea.

4. El futuro de la educación en España y su incertidumbre

Nos encontramos, pues, ante un futuro repleto de cambios importantes en la educación. La valoración de una reforma educativa es algo que nunca puede hacerse a corto plazo. Podrá seguirse de cerca la evolución de ciertos indicadores que consideremos relacionados con una medición objetiva de la calidad de enseñanza. Pero, dada su

complejidad, el efecto real que las reformas tengan sobre los futuros jóvenes, y sobre la sociedad española en general, será difícil de precisar hasta que no transcurra algún tiempo desde que la reforma se implante totalmente.

Todos los agentes educativos, y los profesores especialmente, que viven más de cerca la magnitud de todo el proceso y a quienes más directamente afecta (descontando por supuesto a los alumnos), depositan sus expectativas en la reforma. Estos últimos se hallan básica y mayoritariamente de acuerdo con casi todos los aspectos contenidos en la LOGSE[6]. Pero a nadie escapa la sensación de incertidumbre sobre lo que realmente traerá esa reforma. Una incertidumbre que podría llegar incluso a la decepción para algunos de los que analicen la realidad de la educación española hoy y observen cómo todavía queda, a pesar de los grandes esfuerzos realizados y de los logros alcanzados, mucho trabajo por hacer.

[6] González Blasco, P. y González-Anleo, J., *op. cit.*

III. INDICADORES

En esta sección se adjuntan las tablas, gráficos y mapa, a los que se ha hecho referencia en el texto, con la excepción de aquellos que se han insertado dentro de él. Los datos que contienen estos indicadores son, de alguna manera, el reflejo objetivo de una situación educativa susceptible de diversas interpretaciones subjetivas. Algunos de ellos son referencia obligada para valorar cuantitativamente el Sistema Educativo (tasas de escolaridad, número de alumnos, profesores y centros en cada nivel educativo, etc.). Otros aportan una visión más cualitativa del mismo, y se recurre a ellos para apoyar alguno de los razonamientos interpretativos aludidos en el texto (repetidores, suspensos, tasa de analfabetismo, partidas presupuestarias, participación en los consejos escolares, elección de director en los centros, etc.).

La relación completa de los indicadores empleados dentro del texto o específicamente en esta sección es la siguiente:

— Tabla 1.- Tasas brutas de escolaridad por niveles de enseñanza. 1975-1993.

— Tabla 2.- Datos de escolaridad en Preescolar/Educación Infantil. 1975-1993.

— Tabla 3.- Datos de escolaridad en EGB. 1975-1993.

— Tabla 4.- Datos de escolaridad en Bachillerato y COU. 1975-1993.

— Tabla 5.- Datos de escolaridad en Formación Profesional. 1975-1993.

— Tabla 6.- Número de unidades o centros por niveles de enseñanza. 1975-1993.

— Tabla 7.- Número de profesores por niveles de enseñanza. 1975-1993.

— Tabla 8.- Población según algunos grupos de edad. Varios años.

— Tabla 9.- Porcentajes de variación de la población, matrícula, profesores y unidades según niveles de enseñanza 1991. Base 1975.

— Tabla 10.- Tasas de analfabetismo por grupos de edad. Varios años.

— Tabla 11.- Analfabetismo en países de la Comunidad Europea. 1990.

— Tabla 12.- Porcentaje de repetidores por niveles de enseñanza en algunos países de Europa. Varios años.

— Tabla 13.- Alumnos que obtienen Graduado Escolar o Certificado de Escolaridad. 1975-1990.

— Tabla 14.- Alumnos matriculados y evaluación final en COU. 1975-1990.

— Tabla 15.- Tasa de paro por edades. 1992.

— Tabla 16.- Parados según nivel cultural. Varios años.

— Tabla 17.- Evolución del presupuesto del MEC por subsectores. 1989-1993.

— Tabla 18.- Formación del profesorado: presupuestos y participantes. Ambito de gestión del MEC. 1990-1992.

— Tabla 19.- Evolución del presupuesto del MEC para Nuevas Tecnologías Aplicadas a la Educación. 1989-1993.

— Tabla 20.- Directores según el órgano que los elige o designa. Centros públicos, ámbito de gestión del MEC. 1985-1992.

— Tabla 21.- Número de alumnos por profesor en los distintos niveles de enseñanza. 1982-1992.

— Tabla 22.- Presupuestos del MEC. Comparación de las previsiones de incremento con la evolución real. 1989-1993.

— Tabla 23.- Elecciones a Consejos Escolares. Centros públicos, ámbito MEC. 1991-1992.

— Tabla 24.- Presupuesto familiar y educación.

— Tabla 25.- Tasas de escolarización según tipo de hábitat.

— Tabla 26.- Evolución del presupuesto del MEC para Educación Compensatoria. 1989-1993.

— Gráfico 1.- Gasto público en educación como porcentaje del PNB. OCDE. 1988.

— Gráfico 2.- Gasto público en educación por estudiante en dólares americanos equivalentes. OCDE. 1988.

— Gráfico 3.- Gasto público en educación por cada estudiante expresado como porcentaje del PNB *per cápita*. OCDE. 1988.

Mapa 1.- Analfabetismo según Comunidades Autónomas. 1991.

Tabla 1 - Tasas brutas de escolaridad por niveles de enseñanza. 1975-1993

Cursos	Preescolar/Infantil	EGB	Medias/E.Secundaria	
			General	Profesional
1975-1976	47,4	103,93	32,7	9,9
1981-1982	61,4	107,09	41,7	18,6
1983-1984	66,0	107,6	43,2	21,0
1984-1985	68,2	108,6	44,9	22,0
1985-1986	70,4	109,2	47,6	22,1
1986-1987	71,8	110,8	49,5	22,4
1987-1988	72,6	110,3	53,2	23,1
1988-1989	72,6	111,0	56,1	23,8
1989-1990	74,1	111,3	58,5	24,9
1990-1991	76,5	111,5	60,7	26,1
1991-1992	79,4	110,9	62,8	27,3
1992-1993	83,5	111,5	65,7	27,5

Población de referencia: Preescolar: 3-5 años
EGB: 6-13 años
EE.MM. (General): 14-17 años
EE.MM. (Profesional): 14-18 años

Fuentes: Para los cursos 1975-76 y 81-82: Elaboración propia a partir de los datos de población y matrícula del INE. Para el resto de los cursos: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España 1992-93* (avance)

Nota: Tasas superiores al 100% se explican por la presencia de alumnos matriculados con edades superiores a las de la población de referencia y por casos de alumnos que figuran inscritos en más de un centro.

Tabla 2 - Datos de escolaridad en preescolar/educación infantil. 1975-1993

Curso	Datos totales		Enseñanza pública		Enseñanza privada	
	Alumnos matriculados	T.Esc.*	Alumnos matriculados	%	Alumnos matriculados	%
1975-1976**	920.336	47,43	347.026	37,71	573.310	62,29
1980-1981	1.182.425	***	651.338	55,08	531.087	44,92
1981-1982	1.197.897	61,43	670.950	56,01	526.947	43,99
1985-1986	1.127.348	***	702.057	62,28	425.291	37,72
1986-1987	1.084.752	71,80	681.702	62,84	403.050	37,16
1987-1988	1.054.241	72,60	662.779	62,87	391.442	37,13
1988-1989	1.010.765	72,60	632.162	62,54	378.603	37,46
1989-1990	1.000.301	74,10	617.559	61,74	382.742	38,26
1990-1991	986.964	76,50	610.931	61,90	376.033	38,10
1991-1992	998.142	79,40	624.358	62,55	373.784	37,45
1992-1993	1.029.438	83,50	665.582	64,65	363.856	35,35

* Para los años 1975 y 1981: Elaboración propia a partir de datos de población y matrícula del INE. Para el resto de los años: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, 1992-93 (avance).

**Los datos del curso 1975-76 se refieren a centros estatales y no estatales en vez de centros públicos y privados.

***No se puede calcular la tasa por ausencia de datos de población.

Fuente: Para los años 1975-89: INE, *Anuario Estadístico*, años 1980, 1990, 1992.
Para los años 1990-92: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, 1991-92 y 1992-93 (avances).

Tabla 3 - Datos de escolaridad en EGB. 1975-1993

Curso	Datos totales		Enseñanza pública		Enseñanza privada	
	Alumnos matriculados	T.Esc.*	Alumnos matriculados	%	Alumnos matriculados	%
1975-1976***	5.473.468	103,93	3.311.493	60,50	2.161.975	39,50
1980-1981	5.606.452	**	3.549.836	63,32	2.056.616	36,68
1981-1982	5.629.874	107,09	3.574.944	63,50	2.054.930	36,50
1985-1986	5.594.285	**	3.621.238	64,73	1.973.047	35,27
1986-1987	5.575.519	110,80	3.597.272	64,52	1.978.247	35,48
1987-1988	5.398.095	110,30	3.542.055	65,62	1.856.040	34,38
1988-1989	5.263.518	111,00	3.432.743	65,22	1.830.775	34,78
1989-1990	5.080.991	111,30	3.314.759	65,24	1.766.232	34,76
1990-1991	4.881.699	111,50	3.173.104	65,00	1.708.595	35,00
1991-1992	4.669.368	110,90	3.035.426	65,01	1.633.942	34,99
1992-1993	4.471.641	111,50	2.906.427	65,00	1.565.216	35,00

* Para los años 1975 y 1981: Elaboración propia a partir de datos de población y matrícula del INE. Para el resto de los años: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, 1992-93 (avance).

** No se puede calcular la tasa por ausencia de datos de población.

*** Los datos del curso 1975-76 se refieren a centros estatales y no estatales en vez de públicos y privados.

Fuentes: Para los años 1975-89: INE, *Anuario Estadístico*, años 1980, 1990, 1992.
Para los años 1990-92: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, 1991-92 y 1992-93 (avances).

Nota: Tasas superiores al 100% se explican por la presencia de alumnos matriculados con edades superiores a las de la población de referencia y por casos de alumnos que figuran matriculados en más de un centro.

Tabla 4 - Datos de escolaridad en Bachillerato y COU. 1975-1993

Curso	Datos totales		Enseñanza pública		Enseñanza privada	
	Alumnos matriculados	T.Esc.*	Alumnos matriculados	%	Alumnos matriculados	%
1975-1976**	818.403	32,70	406.757	49,70	411.646	50,30
1980-1981	1.091.197	***	718.190	65,82	373.007	34,18
1981-1982	1.124.329	41,71	736.987	65,55	387.342	34,45
1985-1986	1.230.029	47,60	838.770	68,19	391.259	31,81
1986-1987	1.265.894	49,50	874.674	69,10	391.220	30,90
1987-1988	1.355.278	53,20	958.917	70,75	396.361	29,25
1988-1989	1.425.777	56,10	1.005.184	70,50	420.593	29,50
1989-1990	1.470.816	58,50	1.048.279	71,27	422.537	28,73
1990-1991	1.499.511	60,70	1.070.651	71,40	428.860	28,60
1991-1992	1.505.148	62,80	1.079.191	71,70	425.957	28,30
1992-1993	1.489.384	65,70	1.072.356	72,00	417.028	28,00

* Para los años 1975 y 1981: Elaboración propia a partir de los datos de población y matrícula del INE. Para el resto de los años: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, 1992-93 (avance), tasas referidas a «media/secundaria (general)».

** Para el año 1975, el desglose de matrícula se refiere a matrícula oficial (en vez de pública) y a matrículas colegiada y libre (en vez de privada).

*** No se puede calcular la tasa por ausencia de datos de población.

Fuentes: Para el año 1975: INE, *Anuario Estadístico*. 1980.
Para los años 1980-89 : MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, 1989-90.
Para los años 1990-92: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, 1992-93 (avance).

Tabla 5 - Datos de escolaridad en Formación Profesional. 1975-1993

Curso	Datos totales		Enseñanza pública		Enseñanza privada	
	Alumnos matriculados	T.Esc.*	Alumnos matriculados	%	Alumnos matriculados	%
1975-1976**	305.254	9,82	120.112	39,35	185.142	60,65
1980-1981	558.808	***	301.673	53,99	257.135	46,01
1981-1982	619.090	18,59	345.809	55,86	273.281	44,14
1985-1986	726.249	22,10	426.822	58,77	299.427	41,23
1986-1987	734.186	22,40	463.255	63,10	270.931	36,90
1987-1988	759.796	23,10	489.877	64,47	269.919	35,53
1988-1989	781.748	23,80	516.361	66,05	265.387	33,95
1989-1990	817.099	24,90	552.805	67,65	264.294	32,35
1990-1991****	857.246	26,10	590.642	68,90	266.604	31,10
1991-1992	889.291	27,30	625.172	70,30	264.119	29,10
1992-1993	882.729	27,50	627.620	71,10	255.109	28,90

* Para los años 1975 y 1985: Elaboración propia a partir de datos de población y matrícula del INE. Para el resto de los años: Datos de MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, 1992-93 (avance),tasas referidas a «media/secundaria (profesional)».

** Para el año 1975, el desglose de matrícula se refiere a matrícula oficial (en vez de pública) y a matrículas colegiada y libre (en vez de privada).

*** No se puede calcular la tasa por ausencia de datos de población.

**** A partir de 1990 se incluyen los alumnos de los módulos profesionales I y II.

Fuentes: Para el año 1975: INE, *Anuario Estadístico*. 1980.
Para los años 1980-89: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, 1989-90.
Para los años 1990-92: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, 1992-93 (avance).

Tabla 6 - Número de unidades o centros por niveles de enseñanza. 1975-1993

Curso	Preescolar (Unidades)			EGB (Unidades)			BUP-COU (Centros)			FP (Centros)		
	Total	%Públicos	%Privados	Total	%Públicos	%Privados	Total	%Públicos	%Privados	Total	%Públicos	%Privados
1975-1976*	24.991	38,97	61,03	161.484	63,17	36,83	2.351	29,77	70,23	1.631	26,06	73,94
1980-1981	35.610	57,67	42,33	176.424	67,78	32,22	2.445	41,06	58,94	2.142	40,34	59,66
1981-1982	37.011	58,24	41,76	178.845	67,99	32,01	2.488	41,48	58,52	2.323	40,29	59,71
1985-1986	39.668	64,60	35,40	186.389	69,67	30,33	2.635	47,29	52,71	2.248	45,82	54,18
1986-1987	39.326	66,14	33,86	186.264	70,24	29,76	2.659	48,97	51,03	2.194	48,91	51,09
1987-1988	39.311	66,83	33,17	185.581	70,69	29,31	2.783	51,02	48,98	2.230	48,48	51,52
1988-1989	38.293	67,54	32,46	187.329	70,95	29,05	2.905	52,43	47,57	2.253	51,35	48,65
1989-1990	39.235	67,84	32,16	183.647	71,19	28,81	3.019	53,79	46,21	2.260	50,71	49,29
1991-1992	42.594	67,37	32,63	179.485	71,37	28,63	3.076	54,32	45,68	2.230	51,93	48,07
1992-1993**	46.119	67,92	32,08	172.595	70,51	29,49	3.104	54,28	45,72	2.063	55,11	44,89

* Los datos del curso 1975-76 se refieren a centros estatales y no estatales, en vez de centros públicos y privados.

** Para 1992 existen más unidades (3.401 públicas y 76 privadas) que figuran como «mixtas», es decir, que incluyen alumnos de preescolar y EGB.

Fuentes: Para el año 1975: INE, *Anuario Estadístico*, 1980.
Para los años 1980-89: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, 1989-90.
Para el año 1991: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, 1991-92 (avance).
Para el año 1992: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, 1992-93 (avance).

Tabla 7 - Número de profesores por niveles de enseñanza. 1975-1993

Curso	Preescolar			EGB			BUP			FP		
	Total	%Públicos	%Privados	Total	%Públicos	%Privados	Total	%Públicos	%Privados	Total	%Públicos	%Privados
1975-1976*	24.621	38,90	61,10	198.658	57,37	42,63	48.694	49,11	50,89	27.743	30,80	69,20
1980-1981	35.588	57,67	42,33	211.074	62,04	37,96	66.160	62,66	37,34	36.556	53,76	46,24
1981-1982	36.846	58,54	41,46	214.391	62,30	37,70	67.931	63,10	36,90	40.190	57,32	42,68
1985-1986	39.573	64,81	35,19	224.096	65,46	34,54	75.550	67,79	32,21	49.408	67,24	32,76
1986-1987	39.217	66,14	33,86	221.830	66,95	33,05	75.629	68,44	31,56	51.062	71,08	28,92
1987-1988	39.513	66,82	33,18	220.047	67,77	32,23	81.498	70,84	29,16	52.521	71,47	28,53
1988-1989	38.454	66,85	33,15	219.625	67,51	32,49	86.972	71,27	28,73	55.309	72,93	27,07
1989-1990	38.864	67,37	32,63	228.999	68,82	31,18	92.218	72,59	27,41	59.559	75,20	24,80
1991-1992	43.974	67,31	32,69	223.465	69,92	30,08	100.109	73,72	26,28	66.944	77,86	22,14

* Los datos del curso 1975-76 se refieren a centros estatales y no estatales, en vez de centros públicos y privados.

Fuentes: Para el año 1975: INE, *Anuario Estadístico*, 1980.
Para los años 1980-89: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, 1989-90.
Para el año 1991: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, 1991-92 (avance).

Tabla 8 - Datos demográficos de población, según grupos de edad. 3-18 años. Varios años

Años	Población 3-5 años	Población 6-13 años	Población 14-17 años	Población 14-18 años
1975	1.940.267	5.266.520	2.502.980	3.107.520
1981	1.949.882	5.257.350	2.695.291	3.330.320
1986	1.581.834	5.136.302	2.599.030	3.270.197
1991	1.276.778	4.413.574	2.669.733	3.330.553

Fuente: INE, *Censos de Población* de 1981 y 1991. *Padrones* de 1975 y 1986.

Tabla 10 - Tasas de analfabetismo por grupos de edad. Varios años

Año	16-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y más	TOTAL
1981	0,84	1,09	1,74	4,36	7,87	10,14	20,91	7,03
1986	0,62	0,71	0,97	1,86	4,74	6,38	12,93	4,23
1991	0,46	0,59	0,84	1,67	4,26	9,10	15,95	3,28

Fuente: *Censo y Padrón.*

Tabla 11 - Analfabetismo en países de la Unión Europea. 1990. En porcentajes

País	15 años y más					15-19 años
	Total	Masc.	Fem.	Nº* analfab.	Variac. 1970-1990	Tasa 1990
Alemania	–	–	–	–	–	–
Bélgica	–	–	–	–	–	–
Dinamarca	–	–	–	–	–	–
España	4,6	2,6	6,6	1.440	–34,3	1
Francia	–	–	–	–	–	–
Grecia	6,8	2,4	10,9	548	–45,7	0,2
Irlanda	–	–	–	–	–	–
Italia	2,9	2,2	3,6	1.378	–44,4	0,7
Luxemburgo	–	–	–	–	–	–
Países Bajos	–	–	–	–	–	–
Portugal	15,0	11,2	18,5	1.215	–35,2	0,7
Reino Unido	–	–	–	–	–	–

* Número de analfabetos en miles.

Fuente: UNESCO, *Informe Mundial de la Educación*, 1991, Santillana.

Tabla 12 – Porcentaje de repetidores por niveles de enseñanza (primaria y secundaria) en diferentes países de Europa. Varios años

	1980*		1985		1987		1988		1989		1990	
	Primaria	Secundaria	Pri.	Sec.	Pri.	Sec.	Pri.	Sec.	Pri.	Sec.	Pri.	Sec.
España	6	11	5	11	3	10	3	12	–	–	–	
Alemania	2	3	2	4	1	4	2	3	–	–	–	–
Italia	1	8	1	7	–	–	1	7	1	7	–	–
Suiza	2	4	2	3	–	–	–	–	2	3	2	3
Grecia	1	5	0	5	0	4	0	4	–		–	–

* Para Grecia 1981.

Fuente: UNESCO, *Anuario estadístico de la UNESCO*, 1992.

Tabla 13 - Alumnos que obtienen el Graduado Escolar o el Certificado de Escolaridad. 1975-1990

	Terminan EGB	Graduado Escolar	Certificado Escolaridad	% de Certificado Escolaridad
1975-1976	519.325	338.109	181.216	34,89
1976-1977	581.476	372.185	209.291	35,99
1977-1978	619.880	403.710	216.170	34,87
1978-1979	623.829	390.946	232.883	37,33
1979-1980	650.093	405.677	244.416	37,60
1980-1981	648.864	424.747	224.117	34,54
1981-1982	664.557	442.045	222.512	33,48
1982-1983	681.647	463.868	217.779	31,95
1983-1984	648.772	441.197	207.575	32,00
1984-1985	668.715	466.535	202.180	30,23
1985-1986	679.574	492.036	187.538	27,60
1986-1987	673.280	509.091	164.189	24,39
1987-1988	682.166	523.933	158.233	23,20
1988-1989	659.927	509.602	150.325	22,78
1989-1990	586.536	457.957	128.579	21,92

* Elaboración propia.

Fuente: INE, *Anuario Estadístico*, 1980, 1990 y 1992.

Tabla 14 – Alumnos matriculados y evaluación final en COU. 1975-1990

Curso	Matri. COU	Aprobados	Suspensos	% Suspensos ***
1975-1976	185.695	132.836	52.859	28,47
1976-1977	239.582	174.730	64.852	27,07
1977-1978	93.552	56.831	36.721	39,25
1978-1979	163.135	123.494	39.641	24,30
1979-1980	182.901	133.237	49.664	27,15
1980-1981	223.928	153.200	70.728	31,59
1981-1982	242.987	155.804	87.183	35,88
1982-1983*	241.873	160.096	81.777	33,81
1983-1984	244.003	167.688	76.315	31,28
1984-1985	253.679	170.929	82.750	32,62
1985-1986**	261.617	167.329	94.288	36,04
1986-1987	266.328	167.463	98.865	37,12
1987-1988	280.657	177.297	103.360	36,83
1988-1989	292.024	196.570	95.454	32,69
1989-1990	309.170	213.623	95.547	30,90

* Para Cataluña se refieren a 1981.

** Para Andalucía se refieren a 1984.

*** Elaboración propia.

Fuente: INE, *Anuario Estadístico*, 1980, 1990 y 1992.

Tabla 15 – Tasa de paro por edades. 1992

Grupo de edad	Tasa
Total	20,06
De 16 a 19 años	42,60
De 20 a 24 años	36,29
De 25 a 29 años	26,86
De 30 a 44 años	15,85
De 45 a 54 años	11,37
De 55 y más años	9,49

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, 1992, Cuarto trimestre.

Tabla 16 – Parados según nivel cultural. Varios años

Años	Primarios	Medios y anterior al superior	Superiores	Sin estudios y analfabetos	Total
1981	858.850	708.400	55.300	225.125	1.847.675
1986	1.105.175	1.410.700	98.400	329.575	2.943.850
1991	783.200	1.395.200	116.100	271.700	2.566.200

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* 1981, 1986 y 1991.

Tabla 17 – Evolución del presupuesto del MEC por subsectores. 1989-1993. En miles de pesetas

Subsectores y programas	Ejercicio presupuestario				
	1989	1990	1991	1992	1993
Formación del personal de la Admon. General	52.404				
Cooperación para el desarrollo	590.747	635.042	656.530	743.530	781.760
Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior	607.527	697.115	805.389	767.598	746.533
Becas y ayudas a estudiantes	50.440.850	57.300.993	65.436.853	71.085.959	74.149.244
Servicios complementarios de la enseñanza	13.681.410	14.494.560	16.151.453	18.068.576	18.806.884
Apoyo a otras actividades escolares	2.330.863	3.532.650	1.260.441	1.197.033	1.241.002
Dirección y servicios generales de la educación	15.220.578	19.833.479	20.350.371	21.778.477	22.960.665
Perfeccionamiento del profesorado de educación	5.667.116	7.309.328	8.726.136	9.754.888	10.548.745
Educación Preescolar	25.904.013	29.528.060	397.902.956	432.361.881	340.868.814
Educación General Básica	302.356.550	335.096.931	*	*	*
Enseñanzas Medias	188.351.133	226.988.485	271.083.997	295.733.031	283.855.618
Enseñanzas Universitarias	98.326.808	119.893.488	132.372.284	144.419.110	143.648.560
Educación Especial	25.998.779	27.800.345	30.107.542	33.142.400	30.348.404
Enseñanzas Artísticas	7.877.978	9.522.129	13.057.695	12.890.976	13.549.400
Enseñanzas Integradas	7.332.099				
Educación en el exterior	8.465.349	10.222.249	10.872.426	10.409.610	11.801.052
Educación Compensatoria	7.284.301	8.090.188	8.434.926	8.819.194	7.443.356
Educación Permanente y a distancia no universitaria	6.276.896	7.328.526	9.034.912	9.890.799	10.076.443
Enseñanzas deportivas	601.249	642.688	642.218	666.962	672.516

Sigue **Tabla 17 – Evolución del presupuesto del MEC por subsectores. 1989-1993. En miles de pesetas**

Subsectores y programas	Ejercicio presupuestario				
	1989	1990	1991	1992	1993
Nuevas Tecnologías aplicadas a la educación	2.358.758	2.943.669	3.389.969	2.891.980	2.549.101
Fomento y apoyo de las actividades deportivas	12.757.923	14.825.808	19.442.024	19.257.315	17.645.086
Olimpiada de Barcelona 1992	12.038.648	13.962.073	3.571.625	226.300	
Investigación científica	40.529.346	45.773.386	44.472.348	45.632.365	46.592.899
Astronomía y astrofísica	814.945	959.371	1.097.584	1.158.591	1.193.000
Investigación Técnica	24.411.317	25.702.419	23.903.585	21.845.636	20.772.435
Investigación educativa	409.271	616.439	643.403	613.450	624.369
Deporte escolar y universitario			8.966.623	5.767.600	4.788.346
Total consolidado **	860.686.862	983.799.421	1.092.383.290	1.169.123.261	1.065.664.232
Transferencias entre subsectores	128.170.878	132.102.276	152.398.757	111.003.952	97.345.228
Total sin consolidar	988.857.740	1.115.901.697	1.244.782.047	1.280.127.213	1.163.009.460

* En esos años, el presupuesto que figura en la casilla correspondiente a preescolar es el que menciona la fuente, sin desglosar, para Preescolar y EGB.

** Los totales son los ofrecidos por la fuente mencionada. Se han advertido diferencias entre ese total y la suma de todas las partidas calculada por nosotros, que se ofrece en la casilla inmediatamente inferior.

Fuente: MEC, *Presupuestos Generales del Estado*. Resumen orgánico funcional del presupuesto de gastos. Sección 18, varios años.

Tabla 20 – Directores según el órgano que los elige o designa. Centros públicos, ámbito de gestión del MEC. 1985-1992

Nivel	Elección o designación	Cursos*					
		1985-86	1986-87	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
EGB	Elección por Consejo Escolar	63,27	18,23	53	25,97	24,33	45,71
	Designación por la Dirección Provincial	36,73	81,77	47	74,03	75,67	54,29
BUP	Elección por Consejo Escolar	73,08	50,33	62	46,44	43,56	49,65
	Designación por la Dirección Provincial	26,92	49,67	38	53,56	56,54	50,35
FP	Elección por Consejo Escolar	70,23	45,19	68	42,75	61,99	67,31
	Designación por la Dirección Provincial	29,77	54,81	32	57,25	38,01	32,69
Totales	Elección por Consejo Escolar	64,42	21,64	54	29,25	28,63	47,2
	Designación por la Dirección Provincial	35,58	78,36	46	70,75	71,37	52,8

* Las elecciones de los cursos 1985-86 y 1988-89 tienen carácter general y afectan a casi todos los centros. Las elecciones en los demás cursos afectan sólo a centros de nueva creación o a aquellos cuyo director fue elegido provisionalmente por un año.

Fuente: Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo.* Cursos 1990-91 y 1991-92.

Tabla 21 - Número de alumnos por profesor en los distintos niveles de enseñanza. 1982-1992

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Preescolar	31,8	30,1	29,5	28,5	27,7	26,7	26,3	25,7	24,6	22,7
EGB	26,6	26,2	26,0	25,4	25,4	24,8	24,1	22,3	21,1	20,9
Enseñanzas Medias*	15,8	15,8	15,7	15,8	16,1	16,1	15,9	15,5	15,2	14,9
BUP/COU	16,0	16,0	16,1	16,3	16,7	16,6	16,4	15,9	15,5	15,0
FP	15,4	15,3	15,2	14,7	14,4	14,5	14,1	13,7	13,3	13,0

* Incluye el alumnado matriculado en la Reforma Experimental de Enseñanzas Medias (ciclos).

Fuente: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España*, 1991-92 (avance).

Tabla 22 – Presupuesto del MEC. Comparación de las previsiones de incremento con la evolución real. 1989-1993

Año	Presupuesto total sin consolidar*	Diferencia anual*	Previsiones de incremento **
1989	988.857.740		–
1990	1.115.901.697	127.043.957	47.405.000
1991	1.244.782.047	128.880.350	74.670.000
1992	1.280.127.213	35.345.166	80.031.000
1993	1.163.009.460	–117.117.753	80.110.000

* En miles de pesetas corrientes.

** En miles de pesetas constantes de 1989.

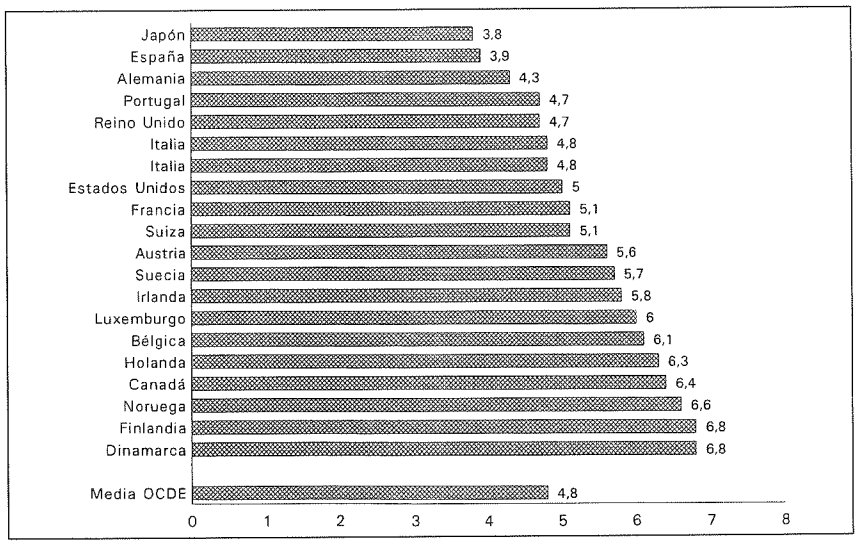
Fuentes: Para las previsiones: MEC, *Libro Blanco*. 1989.
Para el presupuesto real: MEC, *Presupuestos Generales del Estado*. Resumen orgánico funcional del presupuesto de gastos. Sección 18, varios años.

Tabla 23 - Elecciones a consejos escolares. Centros públicos, ámbito de gestión del MEC. 1991-1992

	Porcentaje de voto según tipo de centro					Total				
	Preescolar	EGB/BUP	COU	FP	Ed.Esp.	Esc. Of. Idi.	Ens. Art.	Censados	Votantes	%
Profesores	94,88	85,41	72,65	81,68	93,27	93,91	82,27	24.062	19.209	79,84
Alumnos		80,30	48,90	31,00	95,32	8,00	22,83	190.746	76.533	40,13
Personal Admón. y servicios	80,00	82,24	77,34	72,13	78,58	85,60	83,77	1.916	1.493	93,59
Padres	23,54	18,62	6,67	4,06	20,69	1,45	8,93	245.756	24.319	9,90

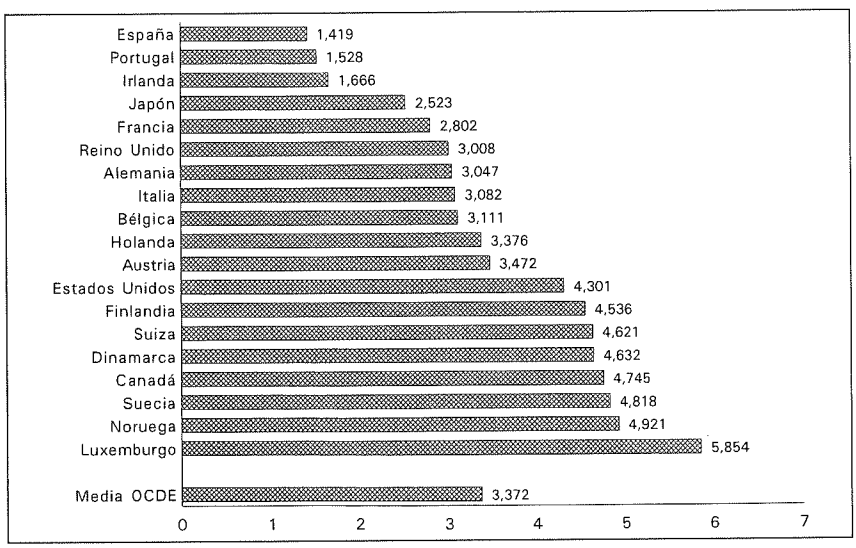
Fuente: Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y evolución del sistema educativo*. Curso 1991-92.

Gráfico 1 - Gasto público en educación como porcentaje del PNB en los países de la OCDE. 1988



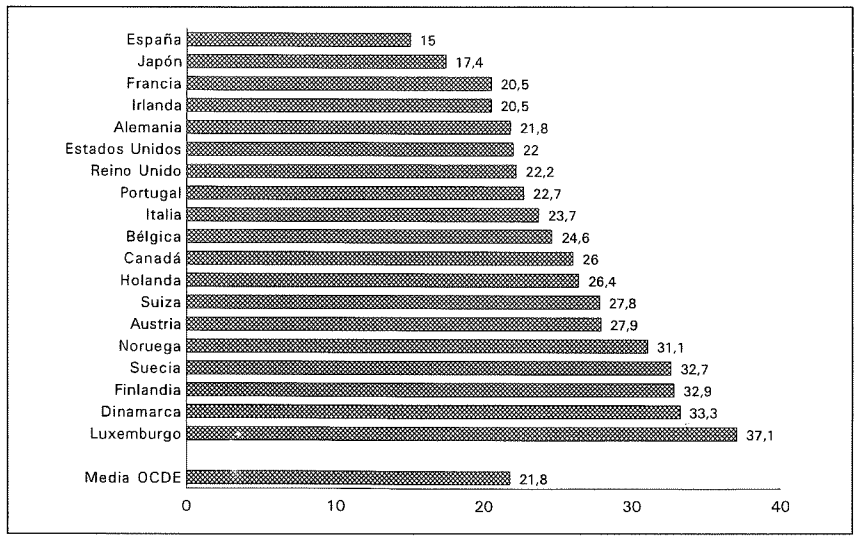
Fuente: OCDE, *Education at a Glance. Indicators*, 2ª ed., 1993

Gráfico 2 - Gasto público en educación por estudiante en los países de la OCDE. 1988. En miles de dólares americanos equivalentes



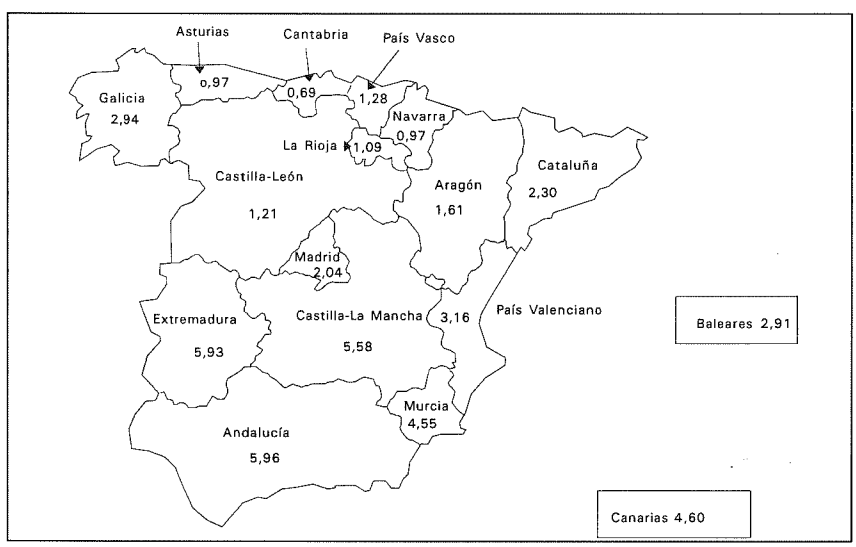
Fuente: OCDE, *Education at a Glance. Indicators*, 2ª ed., 1993

Gráfico 3 - Gasto público en educación por cada estudiante en los países de la OCDE. 1988. Expresado como porcentaje del PNB *per cápita*



Fuente: OCDE, *Education at a Glance. Indicators*, 2ª ed., 1993

Mapa 1 - Geografía del analfabetismo en España



Fuente: INE, *EPA*, 1991, Segundo trimestre, elaboración propia.

Capítulo VI

LA FORMACION PROFESIONAL REGLADA Y OCUPACIONAL: EL RETO ANTE EL MUNDO DEL TRABAJO

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Un sistema desprestigiado

La situación de la Formación Profesional en el contexto español actual viene determinada por una dualidad constatable: por un lado, el desprestigio de la Formación Profesional reglada y la práctica ausencia de la Formación Profesional ocupacional; por otro, la necesidad y el protagonismo de ambas en estos tiempos de crisis económica y social, en los que la empresa como estructura básica, la competitividad y la eficacia se imponen como referencias ineludibles.

En la Formación Profesional reglada es patente su inadecuación con las necesidades del sistema productivo. Este desfase se manifiesta en aspectos como los siguientes:

— inadecuación entre formación y mercado laboral; las cualificaciones que ofrece el sistema de Formación Profesional reglada no se corresponden con las demandas del mercado laboral;

— escasa participación y compromiso de las empresas en la Formación Profesional reglada. Esto trae como consecuencia una mínima inserción de los alumnos de la FP en la vida laboral real de las empresas y un desfase evidente entre los recursos técnicos disponibles en los centros de FP y los que existen en la industria;

— en la organización académica se detecta una notable falta de flexibilidad en el currículum y una carencia de formación específica en los profesores de Formación Profesional;

— excesiva centralización del sistema, lo cual redunda en una implicación mínima de otras instancias (los actores de la sociedad civil).

En la LOGSE aparecen referencias claras a todos estos problemas y se apuntan medidas programáticas para darles respuesta. Busca una recuperación del prestigio de la Formación Profesional reglada en coordinación con los diversos actores sociales –especialmente las empresas– y por medio de una reestructuración organizativa y académica que dote de flexibilidad al sistema, desburocratizándolo y poniéndolo en una relación más estrecha con el sistema productivo y con el mercado laboral.

En relación con esta flexibilidad perseguida por la LOGSE debería discutirse su opción decidida por una formación generalista y poliva-

lente de técnicos medios, frente a opciones como la formación dual alemana, mucho más especializada y en la cual la progresión en las cualificaciones se puede, y ése es el camino habitual, hacer en la empresa misma.

Por otro lado, no dejan de plantearse interrogantes acerca de dónde van a salir los cuantiosos fondos necesarios para financiar esta inexcusable reforma. Sería deseable, en consecuencia, que las empresas se implicasen de forma directa en la Formación Profesional reglada, aunque también hay que reconocer que el Gobierno, de forma consensuada con los agentes sociales, debería desarrollar un marco legislativo que apoyara y fomentara dicha implicación.

2. Falta una cultura de la profesión y de la empresa

Por lo que se refiere a la Formación Profesional ocupacional lo que se detecta es una clara desincentivación institucional para que las empresas inviertan en la formación de sus trabajadores. Esta desincentivación se manifiesta en el Estado, en las empresas y en los sindicatos y patronales.

El Instituto Nacional de Empleo (Inem) es el organismo estatal encargado de gestionar la Formación Profesional ocupacional. Dicho organismo se ha mostrado completamente ineficaz en dicha tarea. Varias son las causas:

— el hecho de que el Inem se encargue también de gestionar el desempleo, y la urgencia de éste en la situación económica y social española en los últimos años, ha hecho que la Formación Profesional ocupacional quedara completamente relegada, lo cual ha tenido como resultado una infradotación material y de recursos de todo tipo;

— la cuota para la Formación Profesional que pagan todas las empresas ha sido entendida por el Estado como un ingreso fiscal más del que puede disponer libremente, y con frecuencia lo ha derivado hacia otros capítulos, especialmente la formación de parados; consecuencia de ello es que no se subvenciona a las empresas para que ofrezcan formación a sus trabajadores;

— en los cursos de formación ofertados por el Inem se da un escaso control de la necesidad y calidad de los mismos; en muchos casos se trata, así, de un puro formalismo, de un cubrir el expediente;

— no existe una política de orientación curricular de los parados.

Las empresas, aun cuando admiten sin discusión que el factor «recursos humanos» adquiere cada vez más importancia en todo proceso productivo, invierten poco en la formación de sus trabajadores. Varias son las causas que lo explican:

— sus actividades de formación no reciben apenas subvención pública;

— falta de instituciones de colaboración entre empresas;

— la regulación del mercado de trabajo no favorece la formación. El contexto laboral actual, caracterizado por la elevada rotación de las plantillas, así como los comportamientos egoístas e inmediatistas de las empresas y los individuos conducen a un proceso de externalización de la formación y de mero consumo de las cualificaciones profesionales.

Al igual que el Estado y las empresas, los sindicatos y las patronales apenas realizan actividades formativas para los trabajadores.

El protagonismo que la Formación Profesional ha adquirido en el contexto socio-económico actual como elemento básico para la competitividad y para evitar situaciones de exclusión social, debiera plasmarse en la puesta en marcha de propuestas ya conocidas:

— la creación de instituciones de colaboración entre empresas de un territorio o de una rama productiva en materia de formación;

— la subvención por parte del Estado, a partir de los fondos recaudados a través de la cuota de Formación Profesional, de las actividades formativas en las empresas;

— la participación de los distintos actores de la sociedad civil y de las diversas instancias de gobierno en proyectos encaminados a una mejora de la Formación Profesional reglada y ocupacional. A este respecto son interesantes las iniciativas de algunas Comunidades Autónomas que, a imagen de lo que ocurre en otros países europeos, en contacto con diversas instancias sociales, intentan dar respuesta a los problemas de empleo y Formación Profesional que se les presentan.

Pero todo esto no tiene futuro si no está enmarcado en una cultura del trabajo y de la empresa que se apoye más en la racionalidad del largo y del medio plazo que en la racionalidad egoísta del beneficio inmediato, y que tienda a desterrar de la opinión pública española la polarización ideológica capital/trabajo, que vicia de raíz todo intento de construir un sistema basado en el consenso, en la evaluación y en la supervisión.

II. RED DE LOS FENOMENOS

El actual sistema de Formación Profesional en España condiciona negativamente la competitividad de la economía española. La Formación Profesional puede ser de dos tipos: la formación vocacional o reglada y la formación ocupacional. La primera está inserta en el sistema educativo, mientras que la segunda se refiere a la formación adquirida en la vida laboral. Los problemas de la Formación Profesional reglada en España radican en su inadecuación con la necesidades del sistema económico-productivo. El problema de la Formación Profesional ocupacional, en cambio, está relacionado fundamentalmente con la desincentivación institucional para que las empresas formen a sus trabajadores.

La ventaja económica de una fuerza laboral bien formada está esencialmente en su flexibilidad o mayor grado de adaptabilidad a los cambios tecnológicos y organizativos en el seno de las empresas. Ayuda, además, a reducir el desempleo provocado por posibles desajustes entre las cualificaciones requeridas por el aparato productivo y las disponibles por los trabajadores. La gran ventaja que en los mercados internos posee un trabajador bien cualificado sobre uno menos cualificado no es sólo que aquél es más capaz de trabajar en puestos más complejos o con tecnologías más avanzadas, sino, sobre todo, que se adapta más fácilmente a distintos puestos de trabajo y que ofrece menos resistencias a las innovaciones técnicas u organizativas; es decir, se trata de un trabajador más móvil desde el punto de vista funcional. En general, pues, las empresas con trabajadores funcionalmente más móviles tienen una ventaja sobre las empresas con trabajadores menos móviles. La actualización permanente de las cualificaciones es, además, para el propio trabajador, una garantía social, ya que se mantiene o incrementa el valor de sus cualificaciones en los mercados internos y externos de trabajo. En este sentido, una política adecuada de Formación Profesional es una verdadera política social.

1. La Formación Profesional reglada: un modelo de enseñanza paralelo

La Formación Profesional vocacional o reglada en España constituye un sistema paralelo y alternativo al Bachillerato, y se organiza en dos niveles: la Formación Profesional de Primer Grado (2 cursos académicos; desde los 14 a los 16 años), y la de Segundo Grado (3 cursos;

desde los 16 a los 19 años). Aunque la Ley General de Educación de 1970 preveía la creación de un Tercer Grado, de inserción universitaria, nunca llegó a materializarse. Los estudios universitarios técnicos de grado medio fueron el sustitutivo del tercer grado de la FP.

La primera y más clara característica del sistema de Formación Profesional reglada vigente es, precisamente, su concepción como un sistema alternativo al Bachillerato. Lo negativo de esa característica no es que un alumno pueda escoger, al acabar la educación básica, entre dos tipos de formación, sino que prácticamente debe escoger de una vez para siempre. La conexión entre las dos ramas de las Enseñanzas Medias es prácticamente inexistente y, por tanto, los alumnos no pueden reorientar sus estudios en una u otra dirección.

Esa separación radical corresponde a una concepción dual de las funciones y tareas sociales, que tiene su reflejo en el Sistema Educativo: la inteligencia y el trabajo. Aquellos alumnos que en la enseñanza básica mostraban una inteligencia superior eran orientados hacia el Bachillerato, un sistema de educación conceptual, teórica, general. Aquellos que fracasaban en la enseñanza básica eran orientados hacia la Formación Profesional, un sistema de formación para el trabajo. El reconocimiento académico y social de los títulos otorgados por el sistema de Formación Profesional era, además, menor que el registrado por la posesión del título de Bachiller, el cual abría las puertas del pensar, de la Universidad y del trabajo en la oficina. El mero hecho de ser un alumno de Formación Profesional era un signo de fracaso social.

Esta consideración de la Formación Profesional como formación de segunda categoría y para los no capacitados para la enseñanza superior, encuentra su correlato en el alto porcentaje de alumnos de extracción media-baja o baja en el total de los alumnos de Formación Profesional, así como en la escasa presencia de alumnos cuyos padres posean una formación superior a la de segundo grado (tablas 1 y 2, en Indicadores).

La concepción de la educación como un derecho incluía la idea de una educación humana, conceptual, ligada a la idea abstracta de la realización personal y mucho más a los contenidos del Bachillerato que a los de la Formación Profesional. Esa concepción es la que subyace en la Ley General de Educación de 1970, uno de cuyos propósitos era extender esa educación general (humana y conceptual) a los alumnos de la Formación Profesional. Extensión hecha, todo sea dicho, a costa de la formación realmente profesional o para el trabajo, sin que por ello el sistema de la FP ganara en prestigio social.

Una consecuencia del desprestigio de la Formación Profesional se registra en la aparición de lo que se ha denominado como «pirámide aberrante» del Sistema Educativo. En 1991 el número de alumnos que cursaban Formación Profesional era de 785.000 (no llegaba a 350.000 el número de los que cursaban FP II). En el Bachillerato, en cambio, había casi 1,5 millones de alumnos. En toda la década de los 80, la proporción de alumnos de FP con respecto a los de enseñanza media se ha mantenido constante en una *ratio* de 1 por cada 3 (tabla 3). Este hecho resulta llamativo cuando en una evaluación comparativa de los estudios de BUP y FP, según los estudios cursados en secundaria, se constata que la FP aporta mayores posibilidades de empleo y unos ingresos futuros más altos (tabla 4, en Indicadores).

Pero el desprestigio de la Formación Profesional reglada no procede únicamente de su consideración como educación de segunda categoría. Influyen también poderosamente razones intrínsecas y de organización del sistema.

En primer lugar, es evidente la desconexión entre el ámbito educativo-formativo de la escuela y el ámbito laboral y profesional de la empresa. Esta desconexión se manifiesta en la inadecuación entre formación y mercado laboral, y en la mínima participación de las empresas en la Formación Profesional reglada.

Por lo que se refiere a la primera, son constantes las quejas de los empresarios acerca de las dificultades para encontrar trabajadores cuyas cualificaciones se correspondan con las que un proceso productivo en continua renovación tecnológica va demandando. Así se da la paradoja frecuente de contar con una elevada tasa de paro y, a la vez, no poder cubrir determinados puestos de trabajo por no existir en el mercado laboral trabajadores con la cualificación adecuada para ocuparlos.

En cuanto a la segunda, llama la atención que un sistema educativo que pretende formar profesionales que puedan insertarse de forma inmediata tras su período de formación en el ámbito productivo no cuente con la participación directa de este último. Las empresas apenas ofertan prácticas de formación en alternancia, y, cuando lo hacen, frecuentemente están mal planificadas y sin apenas seguimiento tutorial. Una de las consecuencias de esta situación es que los alumnos no tienen posibilidad de entrar en contacto real con el mundo laboral y de la empresa. Es unánimemente reconocido el hecho de que los alumnos alcanzan una maduración considerable y un aprecio importante por la Formación Profesional cuando realizan parte de dicha formación en una empresa.

Tabla 3 - Número de alumnos que cursan Bachillerato y Formación Profesional (primer y segundo grados). En números absolutos. 1979-1991

Curso	BUP y COU	FP
1979-1980	1.037.788	515.119
1980-1981	1.091.197	558.271
1981-1982	1.119.095	628.368
1982-1983	1.117.600	650.770
1983-1984	1.142.308	695.480
1984-1985	1.182.154	726.000
1985-1986	1.238.874	738.340
1986-1987	1.278.269	751.995
1987-1988	1.355.278	759.796
1988-1989	1.476.491	781.748
1989-1990	1.539.169	817.099
1990-1991*	1.589.921	850.456

* Datos provisionales.

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, *Informe nacional de educación*. 1992.

Por otro lado, la desconexión entre empresa y sistema formativo tiene también otra consecuencia negativa. El elevado coste de los medios necesarios para una Formación Profesional reglada de calidad y la rápida evolución tecnológica que los deja obsoletos en poco tiempo contribuyen al desfase entre los medios técnicos que los alumnos encuentran en las escuelas y los que existen en la industria y en las empresas. Este desfase hace más difícil aún la necesaria adecuación de cualificaciones entre el sistema formativo y el productivo.

En la organización académica de la Formación Profesional reglada, la excesiva rigidez de los programas y las especialidades constituye un obstáculo fundamental para conseguir un sistema fácilmente adaptable a las demandas del mercado laboral. El garantizar unas mínimas condiciones de polivalencia no tiene por qué estar reñido con una formación especializada en profesiones o cualificaciones que las empresas realmente requieran.

Un factor añadido lo constituye el hecho de que los profesores de la Formación Profesional reglada no tienen una formación específica. Los encargados de las asignaturas de ciencias humanas y lenguaje se encuentran la mayor parte de las veces con un grupo de alumnos completamente desmotivados hacia ese tipo de asignaturas, los de cien-

cias teóricas con un gran número de alumnos sin base suficiente y los encargados de los talleres carecen con frecuencia de una amplia experiencia en la empresa. Hacer frente a estas situaciones exige una formación inicial y permanente específica para este ámbito del Sistema Educativo.

2. El plan de reforma de la Formación Profesional reglada

El plan de reforma de la Formación Profesional reglada se inscribe dentro de la reforma general del Sistema Educativo inspirado en la Ley Orgánica de Ordenamiento General del Sistema Educativo (LOGSE). Esta reforma[1] pretende seguir los principios filosóficos e institucionales de la Formación Profesional alemana, modelo admirado en general en Europa. Dichos principios pueden sintetizarse en dos:

— recuperar el valor del saber hacer, de la vida práctica y el trabajo; es decir, recuperar el prestigio social de la Formación Profesional;

— incentivar la participación de los pequeños actores sociales (empresas fundamentalmente) en la creación social de las cualificaciones profesionales.

La recuperación del prestigio social de la Formación Profesional pasa por la elevación de la categoría de los títulos académicos otorgados por los centros de Formación Profesional, hasta situarlos a los mismos niveles que los de la educación general. Ello implicaría para los alumnos la posibilidad de transitar con relativa facilidad desde un tipo de educación a otra. Este sistema no sólo evitaría la elección por el alumno de una opción educativa y profesional de una vez para siempre, sino que eliminaría el estigma social de fracaso que ha acompañado hasta ahora al estudiante de Formación Profesional.

La Formación Profesional se organizará, según la reforma, en dos ciclos: Grado Medio, a cursar entre los 16 y 17 años, y Grado Superior. Para acceder a la formación de Grado Medio será preciso estar en posesión del título de Graduado en educación secundaria obligatoria (12 a 16 años), mientras que para cursar la Formación Profesional

[1] Véase Ministerio de Educación y Ciencia *Plan de reforma de la Formación Profesional*, 1992.

de Grado Superior el alumno deberá estar en posesión del título profesional de Grado Medio o el de Bachiller. Sin embargo, se puede acceder a ambos ciclos, aunque no se posean las titulaciones adecuadas, mediante la aprobación de exámenes de acceso. Lo más importante es, en resumen, la revalorización de la enseñanza práctica (técnica) en todo el proceso educativo y la posibilidad de acceder desde la educación general (Bachillerato) a la profesional, y desde ésta a la universitaria.

La recuperación del valor del saber hacer implica la adecuación del sistema educativo al sistema productivo. Esto daría al derecho abstracto a la educación un contenido más real, lo que conlleva una mayor garantía social para el estudiante, especialmente para el de Formación Profesional. Se intentará lograr esta adecuación mediante una redefinición de las familias u oficios profesionales, adaptándolos a las necesidades del aparato productivo del país y dotándolos de flexibilidad en los siguientes sentidos:

— Las familias profesionales se definen con relativa amplitud y corresponden, en general, a subsectores económicos, de forma que cada alumno adquiere una formación de tipo generalista en el subsector y con conexiones con otros subsectores económicos a los que podría adaptarse con relativa facilidad.

— Los currícula de los alumnos se flexibilizarán hasta el punto de que, al menos en teoría, el alumno podría diseñar su aprendizaje y, por tanto, su oficio, obteniendo una serie de títulos profesionales que le capacitarían para cumplir determinados tipos de tareas en el aparato productivo. Esta flexibilidad se conseguiría con una organización curricular basada en módulos de formación de pequeño tamaño, intercambiables o reconocibles por diversas titulaciones profesionales mediante un sistema de correspondencias y convalidaciones.

En relación con estos dos elementos, hay que señalar que el Ministerio de Educación y Ciencia ha anunciado al final de 1993 la oferta de 200 nuevas titulaciones, que estarán a disposición de los alumnos en los centros de Formación Profesional, Enseñanza Secundaria y Bachillerato en los próximos tres años. Por el momento ya están aprobados los 11 títulos de la rama de Química y otros 14 pertenecientes a las ramas de Hostelería y Turismo, y Edificación y Obra Civil. En todos ellos hay títulos de grado medio y de grado superior.

La polivalencia de la Formación Profesional reglada en España es, precisamente, lo que más le aleja del sistema dual alemán. Este último prepara sólo operarios y empleados cualificados, mientras

que el sistema español prepara técnicos medios. Los trabajadores alemanes pueden acceder a cualificaciones superiores por la vía académica o por la promoción interna dentro de la empresa. Esta última posibilidad, la más habitual, hace que la formación se desarrolle toda ella en contacto inmediato con la realidad laboral y con los medios técnicos más actualizados. Esto quizá debiera cuestionar no el principio teórico de la polivalencia del sistema español, pero sí sus verdaderos resultados en relación con el ámbito productivo y con el mercado laboral.

El plan de reforma admite que el Sistema Educativo necesita del aparato productivo para cumplir sus objetivos formadores, y diseña la Formación Profesional como una formación en alternancia o concertada con las empresas. La formación en alternancia es, en cierto modo, una copia de la formación dual en Alemania, y supondrá la realización de parte del currículum del alumno en empresas en las que existirá un tutor. De llevarse a cabo el plan, se desburocratizaría este tipo de educación al admitir como formadores a personal de las empresas, en permanente proceso de aprendizaje por la continuidad de su vida laboral en el aparato productivo. La formación en alternancia, al exigir, por otra parte, la colaboración activa de las empresas en el proceso educativo, introduce de hecho un sistema permanente de actualización del temario de las enseñanzas que impediría la obsolescencia de contenidos educativos.

3. Los problemas de la reforma. El ejemplo de Alemania

El problema fundamental del plan de reforma de la Formación Profesional reglada se encuentra, precisamente, en lograr la participación de las empresas. Alemania, el modelo a imitar, es un país donde las grandes compañías tienen un peso específico sobre el conjunto de la economía mucho mayor que en España, y, sin duda, son éstas las auténticas protagonistas de la formación dual. Incluso en dicho país la oferta de puestos de formación al sistema educativo por parte de las empresas ha sido inferior a la demanda, y los poderes públicos han debido intervenir, creando puestos en centros públicos de Formación Profesional. En 1985 la demanda de puestos de formación a las empresas alemanas superaba en casi 40.000 a la oferta disponible. En España, la falta de adecuación entre una oferta escasa de puestos formativos generados por las empresas y una demanda exagerada desde el Sistema Educativo es un peligro muy real que condiciona el éxito

de la reforma. En gran medida, es precisamente el temor a que la oferta de puestos sea muy exigua lo que ha hecho definir la Formación Profesional como formación en alternancia; con ello se reconoce que en España los alumnos no podrán pasar tanto tiempo formándose en las empresas.

Probablemente las compañías españolas van a necesitar incentivos más altos que las alemanas para cooperar en la Formación Profesional reglada. El apoyo público parece necesario para formar tutores o profesores dentro de la empresa. También es necesario ese apoyo para ayudar a las empresas a diseñar puestos formativos, sin los que la formación en alternancia sería una quimera.

Las empresas alemanas colaboran en la formación dual, entre otras razones, porque ésta constituye en sí misma un buen sistema de selección de personal. La formación en la empresa implica el conocimiento mutuo entre empresa y alumno. Pero esa razón, que podría ser también buena para obtener la colaboración de las compañías españolas, se debilita, evidentemente, en épocas de crisis económica, cuando las empresas no necesitan, o necesitan en menor medida, contratar nuevo personal.

La formación dual en Alemania se fundamenta sobre un desarrollado y complejo sistema de participación social (empresas, asociaciones empresariales y cámaras de comercio, regiones, entes locales, sindicatos, etc.) en la toma de decisiones de política de formación profesional, del que, por el momento, no dispone España. El sistema social alemán, en general, está basado sobre el principio de la autonomía de los actores de la sociedad civil -en todo tipo de órdenes-. El sistema político tiende a proceder sancionando los acuerdos previos (consensos) de los grupos sociales interesados. Este estilo de hacer política no es el estilo español, mucho más burocrático y dirigista, con un mayor protagonismo del Estado o de los poderes públicos. En Alemania el proceso que conduce a un consenso entre las partes sociales afectadas es lento y parsimonioso, mientras que en el estilo español las decisiones se toman con mayor rapidez. La ventaja del estilo alemán es que, una vez consensuadas por las partes sociales interesadas, las decisiones se ejecutarán con mayor eficacia. Lógicamente una decisión consensuada es mucho más fácil de cumplir por aquellos que la han consensuado.

Pero, probablemente, sea la diferencia salarial entre las retribuciones de los alumnos en formación y los sueldos de los trabajadores lo que explique la elevada oferta de puestos formativos por parte de las

empresas alemanas. Las retribuciones de los puestos formativos raramente superan la tercera parte del sueldo que percibe en la misma empresa el trabajador situado en la categoría salarial más baja. Así, por ejemplo, en los talleres de reparación de vehículos de Westfalia del Norte, un alumno de Formación Profesional de primer año recibía, en diciembre de 1984, una retribución de 400 marcos mensuales, y alcanzaba los 477 marcos en el tercer año de formación. El sueldo de los trabajadores de la categoría salarial más baja en el mismo sector y región era de 1.728 marcos mensuales. Esta situación es similar en todos los sectores y regiones.

Esta gran diferencia entre las retribuciones de los alumnos de Formación Profesional y los trabajadores sólo puede producirse contando con el acuerdo de los sindicatos, y explica la escasa necesidad de que las empresas alemanas sean incentivadas monetariamente para que oferten puestos de formación. Los poderes públicos sólo asumen la parte de la formación que se dispensa en las escuelas, y complementan circunstancialmente la posible escasez de oferta de puestos de formación que procede de las empresas.

El sistema dual alemán no podría subsistir si los grandes actores de las relaciones laborales (empresarios y sindicatos) no estuvieran convencidos de la importancia que tiene para el sistema global, para las empresas y para los propios trabajadores el hecho de disponer de trabajadores muy bien formados. La elevada formación de los trabajadores no sólo es una garantía de calidad, productividad y adaptabilidad en todo el aparato productivo, sino que, para los mismos trabajadores, es una garantía de reputación social basada en disponer de cualificaciones apreciadas en el mercado de trabajo, y una garantía también de lograr con ello elevados salarios en definitiva.

Pero tampoco faltan los problemas en este modelo. También en Alemania es frecuente que los sindicatos acusen a empresas y sectores productivos de utilizar los contratos de formación de los alumnos como mano de obra barata. Sin embargo, estas acusaciones y críticas no han llevado ni a unos ni a otros a renegar del sistema de formación, sino a consensuar reformas constantes y, en todo caso, a establecer eficaces sistemas de control sobre la calidad del aprendizaje en las empresas.

De toda la compleja trama institucional del sistema dual alemán destaca, como uno de sus elementos claves, la separación e independencia del sistema de formación respecto de la negociación co-

lectiva. Los gastos de las empresas en formación no son moneda de cambio en la negociación de convenios colectivos; la política de formación sigue su propia lógica, lo que le permite ser relativamente insensible a la coyuntura de la negociación de convenios. De esta manera, se impide que la formación en la empresa sea considerada como salario indirecto o en especie, lo que pondría en peligro todo el sistema. Se trata de una organización compleja, construida sobre el principio de que la cualificación de los trabajadores es una inversión rentable para el país, para la empresa y para el trabajador, y en la que los principales protagonistas son los actores privados. Los poderes públicos se reservan una función de asesoría, animación y visado de los acuerdos alcanzados por los agentes implicados.

Hay que decir, en resumen, que el sistema dual alemán responde a una cultura empresarial y social del trabajo, de la empresa y de la formación –basada en una larga experiencia histórica– que no existe en España y que haría difícil la aplicación de dicho modelo.

4. La política pública de Formación Profesional ocupacional: desde el franquismo hasta el crecimiento económico de los años 80

La intervención del Estado en la Formación Profesional no se realiza sólo a través del sistema de Formación Profesional reglada, sino que también interviene en la Formación Profesional ocupacional o formación para el trabajo al margen del sistema educativo.

El régimen anterior intervino directa y muy activamente en la Formación Profesional ocupacional. En los años 60 se creó, para la formación de obreros, el PPO (Promoción Profesional Obrera), posteriormente transformado en el Servicio de Acción Formativa y en el Servicio de Empleo y Acción Formativa (SEAF). Ambos llevaban a cabo acciones formativas y también realizaban una gran cantidad de estudios sobre las necesidades de cualificación del mercado de trabajo. El propósito fundamental de esta institución era formar a los emigrantes rurales para las tareas que deberían cumplir en la industria. Junto al PPO o sus sustitutos, existía la Obra Sindical de Formación Profesional y las Universidades Laborales. Estas dos últimas instituciones realizaban actividades tanto en el área de la Formación Profesional reglada como ocupacional. Otros organismos públicos partici-

paban también en ambos tipos de formación[2]. La iniciativa privada participó en la formación a través del Plan Nacional de Promoción Profesional de Adultos, una institución de colaboración público-privada. De la importancia relativa de las acciones del régimen anterior en Formación Profesional ocupacional da cuenta el número de alumnos que se formaron en 1975 (casi 225.000).

Durante la transición política a la democracia se descuidó este tipo de formación y el número de alumnos descendió hasta poco más de 80.000 en 1978, y hasta 59.000 en 1985. La crisis económica, las crecientes demandas sociales vinculadas con el desarrollo del Estado de Bienestar, y los problemas suscitados por el ritmo con que se producían los ingresos del Estado provocaron la aparición de un importante y persistente déficit público. Una de las víctimas de los intentos gubernamentales por controlar el déficit fue, precisamente, la Formación Profesional ocupacional. Este tipo de formación no se tomaba en cuenta en el derecho social a la educación, un derecho abstracto contemplado en el sistema educativo. Era, en consecuencia, un gasto superfluo. Por otra parte, el gran proceso educativo de transformación de la población agraria en industrial ya estaba cumplido, y podía suponerse que la Formación Profesional reglada o las empresas irían creando las cualificaciones precisas que necesitara el aparato productivo.

Pero los Gobiernos de la década de la transición no suprimieron la cuota de la Formación Profesional. Esta cuota, establecida bajo la dictadura, es financiada por los empresarios y trabajadores de forma obligatoria mediante su participación en los gastos de Formación Profesional. En la política real de la transición –al margen de las intencionalidades legales– la cuota se interpretó como un ingreso más del Estado, de manera que los ingresos por este concepto serían utilizados libremente por los poderes públicos para fines ajenos a la formación ocupacional de los trabajadores empleados.

Al mismo tiempo, se iba acentuando la burocratización y funcionarización de los centros de Formación Profesional ocupacional, lo que acabaría produciendo una desconexión cada vez mayor entre las capacidades de los profesores y las necesidades de cualificación del

---

[2] Entre ellos pueden mencionarse el Ministerio de Agricultura, el de Comercio, el Instituto Social de la Marina y el ejército. Una síntesis de la historia de la formación ocupacional en España puede verse en Megía y Villarejo, *El papel de los interlocutores sociales en la Formación Profesional en España*, CEDEFOP, Berlín, 1989.

aparato productivo (que evolucionaban mucho más deprisa que los conocimientos de los profesores-funcionarios).

En 1978 se crea el Instituto Nacional de Empleo (Inem), que se hace cargo de toda la política de Formación Profesional ocupacional. Los objetivos que se asignan al Inem abarcan la práctica totalidad de las políticas de intervención pública en el mercado de trabajo. Es, a la vez, una agencia de colocación, el órgano que gestiona las prestaciones por desempleo y la agencia encargada de la Formación Profesional ocupacional. Dada la existencia de una elevada y creciente tasa de paro, el Instituto se vio totalmente absorbido por su función como órgano de gestión de las prestaciones por desempleo, abandonando en la práctica sus otras dos funciones importantes (colocación y formación). La deficiencia de medios económicos y humanos del organismo para cumplir todas sus funciones es patente. Disponía, a finales de los años 80, de un empleado por cada 713 parados, una proporción muy baja comparada con la existente en los demás países europeos[3]. También se hacía manifiesta dicha deficiencia en que sus déficits para pagar los seguros y subsidios de paro han sido muy abultados y crecientes en los últimos años, hasta elevarse a más de 700.000 millones en 1991. Su dependencia financiera de los presupuestos del Estado ha significado una situación permanente de infradotación material.

En 1983, ante la evidente y cada vez más urgente necesidad de dinamizar la formación ocupacional, el Inem prepara un programa de acción para el trienio 1984-1986, que, sin embargo, no se lleva a la práctica. En 1985, en parte como consecuencia de los compromisos gubernamentales adquiridos en la firma del Acuerdo Nacional de Empleo (AES), y en parte también como consecuencia del ingreso de España en la CE, el Gobierno aprueba el Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP). La ausencia de un programa nacional de Formación Profesional ocupacional podía hacer perder a España una importante cantidad de subvenciones comunitarias provenientes del Fondo Social Europeo. Este fondo comunitario financia hasta el 65% de los programas de Formación Profesional ocupacional, siempre que el Estado -u otro organismo- coopere con el otro 35% como mínimo. La cuota de Formación Profesional pagada por empresarios y traba-

[3] Según datos de la OCDE (1990), en Suecia había, en las mismas fechas en las oficinas públicas de empleo, un empleado por cada 14 parados, en el Reino Unido uno por cada 53, en Alemania uno por cada 86 y en Francia uno por cada 271.

jadores se reduce del 0,7% al 0,6% de la masa salarial bruta[4]. Dicha cuota sería totalmente absorbida por el Plan FIP que, como se verá enseguida, se orientó desde sus inicios a la formación de desempleados y no de trabajadores ocupados, con lo que pasó a ser una transferencia de rentas de las empresas y trabajadores ocupados a los parados.

En 1987 se crea el Consejo General de la Formación Profesional (un organismo ya previsto en el AES, pero que no se había constituido), de carácter tripartito (sindicatos, patronal y Administración Pública), con la función esencial de diseñar y asesorar al Gobierno en materia de política de Formación Profesional reglada y ocupacional.

A pesar de las insuficiencias y, en muchos casos, ineficacias de los proyectos y programas del Plan FIP, desde 1986 –año del ingreso de España en la CE– comienza a aumentar el número de alumnos formados, partiendo de la cifra de 60.000 alumnos correspondiente a 1985.

5. La política pública de Formación Profesional ocupacional en los años de crecimiento económico

Las inversiones públicas en formación ocupacional pasaron de 15.306 millones en 1985 a 47.710 en 1986, cuando España comienza a recibir subvenciones del Fondo Social Europeo, y a 134.000 millones en 1989 (tabla 5, en Indicadores). Los recursos destinados a la formación ocupacional crecieron un 66% en 1987, un 33% en 1988 y un 27% en 1989. Una buena parte de estos recursos provienen del fondo comunitario, cuyas ayudas a España se han incrementado sistemáticamente desde 1986 hasta suponer, en 1991, un total de 110.843 millones, de los que 82.000 se dedican a la formación y el resto a la subvención de contrataciones laborales u otras actividades de intervención en el mercado de trabajo.

---

[4] La reducción de la cuota estaba prevista en el Acuerdo Económico y Social (AES). Dado que el Gobierno no dedicaba sino una parte de la cuota para la formación ocupacional, las partes sociales deseaban reducirla creando en su sustitución un Fondo de Solidaridad de constitución y administración tripartita para la formación y el fomento del empleo y orientado a la financiación parcial de los proyectos que serían subvencionados, en su mayor parte, por el Fondo Social Europeo.

En cuanto a los alumnos formados con subvenciones públicas (sin considerar los trabajadores que se forman por cuenta propia o por cuenta de las empresas) su número se triplica en 1986 con respecto a 1985 (180.000 frente a 60.000). En 1989 –aunque los datos estadísticos son confusos– el número de alumnos alcanza los 300.000, para estabilizarse en los años siguientes ligeramente por encima de ese número, siempre según datos oficiales (tabla 6, en Indicadores)[5].

El Inem, como gestor de los fondos, tanto de los provenientes del Estado (cuota de Formación Profesional) como del Fondo Social Europeo (FSE), es prácticamente un intermediario, ya que la mayor parte de la actividad formadora es realizada por otros agentes. Sólo el 21% de los alumnos evaluados positivamente[6] en 1989 fueron directamente formados por el Instituto, porcentaje que se ha ido reduciendo hasta el 13% en 1992. La mayor parte de la formación ocupacional la imparten los llamados Centros Colaboradores Privados (80% de los alumnos en 1991), y el resto los Ayuntamientos (5%). Los Centros Colaboradores Privados son, esencialmente, centros de tipo educativo y empresas. El Inem aprueba los cursos programados por estos centros, aunque el control eficaz de la calidad y necesidad de los mismos deja mucho que desear. En 1987 el 16% de las empresas recibieron ayudas del Plan FIP para la formación, mientras que el grueso de esas ayudas se dirige a centros privados de formación que orientan sus enseñanzas hacia los parados y jóvenes que buscan su primer empleo[7]. Los principales agentes económicos implicados (patronales y sindicatos) apenas realizan actividades formativas.

Las empresas, como agentes de formación ocupacional, reciben pocas subvenciones. En 1987 sólo el 22% de los trabajadores que recibieron cursos de formación a cargo de las empresas fueron beneficiarios de subvenciones, a pesar de que de aquellas procede la cuota de Formación Profesional que el Inem maneja para subvencionar (junto con los fondos provenientes del FSE) las acciones y programas

---

[5] Estos datos se refieren a los alumnos que acaban programas de formación. El número, por ejemplo, de los receptores totales de ayudas del FSE llega en 1991 a 455.000.

[6] Las estadísticas oficiales se centran sobre todo en los alumnos *evaluados positivamente* al acabar los programas de formación (que son sistemáticamente un porcentaje muy cercano al 95% de los alumnos).

[7] Esta orientación de los fondos para la formación ocupacional de los parados es, naturalmente, una decisión *política* y no depende, en realidad, de los centros colaboradores, que en este sentido se limitan a cumplir los requisitos exigidos por el Inem para obtener subvenciones.

formativos. El rasgo más importante del Plan FIP es, precisamente, su orientación hacia la formación de desempleados y de jóvenes que buscan su primer empleo. En 1992, casi 2 de cada 3 perceptores de ayudas públicas para la formación eran desempleados (tabla 7, en Indicadores), fundamentalmente jóvenes sin empleo anterior, o parados con historial laboral, pero que no cobraban ningún tipo de prestación por desempleo.

La política pública de formación está, pues, muy afectada por los altos niveles españoles de paro, lo que ha hecho que no se atienda suficientemente la formación de los trabajadores ocupados (sólo unos 100.000 trabajadores con empleo son beneficiarios de subvenciones para la formación). Y ello a pesar de que éstos y las empresas asumen -a través de la cuota de FP- una parte de los costes de la formación de los desempleados. La importante orientación de la política española de formación ocupacional hacia los desempleados aparece muy clara en los datos que ofrece la OCDE para el año 1988. España está entre los países que más esfuerzo público realiza en la formación de parados, al mismo tiempo que es uno de los que menos esfuerzo hace en la formación de trabajadores con empleo (tablas 8 y 9, en Indicadores).

El alto porcentaje de las inversiones públicas en formación ocupacional (tabla 10, en Indicadores) dirigidas a los trabajadores de niveles educativos más bajos es otra de las características más sobresalientes de esta política pública. Casi el 50% de los trabajadores cuya formación ha sido subsidiada poseen un nivel educativo no superior a Primaria (completa o incompleta).

A la desatención pública de la formación de los trabajadores ocupados se une, como grave defecto de esta política, la consideración real de las subvenciones para la formación de los desempleados como subsidios de paro. Muchos de los cursos de los centros colaboradores privados del Inem se programan sin las suficientes garantías de calidad y sin estudios previos acerca de las necesidades reales del mercado de trabajo; y ello sin mencionar la completa ausencia de una política de orientación curricular de los parados. De esta forma, una política intencionalmente activa de mercado de trabajo (formación ocupacional) se transforma fácilmente en una política real pasiva (subsidios de desempleo).

La mayor parte de los trabajadores (54% en 1991) cuya formación ha sido subvencionada por los poderes públicos ha seguido cursos de oficios o especialidades de administración o similares, mientras que

sólo un tercio de ellos se han formado en especialidades propias de obreros manuales, un 5% en oficios de la construcción, y otro 5% en actividades del sector agrícola y pesquero (tabla 11, en Indicadores). Las familias profesionales (oficios o especialidades) en las que la intervención pública ha sido más activa son propias, en general, del sector servicios[8].

6. El papel de las empresas en los programas de Formación Profesional ocupacional

Al margen de la intervención pública en formación ocupacional, las empresas son un agente formador natural y de primera magnitud. Sin embargo, como acabamos de indicar, la mayor parte de las acciones formativas de las empresas no reciben ningún tipo de subvención pública.

El problema de la formación ocupacional en España es, desde luego, un problema de agenda pública, pero es también, y especialmente, un problema de agenda privada; es decir, un problema en el que están naturalmente involucrados los agentes de la sociedad civil y, particularmente, las empresas. Cuando se trata de la participación empresarial en estas tareas formativas, registramos no sólo una falta de incentivación pública de la formación de los trabajadores ocupados, sino, esencialmente, una desincentivación estructural-institucional. Indudablemente, esta desincentivación procede, fundamentalmente, de la propia regulación del mercado de trabajo y de la falta de instituciones de colaboración entre empresas.

La regulación del mercado de trabajo origina un nivel elevado de rotación de plantillas, lo que es un serio obstáculo para que las empresas se interesen por invertir en la formación de sus trabajadores. La elevada rotación de plantillas tiene que ver, en parte, con el nivel de paro, pero también con las políticas de eventualidad de las empresas. Mientras un empresario disponga de un 20 o un 30% de trabajadores eventuales resulta mucho más rentable para él contratar a trabajadores en el mercado externo de trabajo, exigiendo las cualifica-

---

[8] La atención pública se ha centrado sobre todo en las familias profesionales de administración y oficinas, enfermería y técnicas sanitarias, hostelería, informática, técnicas empresariales y turismo y otros servicios de comunicación que, en su conjunto, agrupaban en 1991 al 51% de los trabajadores cuya formación se había subvencionado.

ciones que necesite. La rentabilidad de la inversión de la empresa en la formación de los propios trabajadores depende de la permanencia de éstos en la misma durante un período de tiempo suficiente[9].

Este es un comportamiento perfectamente racional para cada compañía individualmente considerada. Es menos costoso contratar a trabajadores nuevos, formados fuera de la empresa –a costa del propio trabajador, del Estado o de otras empresas–, que formar costosa y pacientemente a los propios trabajadores en nuevos oficios o en nuevos puestos de trabajo. De esta forma, una empresa sólo estará interesada en formar a sus trabajadores cuando en el mercado externo no encuentre las cualificaciones que necesita.

Para el sistema económico global, sin embargo, este comportamiento, racional desde el punto de vista individual (de cada empresa) resulta irracional, ya que el aparato productivo se transforma en un abusivo consumidor de cualificaciones. En un sistema semejante, la creación de conocimientos y cualificaciones (la formación) es una función casi exclusiva de los individuos o de los agentes públicos que forman para el mercado externo de trabajo, asumiendo graves ineficacias y a elevados costes. El sistema público de formación vocacional (reglada) u ocupacional adolece de carencias importantes: burocracia, lenta evolución de programas y técnicas, incapacidad para incorporar nuevas tecnologías a la suficiente velocidad, recursos siempre insuficientes, dificultad de control y evaluación de la formación. Por ello, no es un sustituto funcional eficaz de la formación que podría obtenerse en el propio aparato productivo.

Una encuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realizada en 1986[10] ponía de manifiesto que el 72% de los directivos de las grandes empresas españolas consideraban que la formación en la empresa era un valor añadido; es decir, interpretaban la formación como una inversión más que como un gasto, pero esa interpretación era más teórica que real. Una inversión se cuida, se le busca rendimiento, se programa y evalúa. Sólo el 29% de las grandes empresas tenían, según los directivos entrevistados, planes de carreras profesionales; sólo el 38% decían evaluar la formación que las empresas proporcionaban a sus trabajadores en términos verificables; y sólo el 41% evaluaban

---

[9] Una seguridad mínima en el empleo es una *rigidez–flexible*.

[10] Ver Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Encuesta para el diagnóstico del desarrollo de los recursos humanos en España*, Madrid, 1987.

los efectos de la formación sobre el rendimiento de los trabajadores. Y todo esto contando con la tendencia al optimismo cuando los directivos de empresa hablan de este tipo de temas, optimismo natural porque su trabajo es dirigir; y formar sin evaluar no es dirigir bien. Los gastos medios en formación eran del 0,6% de los ingresos brutos según esta encuesta[11], y su inversión media por trabajador era de 34.000 pesetas.

Según otra encuesta realizada en 1991[12], el 53% de los trabajadores pensaban que su empresa no tendría en cuenta sus esfuerzos individuales de formación en el caso de que los hiciesen, y, en consecuencia, sólo el 27% de los trabajadores estaban dispuestos a realizar tal esfuerzo por cuenta propia. El escaso esfuerzo de las empresas españolas en formación no puede, pues, solucionarse ni con el esfuerzo público ni con el de los trabajadores individuales; por ello resulta necesario remover los obstáculos estructural-institucionales que desincentivan la inversión de las empresas en formación.

Aquella misma encuesta correspondiente a 1991 mostraba que sólo el 25,7% de los trabajadores ocupados habían recibido algún tipo de formación -de formación explícita, y no el aprendizaje por la experiencia- por parte de sus empresas (tabla 12, en Indicadores), y ese porcentaje se reducía al 19,7% en el caso de los trabajadores de las empresas privadas[13]. La Administración Pública y las empresas públicas o semi-públicas parecen mucho más activas en materia de formación de sus trabajadores, lo que tiene que ver, tanto con el tamaño de estas empresas –o de la propia Administración–, como con la seguridad en el empleo de sus trabajadores, comparativamente más alta.

De acuerdo con la encuesta anual sobre la negociación colectiva que realiza el Ministerio de Economía y Hacienda sobre empresas de más de 200 trabajadores en plantilla, en 1990 el 39,1% de los trabajadores habían recibido algún tipo de formación ocupacional, un porcentaje que en 1988 era sólo del 29,6%. De acuerdo con estos resultados, las empresas españolas cada vez forman más a sus trabajadores. Aproximadamente un 10% de esa formación se dedicaba a los nuevos contratados y el 90% se dedicaba al reciclaje de trabajadores. De todo

---

[11] Sólo el 25% de las empresas invertían el 0,9% o más de dichos ingresos y el 25% no llegaban a invertir el 0,2%.

[12] *Encuesta de Estructura Social* (dirigida por J. Carabaña). Patrocinada por el Instituto Nacional de Estadística, el Instituto de la Mujer y la Comunidad de Madrid.

[13] Obsérvese que se trata de si los trabajadores han recibido formación *alguna vez a lo largo de su vida laboral*.

esto se concluye que el esfuerzo formativo es mucho mayor (tres veces mayor) en las empresas de más de 500 trabajadores que en las de menos de 500. Las grandes cumplen pues una función social formativa importante, de forma similar a lo que ocurre en la mayoría de los países desarrollados. Esta función la realizan también, en parte, las empresas públicas (tabla 13, en Indicadores).

Desde el punto de vista sectorial, las empresas de servicios forman a más trabajadores que la industria (52,2% frente a 29%)[14], lo que probablemente tiene que ver con la diferente organización del trabajo en ambos sectores (mucho menos racionalizada en el sector servicios, y, en consecuencia, menos apta para el aprendizaje por experiencia). El sector de la construcción, como ocurre en otros países de nuestro entorno[15], invierte poco en formación, debido fundamentalmente al pequeño tamaño de las empresas[16].

7. Las instituciones de colaboración entre empresas en el terreno de la formación ocupacional empresarial

La formación y cualificación de los trabajadores de un país es un bien público para el sistema. Un bien público del que se benefician individuos y empresas. Y el problema de todos los bienes públicos es que están accesibles para el disfrute de todos sin que todos se sientan obligados a su creación. En el caso de las cualificaciones de los trabajadores, éstas están accesibles para las empresas, pero las empresas no están obligadas a crearlas. Las empresas, individualmente consideradas, se sitúan así en una posición de beneficiarse de un bien público a cuya creación no han contribuido de forma sustancial. En la terminología al uso, a estos agentes se les denomina *free-riders*, es decir, agentes que racional y egoístamente, tienden a aprovecharse del esfuerzo que otros realizan para crear ese bien. Trasladan al exterior el esfuerzo y la responsabilidad de la formación de los trabajadores. Y ese exterior es el Estado o los poderes públicos, los individuos, u otras empresas que se dedican a formar a sus trabajadores (a su costa).

---

[14] El subsector de finanzas y seguros es el que forma a más trabajadores, según la encuesta de 1990.

[15] Véanse los capítulos sobre el sector de la construcción en los informes nacionales sobre la formación profesional del CEDEFOP (Berlín).

[16] Véanse las horas invertidas en formación por cada trabajador formado y el coste de la inversión para distintos tipos de empresas en las tablas (tabla 14).

El problema de la formación proporcionada por el Estado es que se trata de una formación estandarizada, más propia del pasado que del presente (de la formación en masa para la producción de masas, y de técnicos medios), y poco adecuada para los rápidos cambios actuales de tecnologías, de organización del trabajo, etc. El coste de que, por ejemplo, los centros de formación vocacional dispongan de las tecnologías que se utilizan en las empresas es muy alto, no sólo por su elevado precio, sino también por su rápida obsolescencia. También es alto el coste de formación del profesor-funcionario. Naturalmente, el Estado tiene una función social que cumplir en la creación de este bien público; pero es difícil que, en estos momentos y de cara al futuro, pueda ser ya el único gran responsable de su creación y mantenimiento.

También los trabajadores formados por las empresas se comportan como *free-riders* o consumidores abusivos de cualificación (y en este sentido, descualificadores). Una vez formados por una empresa, la abandonan, si se presenta la oportunidad, para incorporarse a otra empresa que no forma y que, por tanto, puede pagar salarios más altos. Este modo de actuar hace aún más irracional la inversión de las empresas que forman. Una gran empresa del sector de telecomunicaciones, que tradicionalmente desarrollaba una política extensa de formación, la ha restringido recientemente. El motivo ha sido la aparición de nuevas empresas competidoras en su sector que compiten con ella no sólo en los mercados de productos, sino en el mercado de trabajo, por decirlo así, robándole los trabajadores formados. El resultado final posible sería que ninguna empresa formase adecuadamente a los trabajadores. Lo mismo ocurre, por ejemplo, en el sector de la construcción: unas pocas empresas, las de mayor tamaño, forman a trabajadores que luego las abandonan; sólo logran conservar al 30% de los trabajadores formados poco tiempo después de concluida su formación.

Desde la perspectiva del trabajador individual formado por una empresa, su abandono no sería racional a largo plazo, porque su huida hacia empresas que no forman supondría un alto riesgo, a causa de la segura obsolescencia futura de sus cualificaciones. Pero esta racionalidad del largo plazo no solucionaría el problema del comportamiento en el corto plazo: el trabajador parece preferir un salario más alto en una empresa que no forma antes que un salario más bajo en otra que forma.

En estas condiciones, cuando lo racional para las empresas es no formar, y cuando el Estado está llegando al límite de sus fuerzas en esta materia, se precisa de alguna institución que las incentive a for-

mar. No basta con la desaparición de los obstáculos que desincentivan la formación, como es el caso de la regulación del mercado de trabajo. La empresa de telecomunicaciones mencionada anteriormente intentó asegurarse la fidelidad de los trabajadores formados mediante la creación de una especie de vales de formación. Se atribuía a cada curso de formación un valor en tiempo de permanencia del trabajador en la empresa después de acabado el curso. Si el trabajador permanecía todo ese tiempo en la empresa, ésta corría con el coste del curso; pero si la abandonaba antes, debía reintegrar a la empresa los costes del curso en una proporción equivalente al tiempo de no permanencia con respecto al valor del curso en tiempo de permanencia[17].

La única forma realista de solucionar este problema de comportamientos de racionalidad egoísta por parte de empresas y trabajadores es transformar el egoísmo en racionalidad. Y dicha transformación sólo puede hacerse mediante la colaboración entre empresas, bien de un territorio bien de una rama productiva, en materia de formación[18].

8. El papel de las Comunidades Autónomas: las iniciativas en ámbitos subestatales

La necesidad del protagonismo de los actores privados está planteándose de forma natural en muchas de las iniciativas de formación (tanto reglada como ocupacional) que se adoptan en ámbitos subestatales tales como regiones, Comunidades, ramas o sectores productivos y, por supuesto, en la empresa.

Son numerosas las empresas españolas que realizan actividades de formación, aunque esto ocurre con mucha mayor frecuencia en las empresas de gran tamaño, como ya dijimos anteriormente. De hecho, sólo las grandes empresas poseen planes de formación como parte de la estrategia productiva; es decir, considerando la formación como una inversión en capital humano. En 1990, las empresas con más de

---

[17] Este sistema no fue finalmente aplicado por la oposición del comité de empresa y por un temor de la dirección a que se desanimara la disposición de los trabajadores a asistir a los cursos de formación.

[18] La no colaboración significa, en este tipo de casos, la creación de un *mal público* –descualificación–, como ocurre en la teoría de juegos con el llamado *dilema del prisionero*.

500 trabajadores en plantilla dedicaban el 1,05% de la masa salarial bruta a formación, o el 0,4% del valor añadido bruto (tabla 14, en Indicadores). Las empresas que contaban entre 200 y 500 trabajadores sólo dedicaban el 0,35% de la masa salarial bruta, o el 0,2% del valor añadido bruto. Y, como media, las empresas de más de 200 trabajadores gastaban al año 93.000 pesetas por trabajador formado, sin que existan grandes diferencias entre lo que gastaban las grandes y las medianas. En lo que concierne a las pequeñas empresas, la inversión en formación es muy escasa, cuando no prácticamente inexistente. Son precisamente estas últimas las que más necesitan de la creación de redes institucionales de colaboración sectorial o regional para la formación; urgencia que podría hacerse extensible también a cuestiones tales como la investigación, la comercialización, etc.

El protagonismo de los sectores es claro en el modelo alemán, en el que las partes sociales tienen un alto grado de participación en la elaboración de las políticas de formación para cada rama productiva. En Italia, en las partes más prósperas del país y en el centro, son las regiones y comunidades locales las que están tomando la iniciativa. Allí, la Formación Profesional es uno de los ámbitos de cooperación entre empresas, gobiernos locales o regionales, y sindicatos; dicha cooperación se da también en la investigación, la división cooperativa del trabajo y la comercialización y creación de marcas de productos.

Un ejemplo regional a este respecto es la región de Emilia-Romaña, donde se registra una importante implicación del gobierno regional a través del *Assessorato* (Consejo Regional) de Formación Profesional, el *Ervet* (Centro Regional de Servicios a las Empresas), y las asociaciones empresariales, sobre todo de empresas artesanales pequeñas, de cooperativas y de sindicatos. Al efecto, se ha creado un observatorio regional que publica anualmente un informe sobre la Formación Profesional, la escuela y el mercado de trabajo en la región, realizando previsiones de necesidades para los cinco años siguientes. El observatorio tiene establecidos convenios con las patronales y los sindicatos, y cuenta con su participación activa manteniendo, además, estrechas relaciones con otras regiones europeas también muy activas en este terreno (especialmente con Alsacia y Baden-Württemberg).

Las iniciativas del *Assessorato*, el *Ervet* o el observatorio regional son numerosas, y se extienden en la práctica a todas las ramas productivas, demandando la participación de todo tipo de instituciones educativas, de investigación tecnológica, poderes locales, universidades, empresas de consultoría, etc. El poder regional actúa como animador y asesor, pero en ningún caso sustituye el protagonismo de los

actores de la sociedad civil. Así, por ejemplo, el *Eber* (órgano regional conjunto de las asociaciones artesanales y los sindicatos) ha diseñado un Proyecto de Formación para mejorar la calidad de la enseñanza en las empresas que utilizan los contratos de formación en el trabajo. El gobierno de la provincia de Bolonia acepta y hace suyo este proyecto (sistema dual de Formación Profesional), y el gobierno regional incorpora muchas de las propuestas del *Ervet* (iniciativas empresariales), convirtiéndolas en leyes.

Las Comunidades Autónomas españolas están aún lejos de alcanzar este grado de iniciativa institucional para estimular la Formación Profesional. Se aprecian, eso sí, algunos primeros pasos en esta dirección. En Valencia, por ejemplo, el Gobierno de la Comunidad coopera activamente en institutos de servicios a las empresas, dirigidos sobre todo a las pequeñas empresas. Es el caso del Instituto de Biomecánica, para la investigación en el sector del calzado (con anterioridad a la creación de este Instituto las empresas más innovadoras del sector debían recurrir a la contratación de servicios extranjeros de investigación), el INESCOP (para el desarrollo de materias primas y de calidad de las mismas), y otros Institutos afines, como el de Investigación y Desarrollo en el subsector del juguete.

En el área estricta de la Formación Profesional, una de las comunidades más activas ha sido el País Vasco, donde comienza a desarrollarse una red institucional de cooperación entre empresas, Gobierno regional y sindicatos. En 1988 se crearon varias mesas tripartitas de trabajo, con una activa involucración de Confebask (la patronal autonómica), para debatir el tema de la Formación Profesional. Se realizaron dos exhaustivos trabajos: uno sobre la Formación Profesional en Europa (con el propósito de conocer experiencias y modelos), y otro sobre la situación de la Formación Profesional en el País Vasco.

Tras la realización de estos trabajos se llegó a la conclusión de que sería conveniente imitar, a nivel regional, el sistema dual alemán, aunque adaptado a la situación local, que cuenta con una gran rigidez de las estructuras que controlan la Formación Profesional y los centros educativos. Al efecto se creó el Consejo Vasco de Formación Profesional, de carácter tripartito, que, en comparación con el Consejo de Formación Profesional nacional, tiene poderes de decisión en el área de la política de formación; es decir, no se trata de un mero consejo asesor, informativo o de diálogo. Como órgano ejecutivo de las políticas diseñadas por el Consejo se creó el Instituto Vasco de Formación Profesional, cuya particularidad es que depende exclusivamente del Consejo de FP y no del Gobierno vasco (aunque la Administración

autonómica participe en él). El Instituto, como órgano ejecutivo, no es, en consecuencia, una agencia funcionarial del Gobierno, sino una agencia privada; con ello consigue sin duda una gran flexibilidad. El Consejo define la política de Formación Profesional como formación compartida, lo que supone el reconocimiento de que la formación dual pura, al estilo alemán, es, por el momento, imposible en el País Vasco. La formación compartida, tal y como la entiende el Consejo Vasco, es una situación intermedia entre la formación en alternancia, diseñada en el Plan de Reforma de la Formación Profesional nacional, y la formación dual alemana.

Hasta ahora los alumnos que cursan en España el tercer curso de Formación Profesional pueden recibir, si lo desean, una formación en empresas de 120 horas. El plan diseñado por el Consejo Vasco supondría estancias de formación en las empresas de 1.250 horas por alumno en los tres cursos de la actual FP II (250 horas en el primer curso y 500 horas anuales en cada uno de los dos siguientes). Incluye unos 300 perfiles profesionales organizados en módulos, con una metodología muy similar a la establecida en el plan nacional de reforma. Existen serias dudas sobre la posibilidad de llevar a cabo el plan en su integridad, fundamentalmente debido a los requerimientos presupuestarios que supone. La enseñanza en las empresas y los puestos formativos estarían subvencionados por el Gobierno vasco. La acusación sindical a las empresas de uso de los alumnos como mano de obra barata dio lugar a la creación de una comisión paritaria de control que, si funcionase correctamente, podría evitar el fracaso y la corrupción del sistema[19].

Por su parte, los Gobiernos autónomos vasco y catalán están cooperando en algunas experiencias nacidas de las iniciativas de asociaciones empresariales. En el sector de la hostelería, por ejemplo, los Gobiernos autónomos participan y animan las iniciativas de las asociaciones empresariales para la creación de escuelas de formación reglada paralelas al sistema oficial.

En Cataluña se ha creado una escuela de cocina subvencionada por la Generalitat y financiada con las tasas de alumnos (350.000 pesetas anuales por alumno), cuyo éxito se basa, esencialmente, en los excelentes medios técnico-materiales de que dispone y en la calidad de un profesorado muy bien retribuido y no funcionarizado, al que se

[19] Estas acusaciones sindicales también existen en Alemania. La solución del problema consiste en la creación de órganos con poder de control.

le permite compatibilizar la enseñanza con la actividad profesional en el sector. Por otro lado, la Generalitat ha garantizado un convenio marco firmado entre las asociaciones de hostelería y de turismo, y las escuelas de FP de Cataluña para la regulación de la formación de sus alumnos en las empresas. El procedimiento de actuación es sencillo: cuando llega la primavera, las empresas comunican a las escuelas sus plazas disponibles para formación. Las escuelas proponen los alumnos, y se firma un convenio entre empresa, alumno y escuela, convenio que no tiene carácter de relación laboral. De esta manera, en 1991 se formaron en las empresas de hostelería y turismo de Cataluña 1.200 alumnos.

En el País Vasco, la asociación de hostelería ha acordado con el Gobierno regional y la Universidad del País Vasco la creación de un centro público de enseñanza reglada en la Universidad. El centro sirve comidas baratas de calidad a los estudiantes universitarios (1.800 comidas de *self-service*, 300 de menú y 100 a la carta al día). Es una interesante modalidad, ya que los propios consumidores, miembros de la comunidad universitaria, financian parcialmente el programa de formación.

Lo cierto es que estos ejemplos son un buen indicador de que las Comunidades Autónomas españolas disponen de poderes legislativos y ejecutivos más que suficientes para desarrollar este tipo de iniciativas, y para animar la creación de un entramado institucional para la cooperación social en materia de Formación Profesional.

El nivel sectorial o de rama es otro de los ámbitos en el que resulta apropiada la toma de iniciativas de los actores privados en el área de la formación. Probablemente la experiencia más innovadora dentro de un sector productivo es el contrato-programa firmado por la Confederación Nacional de la Construcción (CNC) y los sindicatos del sector.

La construcción es un sector en el que predomina la empresa pequeña y los trabajadores autónomos. Las escasas grandes empresas[20] eran, hasta ese momento, las únicas que desarrollaban alguna actividad formadora en el sector, y ésta, en general, se orientaba hacia la

[20] En 1991 sólo había en España 10 empresas con una facturación anual superior a los 100.000 millones de pesetas y unas 200 empresas con más de 100 trabajadores en plantilla.

formación permanente de cuadros y hacia la formación inicial de personal recién incorporado. Este sector es el ejemplo más claro de *free-ridism*, o comportamientos racional-egoístas de empresas y trabajadores: según un representante de la CNC, las grandes empresas perdían en un breve tiempo al 70% de los trabajadores y cuadros que formaban, ya que eran contratados por otras que carecían de programas de formación y que ofrecían salarios más altos. Las grandes empresas del sector eran, pues, las que costeaban la formación de los trabajadores. En general, el sector se caracterizaba por la inexistencia prácticamente total de formación para los trabajadores más allá de la que proporciona la experiencia. En la encuesta del Ministerio de Economía y Hacienda sobre la negociación colectiva en las grandes empresas en 1990, efectivamente, el sector de construcción aparece como aquel que contaba con menos programas formativos[21].

La única solución viable para este sector era la cooperación entre empresas. Y esa cooperación ha tomado la forma del Contrato-Programa para la Formación. El contrato-programa, subsidiado parcialmente por el Inem (Plan FIP), será ejecutado por una Fundación financiada por todas las empresas del sector; todas ellas están obligadas a contribuir económicamente a la creación de las cualificaciones que necesita el sector. En consecuencia, desde el 1 de enero de 1993, todas las empresas de la construcción ingresan una cuota de Formación Profesional (el 0,1% de la masa salarial) en la Tesorería de la Seguridad Social, que posteriormente transfiere lo recaudado a la Fundación. El acuerdo general establecía la realización de 490 cursos, con un coste total de 1.000 millones de pesetas; la mayor parte de ellos ya se están realizando.

---

[21] Sólo dedicaba a la formación el 0,54% de la masa salarial bruta, frente a el 0,75% en la industria y el 1,27% en los servicios. Hay que tener en cuenta, además, que los datos de esta encuesta se refieren sólo a las grandes empresas (mayores de 200 trabajadores) y que la construcción se caracteriza por un tamaño medio de las empresas muy pequeño (y las empresas pequeñas no forman). Las diferencias entre la construcción en general y los servicios o la industria, en cuanto a su esfuerzo formador global, deben ser aún mayores que las que revela esta encuesta.

III. INDICADORES

A lo largo del presente capítulo se han ido refiriendo y explicando las tablas que aparecen en este anexo estadístico (a excepción de la tabla 3, en el texto). Las cuatro primeras tablas (1-4) aportan datos que apoyan la conocida tesis de que la enseñanza de la FP reglada es de «segunda clase». Aun así, como aparece en la tabla 4, resulta paradójico constatar que los jóvenes consideren que los estudios de FP ofrecen mayores posibilidades de encontrar empleo. Precisamente lo que se demanda a la FP reglada es una reforma en profundidad para dar respuesta a paradojas como ésta.

Por lo que se refiere a las tablas dedicadas a la FP ocupacional (5-14), la mayor parte de ellas proporcionan datos comparativos acerca del origen y la cantidad de recursos destinados a la formación ocupacional. En varias (6, 7, 9 y 10) se refleja el número, el nivel de estudios y los grupos sociales de los alumnos que han recibido algún tipo de formación ocupacional. La tabla 8 nos da una perspectiva internacional muy interesante e ilustrativa sobre la manera como se distribuye el dinero de los programas de promoción de empleo. Finalmente, las tablas 11 a 14 nos ofrecen una panorámica de la formación ocupacional en la empresa española: según sectores, tipos de empresa y costes por trabajador.

Todas estas tablas nos aportan datos suficientes para captar dónde se encuentran las principales deficiencias de una Formación Profesional ocupacional que no funciona correctamente.

El índice de las tablas de esta sección y de la tabla 3 (en el texto) es el siguiente:

— Tabla 1.- Estudios en curso de los alumnos según estudios del padre. 1992

— Tabla 2.- Estudios en curso de los alumnos según su origen social. 1992

— Tabla 3.- Número de alumnos que cursan Bachillerato y Formación Profesional (primer y segundo grados). 1979-1991

— Tabla 4.- Evaluación que los jóvenes hacen de los estudios de BUP y FP, según los estudios que cursen o hayan cursado en Secundaria.

— Tabla 5.- Origen y crecimiento de los recursos destinados a la formación ocupacional según su origen. 1986-1989

— Tabla 6.- Alumnos formados y alumnos evaluados positivamente en la formación ocupacional según grupos destinatarios y organismos que la imparten. 1989-1991

— Tabla 7.- Trabajadores evaluados positivamente en la formación ocupacional según su situación laboral. 1990-1991

— Tabla 8.- Participación en programas de promoción del empleo: trabajadores que entran en el programa como porcentaje de la fuerza de trabajo en algunos países de la OCDE. 1988

— Tabla 9.- Trabajadores en formación ocupacional evaluados positivamente clasificados según los grupos sociales objeto de las acciones. 1990-1991

— Tabla 10.- Alumnos de formación ocupacional evaluados positivamente según su nivel de estudios académicos. 1990-1991

— Tabla 11.- Formación ocupacional: porcentajes (verticales) de alumnos evaluados positivamente según la familia profesional. 1989-1991

— Tabla 12.- Trabajadores empleados que han recibido formación especializada adecuada para su trabajo actual al margen de los estudios académicos fuera de la empresa -incluida la formación profesional-. 1990

— Tabla 13.- Porcentajes de trabajadores que han recibido formación ocupacional en las grandes empresas en el año de referencia 1988-1990, según el sector al que pertenece la empresa y según el tipo de empresa. Orientación de la formación en la empresa a los nuevos trabajadores y para el reciclaje.

— Tabla 14.- Costes de la formación ocupacional en las grandes empresas según el sector al que pertenecen y según el tipo de empresa. 1988-1990

Tabla 1 - Estudios en curso de los alumnos según estudios del padre. En porcentajes horizontales. 1992

Nivel de estudios de los alumnos	Nivel de estudios del padre				
	Primarios o menos	Primer grado	2º grado 1er ciclo	2º grado 2º ciclo y más	Total
EGB	32,4	20,8	30,3	16,5	(100)
FP	20,8	23,0	37,3	18,9	(100)
BUP-COU	14,3	14,8	32,9	38,0	(100)
Universidad	13,0	13,4	30,3	43,3	(100)
Otros	22,6	19,5	34,6	23,3	(100)
No estudian	43,5	20,7	23,1	12,7	(100)

Fuente: Instituto de la Juventud (INJUVE), Ministerio de Asuntos Sociales. *Informe Juventud en España 1992.*

Tabla 2 - Estudios en curso de los alumnos según su origen social. En porcentajes horizontales. 1992

Nivel de estudios de los alumnos	Origen social de los alumnos				
	Alta y media alta	Media	Media baja	Baja	Total
EGB	7,0	19,1	19,3	54,6	(100)
FP	7,1	29,7	21,5	41,7	(100)
BUP-COU	19,6	34,8	15,6	30,0	(100)
Universidad	25,4	35,3	19,4	19,9	(100)
Otros	12,0	32,2	23,8	32,0	(100)
No estudian	6,8	26,6	26,5	40,1	(100)

Fuente: Instituto de la Juventud (INJUVE), Ministerio de Asuntos Sociales. *Informe Juventud en España 1992.*

Tabla 4 - Evaluación que los jóvenes hacen de los estudios de BUP y FP, según los estudios que cursen o hayan cursado en Secundaria. (Medias. Escala de 1 a 10. 1=puntuación mínima; 10=puntuación máxima)

Evaluación	Cursan o han cursado	
	FP	BUP
Dificultad:		
BUP	7,26	6,76
FP	5,59	4,72
Prestigio:		
BUP	7,40	7,07
FP	4,59	4,30
Posibilidades de empleo:		
BUP	4,14	7,28
FP	4,82	6,63
Ingresos futuros:		
BUP	4,49	6,18
FP	5,07	5,67
Total de entrevistados	(434	(11.039)

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), *Los jóvenes ante el sistema educativo.* «Estudios y encuestas», nº 25, 1991.

Tabla 5 - Origen y crecimiento de los recursos destinados a la formación ocupacional según su origen. 1986-1989

Origen de los recursos (en millones de pesetas corrientes)				
	1986	1987	1988	1989
Cuotas de las empresas para FP	45.237	63.000	63.000	75.160
Ayudas del Fondo Social Europeo	32.857	45.755	54.508	59.515
Total	78.091	108.755	117.508	134.675
Dedicados a la formación ocupacional	47.710	79.214	105.520	134.000
Crecimiento de los recursos (en porcentajes de variación anual)				
Cuotas de las empresas para FP	39,27	0,00	19,30	
Ayudas del Fondo Social Europeo	39,25	19,13	9,19	
Total	39,27	8,05	14,61	
Dedicados a la formación ocupacional	66,03	33,21	26,99	

Fuente: Sánchez Fierro, J., *La formación profesional: una prioridad en la reforma del sistema educativo.* CECE-ITE, Madrid, 1992.

Tabla 6 - Alumnos formados y alumnos evaluados positivamente en la formación ocupacional según grupos destinatarios y organismos que la imparten. En números absolutos y en porcentajes verticales. 1989-1992

	Alumnos formados				Porcentajes			
	1989	1990	1991	1992	1989	1990	1991	1992
Grupos objetivo	**(todos los alumnos)**							
Total	300.540	303.729	328.039	315.592	100,00	100,00	100,00	100,00
Jóvenes y parados de larga duración	162.773	161.350	164.609	134.858	54,16	53,12	50,18	42,80
Trabajadores del medio rural y sectores o empresas en reestructuración	46.947	32.673	29.015	20.450	15,62	10,76	8,84	6,47
Personal de empresas, trabajadores autónomos y otros colectivos	85.806	104.607	129.174	155.728	28,55	34,44	39,38	49,40
Formadores	5.014	5.099	5.240	4.218	1,67	1,68	1,60	1,33
Organismos que imparten la formación	**(alumnos evaluados positivamente)**							
	Alumnos formados				Porcentajes			
Total	283.246	286.386	312.231	300.659	100,00	100,00	100,00	100,00
Directo Inem	59.350	55.076	46.563	39.717	20,95	19,23	14,91	13,20
Formación ocupacional rural (ayuntamientos)	26.450	14.821	14.540	9.719	9,34	5,18	4,66	3,23
Centros colaboradores	197.446	216.489	251.128	251.223	69,71	75,59	80,43	83,57

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales 1992.*

Tabla 7 - Trabajadores evaluados positivamente en la formación ocupacional según su situación laboral. En números absolutos y en porcentajes verticales. 1990-1992

	Número de trabajadores			Porcentajes		
	1990	1991	1992	1990	1991	1992
Sin empleo anterior	118.665	114.493	80.936	41,44	36,67	26,91
Parados con empleo anterior que cobran prestaciones de paro	20.399	27.590	40.411	7,12	8,84	13,44
Parados con empleo anterior que no cobran prestaciones de paro	56.885	64.366	52.470	19,86	20,61	17,45
Trabajadores con contratos indefinidos	53.654	63.197	59.833	18,73	20,24	19,90
Fijos discontinuos o de temporada	868	1.663	1.403	0,30	0,53	0,46
Trabajadores con contratos temporales	21.967	26.578	23.608	7,67	8,51	7,85
Trabajadores en regulación de empleo	636	337	987	0,22	0,11	0,32
Trabajadores autónomos	4.893	5.751	7.675	1,71	1,84	2,55
Socios de cooperativas o de sociedades anónimas laborales	2.444	2.672	2.617	0,85	0,86	0,87
Trabajadores de negocios familiares	853	735	526	0,30	0,24	0,17
Otros trabajadores no parados	5.122	4.849	5.470	1,79	1,55	1,81
TOTAL	**286.386**	**312.231**	**300.659**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Agregaciones: formación ocupacional para trabajadores desempleados y trabajadores empleados						
Trabajadores desempleados	195.949	206.449	185.132	68,42	66,12	61,57
Trabajadores empleados	90.437	105.782	115.527	31,58	33,88	38,43

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales 1992.*

Tabla 8 - Participación en programas de promoción del empleo: trabajadores que entran en el programa como porcentaje de la fuerza de trabajo en algunos países de la OCDE. 1988

País	(1) Formación de adultos desempleados	(2) Formación de adultos empleados	(3) Formación vocacional (aprendices y jóvenes)	(4) Medidas en favor de jóvenes desempleados y disminuidos	(5) Subsidios en favor del empleo regular en el sector privado (incluido empleo autónomo)	(6) Subsidios de rehabilitación y contratación de disminuidos psíquicos	Total	(1+4+5+6) Total de medidas enfavor de desempleados y disminuidos en general
Bélgica	1,6	0,1	–	?	–	?	1,7	1,7
Dinamarca	1,4	5,5	–	1,8	–	1,4	10,4	4,6
Francia	2,4	1,6	2,9	1,4	0,4	–	8,6	4,1
Alemania	1,5	0,8	0,5	0,4	0,2	0,7	4,0	2,7
Grecia	0,1	0,5	0,3	–	1,3	–	2,2	1,4
Irlanda	1,4	1,6	0,6	2,4	0,5	–	6,4	4,2
Italia	?	?	0,7	?	–	–	0,7	
Holanda	2,3	–	0,8	0,2	0,3	–	3,7	2,8
Portugal	0,1	0,5	0,1	0,4	0,2	0,1	1,3	0,7
España	1,2	0,1	–	1,7	0,6	0,1	3,6	3,5
Reino Unido	1,4	0,4	1,4	–	0,3	0,1	3,6	1,8

Fuente: OCDE, *Labour Market Policies for the 1990s*. París, 1990

(1) No incluye «Perkins Act».

Tabla 9 - Trabajadores en formación ocupacional evaluados positivamente clasificados según los grupos sociales objeto de las acciones. En números absolutos y en porcentajes verticales. 1990-1991

Grupos sociales objeto de las acciones	Trabajadores formados		Porcentajes	
	1990	1991	1990	1991
Jóvenes contratados para la formación	1.187	456	0,41	0,15
Jóvenes parados menores de 25 años	101.119	95.383	35,31	30,55
Parados de larga duración de más de 25 años	47.836	59.132	16,70	18,94
Trabajadores del medio rural	16.719	15.159	5,84	4,86
Trabajadores de sectores o empresas en reestructuración	14.509	12.501	5,07	4,00
Personal de empresas y trabajadores autónomos	58.550	74.918	20,44	23,99
Socios de cooperativas y sociedades anónimas laborales	2.357	2.406	0,82	0,77
Minusválidos	368	149	0,13	0,05
Emigrantes	77	118	0,03	0,04
Marginados sociales y minorías	2.396	2.177	0,84	0,70
Otros colectivos	36.237	44.692	12,65	14,31
Formadores	5.031	5.140	1,76	1,65
TOTAL	**286.386**	**312.231**	**100,00**	**100,00**

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales 1991*.

Tabla 10 - Alumnos de formación ocupacional evaluados positivamente según su nivel de estudios académicos. En números absolutos y en porcentajes verticales. 1990-1992

Nivel de estudios académicos	Números absolutos			Porcentajes		
	1990	1991	1992	1990	1991	1992
Analfabetos	882	878	1.553	0,31	0,28	0,51
Estudios primarios	18.491	18.966	17.713	6,46	6,02	5,89
Certificado escolar	30.212	32.946	30.180	10,55	10,45	10,03
Graduado escolar	87.945	98.056	86.699	30,71	31,11	28,83
BUP	51.932	54.411	51.462	18,13	17,26	17,11
FP I	33.453	37.059	34.848	11,68	11,76	11,59
FP II	26.023	30.774	34.325	9,09	9,76	11,41
Titulado medio	21.196	24.681	24.804	7,40	7,83	8,24
Titulado superior	16.252	17.460	19.075	5,67	5,54	5,54
Total	**286.386**	**315.231**	**300.659**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
	Agrupaciones por grandes grupos					
Estudios primarios	137.530	150.846	136.145	48,02	47,85	45,28
BUP	51.932	54.411	51.462	18,13	17,26	17,13
FP	59.476	67.833	69.173	20,77	21,52	23,00
Estudios medios y superiores	37.448	42.141	43.879	13,08	13,37	14,59

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales 1992*.

Tabla 11 - Formación ocupacional: porcentajes (verticales) de alumnos evaluados positivamente según la familia profesional. 1989-1991

	1989	1990	1991
Acuicultura y pesca	0,80	0,29	0,53
Administración y oficinas	7,17	10,68	15,22
Artes gráficas	0,60	0,56	0,56
Artesanía	3,20	1,79	1,58
Automoción	1,58	1,67	2,10
Belleza	2,51	1,63	1,17
Comunicación	2,35	2,72	1,22
Confección industrial	1,25	1,37	1,82
Conservación medio ambiente	0,09	0,14	0,11
Construcción	3,86	4,84	4,60
Construcciones metálicas	0,55	0,73	0,71
Control de calidad	0,62	0,80	0,15
Cultivos intensivos	0,32	0,21	0,20
Diseño y delineación	0,56	0,82	0,97
Electricidad	3,34	3,13	3,82
Electrónica	4,71	4,20	4,01
Energías renovables	0,52	0,30	0,21
Enfermería y técnicas sanitarias	3,94	3,29	3,53
Forestal	0,38	0,36	0,29
Frío y climatización	0,22	0,42	0,29
Fruticultura	0,87	0,62	0,61
Ganadería	0,88	0,75	0,71
Horticultura	1,80	1,63	1,69
Hostelería	3,39	4,57	4,42
Idiomas	3,54	3,25	2,51
Industrias agroalimentarias	1,17	1,29	1,98
Industrias químicas	0,81	0,99	0,99
Informática	10,53	10,26	7,63
Madera	1,11	1,19	1,52
Mecánica de fluidos	0,86	1,11	1,04
Mecánica industrial	3,42	3,14	3,51

Sigue **Tabla 11 - Formación ocupacional: porcentajes (verticales) de alumnos evaluados positivamente según la familia profesional. 1989-1991**

	1989	1990	1991
Mecanización agraria	0,92	0,84	0,62
Metodología de la formación	1,89	1,83	1,37
Minería	0,18	0,15	0,18
Obras públicas	0,28	0,39	0,27
Ornamentación y jardinería	1,01	0,78	0,91
Piel y cuero	0,63	0,60	0,51
Primeras transformaciones de minerales	0,00	0,01	0,01
Soldadura	1,03	1,33	1,13
Técnicas empresariales	15,99	14,92	17,01
Textil	3,40	2,41	1,63
Transporte	2,32	2,30	2,63
Turismo y servicios de comunicación	5,41	5,68	4,01
Total	100,00	100,00	100,00
Total en números absolutos	283.246	286.386	312.231
Agregaciones por grandes grupos			
Agricultura	5,96	4,70	4,66
Oficios manuales	33,36	31,49	32,55
Cuello blanco	50,92	52,99	54,45
Construcción	3,86	4,84	4,60
Idiomas	3,54	3,25	2,51

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales 1991*.

Tabla 12 – Trabajadores empleados que han recibido formación especializada adecuada para su trabajo actual al margen de los estudios académicos fuera de la empresa –incluida la formación profesional–. Porcentajes verticales. 1990

	Según el tipo de la empresa			Según el tipo de contrato			
	Administración pública	Empresa pública o semi–pública	Empresas privadas	Total	Fijos	Eventuales	Total
SI	48,2%	41,9%	19,7%	25,7%	29,8%	16,9%	23,3%
NO	51,0%	58,1%	79,6%	73,6%	69,9%	82%	76,1%
NS/NC	0,8%	–	0,7%	0,7%	0,3%	1,1%	0,5%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Base	578	270	2.900	3.748	2.424	1.564	3.988

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta dirigida por Julio Carabaña en 1990: *Encuesta de estructura social*, patrocinada por el Instituto Nacional de Estadística, el Instituto de la Mujer y la Comunidad de Madrid.

El tamaño de la muestra no es equivalente en ambas tablas por la no consideración de los casos *missing*. Todos los casos están ponderados según los valores de ponderación establecidos por el director de la encuesta para hacer equivaler las cuotas establecidas en el muestreo con las características reales de la población.

La redacción exacta de la pregunta del cuestionario en la que se basan los datos era: «Además de los estudios que nos ha dicho antes [estudios académicos fuera de la empresa incluida la formación profesional], ¿alguna vez ha recibido formación especializada para su puesto de trabajo actual?»

Tabla 13 – Porcentajes de trabajadores que han recibido formación ocupacional en las grandes empresas en el año de referencia 1988-1990, según el sector al que pertenece la empresa y según el tipo de empresa. Orientación de la formación en la empresa a los nuevos trabajadores y para el reciclaje

Sectores y tipos de empresas	Nuevos trabajadores		Reciclaje		Total	
	1988	1990	1988	1990	1988	1990
Empresas privadas	3,4	4,6	23,7	29	27,1	33,6
Españolas	2,3	5,5	24,3	26,5	26,6	32
Extranjeras	5,3	3	22,8	33,3	28	36,3
Empresas públicas	3,6	3,5	29,7	43,6	33,2	47,1
Estatales	3,7	3,3	30,8	44,7	34,5	48
Regionales y locales	1,7	5,5	13,2	33,9	14,9	39,5
Emp. de menos de 500 trabajadores	2,7	2,6	7,3	10,6	10	13,2
Emp. con 500 o más trabajadores	3,6	4,3	28,3	37,3	31,8	41,6
Emp. exportadoras		1,9		35,1		37
Emp. no exportadoras		4,9		34,9		39,8
TOTAL	3,5	4,2	26,1	34,9	29,6	39,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en *La negociación colectiva en las grandes empresas* (varios números) publicado por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Tabla 14 – Costes de la formación ocupacional en las grandes empresas según el sector al que pertenecen y según el tipo de empresa. 1988-1990

Sectores y tipos de empresa	Porcentaje de la Masa Salarial Bruta dedicado a la formación		Miles de pesetas invertidas en formación por trabajador formado		Porcentaje del Valor Añadido Bruto invertido en formación	
	1988	1990	1988	1990	1988	1990
Agricultura	0	0,51	0	135,1	0	0,35
Industria	0,69	0,75	87,3	91,6	0,3	0,33
Energía y agua	0,64	0,9	125,8	148,3	0,17	0,25
Minería, siderurgia y química	0,65	0,93	67,6	88,3	0,3	0,49
Metal, electrónica y mecánica de precisión	0,74	0,78	79,1	75	0,46	0,48
Otras industria manufactureras	0,7	0,26	105,9	71,7	0,29	0,11
Construcción	0,89	0,54	107,3	117,9	0,56	0,25
Servicios	1,02	1,27	84,4	92,4	0,35	0,44
Comercio y hostelería	0,24	1,47	27,9	122,3	0,13	0,77
Transportes y comunicaciones	1,85	1,61	116,5	112,2	0,96	0,91
Finanzas y seguros	0,54	0,84	51,3	58,8	0,12	0,17
Otros servicios	0,09	0,79	67,5	87,7	0,06	0,65
Empresas con beneficios	0,89	0,94	89,1	87,6	0,3	0,3
Empresas con pérdidas	0,69	1,22	74,3	107,5	0,73	1,24

Sigue **Tabla 14 – Costes de la formación ocupacional en las grandes empresas según el sector al que pertenecen y según el tipo de empresa. 1988/1990**

Sectores y tipos de empresa	Porcentaje de la Masa Salarial Bruta dedicado a la formación		Miles de pesetas invertidas en formación por trabajador formado		Porcentaje del Valor Añadido Bruto invertido en formación	
	1988	1990	1988	1990	1988	1990
Empresas privadas	0,64	0,8	69,8	83,6	0,25	0,31
Españolas	0,48	0,77	54	85,7	0,17	0,28
Extranjeras	0,91	0,84	94,7	80,3	0,44	0,37
Empresas públicas	1,15	1,27	106,4	101,9	0,45	0,49
Estatales	1,2	1,34	108,1	107,1	0,45	0,53
Regionales y locales	0,32	0,56	50,6	47,2	0,26	0,2
Empresas de menos de 500 trabajadores	0,33	0,35	85,4	84,1	0,17	0,2
Empresas con 500 o más trabajadores	0,9	1,05	86,2	92,9	0,34	0,4
Empresas exportadoras		0,94		93,4		0,6
Empresas no exportadoras		1,02		92,4		0,35
Total	0,85	1	86,2	92,6	0,33	0,39

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en *La negociación colectiva en las grandes empresas* (varios números) publicado por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Capítulo VII

SALUD Y SISTEMA SANITARIO

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Los costes de la universalización y de la financiación pública

Los niveles de salud de la población española son totalmente equiparables a los del resto de los países industrializados, tanto en lo que se refiere a los indicadores básicos de salud como a los indicadores más específicos de morbilidad.

El Sistema Sanitario, en los países desarrollados, constituye uno de los pilares fundamentales del Estado de Bienestar. El Sistema Nacional de Salud (SNS) español se encuentra entre los más extensos del mundo en cuanto a cobertura, y la calidad técnico-profesional de las prestaciones está al nivel de los países de nuestro entorno.

La Ley General de Sanidad (LGS) de 1986, que configura el sistema sanitario español actual, se apoya, entre otros, en dos principios básicos:

— la universalización de la protección

— la financiación pública de la mayor parte de las prestaciones.

A partir de la entrada en vigor de la LGS se inicia un período de fuerte crecimiento del gasto, buena parte del cual es incontrolado, como lo evidencian las enormes desviaciones presupuestarias que año tras año se repiten. Se genera así una profunda crisis financiera en nuestro SNS, agravada todavía más por la crisis general de las finanzas públicas, que impone necesarios recortes presupuestarios.

Las causas principales de este déficit son de dos tipos:

a) estructurales:

   — el creciente envejecimiento de la población española,

   — la innovación tecnológica y la demanda consiguiente de personal más especializado,

   — las mayores exigencias de salud y de calidad de la asistencia sanitaria derivadas de la mejora del nivel de vida,

b) funcionales:

   — el excesivo protagonismo de la atención hospitalaria,

— la ausencia de competencia, que redunda en una escasa preocupación por el gasto,

— una gestión poco económica de los recursos, escasamente flexible y sin mecanismos de control y de información efectivos,

— una atención excesivamente medicalizada y un uso irracional del medicamento, donde, además, los laboratorios disponen de un elevado poder de manipulación.

El incumplimiento sistemático de los presupuestos, la deuda con los proveedores –que amenaza en algunos lugares con un bloqueo del sistema– y la falta de rigor en los gastos siembran la incertidumbre sobre la viabilidad financiera del sistema y dan lugar a una falta de credibilidad del mismo.

2. Racionalización y eficacia

La reforma del SNS, emprendida ya por el Ministerio, pasa por una racionalización del gasto farmacéutico y de las prestaciones asistenciales. A este respecto, parecen especialmente adecuadas algunas medidas adoptadas; entre ellas:

— la aprobación de un catálogo de prestaciones,

— la creación de una Comisión Nacional para el Uso Racional del Medicamento,

— el decreto de financiación selectiva de las medicinas,

— la reducción de los precios de los medicamentos.

Se debería insistir más, no obstante, en el problema de la sobre- y auto-prescripción, fenómeno muy extendido en la sociedad española. Los laboratorios, los médicos y los usuarios tendrían que tomar más conciencia de los peligros y los costes de este comportamiento.

La gestión es el otro factor básico de la reforma. Se pretende conseguir una organización y gestión más eficiente, que permita incrementar la productividad y reducir los costes, en virtud, entre otros factores, de una mejora sustancial de la información y de una mayor transparencia del proceso de producción y distribución de los servicios sanitarios.

En esta dirección apuntan algunos cambios significativos que se han producido en los dos últimos años:

— separación de la prestación de servicios, por un lado, y la autoridad sanitaria/financiación, por otro,

— financiación, a partir de 1993, de las prestaciones según un contrato-programa con los centros del Insalud. Se adoptarán criterios contables propios de la actividad mercantil y se procederá a un mayor control para evitar despilfarros.

Esta búsqueda de la racionalidad y de la eficacia requiere un cambio de cultura sanitaria (hábitos y valores sanitarios de los usuarios, de la organización, del negocio médico-farmacéutico, etc.) por parte de todos los sujetos e instituciones que participan en él. Sin este cambio de cultura difícilmente podremos mantener el actual nivel de cobertura y de calidad de las prestaciones.

3. La satisfacción/insatisfacción de los usuarios

Las quejas acerca del sistema sanitario público son habituales entre la población usuaria. Esto no significa su descalificación total. Hay que señalar, por un lado, que existe una hipersensibilidad social hacia todo lo referido a la salud; por otro, que la insatisfacción está normalmente en relación con aspectos organizativos y de disponibilidad de recursos, y no con la atención médica.

Las listas de espera para operaciones quirúrgicas o pruebas clínicas se han convertido en el catalizador y símbolo del descontento, junto a una apreciación negativa de las condiciones materiales de los centros. El aumento de las listas de espera se debe a la conjunción de una mala o insuficiente utilización de los recursos y de un crecimiento importante de la demanda de operaciones quirúrgicas.

Se deberían potenciar, en este aspecto, las medidas encaminadas a una utilización racional y eficiente de todos los recursos existentes (públicos y privados), así como el establecimiento de criterios racionales en la gestión de las listas de espera, que evitasen los tratos de favor y las desigualdades, pero que impidiesen, a su vez, en la medida de lo posible, que unas situaciones más urgentes que otras sufran la «tiranía de la vez».

La centralización de la gestión y otras medidas tomadas por diversas instituciones, como la colaboración con centros privados, han

contribuido a reducir estas listas de espera en algunos casos, lo cual ha de redundar en una mayor satisfacción de los usuarios.

Igualmente positiva ha sido durante el año 93 la promulgación del Real Decreto que regula la libre elección de médico en los servicios de atención primaria del Insalud, una demanda habitual de los usuarios desde hacía bastante tiempo.

II. RED DE LOS FENOMENOS

1. Los problemas del sistema sanitario español

La sanidad pública es uno de los pilares esenciales del Estado de Bienestar europeo, uno de sus símbolos más sobresalientes y, como tal, nació y se desarrolló desde el poder estatal. El derecho universal a la atención sanitaria, independientemente de los recursos económicos individuales, se ha transformado en un derecho ciudadano de primer orden, al que difícilmente renunciarán los pueblos europeos.

Antes de proceder a discutir los principales problemas que aquejan a nuestro Sistema Nacional de Salud, conviene destacar algunos aspectos generales del sistema sanitario en su conjunto, del cual aquél es sólo una parte, si bien es cierto que la más importante.

1.1 Características generales del sistema sanitario español

La Constitución española establece, en el artículo 43, el derecho de los españoles a la protección de la salud como un derecho social. A dicho derecho corresponde el deber estatal de crear un sistema público que proteja la salud de los españoles desde los principios de universalidad e igualdad. Lo cual no implica necesariamente que el Estado esté obligado a ser el organizador del sistema sanitario o el proveedor de los servicios de salud. Para cumplir el precepto constitucional, el Estado debe *garantizar* la prestación de servicios sanitarios a toda la población en condiciones de igualdad. Una vez garantizada esa universalidad e igualdad, la provisión y organización de *la protección de la salud* puede correr a cargo de otras entidades no estatales como, por ejemplo, el sector privado o las Comunidades Autónomas.

El sistema sanitario español es un sistema complejo en el que conviven distintos subsistemas con múltiples efectos cruzados. Existen dos formas alternativas de acceder a los servicios sanitarios, aunque es frecuente que ambas se utilicen de forma simultánea: a través del sector privado, y a través del sector público, mediante el llamado aseguramiento social. Este último se realiza dentro de los distintos regímenes de la Seguridad Social o dentro de las diversas mutualidades existentes (MUFACE, ISFAS, etc., y también las denominadas *Entidades colaboradoras* de numerosas grandes compañías). La oferta de ser-

vicios, por otro lado, puede ser también privada (con o sin fines de lucro) o pública. A pesar de que la Ley General de Sanidad (LGS) de 1986 ha simplificado esta estructura, al integrar dentro del Sistema Nacional de Salud (SNS) las distintas redes públicas preexistentes, el grado de complejidad en la interrelación de los distintos subsistemas sigue siendo elevada.

La Ley General de Sanidad significó la culminación de un lento proceso de universalización de las prestaciones públicas de servicios sanitarios, de suerte que el porcentaje de población protegida se sitúa ya en torno al 98%, quedando fuera del ámbito de protección determinados colectivos, fundamentalmente de renta elevada. Parte de esta población protegida, unos 4 millones de españoles según el *Informe de la Comisión de Análisis y Evaluación del SNS* (más conocido como *Informe Abril*), o incluso 4,8 millones según otras fuentes no oficiales, están doblemente protegidos a través de la Seguridad Social y mediante un seguro privado. Este interesante fenómeno es considerado como uno de los indicadores claves de las deficiencias del Sistema Nacional de Salud. No debemos olvidar que el número de pólizas privadas creció un 5% durante 1991, sin que el número de personas susceptibles de aseguramiento de salud experimentase variación significativa alguna.

El Sistema Nacional de Salud configurado por la LGS se apoya en los siguientes principios básicos:

— promoción de la salud y prevención de las enfermedades,

— universalización de la protección y financiación pública de las prestaciones,

— condiciones de igualdad efectiva y superación de las desigualdades territoriales y sociales en el acceso a la salud,

— distribución de los recursos y promoción de la participación de todos los sectores implicados.

Algunos de estos principios, sin embargo, no han ido más allá de expresar buenas intenciones. Pero es indudable que a partir de la Ley General de Sanidad se ha potenciado extraordinariamente la Atención Primaria, tradicionalmente infradotada y relegada. Se le han atribuido funciones de promoción y prevención de la salud, y se la ha dotado de mayores y mejores recursos para incrementar la calidad del servicio y aumentar la satisfacción del usuario. Es ésta una medida importante dirigida a evitar el exceso de presión que hasta ese momento se registraba en las urgencias hospitalarias y en las consultas

externas de los hospitales, presión que estaba provocando un deterioro de su capacidad operativa.

Por otro lado, la Ley General de Sanidad plantea una reorganización de la prestación de servicios al consagrar, por un lado, la descentralización autonómica, y, por otro, la concepción del sistema como *sistema de salud* y no como *sistema sanitario*, al establecer una ordenación territorial en función de la *integración*.

El proceso de descentralización se ha producido en casi todos los países europeos en la forma de una regionalización, que es vista como una solución técnica para manejar los costosos y complicados sistemas públicos de sanidad y no implica, necesariamente, una pérdida de control por parte de los centros políticos estatales sobre los gastos globales y las decisiones sobre la universalidad del sistema. La tendencia general consiste en regionalizar una parte importante de la planificación y prácticamente toda la administración, quedando la supervisión de los parámetros básicos de la política sanitaria en manos del Estado.

En la actualidad solamente 6 Comunidades Autónomas (Cataluña, País Valenciano, Andalucía, Galicia, País Vasco y Navarra) tienen competencias transferidas en materia de salud. En estos casos las competencias de planificación y ordenación sanitaria corresponden a las Comunidades Autónomas, supeditadas, no obstante, a la coordinación general del Estado. Se pretende garantizar la coordinación y comunicación entre los distintos Servicios Regionales de Salud y el Ministerio a través del Consejo Interterritorial de Salud; sobre su funcionamiento y efectividad se albergan, no obstante, dudas. En este sentido, existe el peligro de que se incrementen las diferencias regionales, tanto en lo que se refiere a los recursos disponibles como a la propia organización y funcionamiento de los distintos Servicios Regionales de Salud.

La *integración*, por su parte, refleja la reorientación teórica de los sistemas públicos de salud a partir del *Programa Salud 2000* de la OMS. De acuerdo a esa reorientación lo *sanitario* –o lo asistencial/sanitario– es sólo uno de los elementos de la *salud*, que incluye también la *protección* y *prevención* sociales e individuales. Los planes autonómicos de salud, con diversos grados de insistencia, recogen esta nueva concepción, que entiende la salud como el resultado de un *orden social saludable*. Ese propósito global de *integración* del sistema, que responde a una concepción nueva de la intervención pública en el ámbito de la salud, se refleja en una reorganización estructural, también

prefijada en la LGS en sus aspectos centrales. Se establece la ordenación básica de los sistemas autonómicos en tres niveles: el *servicio autonómico de salud* (u organismo público que planifica y gestiona las acciones fijadas por los Gobiernos autónomos y tuteladas por las Consejerías de salud), los *sectores sanitarios* (subdivisiones territoriales –de unos 150.000 o 200.000 habitantes– que disponen como mínimo de un hospital y de los servicios de especialidades –aunque ésta no sea su única función–) y las *áreas básicas de salud*, en las que debe existir un centro de salud que coordina, a nivel local, las acciones de promoción, prevención y asistencia primaria. Esta organización en tres niveles es general en todas las Comunidades Autónomas y actualmente está en fase de implantación.

1.2 La quiebra financiera del Sistema Nacional de Salud en el contexto de la crisis fiscal del Estado de Bienestar

El primer gran problema con el que se enfrenta el Sistema Nacional de Salud es, expresado en términos metafóricos, el de su quiebra financiera. En la pasada década, y hasta la entrada en vigor de la Ley General de Sanidad en 1987, los gastos sanitarios permanecieron prácticamente congelados en términos reales, lo que supuso un descenso de su importancia relativa respecto al PIB. A partir de ese año, que coincide en el tiempo con la etapa de expansión económica, se inicia una fase de importante crecimiento, por encima del de la economía, y en marcado contraste con la evolución del gasto sanitario privado (tabla 1, en Indicadores). Este crecimiento no se debió sólo a una mayor asignación presupuestaria en los Presupuestos Generales del Estado, sino que en buena medida es fruto de una desviación cada vez más importante entre los presupuestos iniciales y los gastos finalmente liquidados. Sería aceptable una cierta desviación en las previsiones de gasto de un servicio como el sanitario de muy difícil cálculo inicial; pero la situación es más preocupante cuando de los iniciales déficits del 3% y 5,4% en los años 1983 y 1985, respectivamente, se pasa a déficits superiores al 10%, como ha ocurrido a partir de 1986 (tabla 2, en Indicadores).

Las causas que explican este crecimiento del déficit son múltiples, por lo que citaremos sólo algunas:

— Un factor estructural subyacente y básico: el creciente proceso de envejecimiento de la población. Según distintas estimaciones oficiales, el gasto sanitario de una persona mayor de 65 años es, como media, tres veces superior al de una persona activa.

— Las mayores exigencias en cuanto a calidad y tipo de prestaciones, derivadas de la mejora general en el nivel de vida de la población protegida.

— La importante innovación tecnológica en el sector, de elevado coste y de carácter no sustitutorio, sino complementario en términos de personal y de medios de diagnóstico. Las nuevas tecnologías sanitarias no sólo no sustituyen «hombres por máquinas», sino que requieren más personal especializado; además, en muchas ocasiones, tampoco llegan a sustituir a las viejas tecnologías, complicando el panorama tecnológico sanitario y hospitalario de forma notable.

— Los propios cambios introducidos por la Ley General de Sanidad: la universalización de las prestaciones y la descentralización del gasto, a lo que hay que añadir el tipo de gestión económica practicada en los hospitales y el crecimiento de los salarios del sector.

— Por último, aunque con una enorme importancia, recordemos que un factor significativo en el crecimiento del gasto sanitario está localizado en el gasto en medicamentos.

Un crecimiento tan rápido como el experimentado en estos últimos años es insostenible a medio y largo plazo; pero, en los momentos actuales, ante la crisis fiscal del Estado que vive España, es insostenible también a corto plazo. De hecho, el gasto sanitario es visto como uno de los grandes responsables del déficit público, asumiendo el triste papel de constituir uno de los obstáculos más importantes para la recuperación económica y para lograr las condiciones requeridas para la convergencia en la Unión Europea.

Es todo un desafío político, una asignatura pendiente de graves implicaciones, plantear una estrategia de viabilidad financiera del Sistema Nacional de Salud en una sociedad como la española: cada vez más envejecida, cada vez menos activa económicamente en términos de población y cada vez más consumidora de bienes sanitarios por obvias razones de edad. El presente y futuro del Sistema Nacional de Salud español exige:

— controlar el crecimiento del gasto sanitario público;

— lograr un uso más eficiente de los recursos;

— racionalizar el gasto, en definitiva, sin que ello suponga menoscabo alguno para la calidad de las prestaciones, ni que se ponga en peligro el principio básico de universalidad;

— aumentar el grado de satisfacción de los usuarios, en virtud de una mayor libertad de elección, un menor tiempo de espera y un trato más personalizado.

La dimensión económica no es la única dimensión relevante del Sistema Nacional de Salud, pero, en la presente situación de crisis fiscal del Estado, ha pasado a primer plano de actualidad y de interés. El Sistema Nacional de Salud necesita importantes medidas reorganizativas de carácter estrictamente sanitario; pero éstas no serán viables si no se despeja la incógnita del futuro económico de todo el Sistema. El objetivo del control del crecimiento del gasto y de un uso más eficiente de los recursos no es exclusivo del Sistema Nacional de Salud español; muy al contrario, se trata de una profunda preocupación compartida por los sistemas sanitarios de todos los países de nuestro entorno socioeconómico, algunos de los cuales han llevado a cabo reformas radicales.

En España, las sistemáticas y elevadas desviaciones presupuestarias de la sanidad pública han terminado por generar un déficit presupuestario para el conjunto del sistema cifrado, a 31 de diciembre de 1991, en 561.222 millones de pesetas; es decir, una cuarta parte del presupuesto inicial previsto para 1993. De esta rotunda y grave desviación, aproximadamente la mitad correspondía a deudas pendientes con proveedores de distinto tipo, y la otra mitad a deudas pendientes con la Seguridad Social (por impago de las cotizaciones sociales de los trabajadores del sistema) y con la Hacienda Pública.

Esta práctica de impagados ha tenido importantísimos efectos perversos para el Sistema Nacional de Salud; sus consecuencias se hacen sentir más allá de los propios centros de gestión y han afectado a usuarios del Sistema que no eran culpables de nada. Así, en Andalucía y Murcia son numerosos los hospitales concertados que se han negado a admitir pacientes procedentes del Sistema Nacional de Salud, o que han procedido a remitir facturas de cobro a los propios pacientes por impago de las deudas pendientes. También se han registrado algunos casos claramente negativos para el funcionamiento y la imagen del Sistema Nacional de Salud: trabajadores que no perciben sus salarios en la fecha prevista por falta de recursos, proveedores habituales que cancelan suministros por falta de pago. Respecto a esto último, en Andalucía se ha llegado a constituir una Organización de Proveedores y Acreedores del Sistema Andaluz de Sanidad para exigir el pago de las deudas pendientes.

Pero no sólo está en juego la imagen del Sistema Nacional de Salud; las repercusiones materiales son peores si cabe:

— Por un lado, los prolongados retrasos en el cobro (que pueden llegar incluso hasta los 600 días) llevan a que los proveedores carguen elevados intereses de demora, que en casos puntuales pueden superar incluso el 100% del coste de la factura; ejemplo de un claro despilfarro de recursos que no sobran, precisamente, en el Sistema. De hecho, el coste financiero medio de la deuda contraída por el Sistema Andaluz de Sanidad en 1992 ascendía al 30% del total de los recursos.

— Otra de las consecuencias negativas de este déficit está en relación con el propio proceso de financiación de la sanidad pública y con la gestión de los recursos. A medida que crece la proporción del ya menguado presupuesto inicial que es necesario emplear para saldar las deudas históricas, disminuyen las disponibilidades para el ejercicio anual, lo que redunda en un agravamiento del problema. Esta situación, viciada ya de raíz al elaborar unos presupuestos iniciales que todos los actores del Sistema consideran como irreales, ha llevado a una escasa utilización del presupuesto como herramienta básica de gestión y, en consecuencia, a una relajación en el control de la gestión. A esto se añade que estas deficiencias se dan en un contexto marcado por una elevada rigidez en la asignación de recursos.

1.3 Uso y abuso de los medicamentos

El segundo gran problema de nuestro sistema sanitario se encuentra en la prestación farmacéutica, pieza clave en todo sistema de salud. La aparición de dicho problema se debe a la coincidencia de tres factores:

— el fortísimo ritmo de crecimiento que ha experimentado en los últimos años esta partida del gasto sanitario,

— su creciente incidencia dentro del conjunto del gasto sanitario,

— el hecho evidente y demostrado de que ciudadanos y profesionales de la sanidad hacen un uso del medicamento muy alejado de la racionalidad.

Desde 1986, el crecimiento del gasto farmacéutico ha sido sumamente elevado: en torno al 18% anual (11% en términos reales) (tabla 3, en Indicadores). Aunque en los dos últimos años el ritmo de crecimiento ha descendido sustancialmente, los niveles actuales siguen

siendo muy elevados: en 1992 el crecimiento fue del 15%, y contribuyó prácticamente en un punto y medio al crecimiento del gasto sanitario público total. Según estimaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo (consideradas más bien conservadoras, por cierto), si continúa este ritmo de crecimiento del gasto, la factura farmacéutica podría elevarse en 1997 a 1,24 billones de pesetas; esto es, la mitad del presupuesto total del Insalud en 1992. Las mismas autoridades sanitarias califican esta cifra de inaceptable, y proponen la contención del ritmo de crecimiento de este gasto si se desea mantener la estructura actual de derechos a esta prestación. Con otras palabras: o se reduce el ritmo de crecimiento del gasto farmacéutico, o será preciso modificar el grado de participación de los usuarios en la financiación de las prestaciones. El mensaje esta vez va dirigido fundamentalmente a los pensionistas, aunque también a todos los vinculados a la denominada «cadena del medicamento», y singularmente a los laboratorios y a los farmacéuticos. Lo que el Ministerio plantea es un gran *pacto farmacéutico* para someter a control su dinámica, y con un objetivo claro: lograr en 1996 un crecimiento del 7%.

Las causas del elevado crecimiento en el uso de los fármacos son múltiples y complejas, aunque podríamos resumirlas de la siguiente forma:

— En primer término, la causa más evidente es la elevación de los costes medios de los medicamentos y, sobre todo, de los más recetados. En los últimos 5 años, el coste medio por receta se ha incrementado en un 165%. Tradicionalmente, en España los medicamentos habían sido extremadamente baratos; de manera que la industria farmacéutica, persiguiendo el objetivo de subir los precios, ha recurrido al mecanismo de registrar medicamentos aparentemente nuevos con diferente nombre y/o presentación. Son medicamentos obtenidos mediante un proceso técnico diferente, pero con una eficacia similar a los medicamentos que pretendían sustituir; son las denominadas «copias». Este hecho se ha podido producir debido a la inexistencia de una lista (positiva o negativa) de medicamentos financiados por el sistema público. Hasta ahora, si el producto farmacéutico reunía todos los requisitos y no se trataba de las denominadas *especialidades publicitarias*, podía ser recetado automáticamente con cargo al Insalud. El paso siguiente, en un terreno estrictamente comercial, consistía en lograr su promoción entre los facultativos, lo que ha llevado a la industria farmacéutica a invertir considerables sumas ante la mirada impasible de la Administración.

— En segundo lugar, debemos destacar el elevado grado de sobreprescripción de medicamentos debido a:

— el excesivo número de especialidades farmacéuticas,

— las deficiencias en la actualización farmacológica,

— las deficiencias en la información objetiva y científica de los nuevos fármacos,

— la presión de los laboratorios sobre los médicos,

— un conjunto de factores socio-culturales, y

— a la propia organización de la Atención Primaria dentro del Sistema Nacional de Salud.

Por lo que a este último aspecto se refiere, hemos de subrayar ante todo la existencia de la denominada «doble cola» en muchos ambulatorios: una para el médico y otra *para recetas*. En esta última, sin control, se recetan los medicamentos que los usuarios demandan, en unos casos para agilizar las esperas, en otros como sustituto de una atención médica adecuada. Ligado a ello se encuentra, además, la posibilidad de los usuarios de adquirir en la farmacia la mayor parte de los medicamentos sin receta médica alguna. Es muy práctico para los usuarios, pero redunda en una elevada dosis de automedicación y, en consecuencia, en un uso muy poco racional del medicamento en las tres dimensiones de su utilización: adquisición, almacenamiento y administración. El peligro de este descontrol se hace notar rápidamente: algunas fuentes señalan que al menos un 5% de los ingresos en servicios de urgencias hospitalarias se deben a reacciones adversas a fármacos. Aparentemente, la facilidad de acceso al medicamento conlleva un exceso de medicación. Sin embargo, debemos hacer notar que, a pesar de que en los dos últimos años se ha registrado un aumento del número medio de recetas por persona hasta alcanzar 12,1 por año en 1991, esta cifra está por debajo de los niveles registrados hasta 1985.

— En un plano más profundo se sitúa la mitificación del medicamento, la ilusión farmacéutica. De forma creciente, se constata en la población una actitud, extensiva también a los profesionales del sector: la tendencia a considerar que todos los males pueden remediarse con medicamentos, y que, para conseguir más salud, es necesario no sólo más medicamentos, sino los más nuevos y los más caros. El paciente demandaría de su médico, no sólo que le recete uno o varios medicamentos, sino que además éstos sean los más nuevos. El medicamento se estaría convirtiendo, así, en un objeto de consumo más, con el consiguiente peligro que entraña para la salud de la población la existencia previa en España de una extendida cultura de automedi-

cación. En este contexto, en los últimos años, se ha desarrollado una conciencia creciente sobre la necesidad de un uso más racional del medicamento, circunstancia sobre la que la Organización Mundial de la Salud ya había llamado la atención.

— La cultura del medicamento más nuevo y más caro adquiere, además, en estos momentos una dimensión adicional en la dinámica del gasto farmacéutico. En la actualidad están irrumpiendo en el mercado medicamentos obtenidos con tecnologías recientes, extremadamente innovadores, pero cuyo coste no guarda en absoluto relación con la mayoría de las especialidades; son medicamentos cuyo precio puede alcanzar hasta las 400.000 pesetas. En la medida en que se extienda este tipo de medicamentos, tanto en número como en uso, el desafío para financiar el gasto farmacéutico será cada vez mayor.

— Por último, también cabe citar un importante grado de fraude por la inadecuada utilización de los derechos de los pensionistas y asimilados a percibir gratuitamente los medicamentos que necesitan. Este colectivo de pensionistas supone sólo el 22% del total de beneficiarios, pero genera el 70% del gasto; su gasto es 8,5 veces superior al de un trabajador en activo (40.480 pesetas/año frente a 4.824 pesetas/año por persona protegida), una cifra sustancialmente mayor que la que existe en los países de nuestro entorno socioeconómico. Este fraude ha sido estimado por la Administración en 50.000 millones.

1.4 Una gestión poco económica de los recursos

La organización de la prestación de los servicios y los criterios de distribución de los recursos sanitarios entre las distintas Comunidades Autónomas son dos cuestiones ligadas al problema financiero del sistema sanitario, aunque dicho problema se relaciona también con la satisfacción de los usuarios.

Alentada por las reformas sanitarias que han conocido en un pasado reciente los sistemas nacionales de salud británico y holandés principalmente, se ha ido extendiendo la crítica a la forma como se organizan la prestación de los servicios sanitarios y los mecanismos de gestión de los recursos. Esta crítica se resume en que en la producción de los servicios sanitarios públicos no se tienen suficientemente en cuenta criterios económicos de gestión, imperando por el contra-

rio criterios administrativos, lo que genera importantes despilfarros e ineficiencias. Tildadas en un principio de economicistas, en su sentido peyorativo, estas críticas han ido adquiriendo cada vez mayor eco e importancia, dada la envergadura de las dificultades financieras que aquejan a nuestro SNS.

Así, por un lado, se critica el hecho de que la financiación y la provisión de los servicios sanitarios se realicen por una misma institución. Este solapamiento de funciones dificulta la transparencia en la gestión de los recursos y tiende a ocultar los errores e ineficiencias. Por otro lado, en lo que se refiere a la provisión de las prestaciones, se critica la ausencia de competencia entre los distintos actores implicados en la producción de los servicios; en el caso de los hospitales, éstos no tienen incentivos para gestionar sus recursos de una forma más eficiente, que permitiera reducir los costes de las prestaciones sanitarias.

También la propia gestión administrativa de los recursos, dada su calidad de servicio público, ha sido puesta en cuestión. Se critica la falta de flexibilidad en la asignación de recursos (los capítulos del gasto aprobado no pueden modificarse en función de criterios empresariales), la ausencia de mecanismos administrativos adecuados para conocer los verdaderos costes de las prestaciones sanitarias y lo que realmente se produce. En definitiva, lo que se critica es la ausencia de incentivos a una gestión más eficaz de los recursos sanitarios.

1.5 La calidad de las prestaciones

Un aspecto fundamental en la prestación de cualquier servicio es la calidad del mismo, máxime en el contexto de una sociedad cada vez más desarrollada y, por tanto, también más exigente. Ahora bien, la calidad de cualquier servicio no regido por el libre juego de la oferta y la demanda resulta muy difícil de medir, porque son muchos los factores que es preciso tener en cuenta. Por un lado, se encuentra el grado de satisfacción de los usuarios, que es importante, pero que no puede considerarse la medida de la calidad, porque, entre otras razones, el usuario no paga directamente por el servicio prestado y porque, como veremos, los prejuicios ideológicos juegan un papel nada desdeñable. Por otra parte, pueden considerarse criterios objetivos de distinto tipo referidos a los fines que se persiguen. Los fines de las políticas públicas, sin embargo, son siempre muy generales y ambiguos,

por lo que difícilmente pueden proporcionar criterios claros para medir la calidad de las prestaciones. No obstante, estos fines pueden encontrar una concreción parcial en la evolución de determinados indicadores, tales como, por ejemplo, el grado de cumplimiento del *Programa 2000* de la OMS. Por último, aunque no en último lugar, pueden identificarse deficiencias en la calidad a partir de las demandas y críticas que se formulan por parte de la ciudadanía, aunque el grado de arbitrariedad en este caso es muy elevado.

Dicho esto, y a pesar de la ausencia de criterios claros que permitan identificar los problemas en la calidad de las prestaciones, queremos destacar dos aspectos que han adquirido una considerable relevancia en los últimos años, tanto en los medios de comunicación como en el propio Parlamento. Nos referimos a la libertad de elección de médico y a las listas de espera para las intervenciones quirúrgicas. Otros problemas referidos a la provisión de determinadas prestaciones, tales como las incluidas en la salud dental y en la salud mental, aun siendo importantes, no han gozado, sin embargo, de tanto eco. La opinión de los usuarios respecto a los servicios que reciben las trataremos más adelante, en el punto tercero.

El acceso de los usuarios a los servicios sanitarios está organizado con criterios muy burocráticos, a diferencia de algunos otros sistemas como, por ejemplo, el alemán. Los pacientes apenas tienen libertad para elegir a quienes han de velar por su salud: tienen asignado un médico de cabecera y éste los canaliza a través de todo el sistema. Desde que la Ley General de Sanidad de 1986 consagrara el principio de libertad de elección de médico, este derecho estaba pendiente de materialización; esta situación ha sido objeto de reiterada crítica, tanto por parte de las fuerzas parlamentarias de la oposición como por las propias organizaciones médicas.

Las listas de espera para intervenciones quirúrgicas pueden entenderse, desde el punto de vista económico, como un instrumento de racionalización de la demanda cuando no existe un precio que la limite, de forma que pueda ajustarse a la oferta disponible. Estas listas han crecido de forma continuada durante los últimos años, hasta el extremo de que, en 1991, su aumento fue del 33% (31% para las esperas superiores a 6 meses).

Las razones que contribuyen a explicar el fenómeno apuntan no sólo hacia la existencia de una mala o insuficiente utilización de los recursos, sino también a la propia evolución de la demanda. Esta deriva de la universalización de la prestación sanitaria a partir de la Ley

General de Sanidad de 1986, del envejecimiento de la población, del adelantamiento sistemático de la edad en la que se practican las intervenciones quirúrgicas y de la extensión del período vital en el que se realizan dichas intervenciones. Así, por ejemplo, en 1992 se practicaron veinte veces más operaciones de cataratas que una década antes; sin embargo, la lista de espera es mayor ahora que en 1982.

Sea cual sea la incidencia de los distintos factores causales, lo cierto es que, con la mejora del nivel de vida, los usuarios toleran cada vez peor el hecho de tener que soportar prolongadas esperas para resolver problemas de salud. En consecuencia, las listas de espera, y en especial las de intervenciones quirúrgicas, han pasado a constituirse, con razón, en una de las piedras de toque para medir la calidad de la prestación sanitaria. Piedra de toque no sólo para los usuarios y críticos del Sistema Nacional de Salud, sino incluso para las propias autoridades sanitarias. En determinadas áreas se ha llegado a formular como objetivo eliminar la lista de espera quirúrgica de más de seis meses en las patologías más habituales.

2. La reforma sanitaria por etapas

¿Qué se ha hecho para solucionar estos grandes problemas de nuestro SNS? Hace ya tres años, y a instancias del Parlamento, se procedió a la creación de una comisión de expertos encargados de evaluar la situación del Sistema Nacional de Salud y de procurar recomendaciones para su reforma. Su dictamen es el que popularmente se conoce como *Informe Abril*. Las medidas que se han tomado a lo largo de los años 1992 y 1993, y las que se tomarán en el próximo futuro, arrancan precisamente de este informe, en su día tan poco conocido como polémico en razón de algunas de sus recomendaciones. Veamos cuáles han sido las medidas que se han tomado y cuáles han sido sus resultados, en la medida en que éstos hayan sido y puedan ser evaluados.

2.1 El control de la factura sanitaria

La crisis financiera se resolvió parcialmente mediante la concesión de un crédito extraordinario a finales de 1992, con cargo a deuda pública, a amortizar en el plazo máximo de 10 años a partir de 1995. De esta manera, el 50% de la deuda del Sistema Nacional de Salud quedó cancelada en 1992, y el resto en dos anualidades iguales del 25% a pa-

gar en los ejercicios 1993 y 1994. Dicho crédito exigía como contrapartida disciplina y ausencia de grandes desviaciones en el presupuesto, lo cual requería reformas organizativas que incrementasen la eficiencia en la utilización de los recursos. Con él no se han resuelto, ni mucho menos, todos los problemas financieros del SNS; entre otras cosas, porque no incluía las importantes desviaciones ya registradas en el momento de su concesión. En conjunto, para 1992 y 1993, las estimaciones sobre la deuda acumulada hasta septiembre de 1993 se cifraban entre 250.000 y 300.000 millones de pesetas.

Las dudas sobre la viabilidad financiera del Sistema Nacional de Salud en el futuro siguen siendo muy serias: a pesar del importante incremento del presupuesto inicial destinado al Sistema en 1993 (12,7%, frente a un crecimiento de los gastos del Estado en su conjunto del 8,1%), incremento que pretendía garantizar su credibilidad, ya se han producido desviaciones de enorme magnitud. Además, se ha de amortizar la deuda pública emitida para financiar las desviaciones pasadas.

La incertidumbre al respecto es grave. La diferencia entre los presupuestos iniciales y los presupuestos finalmente liquidados ha disminuido con relación a los años anteriores, y el ritmo de crecimiento del gasto sanitario público, aunque no ha descendido en comparación con el año 1991, sí confirma, al menos, una inversión de la tendencia (tabla 4, en Indicadores). Pero los nubarrones sobre el futuro del Sistema Nacional de Salud siguen presentes, sobre todo cuando los factores del crecimiento del gasto siguen descontrolados y hay que esperar que sigan incidiendo cada vez más, al menos en lo que al envejecimiento se refiere. La reforma actualmente en marcha en el Sistema Nacional de Salud tiene precisamente como trasfondo esta incertidumbre sobre la viabilidad financiera del sistema.

2.2 *La búsqueda de un uso racional del medicamento*

En 1993 se han adoptado una serie de medidas para contener el ritmo de crecimiento del gasto en medicamentos; están agrupadas en dos grandes líneas:

— el decreto de financiación selectiva de los medicamentos (comúnmente denominado «medicamentazo»), y

— la consecución de acuerdos (por el momento parciales) dentro del denominado «pacto farmacéutico».

A estas medidas precedió la creación de una Comisión Nacional para el Uso Racional del Medicamento, formada por representantes de todos los sectores afectados y destinada, entre otras cosas, a informar sobre la lista de medicamentos financiados por la Seguridad Social.

La financiación selectiva de medicamentos consiste, en primer término, en separar, tal como viene haciéndose en el resto de países comunitarios, el registro de un nuevo fármaco de su financiación por parte de la Seguridad Social. En esta dirección, el Decreto regulador ha establecido la fijación de un lista de especialidades financiada con fondos públicos, de suerte que los medicamentos no incluidos en ella pueden ser comercializados y recetados, pero con cargo a los propios usuarios. El criterio básico seguido para la elaboración de esta lista, sometida previamente al dictamen de la Comisión Nacional para el Uso Racional del Medicamento, ha sido el mantenimiento de todos los principios activos dentro de la financiación pública. Pero, además, se establecen también las condiciones de exclusión de una determinada especialidad de la lista transcurrido un plazo mínimo de un año. Para ello se sigue el principio del mejor medicamento al mejor precio; esto es, se consideran los medicamentos ya disponibles, y, cuando no es así, se tienen en cuenta otras alternativas que sean mejores o iguales para el tratamiento de las afecciones a un menor precio o inferior coste de tratamiento. En este mismo Decreto se procede también a la actualización de la prestación a los enfermos crónicos -ampliando las patologías crónicas- y de la lista de medicamentos sujetos a la aportación del 10%; también se eleva la contribución mínima de 50 a 400 pesetas.

La ejecución del Decreto ha implicado por ahora la exclusión de la financiación pública de todo un conjunto de especialidades que han sido consideradas como complementos alimenticios, complementos cosméticos y como productos destinados a síntomas o síndromes menores; en su inmensa mayoría son productos de bajo coste.

Esta medida ha sido duramente criticada en el Parlamento por parte de Izquierda Unida y, de forma muy especial, por parte del Partido Popular. La acusan de ser antisocial, economicista, de no incluir todos los principios activos, de seguir financiando medicamentos reconocidos como inútiles, y señalan los posibles efectos perversos de la lista tal como finalmente ha sido elaborada (efecto sustitución). A pesar de esas críticas, lo cierto es que la entrada en vigor del Decreto no ha producido movilización social alguna por parte de los grupos más directamente implicados (médicos, asociaciones para la defensa de la

sanidad pública, asociaciones de pensionistas, etc.). Esto se debió, básicamente, a que la medida fue discutida con las distintas organizaciones y a que contó con el informe favorable de la Comisión Nacional. El modelo de actuación seguido en este caso ha sido satisfactorio, especialmente ante una evolución del gasto en medicamentos claramente exagerada. No obstante, el principio del mejor medicamento al mejor precio no se ha aplicado más que de forma parcial y restringida, por lo que la racionalización en el uso del medicamento ha sido muy limitada.

Por otro lado, se ha llegado también a un acuerdo con la industria farmacéutica, por el que ésta se identifica con el objetivo de un crecimiento del gasto de entre el 7 y el 8% anual, y se compromete a reducir en 17.000 millones sus ingresos mediante el descenso de los precios de los medicamentos más caros.

En relación con la sobreprescripción, la búsqueda de un uso más racional del medicamento se articula a través de la publicación de guías fármaco-terapéuticas destinadas a contrarrestar el monopolio de información del que disponen los laboratorios. Hasta ahora estas guías han sido elaboradas por el Ministerio, pero, con la creación de una Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y con la participación de asociaciones científicas, existe la esperanza de que se amplíen las posibilidades de generar información sobre cuáles sean los mejores medicamentos para cada proceso.

Y es que el problema radica en que, ni mucho menos, todos los medicamentos son eficaces. Según recientes estudios, el 65% de los medicamentos registrados entre 1981 y 1986 no aportaron ninguna mejora, mientras que el 22% aportó sólo algún tipo de mejora; únicamente un 10% significó una novedad importante, y un 3% fue excepcional.

2.3 *La reforma de la organización y la gestión: el desafío de la eficacia*

El objetivo de controlar el ritmo de crecimiento del gasto sanitario de forma compatible con una mejora de la calidad de las prestaciones se ha plasmado, también, en una reforma organizativa y de gestión de los servicios que pretende mejorar la eficiencia. Con ello:

— se busca la generación adicional de recursos, mediante una utilización más intensiva de los recursos ya disponibles; esto es, aumentar la productividad del sector;

— se persigue la introducción de mecanismos que permitan que el sistema recupere los costes generados por la prestación de servicios a terceros.

Si bien el debate sobre la eficiencia no es nuevo en absoluto, es cierto que durante 1992 y 1993 se produjeron cambios significativos, y que en el futuro inmediato también ocurrirán. De todos ellos, destacamos los dos más relevantes:

— En primer lugar, se han redefinido las competencias del Ministerio de Sanidad y Consumo, y del Insalud (Real Decreto 858/1992), produciéndose una inteligente separación entre autoridad sanitaria y aseguramiento (financiación), por un lado, y provisión de recursos, por otro. Esta última corresponde al Insalud (o centros concertados), y aquélla al Ministerio. Desde esta perspectiva se quiere concebir los centros sanitarios públicos como prestadores de servicios contratados por el Ministerio. La separación entre financiación y provisión era uno de los ejes de la reforma de la organización propuesta por la *Comisión Abril*, que propugnaba, además, la conversión del Insalud en una especie de INI de la sanidad, de manera que los centros sanitarios funcionasen como empresas públicas. La reforma acometida no ha ido, sin embargo, tan lejos, y el Insalud vio ya en 1991 cómo se paralizaba su conversión en un ente autónomo sujeto a derecho privado.

— En segundo lugar, a partir de 1993, la financiación pública de la prestación sanitaria se hará mediante un contrato-programa. El establecimiento de un contrato-programa supone la fijación de los objetivos a alcanzar por los distintos centros de gestión (hospitales y sectores de atención primaria), especificando la cartera de servicios, los objetivos de equidad y cobertura de la población, y los criterios de calidad de las prestaciones. Esta fijación de los objetivos se realiza tanto en términos generales, en lo que concierne al Insalud, como en términos más concretos, para cada centro de gestión en particular. Los recursos asignados a cada uno de ellos (el presupuesto cerrado en función de los objetivos establecidos) están determinados teniendo en cuenta la actividad que realizó el hospital en años anteriores, la cobertura, las especialidades y la asistencia sanitaria que presta. No obstante, todavía no se ha explicitado qué es lo que se va a hacer con los gestores que no cumplan con lo pactado. Este procedimiento, que se generaliza para 1993, se introdujo de forma menos precisa en 1992, año en que el sistema de reparto del presupuesto del Insalud se modificó tomando en consideración las características de la población protegida en cada zona de salud (principio de capitación). Se abandona de esta forma el incrementalismo del presupuesto histórico, uno de

los factores que minan el principio de equidad que debe presidir toda prestación de un servicio público.

Nos hallamos ante un cambio muy importante, en línea con algunas de las recomendaciones contenidas en el *Informe Abril*; un cambio que obligará a los hospitales a racionalizar el diseño y utilización de sus presupuestos. Para poder llevar a cabo este cambio ha sido necesario no sólo la fijación de objetivos, sino ante todo el establecimiento de una unidad de cómputo y valoración que permitiera objetivar y, por tanto, cuantificar y analizar la actividad de los centros. Se quiere llegar a determinar el coste por proceso en todos los centros (por lo pronto, ya se ha introducido en 13 hospitales); para ello se ha comenzado definiendo las denominadas Unidades Ponderadas de Actividad (UPA), que constituyen una medida de actividad de los centros. Se ha producido, así, una importante quiebra en la cultura administrativa de la gestión hospitalaria, ya que supone introducir paralelamente a la contabilidad administrativa propia de las Administraciones Públicas criterios contables propios de la gestión empresarial. Estos permiten tener un mayor conocimiento y control de lo que se produce y de lo que cuestan las distintas prestaciones que se sirven.

En este sentido, la implantación del Plan General de Contabilidad y de la contabilidad analítica de costes en los hospitales se encontraba a finales de 1992 en una avanzada fase de desarrollo, de suerte que para finales de 1993 se preveía que todos los hospitales dispusiesen de este mecanismo de control del gasto. Esta era otra de las peticiones del *Informe Abril*, destinada a conseguir una racionalización de la provisión pública de servicios sanitarios. El grado de información sobre la producción y demanda de servicios se verá complementada con la elaboración de distintas bases de datos, algunas ya en funcionamiento y otras en trámite de implantación. Entre ellas está el denominado Conjunto Mínimo Básico de Datos, que codifica las altas hospitalarias y proporciona información sobre la demanda atendida y sobre la producción generada (estancia media por proceso, procedimientos quirúrgicos o estancia preoperatoria, por ejemplo).

El objetivo último de estas medidas es evitar despilfarros -al poderse identificar dónde se producen-, aumentar los recursos sanitarios y contribuir, así, a la legitimación del Sistema Nacional de Salud. Téngase presente, al respecto, que la contabilidad es definida como «los ojos de la empresa», y que no hay ningún principio sustancial que impida que lo que es eficaz en el sector privado lo sea también en el sector público.

Otra de las consecuencias de estos cambios en los métodos de gestión es la posibilidad de emisión de las famosas *facturas-sombra*. La emisión de una factura no es más que la expresión documental de lo que cuesta adquirir un bien o servicio. Es necesaria no sólo a la hora de vender un producto, sino igualmente en el proceso interno de producción, con el fin de poder determinar la productividad de los departamentos o secciones implicados. La emisión de facturas internas es, por tanto, un aspecto imprescindible del propio proceso de producción. Cuestión diferente es la emisión de una factura-sombra para el usuario, en la que se le indique el coste del servicio que ha recibido, aunque no deba pagar por ello. La emisión de estas facturas-sombra era considerada por la *Comisión Abril* como un instrumento válido, ya que permite:

— aumentar la conciencia del gasto entre los ciudadanos, invitándoles a una mayor responsabilidad en su consumo de sanidad,

— lograr una mayor legitimidad del Sistema Nacional de Salud y

— preparar el terreno para otro tipo de medidas restrictivas del gasto.

Esta entrega de una factura a los usuarios parece que se encuentra entre las intenciones de las autoridades sanitarias en la actualidad.

La búsqueda de una mayor eficiencia no descansa sólo en la existencia de una contabilidad de tipo mercantil y de un mayor grado de información, sino que requiere un cambio en la cultura de la organización, en los valores y modos de comportamiento de sus miembros. En consecuencia, es indudable que estos cambios serán lentos y que requerirán además de otros cambios institucionales que los complementen y apoyen. Se hace imprescindible, por ejemplo, reforzar la motivación de los profesionales hacia comportamientos económicos más racionales y su orientación hacia los usuarios. En este sentido se manejan distintas propuestas: la reversión de los ahorros generados por la mejora de la gestión sobre los profesionales, el establecimiento de una carrera profesional más diferenciada que la actual, o el denominado «acuerdo cooperativo». Hasta el momento ninguno de estos buenos propósitos ha cristalizado de manera indiscutible.

Las Comunidades Autónomas que gozan de competencias sanitarias transferidas, han optado por la laboralización del personal como uno de los instrumentos fundamentales para una mejora de la efi-

ciencia de sus sistemas sanitarios. En el caso catalán, la laboralización depende más de los entes, en general privados, que contratan la prestación de servicios con el Servicio Catalán de la Salud (ente que marca las políticas sanitarias, que financia el sistema sanitario catalán, que establece los criterios de coordinación y que evalúa los resultados) que del Instituto Catalán de Salud (entidad coordinadora de los entes públicos provisores de servicios), dado que éste sólo gestiona el 30% de las camas –el resto son propiedad de esas otras entidades–. El personal de las entidades que no pertenecen al ICS no tienen estatuto marco (funcionarial). En el propio ICS se intenta avanzar hacia la laboralización de los trabajadores. Una de las formas de hacerlo es mediante la contratación de las áreas básicas de salud a entidades diferentes del ICS: fundaciones, consorcios, mutualidades, etc. Se intenta que el personal funcionarial se transforme en personal laboral de las nuevas entidades mediante fórmulas como las excedencias voluntarias con garantía de retorno. También se plantea la posibilidad de que los médicos de las áreas básicas de salud se constituyan en cooperativas que se hagan cargo de los servicios de las áreas (autogestión del área básica de salud), con el propósito, también, de *desfuncionarizar* la asistencia sanitaria.

Mediante la utilización de más personal laboral se intenta lograr la generación de algún sistema de incentivos, de forma que el personal sanitario se responsabilice de los resultados de su trabajo o de los resultados de la entidad en la que presta servicios. Se trata, en definitiva, de que los servicios autonómicos de salud dejen de ser *patronales* y sean esos otros entes prestadores de servicios –privados o públicos– los que, en cualquier caso, negocien o establezcan las condiciones laborales de los trabajadores.

2.4 *La calidad de las prestaciones*

En relación a la mejora de la calidad de las prestaciones, merecen destacarse como especialmente importantes dos conjuntos de medidas. Por un lado, se encuentra la promulgación del RD 1575/1993 por el que se regula la libre elección de médico en los servicios de atención primaria del Instituto Nacional de la Salud. Por otro lado, es preciso hacer referencia a las indudables mejoras que han tenido lugar en el siempre crítico campo de las listas de espera para intervenciones quirúrgicas.

En lo concerniente a la libre elección de médico, hay que señalar que ésta es aplicable sólo, al menos por el momento, al médico ge-

neral y al pediatra, y que no afecta, por tanto, ni al resto de las especialidades médicas ni a los centros hospitalarios. Esta libre elección se realizará dentro del área de salud al que se pertenezca, si bien en los municipios de más de 250.000 habitantes se podrá elegir entre los médicos del conjunto de la localidad. La elección de un facultativo no requiere justificación por parte del usuario, pero está, no obstante, limitada por la lógica aceptación por parte del médico. Este sólo puede negarse a aceptar pacientes cuando el cupo de los que tiene asignados supere el número establecido como óptimo (entre 1.250 y 2.000 en el caso de medicina general y entre 1.250 y 1.500 en el de pediatría), cuando alegue razones que se consideren justificadas por la Inspección de Servicios Sanitarios o cuando proceda de otra zona básica de salud. En ningún caso el número de pacientes por médico puede superar en más de un 20% el cupo considerado óptimo.

Por lo que respecta a las listas de espera quirúrgicas, a lo largo de 1992 y en el ámbito del Insalud-gestión directa, se ha procedido a una centralización de la gestión de las listas con el fin de lograr una mayor racionalización y control; para ello se han fijado los criterios de entrada y de salida de las mismas. El objeto de esta centralización es doble: por un lado, generar información sistematizada para poder controlar la evolución de las listas en los distintos hospitales, lo que permite disponer de un indicador adicional para evaluar la gestión de los centros; y, en segundo lugar, intentar evitar los tratos de favor y las desigualdades derivadas de una gestión totalmente descentralizada. La publicidad parcial de la evolución de estas listas de espera, no disponibles para todo el ámbito nacional, permite conocer una dimensión importante, aunque no suficiente, de la calidad del Sistema Nacional de Salud. Pero recordemos que el objetivo no es tanto reducir las listas de espera como tales, sino el tiempo de permanencia en las mismas. En este sentido, por tanto, la variable que interesa analizar es la espera durante más de 6 meses.

Referido al ámbito de competencia del Insalud-gestión directa, que cubre al 43% de la población protegida por el Sistema Nacional de Salud, la lista de espera quirúrgica se ha estabilizado en su crecimiento y la lista de más de 6 meses ha disminuido de forma notable. De esta manera, si durante el año 1991 el número de personas en lista de espera creció en un 33%, durante el primer semestre de 1993 este crecimiento fue sólo de un 3%. Del mismo modo, mientras que a comienzos de 1991 la mitad de los pacientes llevaba en lista de espera quirúrgica más de 6 meses, a mediados de 1993 son uno

de cada tres (38,5%). En el período que media entre enero de 1992 y marzo de 1993, la proporción de estos pacientes disminuyó en un 14%.

Aunque la evolución en las distintas Comunidades Autónomas es muy diversa (mientras en Cantabria y en Ceuta la lista de espera de más de 6 meses se duplica, en Melilla y en Murcia se reduce considerablemente, un 47% y un 30,5% respectivamente), el caso de Madrid tiene un interés particular que merece explicación. En esta Comunidad Autónoma se implantó un plan de actuación especial destinado, según manifestaciones de las autoridades sanitarias, a acabar definitivamente con la lista de espera de más de 6 meses. La Dirección Territorial del Insalud de Madrid procedió a una negociación con los gerentes de los centros hospitalarios con el fin de incrementar la productividad (más intervenciones), recurriendo a la contratación de medios ajenos (los ya tradicionales *conciertos*) en los casos de insuficiencia de recursos públicos. Para ello, y esto es lo más relevante, se modificó el sistema de financiación por días de estancia transformándolo en una financiación por proceso. Esta interesante experiencia tiene prevista su ampliación al resto de las Comunidades Autónomas donde el Insalud gestiona la prestación sanitaria, y así se ha recogido parcialmente en el contrato-programa de 1993. Aunque la lista de espera de más de 6 meses no ha desaparecido en Madrid (en julio de 1993 había 18.275 personas en esta situación), sí se ha producido un descenso más que notable: en marzo de 1993 estaban en espera la mitad de personas que en enero de 1992. Si se generalizase esta experiencia, la pesadilla para los pacientes afectados y para la imagen del Sistema Nacional de Salud encontraría un claro camino de solución.

3. Logros y deficiencias: la satisfacción de los usuarios con los servicios sanitarios

Desde un punto de vista muy general, puede afirmarse que los niveles de salud de la población española son totalmente equiparables con los de los demás países industrializados, tanto en lo que se refiere a los indicadores básicos de salud (esperanza de vida o tasa de mortalidad infantil), como a los indicadores más específicos de morbilidad. Esto no excluye que existan marcadas diferencias en determinadas patologías, como ocurre con el SIDA. Al respecto hay que recordar, no obstante, que los niveles de salud de una población no solamente

guardan relación con la calidad de su sistema sanitario. La salud viene condicionada por multitud de factores que poco tienen que ver con el sistema sanitario (niveles y tipos de contaminación, hábitos alimenticios, estrés, práctica de deporte, etc.). En cualquier caso, y como se reconoce en el propio *Informe Abril*, el Sistema Nacional de Salud español dispone de «*un dispositivo público de servicios y prestaciones de los más extensos del mundo y (que) cubre a toda la población española, con un esfuerzo económico y niveles de calidad técnica y profesional equiparables a los países de nuestro entorno*».

A pesar de ello, la valoración general de la ciudadanía española de los servicios sanitarios públicos, según se desprende de distintas encuestas, no es ciertamente muy positiva. Y tampoco existe una conciencia generalizada de una mejora sustancial de la sanidad en los últimos años, a pesar del importante crecimiento de los gastos en este ámbito. Conviene, no obstante, tener en cuenta que ello no implica, en la mayoría de los casos, una opción en favor de la sanidad privada, y que esta opinión varía sustancialmente según se pregunte a la población en general o a los usuarios de los servicios. Además, se da la circunstancia de que, si se pregunta acerca de distintas dimensiones de la prestación del servicio, se obtiene una valoración mucho más positiva de lo que es estrictamente prestación médica que de la visión de conjunto del sistema sanitario. La insatisfacción se refiere mucho más a aspectos de organización o de disponibilidad de recursos (insuficiencia, proximidad, espera, papeleo), que a la propia atención médica.

Así, por ejemplo, en una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas en 1990 sobre la asistencia sanitaria de la Seguridad Social se pedía a los entrevistados que valorasen la asistencia que prestan los distintos servicios (consultorios, ambulatorios, urgencias, visita médica a domicilio, hospitales, centros de salud y centros de planificación familiar). Salvo en los dos últimos servicios, para los que un tercio o más de los entrevistados no tenían respuesta, en los demás servicios aproximadamente la mitad de los encuestados los calificaba como de prestación buena o muy buena; sólo entre el 14 y el 17% los calificaba de prestación mala o muy mala. La encuesta Blendon (1991) recoge una grado de satisfacción del 72% de los encuestados; en esa misma encuesta, aproximadamente la mitad de los entrevistados (49%) se identificaba con la frase «Hay algunas cosas buenas en nuestro sistema sanitario, pero son necesarios cambios fundamentales para que funcione mejor»; algo más de uno de cada cuatro (28%) optó por afirmar que «nuestro sistema sanitario está tan mal que ne-

Tabla 5 - Cualificación de la asistencia sanitaria pública

Encuesta	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy Mala	Ns/Nc
CIS (1990)						
Consultorios	4	47	28	13	2	6
Ambulatorios	3	44	30	14	3	6
Urgencias	4	43	23	12	3	15
Hospitales	4	45	26	11	2	12
Blendon (1991)	28	43	:	18	10	1
CECS (1992)	2	22	38	24	11	2

Fuentes: CIS (1990), «La asistencia sanitaria en España», Datos de opinión, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nn. 53 y 54, enero-marzo y abril-junio 1991

Blendon (1991), «Satisfacción en España con el Sistema Nacional de Salud», *Informe de resultados para la Comisión de Análisis y Evaluación del SNS*, mimeo

cesitaríamos rehacerlo completamente». Sólo uno de cada cinco entrevistados consideraba que «en general, el sistema funciona bastante bien y sólo son necesarios pequeños cambios para que funcione mejor». En 1992 la opinión había empeorado; según la encuesta CECS (1992), la proporción de los que consideraban los servicios de la sanidad pública como muy malos o malos se elevaba ni más ni menos que a un 36%, siendo sólo un 24% los que los calificaban como muy buenos o buenos (tabla 5).

Esta creciente insatisfacción con los servicios sanitarios públicos guarda relación más con el pesimismo reinante en el país que con un empeoramiento real de la prestación de los servicios. Las encuestas proporcionan datos suficientes para apoyar esta interpretación. Por una parte, la comparación con la situación de hace algunos años ha ganado en opiniones críticas: mientras en la encuesta CIS (1990) un 51% consideraba que la situación era mejor que dos años antes (un 35% la consideraba igual y un 6% peor), la encuesta de Demoscopia para valorar los diez años de gobierno socialista recogía un 31% de respuestas que calificaban la situación en 1992 como peor que en 1982, mientras que un 24% consideraba que era igual (el 44% la valoraba como mejor). Por otra parte, la encuesta llevada a cabo por el Ministerio de Sanidad y Consumo en diciembre de 1991 entre los propios usuarios del Insalud en Atención Primaria presenta una imagen mucho más positiva: la proporción de los que afirman estar completamente o bastante satisfechos se eleva al 77,5%. Finalmente, la encuesta Blendon encontró que el 80%

de los encuestados, cuando tienen un problema de salud, acuden a un centro público no hospitalario. Aunque no se debe confundir satisfacción general elevada con satisfacción ante aspectos del servicio no adecuadamente cubiertos todavía, las encuestas evidencian que a mayor utilización de los servicios, mayor es el grado de satisfacción expresado.

El colectivo social que tiende a mostrarse más crítico es la clase media; de manera que a menor *status* socioeconómico mayor grado de satisfacción se registra. Lo mismo sucede con el nivel cultural: cuanto más elevados son los estudios, mayor frecuencia de insatisfacción se registra. Otro dato significativo es que los jóvenes son mucho más críticos que los adultos.

Pero, ¿cuáles son las principales causas de la insatisfacción de los usuarios de los servicios sanitarios públicos? En las distintas encuestas sobre satisfacción de los usuarios llevadas a cabo se constata que los aspectos menos valorados en la Atención Primaria son los relativos a los tiempos de espera, el equipamiento de los centros y la percepción subjetiva del tiempo dedicado por el médico; la información recibida sobre el problema de salud se situaría en un plano intermedio, y el trato recibido por parte del personal médico y la calidad de la atención médica son los elementos más positivamente valorados. A grandes rasgos, el aspecto más positivo es la atención médica y los más negativos las condiciones materiales de los centros y, sobre todo, el tiempo de espera.

El nuevo modelo de Atención Primaria presenta un mayor grado de satisfacción entre los usuarios tanto en términos de percepción subjetiva como a través de indicadores objetivos, como el tiempo de dedicación. Y en lo concerniente a la asistencia hospitalaria, calificada como buena por un 49% de los encuestados, los elementos que generan mayor satisfacción son, al igual que en la Atención Primaria, el cuidado médico recibido y el trato por parte del personal de enfermería. La comida es el aspecto menos valorado, seguido de las condiciones del edificio y del número de personas con las que se comparte habitación.

Por lo que se refiere a los sistemas autonómicos de salud, destacan como elementos positivos su decidida actuación en programas muy concretos de tipo preventivo, tanto respecto a áreas geográficas determinadas como respecto a grupos especiales de riesgo de determinadas patologías. También han desarrollado actuaciones masivas preventivas como las realizadas en Navarra para el diagnóstico prematu-

ro del cáncer de mama entre las mujeres. Un aspecto muy reseñable y que debe anotarse en el haber de las actuaciones autonómicas, en general, ha sido la reforma psiquiátrica. Asimismo son destacables la extensión selectiva de la cobertura de los sistemas en materias como la atención bucodental para adolescentes en algunas Comunidades Autónomas, los programas específicos de atención a la tercera edad o la implantación de nuevos servicios (hospitales de día, atenciones domiciliarias, residencias asistidas, etc.). En cuanto a la reorientación de los sistemas autonómicos de salud hacia la prevención, se están realizando algunos esfuerzos para *des-hospitalizar* los sistemas.

3.1 La sanidad privada en competencia con la sanidad pública

No está nada claro que los españoles prefieran un modelo de sanidad privada al modelo de sanidad pública que conocen, utilizan, financian y critican. Los datos proporcionados por las distintas encuestas evidencian que se tiene más una imagen ideal de la sanidad privada que una predisposición real a optar claramente a favor de ella.

Así, aunque alrededor de la mitad de los entrevistados en distintas encuestas consideran que los servicios prestados por la sanidad privada, tanto en atención primaria como hospitalaria, son mejores que los de la sanidad pública, son relativamente pocos los que realmente optan por las prestaciones sanitarias privadas. No obstante, si se trata de prestaciones de Atención Primaria, aumenta el número de estos últimos. Según la encuesta CIS (1990), ante la tesitura de tener que sufrir una hospitalización, el 86% de los encuestados optaría por un centro de la Seguridad Social; en un 88% de los casos lo haría también si tuviera que visitar a un médico general; pero sólo un 70% lo haría si fuera un pediatra, un ginecólogo, un oftalmólogo (72%) o un odontólogo (60%) a quien tuviera que visitar. Esta elevada tendencia a recurrir a los servicios del Sistema Nacional de Salud no se debe sólo a la circunstancia de que la mayor parte de la población está obligatoriamente asegurada en la Seguridad Social, sino que parece esconder un apoyo más profundo, basado probablemente en una mayor confianza en los resultados finales.

Así, según la encuesta Blendon (1991), un 17% de los entrevistados declara tener un seguro sanitario privado o pertenecer a alguna mutua de seguro sanitario, pero sólo un 8,6% de los no cubiertos por la sanidad privada estaría interesado en contratar alguna póliza. Por otra parte, en la encuesta CIRES (1991) se pedía a los entrevistados que optasen por una de las siguientes frases:

— «Todos los servicios sanitarios públicos deberían ser públicos y gratuitos».

— «Lo mejor es que haya servicios sanitarios públicos y servicios privados, para poder elegir».

— «Todos los servicios sanitarios (excepto unos pocos públicos) deberían ser privados».

El porcentaje que opta por la sanidad mixta, «para poder elegir», alcanza sólo (sorprendentemente) el 29%, mientras que los defensores de una sanidad 100% pública son dos de cada tres encuestados (67%). Incluso el 71% se identifica con la frase «que el Estado pague todos los gastos sanitarios». Es claro, por otra parte, que el gasto público en sanidad es uno de los que concitan mayor grado de apoyo y preferencia entre la población: son mayoría los que opinan que los recursos destinados a este servicio público son insuficientes y que habría que aumentarlos, aunque sin que ello comporte un incremento de la carga fiscal.

4. Perspectivas de futuro del sistema nacional de salud

Pese a todo, las encuestas de opinión y la propia extensión de las pólizas de aseguramiento privado evidencian la legitimidad social de que disfruta el Sistema Nacional de Salud. Aunque el sistema público sanitario está sumido en una crisis financiera evidente, no puede afirmarse que su núcleo central esté seriamente puesto en cuestión; lo que está teniendo lugar son cambios en los márgenes del mismo, esto es, en determinados aspectos o manifestaciones concretas.

Un ejemplo particularmente ilustrativo de lo que decimos lo proporciona el catálogo de prestaciones que está discutiéndose actualmente en el seno del Consejo Interterritorial del SNS, a propuesta del Ministerio de Sanidad y Consumo. El objetivo fundamental de este catálogo es, no tanto proceder a una reducción de las prestaciones a corto plazo que permita reducir el nivel de gasto actual, como proceder a una ordenación de las prestaciones que permita fijar el horizonte de expectativas y demandas de atención. Se trata así de un control del gasto no a corto plazo, pero sí a largo plazo. Esta ordenación consiste básicamente en fijar, por un lado, las prestaciones a las que tienen derecho los usuarios y, por otro, los criterios y condiciones para introducir nuevas tecnologías y procedimientos terapéuticos. Con ello se pretende evitar:

— situaciones de desigualdad en los niveles de protección, tales como que determinadas prestaciones (vasectomías, por ejemplo) se concedan en unos lugares sí y en otros no;

— un crecimiento ilimitado de todo tipo de prestaciones;

— que en el seno del SNS se presten servicios no estrictamente sanitarios y más propios, por ejemplo, de los servicios sociales.

Una vez fijado definitivamente el catálogo de prestaciones, cualquier nueva técnica tendrá que ser objeto de autorización previa, probablemente en virtud de la creación de una Comisión específica siguiendo el modelo de la Comisión para el Uso Racional del Medicamento.

Todos los cambios que se han referido anteriormente son, como ya dijimos, cambios en los márgenes del SNS, y se inscriben en el contexto de una racionalización en el ritmo de crecimiento de los gastos. Esta racionalización supondrá necesariamente la limitación de la financiación pública de determinadas prestaciones, así como un ajuste en las expectativas y demandas de prestaciones sanitarias. Esta limitación irá posiblemente acompañada a medio plazo por la posibilidad de complementar determinadas prestaciones mediante pago privado o pólizas complementarias dentro de la provisión pública, para aquellas personas que sin renunciar a ésta deseen un trato diferencial.

III. INDICADORES

En lo que sigue pueden encontrarse indicadores sobre la evolución reciente de nuestro Sistema Nacional de Salud. Estos indicadores pretenden, por un lado, fundamentar empíricamente los argumentos expuestos en las secciones precedentes y, por otro, proporcionar una visión general e impresionista de la situación de conjunto del SNS. Para proporcionar esta visión de conjunto hemos seleccionado indicadores sobre las distintas dimensiones de la prestación de servicios, pero enmarcándolos en el contexto más amplio de la comparación internacional.

En la tabla 1 se recoge la evolución del gasto sanitario total, esto es, tanto público como privado, en los países de la Unión Europea durante las dos últimas décadas. En dicha tabla podemos observar cómo España se encuentra entre los pocos países que han registrado un aumento continuado del gasto por encima del PIB durante la segunda mitad de la década de los 80. La mayor parte de los países de la UE, independientemente de su nivel de gasto relativo, vieron estabilizar su nivel de gasto o incluso disminuir. No obstante, la importancia relativa del gasto sanitario en España era en 1991 inferior a la media comunitaria, aunque no muy distante de ésta.

En la tabla 2 aparece la evolución del gasto sanitario correspondiente al Insalud, principal gestor del gasto sanitario público, durante la última década. Dentro del gasto sanitario del Insalud se distingue la prestación farmacéutica. En dicha tabla podemos observar cómo durante la primera legislatura del gobierno socialista se registra una reducción sistemática de la importancia relativa de las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social. La universalización y descentralización de estas prestaciones marca el inicio de una fase de fuerte crecimiento, que sólo parcialmente ha sido contenido durante los últimos años. Dentro de este contexto ha jugado un papel importante, aunque ni mucho menos único, la explosión del gasto farmacéutico. Este ha conocido, en general, tasas de crecimiento superiores al gasto sanitario público.

La creciente participación del sector público en la financiación y provisión de servicios sanitarios se ha debido, como puede observarse en la tabla 3, fundamentalmente a la desviación de los gastos en farmacia, prótesis y otros productos sanitarios hacia la financiación pública. La importancia relativa del resto de las prestaciones sanitarias privadas ha permanecido básicamente estable.

En la tabla 4 se recoge la evolución del gasto del Insalud expresado esta vez no en relación al PIB, sino en pesetas constantes. En esta tabla se recogen igualmente las desviaciones con respecto al presupuesto inicial medido en términos porcentuales. Puede observarse cómo la prestación sanitaria de la Seguridad Social descendió en términos reales durante la primera mitad de la década de los años 80. La construcción de un Sistema Nacional de Salud redundó no sólo en fuertes niveles de crecimiento, sino también en elevadísimas desviaciones presupuestarias que han llevado al SNS a una crisis financiera.

La mayor parte de este gasto sanitario total es, como puede comprobarse en la tabla 6, financiado con recursos públicos. En esta tabla se muestra la evolución durante la última década del gasto público y del gasto privado, pudiéndose observar cómo la importancia relativa de cada uno de ellos varía en el tiempo. A pesar del fuerte ritmo de crecimiento del gasto sanitario privado, el gasto sanitario público, particularmente a raíz de la entrada en vigor de la Ley General de Sanidad en 1986, ha pasado a representar una proporción cada vez mayor del total de la factura sanitaria. No obstante, en los últimos años parece haberse estabilizado la importancia relativa de los dos tipos de gasto, aunque a unos niveles muy elevados.

En la siguiente tabla 7 se recogen dos estimaciones sobre el gasto sanitario público por persona en las distintas Comunidades Autónomas. A pesar de que el criterio capitativo no es el único factor a tener en cuenta a la hora de hacer comparaciones sobre la equidad en la distribución de los recursos, estos datos evidencian la existencia de un elevado grado de desigualdad.

En la tabla 8 se presentan algunos indicadores más pormenorizados de la prestación farmacéutica. En esta tabla se puede observar la evolución de algunos de los factores que contribuyen a explicar la explosión del gasto farmacéutico, a saber: el rápido crecimiento del coste medio por receta; el fraude y la sobreprescripción, así como una participación cada vez menor de los beneficiarios en la financiación de las prestaciones.

En la tabla 9 aparecen finalmente algunos indicadores sobre la prestación hospitalaria, esta vez en comparación con otros países de la OCDE. En dicha tabla puede observarse cómo la provisión de camas hospitalarias y su grado de utilización son en España notablemente inferiores a las de la mayoría de los países de la OCDE.

Tabla 1 – Evolución del gasto sanitario (público y privado) en la Unión Europea, 1975-1990. Medido como porcentaje del PIB

Países/años	1975	1980	1985	1987	1990
Alemania	7,8	7,9	8,2	8,2	8,2
Bélgica	5,8	6,6	7,2	7,2	7,2
Dinamarca	6,5	6,8	6,2	6	6,3
España	5,1	5,9	6	6	6,6
Francia	7,9	7,6	8,5	8,6	8,8
Grecia	4,1	4,3	4,9	5,3	5,2
Irlanda	7,7	8,5	8	7,4	7,1
Italia	5,8	6,8	6,7	6,9	7,6
Luxemburgo	5,7	6,8	6,7	7,5	7,3
Países Bajos	7,7	8,2	8,3	8,5	8
Portugal	5,5	5,8	6	6,1	5,8
EUR–12	6,3	6,8	6,9	7	7

Fuente: OCDE, *Les systèmes de santé. A la recherche d`efficacité*, Paris, 1990.

Tabla 2 – Evolución del gasto sanitario del Insalud* y del gasto público farmacéutico, 1982 – 1992. Expresado como porcentaje del PIB y como tasa de crecimiento interanual**

Años	% Gasto Insalud / PIB	% Gasto Farmacia / PIB	Tasa de crecimiento interanual	
			Insalud	Farmacia
1982	3,86	0,76	–	–
1983	3,76	0,74	10,64	10,39
1984	3,55	0,7	6,78	6,94
1985	3,6	0,71	12,76	11,53
1986	3,57	0,66	13,7	7,63
1987	3,62	0,71	13,23	19,8
1988	3,73	0,76	14,52	18,45
1989	3,99	0,81	19,92	19,32
1990	4,13	0,84	15,04	15,88
1991	4,12	0,9	9,36	17,03
1992	–	–	9,5	15

* El gasto sanitario del Insalud se refiere al presupuesto liquidado. Por otro lado, el gasto sanitario del Insalud representa aproximadamente el 77 % del gasto sanitario público total. El resto del gasto sanitario es administrado por otras instituciones de la Seguridad Social (Instituto Social de Marina y otros), así como por la Administración Central (MSC) y Territorial (Consejerías de Salud).

** El gasto público farmacéutico recoge el total del gasto en farmacia financiado por el Sistema Nacional de Salud.

Fuente: L. Espadas Moncalvillo, «Medidas estructurales , financieras y de gestión en el gasto sanitario público para 1993», en *Presupuesto y Gasto Público*, n.9, (1993), p. 141.

Tabla 3 – Evolución de la estructura funcional del gasto público y privado en sanidad, 1982–1991. En porcentajes

	1982	1986	1991
Gastos en farmacia, prótesis y otros productos sanitarios	23,0	20,5	20,5
Sector público	12,5	11,7	13,4
Sector privado	10,5	8,8	7,1
Gasto total en servicios sanitarios	77,0	79,4	79,5
Sector público (1)	60,7	62,5	63,3
Sector privado (2)	16,3	17,0	16,2
Total gasto en sanidad	100	100	100

(1) Incluye inversiones y gastos generales.
(2) Incluye pagos directos y seguro médico privado.

Fuente: «Apéndice al Informe de la Comisión», *Informe de la Comisión para la Evaluación del SNS*, Madrid, 1991.

Tabla 4 – Evolución del presupuesto liquidado del Insalud en pesetas constantes de 1982 (en miles de millones) y porcentaje de desviación presupuestaria respecto al presupuesto inicial, 1982–1991.

Años	Presupuesto liquidado	% Desviación presupuestaria
1982	762,5	9,6%
1983	755,8	5,4%
1984	727,8	2,9%
1985	756,4	4,7%
1986	775,4	10,1%
1987	834,5	13,9%
1988	893,3	10,9%
1989	1.002,9	14,3%
1990	1.073,3	11,6%
1991	–	10,0%

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social, *Boletín informativo de la Seguridad Social*, Madrid, varios años

Tabla 6 – Evolución de la importancia relativa del gasto sanitario privado y público en España, 1982–1991. En miles de millones de pesetas y en porcentajes

	1982	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
G. Privado	353	469	524	574	635	707	793	876
G. Público	962	1.334	1.507	1.718	2.028	2.335	2.620	2.888
Total	1.315	1.803	2.031	2.292	2.663	3.042	3.413	3.764
% G.Privado	27%	26%	26%	25%	24%	23%	23%	23%
% G. Público	73%	74%	74%	75%	76%	77%	77%	77%
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: «Apéndice al Informe de la Comisión», *Informe de la Comisión para la Evaluación del SNS*, , Madrid, 1991.

Tabla 7 – Gasto sanitario público *per cápita* (de población cubierta) por Comunidades Autónomas en 1988

Comunidades Autónomas	Gasto *per cápita* *		Gasto *per cápita* **	
	En pts. corrientes	% respecto a la media	En pts. corrientes	% respecto a la media
Andalucía	38.263	96,69	47.283	96,14
Aragón	44.346	112,06	57.056	116,01
Asturias	42.246	106,75	41.498	84,37
Baleares	33.952	85,79	45.783	93,09
Canarias	34.286	86,64	49.339	100,32
Cantabria	50.210	126,88	51.436	104,58
Castilla–León	41.752	105,50	49.522	100,69
Castilla–La Mancha	35.971	90,90	48.342	98,29
Cataluña	38.608	97,56	47.313	96,20
País Valenciano	40.176	101,52	46.530	94,61
Extremadura	37.572	94,94	44.223	89,92
Galicia	36.562	92,39	40.137	81,61
Madrid	42.083	106,34	59.423	120,82
Murcia	37.270	94,18	44.115	89,70
Navarra	36.120	91,27	60.977	123,98
País Vasco	42.122	106,44	52.619	106,99
Rioja	41.227	104,18	51.044	103,78
Media nacional	39.574	100	49.183	100

* Este gasto sanitario incluye sólo Insalud gestión directa y transferido.

** Este gasto sanitario incluye el gasto sanitario público total excluyendo el gasto de los servicios centrales.

Fuente: G. López i Casasnovas (dir), *Estudio del sistema de financiación autonómica de la sanidad*, Generalitat de Cataluña, Consejería de Salud, Barcelona, 1992.

Tabla 8 – Indicadores de la prestación farmacéutica en el área de gestión directa por parte del Insalud

Años	% de participación en el total del gasto*		Gasto público medio por receta**		% medio de aportación del trabajador***
	Activos	Pensionistas	Importe	% de aumento	
1986	34	66	492	8,4	14,1
1987	33	67	577	17,3	13,1
1988	33	67	656	13,7	12,7
1989	32	68	749	14,2	11,8
1990	30	70	834	11,3	11,0
1991	30	70	960	15,1	10,5
1992	29	71	1.090	13,5	9,9

* Este indicador recoge la proporción sobre el total del gasto farmacéutico público destinado a los trabajadores activos y a los pensionistas.
** Este indicador recoge el importe medio que el Insalud debe pagar por receta. Al contribuir los beneficiarios en distinta medida, según los casos, al coste del medicamento, el importe medio de las recetas es mayor.
*** Este indicador recoge la proporción de las aportaciones de los trabajadores sobre el total de la factura farmacéutica del Insalud.

Fuente: Insalud, *Indicadores de la prestación farmacéutica*, Madrid, varios años e Instituto Nacional de la Seguridad Social, *Boletín informativo de la Seguridad Social*, varios años.

Tabla 9 – Indicadores de actividad hospitalaria en algunos países de la OCDE en 1987

Países	Camas /1.000 hab.	Estancia media	Estancias/100 hab.
Canadá	16,1	13,2	200
Noruega	15,75	11	490
Japón	15,24	:	390
Suecia	12,73	19,7	420
Holanda	11,77	:	380
R.F. Alemania	11,03	17,1	350
Suiza	10,89	:	300
Francia	10,65	12,5	330
Australia	10,17	6,1	320
Bélgica	8,42	16,3	280
Italia	7,7	11	160
Reino Unido	6,83	15	210
Dinamarca	6,3	9,1	190
EE. UU.	5,28	9,6	170
Grecia	5,16	11	140
Portugal	4,52	12,4	110
España	4,35	13,1	130
Turquía	2,1	:	70

Fuente: G. López i Casasnovas (dir.), *Estudio del sistema de financiación autonómica de la sanidad*, Generalitat de Cataluña, Consejería de Salud, Barcelona, 1992.

Capítulo VIII

LA PROTECCION SOCIAL A LA INFANCIA

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Ausencia de un reconocimiento efectivo del valor social de la maternidad

En la transición política y modernizadora sufrida por España en las últimas décadas se han producido cambios ideológicos y económicos (acceso importante de la mujer al mercado de trabajo, nuevos planteamientos acerca de la función social de la mujer, de la familia, de la educación de los hijos) que han transformado profundamente la concepción de la familia en todos los ámbitos: personal, social, político, etc.

Estos cambios, deslegitimadores en gran medida de algunos elementos básicos de la política familiar del anterior período político, han derivado hacia el hecho de considerar la tenencia, cuidado y atención de los hijos como una opción puramente privada. Como elemento añadido, la política social familiar de los poderes públicos se ha centrado preferencialmente en la promoción de la igualdad de oportunidades de la mujer.

La compensación pública de cargas familiares destinada a no hacer recaer únicamente sobre las familias afectadas el coste del cuidado y atención de los hijos es en la actualidad muy baja y, además, en los últimos años, disminuye incluso en términos reales. Esto se manifiesta, entre otros aspectos, en:

— la poca sensibilidad en el IRPF a las variables familiares,

— el nivel de prestaciones agregadas, que ha ido decayendo,

— la importancia relativa menor de la compensación por hijos respecto a otros factores.

En resumen, al margen de la protección jurídica del menor, en la que se han registrado importantes avances, la protección social a la infancia o, lo que es lo mismo, el reconocimiento de la función generativa y socializadora de las familias se caracteriza por la ausencia de un reconocimiento efectivo del valor social de la maternidad y por el hecho de que la compatibilidad de maternidad y familia no constituya un objeto de política pública más que de una forma muy limitada.

La protección social de la infancia resulta ser uno de los capítulos más afectados por la crisis fiscal del Estado de Bienestar. Sería deseable que se desarrollase al menos un punto de vista familiar en el seno de la política pública, a imagen y semejanza de lo que ha sucedido con la discriminación por razón de sexo. El desarrollo de este punto de vista debería permitir un mejor conocimiento de la realidad familiar y sentar las bases de una intervención pública efectiva.

2. Compatibilización de maternidad y trabajo extradoméstico

Aunque los factores ideológicos son importantes, una de las variables que intervienen en la decisión sobre la fecundidad es la *doble jornada* a que se ve sometida la mujer.

Al consolidarse la tendencia de su incorporación al mercado de trabajo, la mujer, al mismo tiempo que se emancipa en el desarrollo de sus derechos y libertades, se ve, en cambio, discriminada en las condiciones contractuales por la escasez de contratos a tiempo parcial, la rigidez en los horarios laborales y escolares, la precariedad en el empleo y el miedo al paro. La flexibilización del mercado de trabajo que está teniendo lugar en la actualidad puede ser una contribución importante en este sentido.

En este contexto la actuación estatal se ha reducido al ámbito de la oferta de puestos escolares para menores de 6 años. A este respecto se ha procedido a:

— una provisión pública de servicios,

— una regulación de la oferta no estatal,

— un apoyo a determinadas iniciativas privadas.

La calificación como período educativo de toda la edad anterior a la educación obligatoria (de 0 a 6 años) en la LOGSE constituye un paso importante en esta dirección. La Administración se compromete a la provisión de las plazas necesarias para cubrir la demanda de puestos de 3 a 6 años. Estas políticas públicas de provisión deberían entenderse no sólo como algo que beneficia al niño en el aspecto educativo, sino como un servicio social que facilita la integración de ambos progenitores, especialmente de la madre, en el mercado de trabajo. Se deben potenciar, en consecuencia, los programas de aten-

ción y cuidado a niños desde el final de la baja por maternidad/paternidad.

Por otro lado, la contribución de otras instituciones públicas y privadas para dar respuesta a esta demanda parece absolutamente necesaria. En este contexto las normas reguladoras de las escuelas infantiles, harán posible la necesaria y urgente supervisión.

La prestación de cuidados a domicilio constituye un tema más difícil, pero que exige igualmente algún tipo de regulación. La importancia económica y social de esta actividad, frecuentemente sumergida, demanda un tratamiento cuidadoso. Para muchas familias es casi la única posibilidad viable económicamente para compatibilizar maternidad y trabajo remunerado. Supone, además, una fuente de ingresos para un gran número de personas que no encontrarían otro empleo. Se trata de una actividad delicada y digna de un reconocimiento social. De ahí el equilibrio que los poderes públicos deberán mantener entre la titulación exigible y el nivel económico para que sea asequible a las clases populares.

Por otra parte, el *Libro blanco* de Jacques Delors apoya la regularización de empleos hasta ahora sumergidos y considerados de asistencia social. Entre los «servicios de proximidad», o de ayuda en domicilio, cita el «cuidado de niños no escolarizados». Esta regularización ayudaría a crear puestos de trabajo en Europa en los próximos años.

II. RED DE LOS FENOMENOS

1. Los problemas de la protección social a la infancia

1.1 La familia como objeto de protección social

Durante el régimen anterior, aunque con desigual intensidad en el tiempo, la familia ocupaba un lugar preferente dentro del sistema público de bienestar social. La intervención pública en la dinámica familiar durante esta etapa de nuestra historia colectiva tenía como objetivo declarado garantizar la funcionalidad de la institución familiar. Para conseguirlo optó por la promoción de la permanencia de la mujer en el hogar, la supeditación de sus miembros a la autoridad del cabeza de familia, la compensación pública de las cargas familiares y la promoción de la natalidad. En definitiva, la política familiar franquista lo que perseguía era proteger socialmente lo que suele denominarse la «familia industrial tradicional».

El final de la dictadura y el profundo cambio ideológico y cultural que lo acompañó generaron una fuerte erosión de la legitimidad de la política familiar practicada hasta entonces. Esta deslegitimación ideológica, sin embargo, no se limitó sólo al modelo de protección familiar desarrollado por el régimen anterior, sino que ha terminado extendiéndose incluso a la idea misma de una política familiar. Las prestaciones familiares del sistema de bienestar social sufren una importante reducción, favorecida por las elevadas tasas de inflación registradas en nuestra historia económica reciente. En esta «evaporación» de la política familiar juegan, no obstante, un papel importante también las endémicas crisis financieras de la Seguridad Social, derivadas de la explosión del gasto generado por la maduración de los sistemas de pensiones y los crecientes niveles de desempleo. En este contexto se considera prioritaria la solución de otros problemas sociales.

Son factores ideológicos y económicos los que crean, por tanto, un marco poco propicio para la emergencia de modelos conceptuales alternativos, capaces de legitimar la protección social a la familia en un sistema democrático y plural. La atención y cuidado de los hijos pierde entonces relevancia social y pasa a constituirse en una cuestión estrictamente privada que no incumbe a los poderes públicos. Nótese

que no hacemos referencia al hecho de que las relaciones familiares no sean objeto de regulación legal por parte de los poderes públicos, sino que los mecanismos para compensar parcialmente las cargas familiares entre los miembros de la sociedad han ido debilitándose más y más.

Paralelamente a esta deslegitimación de la política familiar, y al hilo del profundo cambio cultural que conoce España en los últimos lustros, va desarrollándose un nuevo tipo de intervención pública. Está centrada en la protección de los miembros más débiles de la unidad familiar, a saber: la mujer y los niños. Pero es la promoción del papel social de la mujer y de la igualdad de las oportunidades de ambos sexos lo que interesa más a los poderes públicos y a la propia ciudadanía. La protección a la infancia persigue, ante todo, la mejora de su acceso a los servicios públicos (sanidad y educación) y la protección jurídica del menor. La política social para la infancia deriva hacia la ayuda y apoyo a colectivos infantiles desfavorecidos: niños con minusvalías, maltratados o abandonados, y niños de familias con bajos ingresos.

Estos cambios suponen, por tanto, el abandono de la protección de la unidad familiar como una realidad *sui generis*. No se trata, ni mucho menos, de la existencia de un enfoque directamente hostil hacia la familia por parte de los poderes públicos, sino de la ausencia de lo que podríamos denominar un punto de vista familiar. La discriminación de la mujer ha sido objeto de un movimiento social que ha llevado a una respuesta de los poderes públicos; han tomado conciencia del problema, han investigado los factores, dimensión y evolución de la discriminación y han desarrollado medidas de intervención pública más o menos eficaces. Nada similar ha ocurrido en relación con la función generativa y socializadora de las familias. Es incuestionable, dados los valores sociales vigentes, que la protección social de la familia no puede basarse en la incentivación de la permanencia de la mujer en el hogar para hacerse cargo del cuidado de los niños. Esto no significa, no obstante, que la tenencia, cuidado y atención de los niños tenga que ser considerada por los poderes públicos una opción puramente personal, y objeto de protección social sólo en los casos de necesidad acreditada.

Al igual que se ha desarrollado una subcultura de lucha contra la discriminación social por razón de sexo, se hace necesario el desarrollo de un punto de vista familiar; esto es, una mayor toma en consideración por parte de los poderes públicos de los problemas y las condiciones de vida de las familias con hijos. La ausencia de un concepto de

protección social a la familia acorde con el nivel de desarrollo sociocultural actual se traduce:

— en la ausencia de un reconocimiento efectivo del valor social de la maternidad y

— en el hecho de que la compatibilidad de maternidad y trabajo no constituya un objeto de política pública más que de una forma ciertamente limitada.

La respuesta de la sociedad, de las familias, ha sido la drástica reducción de la natalidad. En una década hemos pasado de una fecundidad que aseguraba en 1981 el nivel de reemplazo o crecimiento demográfico cero, situado en 2,1 hijos por mujer en edad fértil, a una situación en la que la media es de 1,3 hijos por mujer. Este índice es de los más bajos del mundo –sólo Italia y Hong Kong tienen una tasa inferior–, si bien tampoco está muy alejado de los niveles que se registran en buena parte de los países de nuestro entorno.

Son múltiples los factores que se encuentran detrás de esta fortísima caída de la natalidad: el uso cada vez más generalizado de los medios anticonceptivos, la separación de sexualidad y procreación, la extensión de la idea de la planificación familiar y de la maternidad/paternidad responsable, la difusión de valores hedonistas, entre otros. Uno de los factores que, sin duda, más ha influido, aunque su influencia sea (como la de los demás factores) difícilmente aislable y cuantificable, es la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

1.2 La compatibilización de maternidad y trabajo extradoméstico de la mujer

Hasta no hace mucho tiempo, imperaba en España el modelo de familia industrial tradicional; en él las tareas domésticas, familiares y económicas están divididas con arreglo a estrictos criterios sexuales. Una vez contraído matrimonio, y a más tardar con la aparición del primer hijo, la mujer abandonaba el mercado de trabajo (si participaba en él) para dedicarse al cuidado del hogar y a la atención de sus miembros. Para ello, además, muchas veces contaba con parientes próximos (fundamentalmente sus padres) que podían colaborar en la atención a los niños; incluso, en algunos casos, su marido la ayudaba en la resolución de determinadas tareas relacionadas con los niños. Estos, además, permanecían en casa normalmente hasta los 4 años, y a veces hasta los 6.

Los rápidos cambios que ha registrado buena parte de la sociedad española en los últimos decenios han afectado profundamente a este modelo. No se trata tanto de la desaparición del modelo como tal, cuanto del hecho de que un creciente número de nuevas familias no parecen dispuestas a reproducirlo. Crece el número de matrimonios sin descendencia, se reduce el número de hijos y disminuye el número de familias en las que la madre –y menos aún el padre– está dispuesta a abandonar el mercado de trabajo para hacerse cargo en solitario del cuidado y atención de los hijos. Por otro lado, aunque los parientes más próximos participan en el cuidado y atención de los niños, la pauta social imperante en Occidente de «la intimidad a distancia» entre el núcleo familiar y los parientes próximos, hace que éstos no estén en condiciones ni materiales ni culturales para sustituir a los padres en su función socializadora y supervisora cuando ambos trabajan (tabla 1, en Indicadores).

Así, en 1990, según una encuesta nacional a madres de hijos menores de 5 años, promovida por el Instituto de la Mujer, el 46% de estas mujeres habían abandonado su trabajo para hacerse cargo de las tareas domésticas y familiares, la mayoría por propia voluntad y no por causas ajenas a la misma; algo más de un tercio (38%) optaron por compatibilizar maternidad y trabajo extradoméstico (el restante 15% no había trabajado nunca). Estas habían optado además por familias pequeñas con uno o dos hijos: la mitad de las madres de niños pequeños y que trabajan (concretamente un 51%) tienen solamente un hijo y tres cuartas partes de las que no trabajan (un 76%) tienen uno o dos como máximo. Otras muchas mujeres han optado, por el contrario, por renunciar a la maternidad o posponerla hasta un futuro más halagüeño (tabla 2, en Indicadores).

En el fondo de todo ello se encuentra la masiva incorporación de la mujer española al mercado de trabajo, siguiendo una pauta bien conocida en otros países desarrollados. La tasa de actividad femenina en España era del 22,4% en 1981; una década más tarde era un cincuenta por ciento superior, el 33,1%. A diferencia de otros países, esta incorporación se ha efectuado con escasos mecanismos y posibilidades para poder compatibilizar maternidad y trabajo extradoméstico. La poca flexibilidad del mercado de trabajo, la escasez -cuando no ausencia- de contratos a tiempo parcial, la rigidez de los horarios laborales y escolares, el escaso dinamismo del mercado de trabajo, el miedo al paro, entre otros factores, hacen que las mujeres que tienen un puesto de trabajo más o menos estable se vean obligadas a sopesar profundamente las ventajas e inconvenientes de la maternidad. Hay, por otra parte, una relación directamente proporcional entre el nivel

cultural de la mujer y la mayor o menor ponderación de estos elementos. A ello se añaden, además, otros dos factores:

— las considerables limitaciones en la disponibilidad de recursos ajenos al núcleo familiar para atender y cuidar a los niños y

— la propia concepción de cómo debe ser la educación de los niños.

Respecto a este último factor, algunas encuestas señalan que los padres prefieren asumir la educación de sus hijos pequeños lejos de las influencias de los abuelos y de otros parientes próximos. Algunos progenitores estiman que los abuelos de los niños no están suficientemente preparados para atenderlos. Además, muchos padres de niños pequeños, así como los abuelos, creen que no sería justo que estos últimos se encargasen de la crianza de sus nietos, después de haber dedicado una parte importante de su vida al cuidado de sus propios hijos. Según las mismas encuestas, son numerosos los padres que piensan que la experiencia educativa preescolar es beneficiosa para sus hijos. Consideran que la crianza de los niños en una sociedad moderna como la nuestra requiere un entorno y una atención que no puede proporcionar el núcleo familiar. Según esta opinión, los menores deberían, al menos durante algunas horas al día, poder convivir con otros de su misma edad, con objeto de desarrollar su sociabilidad. Sería conveniente, por otra parte, que en sus juegos fueran atendidos por personal especializado en la primera infancia, a fin de ayudarles a potenciar sus habilidades para el aprendizaje y la adquisición de una creciente autonomía. La amplia difusión de estas opiniones ha quedado reflejada en numerosos estudios.

Por tanto, el gran problema con el que se enfrentan las familias con hijos menores a cargo donde ambos cónyuges quieren trabajar fuera del hogar, es cómo compatibilizar ambas tareas en una sociedad tan poco sensible a esta problemática y en un mercado de trabajo tan rígido.

2. El papel del Estado en la protección social de la infancia

2.1 La compensación pública de cargas familiares

El reconocimiento de la función generativa y socializadora de las familias se traduce, desde el punto de vista del presupuesto de gastos

sociales, bien en transferencias directas bien en transferencias indirectas bajo la forma de un tratamiento fiscal más favorable, o, lo que es más frecuente, en una combinación de ambas. Estas transferencias directas y/o indirectas son conocidas con el nombre de *compensación pública de cargas familiares* y tienen como objetivo aumentar los medios económicos (en dinero) de que disponen las familias en razón directa a las cargas familiares a las que tienen que hacer frente. Esta mejora de los medios económicos de los que disponen las familias puede justificarse desde distintos puntos de vista, según sean las motivaciones de la política familiar. Así, pueden descansar en motivaciones de orden demográfico, con el fin explícito de promover la natalidad; lo más habitual, sin embargo, es que sean motivaciones derivadas de las concepciones y valores subyacentes a la política social: la redistribución de la renta, la promoción de la igualdad de oportunidades o el garantizar un mínimo existencial a todos los menores. Según sea la interpretación de estos valores y su concreción efectiva, así serán los rasgos específicos de los mecanismos de protección social de la familia.

¿Cuál es entonces el nivel de compensación pública de cargas familiares hoy y su evolución reciente? Los indicadores que hemos construido para dar respuesta a esta pregunta nos permiten sacar un conjunto de importantes conclusiones (tablas 3, 4 y 5, en Indicadores).

— En primer lugar, la dimensión económica de la protección social a la familia ha pasado a centrarse mayoritariamente en la vía fiscal, a través de las desgravaciones reconocidas en el impuesto sobre la renta. Al respecto es preciso tener en cuenta que nuestro impuesto sobre la renta es, y ha sido tradicionalmente, muy insensible a las variables familiares.

— En segundo lugar, el nivel agregado de prestaciones ha ido perdiendo importancia dentro del presupuesto social, tanto en términos relativos como en términos nominales (corregida la inflación).

— En tercer lugar, las desgravaciones fiscales individuales que las familias pueden obtener no sólo no varían con arreglo al nivel de vida, sino que tampoco están acompasadas al ritmo de la inflación. Ello es especialmente cierto en el caso de las desgravaciones por hijo a cargo, hasta el punto de ser hoy menores que hace una década.

— En cuarto lugar, la compensación por hijos es incluso inferior (particularmente a partir de la reforma de 1988) a la que se reconocía hasta el presente año a la esposa.

— En quinto lugar, la diferencia en la renta disponible entre una persona soltera y una casada con dos hijos a cargo, una vez liquidado el impuesto sobre la renta y teniendo en cuenta las prestaciones familiares directas, es mínima (un 6% en el caso de trabajadores con ingresos medios), y, además, cada vez menor. La comparación con la mayoría de los países de nuestro entorno socioeconómico en este punto es claramente desfavorable para nuestro país.

En la literatura internacional existen distintos estudios que tratan de determinar el coste de crianza de los hijos. A pesar de la elevada variabilidad de dicho coste en función de distintos factores (lugar de residencia, nivel de renta, nivel cultural, entre otros), puede retenerse, a título ilustrativo y a efectos de valoración de nuestro sistema de compensación público de cargas familiares, el cálculo realizado para Francia por Gilliand. Según este autor, un hijo supone un coste del 24% de la renta familiar, dos hijos suponen el 43% y tres hijos el 60%. Según estos cálculos, una familia con ingresos iguales al salario mínimo tendría en 1993 unos costes por educación y cuidado de un hijo de 14.047 pts. mensuales; la compensación pública de cargas familiares ascendería en este caso (con un coste realmente mínimo) a un 20% del mismo. Cuanto mayor fuera la renta bruta familiar, tanto mayor sería el coste y, en consecuencia (al tratarse de transferencias o deducciones fijas), menor sería el grado de compensación. El tratamiento fiscal dado a los rendimientos del capital mobiliario es, comparativamente, más generoso que el que se proporciona a los niños.

La conclusión que puede sacarse, por tanto, es que, en el marco de la voluntad de una neutralidad fiscal con respecto al tipo de vínculo conyugal de los padres, el reconocimiento económico de la función generativa y socializadora de las familias es actualmente extremadamente bajo y además con tendencia decreciente.

Un aspecto positivo destacable en este contexto es la racionalización que han conocido las prestaciones directas de la Seguridad Social. A partir de la ley de pensiones no contributivas, las asignaciones por hijo a cargo han pasado a concederse únicamente a las familias con menores ingresos (que en su mayoría no podían beneficiarse de las desgravaciones fiscales) o con hijos minusválidos; su cuantía es, además, apreciable comparativamente (3.000 pts./mes, como mínimo), aunque no está indizada con arreglo a la inflación. La compensación pública de cargas familiares adquiere, así, cierto tinte redistributivo, al menos en su concepción. Esta racionalización acabó con la grave contradicción que aquejaba a nuestro sistema de protección social a la infancia: la rápida erosión de las prestaciones familiares de la

Seguridad Social, que desde 1971 hasta 1991 se cifraba en 250 pts. mensuales por hijo a cargo, y el desplazamiento de la protección a las desgravaciones fiscales en el impuesto de la renta tuvieron como consecuencia que quienes más lo necesitaban (aquellos que se encontraban por debajo del umbral de imposición) se veían privados de las únicas transferencias de cierta entidad. No obstante, difícilmente puede considerarse que los niveles de protección actuales sean muy efectivos.

En definitiva, y tomando prestada una terminología propia de la economía, podemos afirmar que la tenencia, cuidado y atención de los niños ha pasado a considerarse socialmente como un bien de consumo estrictamente privado, en mayor medida incluso de lo que se considera la vivienda familiar.

2.2 *El papel del Estado en la compatibilización de maternidad y trabajo extradoméstico de ambos cónyuges*

En primer lugar, es preciso subrayar que el papel que puede asignarse al Estado en la tarea de contribuir a compatibilizar maternidad y trabajo extradoméstico de la mujer es importante, pero no exclusivo. Todos los agentes sociales, y singularmente los económicos, tienen que colaborar.

Un paso importante en este sentido se dio en 1989 al extenderse el permiso laboral por maternidad a 16 semanas; se previó, incluso, la posibilidad de disfrute de este permiso por parte del padre durante las cuatro últimas semanas. Ahora bien, ¿qué sucede una vez que termina el permiso por maternidad? Aunque el problema no se agota, ni mucho menos, con la oferta de puestos escolares para los menores de 6 años (edad a la que comienza la educación obligatoria), la oferta de este tipo de recursos a las familias constituye un aspecto de suma importancia.

Las principales iniciativas de la Administración estatal central en materia de atención y educación a los menores de 6 años se caracterizan por su variedad, por la ausencia de un punto de vista familiar y por no haber sido diseñadas desde una única institución. Dos Ministerios poseen competencias en esta materia: el Ministerio de Educación y Ciencia, y el de Asuntos Sociales.

De forma más específica, las actuaciones públicas han estado dirigidas fundamentalmente en tres direcciones:

— provisión pública de servicios,

— regulación de la oferta no estatal,

— apoyo a determinadas iniciativas privadas.

Por lo que se refiere a la provisión pública de servicios, la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo en 1990 marcó el inicio de una nueva política. La etapa de 0 a 6 años quedaba definida como período educativo, a diferencia de la anterior Ley General de Educación, en la cual dicho período educativo se limitaba a las edades comprendidas entre 2 y 6 años. Aunque no se trata de una educación obligatoria, las Administraciones públicas se comprometieron a garantizar la existencia del número de plazas necesarias para atender todas las demandas que se presentasen.

La puesta en práctica de la medida significaría con toda seguridad el incremento de puestos escolares públicos en los años siguientes, ya que había un elevado número de niños menores de 6 años que aún no acudían a centros educativos, y existía, en consecuencia, una demanda potencial de ese tipo de plazas escolares. Ante esta nueva situación, el Ministerio de Educación y Ciencia y el de Asuntos Sociales pusieron en marcha algunos programas.

Las iniciativas adoptadas por el Ministerio de Educación y Ciencia en el territorio que administra se han plasmado en la ampliación del número de plazas preescolares en centros públicos para alumnos de 3, 4 y 5 años. Así, en el curso 1990-1991 el 14% de los niños de 3 años asistían en España a un centro escolar de este tipo, porcentaje que asciende al 60,9% para los de 4 años y al 66,2% para los de 5 años. En lo concerniente a los niños de 0, 1 y 2 años, el Ministerio no ha dispuesto directamente las necesarias escuelas infantiles, y ha optado por invitar a las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y Organizaciones No Gubernamentales para que oferten las plazas necesarias. Esta estrategia, en la práctica, ha provocado la existencia de dos políticas bien diferenciadas: una dirigida a los menores de 3 años, y la otra a los niños que sobrepasan dicha edad. En la primera la oferta de puestos preescolares públicos es muy reducida: sólo un 0,16% de los niños de 2 años asistían en el curso 1990-91 a una escuela infantil dependiente del Ministerio, y el 0,48% de los niños de esa edad asistían a otro tipo de centros públicos. En la segunda, sin embargo, se han intensificado las actuaciones.

Por su parte, el Ministerio de Asuntos Sociales no construye ni gestiona directamente escuelas infantiles, pero está involucrado en la

promoción de la oferta pública de puestos preescolares para niños menores de 3 años. En este ámbito, y desde el curso 1990-1991, es responsable de un programa de subvenciones a proyectos municipales, cofinanciados con las Comunidades Autónomas, para incrementar la oferta de servicios de atención a la primera infancia (0-3 años).

Tanto en los centros creados y gestionados por el Ministerio de Educación y Ciencia como en los proyectos subvencionados desde el Ministerio Asuntos Sociales se intenta, por lo general, ofertar plazas escolares a niños menores de 6 años en aquellos casos en que no existe la oferta de dichos servicios por parte del mercado. Otro criterio importante es que en la admisión a los centros del Ministerio de Educación y Ciencia tienen preferencia, entre otros, los hijos de familias con bajos ingresos, pues se considera que los padres no están en condiciones de hacer frente a los precios de los centros privados. La misma lógica de actuación se encuentra en el Ministerio de Asuntos Sociales: a la hora de examinar los programas para la primera infancia susceptibles de recibir subvención, el Ministerio utiliza en su evaluación determinados criterios sociales; entre otros: que los servicios se creen en barrios suburbiales desfavorecidos socialmente o en barrios de nueva creación, que contribuyan al asentamiento de población rural, o que se implanten en zonas donde se registra un crecimiento demográfico importante.

Además de la provisión de plazas en centros públicos escolares, el Estado ha intervenido recientemente, y de manera aún tímida, en este área para regular algunas iniciativas privadas. Debe recordarse que hasta 1990, año de aprobación de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, apenas existía realmente una reglamentación de las escuelas infantiles privadas. A partir de entonces, los diversos textos legales que tratan de la educación infantil se interesan por las condiciones en que ofrecen sus servicios las guarderías privadas. Se inició en ese momento un plazo de 10 años, en el transcurso de los cuales todas las guarderías españolas deberían adaptarse a la nueva normativa. Se registra en el caso español un desfase en lo referente a la regulación administrativa de estas actividades, desfase que pretende eliminarse en un decenio. Otros países occidentales cuentan desde hace tiempo con estrictas regulaciones al respecto, e incluso en ámbitos distintos a las guarderías. En España la previsión reguladora sólo afectará a las guarderías, sin que existan planes para ampliar la regulación a otras áreas del cuidado infantil.

Como decíamos, además de ofertar servicios y de regular determinadas actividades privadas, la Administración central ha apoyado se-

lectivamente algunas iniciativas privadas en el área que nos ocupa. En esta línea, la actuación más importante realizada por el Ministerio de Educación y Ciencia es su política de subvenciones a los centros escolares privados que ofertan plazas para niños menores de 6 años. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Sociales ha desarrollado dos programas a este respecto:

— En primer lugar, desde el curso 1989-1990 este Ministerio subvenciona a Organizaciones No Gubernamentales sin ánimo de lucro para la realización de proyectos en relación con la primera infancia; la financiación se lleva a cabo a cargo del 0,5% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) que los contribuyentes destinan a fines sociales de interés general.

— Y, en segundo lugar, desde 1992, el Ministerio de Asuntos Sociales se encarga de subvencionar a guarderías laborales (muchas de ellas privadas, aunque no todas), a través de las Comunidades Autónomas. Se entiende por «guarderías laborales» aquellas «*sin ánimo de lucro, que faciliten el cuidado, custodia y desarrollo de la educación preescolar a los hijos menores de 6 años de mujeres trabajadoras por cuenta ajena o de trabajadores por cuenta ajena que carezcan de personas de su familia que les atiendan*».

La oferta de servicios educativos para los menores de 6 años se caracteriza, en síntesis, por la ausencia de un punto de vista familiar explícito, en el que el objetivo de promover la compatibilidad de maternidad y trabajo extradoméstico de la mujer sea el eje central (tabla 6, en Indicadores). Las preocupaciones de las autoridades públicas son, en relación con este tema, esencialmente educativas. No cabe duda de que lo educativo es importante, pero no es suficiente para resolver los principales problemas a los que se enfrenta un número importante y creciente de familias españolas. Por otra parte, es de lamentar en lo educativo mismo la tardía intervención en la calidad de la provisión privada de servicios de guardería.

3. El futuro de la protección social de la infancia

No parece probable una reorientación importante de las políticas públicas de protección social a la infancia. La atención y cuidado de los niños se seguirá considerando, básicamente, un asunto privado. Existe una clara falta de conciencia social y de intencionalidad política, tanto por parte del Gobierno como de los propios partidos de la

oposición. La ausencia de actualización de las asignaciones públicas por hijo a cargo y de las desgravaciones por este mismo motivo en el impuesto de la renta así lo evidencian. Sería deseable una mayor sensibilidad hacia dos situaciones en particular: las familias con menores niveles de ingresos y las familias monoparentales. Estas últimas se encuentran, frecuentemente, con grandes dificultades.

Por otro lado, como hemos indicado ya, el problema del cuidado de los niños pequeños tiene una importancia creciente en la sociedad española. Y esta relevancia creciente tiene lugar en un momento en que el Estado de Bienestar está obligado a reducir el gasto público y el gasto social para hacer frente al abultado déficit público. Ante este panorama, no debe extrañar que el Estado haya optado por no asumir directamente esta tarea, a diferencia de lo que ha hecho en otros terrenos, y que contemple su actuación sobre la base de contar con las iniciativas privadas. Su desidia y lentitud en legislarlas y en paliar los efectos de la regulación es mucho menos justificable. No es válido el argumento de que, si la Administración fuese demasiado estricta al respecto, muchas escuelas infantiles privadas que hoy existen tendrían que cerrar sus puertas. Sólo el Estado puede establecer reglamentaciones generales en orden al bien público, que es también el bien privado. Así pues, deben hacerse todos los esfuerzos posibles para conciliar la salvaguardia de la calidad de estos servicios con la demanda real existente.

III. INDICADORES

A continuación se ofrecen algunos indicadores sobre la protección social a la infancia, entendida ésta en términos amplios. Así se recogen, por un lado, indicadores sobre la intensidad de la compensación pública de cargas familiares, tanto en su vertiente de prestaciones directas, como en lo que se refiere a las desgravaciones fiscales. Estos datos se comparan además con la intensidad de la protección a la familia en los países de nuestro entorno sociocultural. Por otro lado, se presentan datos relativos a la problemática de la compatibilidad de maternidad y trabajo extradoméstico de la mujer. Los indicadores sobre la escolarización de los menores pueden encontrarse en el capítulo correspondiente a la enseñanza no universitaria.

En la tabla 1 se recogen las respuestas dadas por las madres que trabajaban y declaraban tener problemas para compatibilizar el cuidado y atención de los hijos con el trabajo extradoméstico, aproximadamente la mitad de este tipo de madres. La tabla 1 muestra, por tanto, la importancia relativa de los distintos problemas que se citan. Al admitirse sólo una respuesta, aunque las alternativas no son mutuamente excluyentes, ha de entenderse que el problema que se cita es considerado por la entrevistada como muy importante. Destaca en este sentido, sobre todo, la rigidez de los horarios y las dificultades para encontrar una sustitución satisfactoria a la madre, así como el sentimiento de culpa en relación a la falta de cuidado suficiente a los niños.

En las tablas 1, 2 y 6 aparecen datos procedentes de una encuesta realizada por encargo del Instituto de la Mujer en 1990 a una muestra representativa de familias españolas con al menos un hijo menor de 6 años. El objetivo de estas tablas es ilustrar algunas de las dificultades y la situación de las familias españolas con hijos menores de dicha edad. En la tabla 2 se muestra la composición familiar según el número de hijos de este tipo de familias, distinguiendo además entre familias en las que la madre se encuentra laboralmente activa, familias en las que la mujer ha abandonado el trabajo mayormente para hacerse cargo del cuidado y atención de los hijos, y aquellas familias en las que la madre no ha trabajado nunca.

Resulta sorprendente comprobar que este último tipo de familias no son las que mayor número de hijos tienen. Por otro lado, las familias donde la mujer trabaja fuera del hogar tienen mayoritariamente sólo un hijo, si bien casi la mitad de estas familias tiene más de un hijo (en la mayoría de los casos de más edad que 6 años).

En la tabla 3 se muestra la evolución reciente de la protección social a la familia en España medida en pesetas constantes, convertidas además para su más fácil lectura en números índices. Las cantidades que aquí se recogen suponen el total de transferencias en dinero o en especie, directas o fiscales (desgravaciones) transferidas a las familias para compensar públicamente las cargas familiares. En dicho cuadro puede comprobarse cómo las prestaciones directas de la Seguridad Social han continuado perdiendo su importancia tanto en términos absolutos como relativos, en favor de las prestaciones fiscales. En relación a estas últimas, es preciso destacar que su aumento se debe fundamentalmente al incremento en el número de declaraciones de rentas, antes que a una mejora de las prestaciones, como puede comprobarse en la tabla 4.

En la tabla 4 se recoge la evolución de las desgravaciones por hijo a cargo y por matrimonio o declaración conjunta, según los casos. La deducción variable no ha de entenderse como una deducción por matrimonio, dado que solamente pueden beneficiarse de ésta aquellas unidades familiares con más de un perceptor de rentas gravables. Para captar mejor la evolución de la intensidad protectora por esta vía se presentan los datos en valores constantes y en números índices. Puede observarse así fácilmente cómo la protección por hijos a cargo ha perdido sistemáticamente importancia en términos reales desde 1981. La prestación por matrimonio presenta una tendencia menos nítidamente decreciente. El sustancial aumento que se registra en 1989 se debe a la cualificación de inconstitucionalidad parcial de la Ley reguladora del IRPF en 1988.

En la tabla 5 aparece el aumento de la renta disponible neta de una familia obrera con ingresos medios y compuesta por cónyuge y dos hijos a cargo respecto a un trabajador soltero con iguales ingresos en distintos países de la OCDE. Este indicador recoge, por tanto, ante todo los efectos combinados de las prestaciones familiares directas y fiscales, porque lo que el indicador refleja es el incremento de renta con respecto a la renta disponible de un soltero derivado de dichas prestaciones. El diferente grado de presión fiscal queda neutralizado al referirse el indicador precisamente a la renta neta de un trabajador con iguales ingresos y sin cargas familiares. Una vez más se constata la gran variabilidad entre los países, si bien el abanico tan amplio que se observa en la tabla 7 se reduce apreciablemente. No existe una tendencia clara a la reducción de la intensidad protectora a la familia, así como tampoco se puede constatar una tendencia hacia una mayor convergencia.

En la tabla 6 se muestra la asistencia o no de los hijos menores de 6 años de estas familias a algún centro docente. En dicha tabla se puede observar cómo la mayor frecuencia de asistencia a un centro escolar o guardería se da entre las familias en las que ambos cónyuges trabajan fuera del hogar, si bien puede constatarse cómo una proporción nada desdeñable acude a otros mecanismos para poder compatibilizar trabajo extradoméstico y maternidad.

En la tabla 7 presentamos las prestaciones familiares directas, esto es, las prestaciones en dinero procedentes de los distintos mecanismos de aseguramiento social existentes en los diferentes países comunitarios por cada hijo, así como para una familia con tres hijos - prestaciones mensuales en ECUs a 1 de julio de 1988-. Estas prestaciones excluyen beneficios (desgravaciones) fiscales, así como complementos específicos en determinadas circunstancias (bajos ingresos, permanencia en el hogar de la mujer, por edad, etc.). Para facilitar la comparación entre países, la tercera columna recoge cuánto mayores son las prestaciones familiares que obtiene una familia con tres hijos en los distintos países comunitarios en comparación con lo que recibe en España. En dicha tabla podemos observar, por un lado, cómo las prestaciones directas por hijo a cargo no sólo varían entre países, sino que también en la mayoría varía igualmente según el rango de los hijos. Por otro lado, puede constatarse la enorme variabilidad en la intensidad protectora entre unos países y otros, siendo España el país donde menor grado de protección existe, con unas diferencias de gran magnitud, fundamentalmente por lo exiguo del nivel de protección española en dicha fecha (250 pts./mes por hijo a cargo). Estas comparaciones deben, sin embargo, completarse con datos procedentes de las desgravaciones fiscales por cargas familiares, lo que hacemos en la tabla 5.

En la tabla 8 se recoge la evolución durante las dos últimas décadas de la actividad laboral femenina, que, como se ha indicado, se encuentra tras la fuerte caída de la natalidad registrada en nuestro país en los últimos años. Si se hace una lectura longitudinal de los datos, puede constatarse la profunda modificación que se ha dado en la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, particularmente a partir de la segunda mitad de la década de los 80.

Tabla 1 – Problemas planteados por el horario de trabajo de la madre en relación al cuidado de los hijos menores de 6 años. En porcentajes

PROBLEMAS	TOTAL
Problemática personal:	
– «Tengo que llevarlo/s a una guardería», «Tener que llevarlos tan pequeños».	6,3
– No tener a nadie con quien dejarlos, dejar a los hijos solos, no sabe dónde dejarlos.	6,6
– Los tiene que dejar con otra persona, tener que dejarlo/s con otra persona.	12,9
– «No tengo tiempo para jugar con ellos».	7,9
– «No los puedo atender bien», «no puedo ocuparme de ellos», «no los veo casi».	15,4
– Llevarlos / traerlos del colegio o guardería.	4,7
– Levantarlos.	1,3
– «Lo dejo con mi madre», «lo tengo que dejar con un familiar», «tengo que depender de la familia».	10,1
Problemática funcional:	
– «Darles la comida».	3,1
– «Tienes que buscar a otra persona».	6
– El horario de la guardería no es coincidente/no cubre toda la jornada, los horarios de la guardería.	17,6
– No puede ir a la guardería/colegio.	0,3
– Otras respuestas.	3,5
– No sabe / no contesta.	8,8
Suma	100

Fuente: Instituto de la Mujer, *El reparto de responsabilidades familiares: de la demanda femenina y sus expectativas sobre las redes de cuidados de hijos*, Madrid, nov. 1990

Tabla 2 – Composición familiar, según número de hijos y según situación laboral de la madre, en una muestra representativa de familias con al menos un hijo menor de 6 años en 1990. En porcentajes

Nro. de hijos	Total Base = 2.000	Situación laboral de la madre		
		Trabaja actualmente Base = 761	Trabajaba antes Base = 928	No ha trabajado nunca Base = 310
Uno	40,3	51	33,3	35,2
Dos	38,3	32,1	43,4	38,7
Tres y más	21,3	17	23,3	26,1
Nro. medio estimado de hijos	1,8	1,6	2,2	1,9

Fuente: Instituto de la Mujer, *El reparto de responsabilidades familiares: de la demanda femenina y sus expectativas sobre las redes de cuidados de hijos*, Madrid, nov. 1990

Tabla 3 – Gastos en protección social directa y fiscal a la familia en España, 1980-1990 (a). En millones de pts. de 1983 y números índices

Años	1980	1983	1985	1988	1989	1990
Función maternidad	55.662	54.324	51.697	54.943	56.938	57.781
Prest. en dinero (b)	13.055	13.338	13.530	13.924	14.449	14.281
Prest. en especie (c)	42.607	40.986	38.167	41.019	42.489	43.500
Función familia	116.997	83.868	67.108	51.809	51.112	48.108
Prest. en dinero (d)	99.433	67.615	50.816	33.658	31.848	29.734
Prest. en especie (e)	17.564	16.252	16.292	18.150	19.263	18.375
TOTAL PREST. DIRECTAS	172.659	138.192	118.805	106.752	108.050	105.889
Prest. directas Nros. índices	100	80	69	62	63	61
Prest. fiscales matrimonio	72.076	81.916	88.614	108.985	106.301	106.989
Prest. fiscales por hijo	89.377	106.241	105.460	106.349	105.391	106.181
TOTAL PREST. FISCALES	161.453	188.157	194.074	215.335	211.692	213.170
Prest. fiscales Nros. índices	100	117	120	133	131	132
TOTAL PREST A FAMILIA (sin matern.)	278.450	272.025	261.182	267.144	262.804	261.278
Prest. familiares Nros. índices	100	114	123	96	94	94

(a) Estos datos están elaborados con arreglo a la metodología SEEPROS de Eurostat, incluyen, por tanto, no sólo las prestaciones directas de la Seguridad Social, sino también las prestaciones familiares de las Mutualidades de funcionarios, así como determinadas prestaciones en especie.

(b) Incluye el salario de sustitución durante el permiso por maternidad y la asignación por nacimiento (suprimida en 1985, a los funcionarios en 1990).

(c) Corresponde a las estimaciones de gasto sanitario destinado a maternidad.

(d) Corresponde a asignaciones por hijo (hasta 1987, salvo funcionarios) y otras personas a cargo, asignaciones por matrimonio (suprimida en 1985, para funcionarios en 1990).

(e) Corresponde a subvenciones a guarderías infantiles, alimentación infantil en centros de enseñanza y otros servicios.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Anuario de Estadísticas Laborales*, varios años y Ministerio de Hacienda, *Memoria de la Administración Tributaria*, varios años.

Tabla 4 – Evolución de las desgravaciones fiscales por cargas familiares en el impuesto sobre la renta, 1979–1991. En números índices correspondientes a pts. constantes de 1983

	1980	1981	1983	1985	1987	1989	1991
Matrimonio	100	103	105	106	103	150	149
Hijos	100	109	109	105	103	99	97

Nota: Los valores correspondientes a 1980 son 14.580 pts. por matrimonio y 10.292 pts. por hijo. En 1991 los valores nominales eran 40.000 y 20.000 pts. respectivamente.

Fuente: Elaboración CECS sobre datos del Ministerio de Hacienda, *Memoria de la Administración Tributaria*, varios años.

Tabla 5 – Aumento de la renta disponible neta (a) de una familia obrera con ingresos medios (b) y compuesta por cónyuge y dos hijos a cargo, respecto a un trabajador soltero con iguales ingresos, medido como porcentaje del salario bruto (c)

Países/Años	1979	1981	1984	1987	1988	1989	1990
Bélgica	20.3	19.7	22.3	19.9	21.5	25.6	24.5
Dinamarca	9.8	9.1	10.7	12.5	13.9	14.2	14.0
Francia	13.5	13.9	15.2	14.2	14.2	14	14.4
Alemania	11.7	12.8	11.8	14.5	13.7	13.5	13.7
Grecia	19.3	19.2	18.9	1.7	2.5	2.1	:
Irlanda	14.7	13.2	13.7	13.6	12.4	11.8	11.5
España	5.5	5.9	5.1	4.9	5.7	5.6	5.5
Suecia	10.6	10.2	8.7	11.4	10.6	9.5	9.9

(a) La remuneración neta corresponde a las ganancias brutas menos la cuota correspondiente al impuesto sobre la renta y las cotizaciones de los asalariados a la Seguridad Social más las transferencias familiares. El tipo impositivo sobre la renta utilizado para estos cálculos no toma en consideración las desgravaciones fiscales no lineales.

(b) Los ingresos medios corresponden a la media de los salarios de los trabajadores del sector manufacturero.

(c) Ello quiere decir, por ejemplo, que un obrero belga con esas cargas familiares en 1990 disponía de un 24,5 % más de su salario bruto que uno soltero. Sus rentas disponibles netas eran 90,5 y 90 % de su salario bruto respectivamente.

Fuente: Elaboración CECS a partir de OCDE, *The Tax/Benefit Position of Production Workers*, París, varios años, cuadro 4.

Tabla 6 – Asistencia de los hijos menores de 6 años a un centro escolar o guardería, según la situación laboral de la madre, en una muestra representativa de familias con al menos un hijo menor de 6 años en 1990. En porcentajes

Asistencia	Total Base = 2.000	Situación laboral de la madre		
		Trabaja actualmente	Trabajaba antes	No ha trabajado nunca
		Base = 761	Base = 928	Base = 310
Sí, todos	41,3	53,4	34,2	32,8
Uno/s sí, otro/s no	12,4	10,9	13,5	12,9
No, ninguno	46,2	35,5	52,3	54
N.s. / N.c.	0,2	0,3	0,1	0,3

Fuente: Instituto de la Mujer, *El reparto de responsabilidades familiares: de la demanda femenina y sus expectativas sobre las redes de cuidados de hijos*, Madrid, nov. 1990.

Tabla 7 – Importes mensuales, expresados en ECUs, de las prestaciones familiares directas en los países de la Unión Europea, a fecha 1 de julio de 1988

	Prestaciones por cada hijo a cargo*	Prest. a una familia con 3 hijos a cargo	Relación entre España y los demás países
Bélgica	50,1 – 138,4	281,1	51
Dinamarca	51,1	153,3	28
R.F. Alemania	24,1 – 115,6	178,2	33
Grecia	5,5 – 14,5	41,6	8
España	1,8 – 2,5	5,5	1
Francia	80,9 – 103,7	184,7	34
Irlanda	19,5 – 28,1	58,4	11
Italia	13 – 40,9	52,1	10
Luxemburgo	40,4 – 121,3	271,1	50
Países Bajos	45,6 – 78,9	162,8	30
Portugal	7	21	4
Reino Unido	47,2	141,5	26

* Estas prestaciones son lineales, dependiendo en la mayor parte de los países del rango en la filiación. Además de estas prestaciones lineales, algunos países disponen de prestaciones complementarias por menores ingresos, según la edad de los hijos y a las madres que no trabajan fuera del hogar por cuidado de los hijos menores de 2 ó 3 años.

Fuente: Adaptado de E. González Sancho, «Apuntes sobre la situación de la protección a la familia en España en 1989 y sobre la conveniencia de mejorarla» en Instituto Sindical de Estudios, *Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza*, Madrid, 1989.

Tabla 8 – Evolución de la actividad laboral de las mujeres españolas medida en términos de ocupación y por tramos de edad, 1964–1989. Porcentaje de mujeres ocupadas respecto al total de mujeres de cada grupo de edad

Año	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–49	50–54	55–59	60– 64	65–69	Total
1964	38,2	43,0	26,0	19,6	19,5	20,6	22,0	22,0	20,8	16,8	11,8	22,6
1969	39,2	48,3	27,7	20,0	20,8	20,9	20,8	22,0	20,7	17,7	10,7	23,0
1974	43,3	55,4	34,8	27,2	26,6	27,9	29,0	27,9	26,1	22,0	12,4	28,1
1979	25,9	44,9	37,0	27,9	28,2	27,6	27,7	25,5	23,6	17,7	9,3	24,1
1984	13,6	29,9	38,1	33,3	27,8	26,9	25,3	23,2	21,0	15,5	4,8	20,8
1989	17,4	37,6	44,4	42,1	38,4	34,2	28,2	25,6	22,0	14,2	4,1	24,8

Fuente: Luis J. Garrido, *Las dos biografías de la mujer en España*, Instituto de la Mujer, Madrid, 1993, p. 254.

Capítulo IX

LOS PROBLEMAS DE LA VEJEZ

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Los costes de la vejez

En España, como en todos los países de su entorno, asistimos a un proceso de envejecimiento demográfico. Este hecho se produce en un contexto sociopolítico de Estado de Bienestar en los países occidentales. Supone el intento de asegurar unas prestaciones económicas y sociales a las personas que forman parte de este grupo. De esta manera, los gastos relacionados con la vejez se han convertido en la parte más importante del presupuesto en la política social.

La crisis económica en la que estamos inmersos repercute en la financiación de las prestaciones. Las perspectivas demográficas, en esta situación, abocan necesariamente a un debate sobre la posibilidad de mantener en el futuro dicha financiación en las condiciones actuales.

En nuestro país el esfuerzo de equiparación con las condiciones de protección social de otros países se ha concentrado en los últimos años. Aunque no hayamos alcanzado los niveles de nuestro entorno, se ha producido una mejora notable en la situación económica de la gente mayor. Otros aspectos de la protección han de ser mucho más desarrollados.

En lo que concierne a la vejez, las dos partidas presupuestarias más importantes son las que cubren los gastos sanitarios y de pensiones. Por lo que se refiere a los primeros, el dato de que los ancianos gastan en medicamentos de 4 a 6 veces más que otros grupos de población debería poner en cuestión cómo se utilizan los fármacos y la tendencia a la medicalización en el tratamiento sanitario de los pertenecientes a este grupo.

En las pensiones hay que reconocer el esfuerzo llevado a cabo para intentar conseguir que todos los ancianos dispongan de unos ingresos que les permitan vivir. Las pensiones no contributivas han ayudado al cumplimiento de este objetivo. Esto se ha traducido en que muchos de ellos hayan salido de la situación de precariedad, e incluso de pobreza, a la que estaban condenados.

Una vez conseguida una amplia cobertura, aunque todavía hay ancianos que no reciben ningún tipo de pensión, el problema se centra

en la insuficiencia de recursos para «dignificar» las pensiones. El objetivo, una y otra vez demandado y prometido en estos últimos años, es la equiparación de las pensiones al salario mínimo interprofesional. En España éste es un aspecto de gran relevancia, ya que la principal fuente de ingresos de los ancianos parece ser las pensiones.

2. El modo de vida de los ancianos

En España la mayor parte de los ancianos recibe de los familiares los servicios que necesita. Sin embargo, la evolución de la familia en nuestro país en los últimos años (familias más pequeñas, más dispersas geográfica y emocionalmente), junto a la creciente incorporación de la mujer al trabajo extradoméstico, hacen cada vez más difícil que se mantenga esta situación.

Por otra parte, también la gente mayor, cada vez más, desea permanecer en sus propios hogares y mantenerse con sus propios medios mientras las condiciones económicas y de salud se lo permitan. Un obstáculo importante para esto es la carencia de equipamiento y de condiciones de habitabilidad dignas en las casas de los ancianos, ya que la mayor parte son viviendas antiguas. Deberían incrementarse las ayudas destinadas a este fin, lo cual contribuiría de forma importante a aumentar el nivel de autonomía de la gente mayor.

La provisión pública en relación con el modo de vida de la gente mayor se apoya en dos aspectos básicos: política de residencias y prestación de servicios a domicilio.

Son pocos los ancianos españoles que viven en residencias. Una de las causas, aunque no la única, es la escasez en las dotaciones destinadas a este fin, lo que provoca que haya listas de espera en los centros existentes. El Plan Gerontológico Nacional pretende ampliar la oferta. Pero hay otras cosas que deben cambiar para que los ancianos se encuentren mínimamente a gusto en las residencias: tamaño, ubicación, provisión médica, funcionamiento interno. Los problemas básicos son:

— la reducida oferta de servicios,

— el pequeño número de plazas residenciales para discapacitados,

— la insuficiente supervisión de las residencias privadas.

El mantenimiento de la gente mayor en su casa no depende sólo de que sus hogares cuenten con unas condiciones mínimas de habitabilidad, sino de que, en muchos casos, dispongan también de una atención a domicilio. Son servicios aún poco desarrollados, que muestran muchas deficiencias: falta de profesionalización y de coordinación de los agentes e instituciones que prestan el servicio, fragmentación y dispersión en las ayudas, etc.

Sería interesante que se desarrollasen más y se evaluasen las llamadas medidas intermedias, como las residencias de día o las viviendas tuteladas y compartidas.

3. Educar para la vejez

Se precisa cada vez más, a nivel individual y comunitario, una educación para la vejez. No se trata sólo de ocupar el tiempo libre y de escapar al síndrome del desocupado inútil. En lo personal se ha de fomentar una cultura de la salud que evite en lo posible los comportamientos de excesiva medicalización que se dan entre los mayores. Los futuros ancianos han de tomar conciencia de cubrir en alguna medida, con su ahorro e inversión, sus necesidades financieras en esa época de su vida.

Por parte de la comunidad y del Estado, se debe empezar a reconocer la importancia social –no sólo económica– de los ancianos. Hay que desterrar una visión puramente asistencial respecto a ellos.

En la parte estrictamente asistencial se ha de promover y regular la participación del sector privado, de las organizaciones voluntarias y de las autoridades locales. La profesionalización y la capacitación especializada –empezando por los médicos– es una condición fundamental para conseguir una mínima calidad. Las autoridades públicas deben supervisar dichos servicios.

II. RED DE LOS FENOMENOS

1. Envejecimiento demográfico y gastos sociales

La preocupación por la vejez se ha acentuado últimamente debido al importante crecimiento del número de personas que sobrepasan los 60 ó 65 años de edad. El fenómeno es de tal envergadura que, en la actualidad, la mayor parte de los españoles pueden esperar razonablemente llegar a viejos y, además, tener una vejez relativamente prolongada. A partir de las tablas y de las condiciones de mortalidad de 1985 se podían obtener los dos datos siguientes: que el 83,7% de los nacidos en ese año alcanzarían la edad de 65 años, y que la esperanza de vida a los 65 era de unos 17 años (tabla 1, en Indicadores).

Esta tendencia se confirmará y agudizará en los próximos años. Las proyecciones demográficas indican que hacia el 2050 unos 9 millones de ciudadanos españoles –prácticamente la cuarta parte de la población– tendrán 65 o más años, y, de ellos, uno de cada cuatro habrá superado los 85.

Esta evolución demográfica, ciertamente impresionante, tendrá, además, unas características que pueden complicar el panorama del envejecimiento en España. Entre otras, este proceso de envejecimiento presentará cierta irregularidad en el tiempo, como consecuencia de la desigual distribución de la fecundidad en años pasados y de la consiguiente disparidad en los tamaños de las cohortes que irán accediendo a la edad de jubilación. De esta forma, la proporción de ancianos sobre la población total será máxima cuando las generaciones del *baby boom* alcancen la edad de jubilación (hasta el 2040 aproximadamente), reduciéndose después.

La evolución será también desigual en el espacio. Uno de cada dos ancianos vivirá en las CC.AA. de Andalucía, Madrid o Cataluña, y sobre todo en las provincias de Madrid y Barcelona, donde residirá uno de cada cuatro. Por otra parte, en algunas regiones, como Aragón y las dos Castillas, una de cada tres personas tendrá 65 o más años.

Otra característica importante es el aumento, dentro del grupo de ancianos, de los más viejos (tabla 2, en Indicadores). En 1990, el grupo de 85 y más años estaba formado por 428.192 personas, lo que suponía un 8,2% de la población anciana; se espera que esta proporción siga una tendencia de rápido crecimiento en los próximos años, hasta

alcanzar el 28,3% hacia el año 2050. Las implicaciones de estas circunstancias sobre la planificación de políticas sociales y sobre la dotación de equipamientos son bastante previsibles, ya que:

— los mayores de 85 años requieren, en general, una asistencia más especializada y un mayor gasto sanitario y farmacéutico,

— tienen mayor probabilidad de vivir solos y de tener pensiones más bajas.

Este segundo aspecto se debe, fundamentalmente, a que son en su mayoría mujeres viudas o solteras, una gran parte de las cuales no ha adquirido derechos propios de pensiones.

Probablemente la mayor fuente de preocupación y de debate acerca de la vejez sea hoy su relación con la idea de bienestar. Las sociedades occidentales han asumido como responsabilidad colectiva el bienestar de los ancianos, a través de instituciones como la jubilación, los sistemas de pensiones y otras políticas sociales. Al derecho al descanso se hizo corresponder, en primer lugar, el derecho a la percepción de rentas de sustitución (pensiones) y, después, el derecho a la percepción de servicios sociales, tanto específicos para este grupo de edad –residencias de ancianos, servicios culturales y de ocio– como generales –fundamentalmente sanidad–. Todo ello supone importantes costes financieros. Las perspectivas sobre la evolución demográfica de la población anciana hacen temer que el país sea incapaz de pagar esta factura autoimpuesta.

El crecimiento relativo y absoluto de los gastos sociales, especialmente desde la década de los 60, es una de las características básicas de los países desarrollados. En 1988 los países de la UE gastaban aproximadamente la cuarta parte del PIB en protección social (tabla 3, en Indicadores). Prácticamente la mitad de esos gastos se destinaban a los conceptos de protección a la vejez y supervivencia, que han experimentado un importante crecimiento, hasta convertirse en la principal función de los gastos de protección social. En España, a pesar de que los gastos han aumentado a un ritmo muy similar, los niveles de protección son inferiores, en términos generales, a los del resto de los países de la UE. En el mismo 1988, España se situaba en el último puesto en términos de la proporción del PIB invertida en protección social, con un 17,2%. Este porcentaje, que tomamos de Eurostat, se eleva a un 20%, si se incluyen los gastos de las Administraciones autonómicas y locales, y los del sector privado con y sin fines de lucro. Seguiría siendo el más bajo, muy cercano al de Grecia.

Los de sanidad y pensiones constituyen los gastos sociales más importantes en lo que se refiere a la vejez. En el período 1981-1990 los gastos sanitarios se triplicaron (tabla 4, en Indicadores). Una parte importante de los mismos corresponde a los ancianos, quienes gastan varias veces más que la población de otras edades: entre tres o cuatro veces más los mayores de 65 años, y casi 6 veces más los mayores de 75, aunque las estimaciones son variables. En el mismo período, el número de pensiones del sistema de Seguridad Social en España aumentó en un 32,4%, y la pensión media se duplicó sobradamente. Prácticamente todos los ancianos accedieron a algún tipo de pensión. Si tenemos en cuenta que en dicha década la población anciana aumentó en un 25%, hay que reconocer el notable esfuerzo económico que se ha hecho en estos últimos años con relación a la gente mayor.

2. La situación de los ancianos

2.1 Situación económica

La renta de los ancianos europeos oscilaba, a mediados de la década de los 80, entre el 75 y el 95% de la renta nacional media, bastante por encima de los umbrales de pobreza, que suelen situarse en el 40% o en el 50% de la renta media. A comienzos de la década de los 80 en países como Canadá, Noruega, Suecia y EE.UU. la renta disponible después de impuestos de una persona entre 65 y 74 años era prácticamente igual a la renta media, aunque para los mayores de 75 años era relativamente más baja (alrededor del 80%). En España, sin embargo, la edad sigue siendo un factor importante en la determinación de la pobreza.

En 1991, según la Encuesta de Presupuestos Familiares, los hogares encabezados por una persona de 65 o más años presentaban un gasto del 69,9% cuando el sustentador principal era un hombre y del 42,63% cuando era mujer, con respecto a la media. Los hogares compuestos por un anciano o una pareja anciana eran el tipo de hogar con mayor riesgo de pobreza: el 40,9% de los primeros y el 32,8% de los segundos estaban por debajo de la línea de pobreza. Este tipo constituía el 15,4% de todos los hogares españoles y el 29,1% de los hogares pobres. Por otra parte, el 42,5% de todos los hogares bajo la línea de pobreza estaba encabezado por un anciano.

En términos generales, no se puede negar que la situación económica de los ancianos españoles ha mejorado, y que muchos de ellos

han salido de la situación de pobreza en la que estaban inmersos, o a la que estaban abocados –si se considera hogares pobres aquellos en los que el gasto *per cápita* medio era inferior al 50% del gasto medio *per cápita* de todos los hogares–. A pesar de eso, todavía persisten diferencias de ingresos importantes. Esto se concreta en que 1 de cada 4 hogares encabezados por un anciano, la misma proporción de hogares formados por una pareja anciana y un 16,9% de los compuestos por un solo anciano tienen una capacidad de gasto por debajo del umbral de pobreza.

Además, la modalidad de actualización de las pensiones adoptada en España, en función de la evolución de los precios, ha provocado de hecho un alejamiento entre las pensiones y las rentas del resto de la población, ya que la renta real de otros grupos de población, especialmente los salarios, ha evolucionado más deprisa que los precios. La medida adoptada este año por el Gobierno de actualizar las pensiones en función del IPC previsto para el año siguiente, y no conforme al del año pasado, supone en estos momentos una disminución en los ingresos de los pensionistas.

Las desigualdades son también manifiestas, dentro del propio grupo de ancianos, en función de la edad y el sexo. Los más viejos son los que perciben las pensiones más antiguas, cuyo poder adquisitivo se ha ido deteriorando con el tiempo, debido a que la actualización sistemática de las pensiones es reciente en España. Entre los mayores de 80 años, por ejemplo, hay muchas personas que empezaron a percibirlas durante los años de la transición democrática o, incluso, durante los últimos años del régimen anterior, cuando la revisión de las pensiones se realizaba de forma discrecional y con una periodicidad no uniforme. Es probable, en consecuencia, que la revalorización llevada a cabo en los últimos años no haya cubierto el quebranto –en términos de poder de compra– experimentado por sus pensiones en los años anteriores.

Por otra parte, a medida que aumenta la edad, aumenta también la proporción de mujeres, y las mujeres mayores, en términos generales, están en peores condiciones que los varones, ya que:

— o no tienen derechos propios para la percepción de una pensión,

— o perciben prestaciones inferiores, como consecuencia de las circunstancias en que se desarrollaron sus carreras profesionales (fundamentalmente, remuneraciones inferiores y períodos de cotización más cortos).

Otro indicador de pobreza utilizado ampliamente en los países de nuestro entorno es el número de beneficiarios de pensiones no contributivas o asistenciales. En diciembre de 1991 había en España 343.358 pensiones asistenciales en vigor, de las cuales 162.475 eran por enfermedad y 198.378 correspondían a personas con 65 o más años (algunos de los beneficiarios de pensiones asistenciales por enfermedad son también mayores de 65 años). A éstos hay que añadir los beneficiarios de las pensiones no contributivas resultantes de la ley de 1990: unos 123.000 en diciembre de 1991; 84.334 de ellos en concepto de jubilación. En los países de nuestro entorno la cifra de beneficiarios de este tipo de prestaciones ha descendido considerablemente en los últimos años. Este descenso se produce como consecuencia de la maduración de los sistemas de pensiones contributivas, ya que las pensiones no contributivas son una categoría residual, que proporciona cobertura a quienes no cumplen los requisitos para causar derecho a una pensión contributiva. En España el descenso ha sido mucho menor, y en gran medida parece ser consecuencia del endurecimiento de las condiciones de acceso a las pensiones asistenciales. A finales de 1989 el Inserso estimaba, además, que 250.000 ancianos carecían de cualquier tipo de pensión.

Las visiones que destacan la mejora de la posición económica de los ancianos contrastan notablemente con la imagen de éstos en nuestra sociedad, y también con la que tienen de sí mismos. En las encuestas realizadas en los últimos años, la insuficiencia de recursos económicos aparece como el principal motivo de preocupación en la vejez, por encima de la preocupación por el estado de salud o la soledad. En esa percepción coinciden básicamente con sus familiares. En una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas en 1989 a más de 8.000 ancianos, el 61% de los mismos declaró estar poco o nada satisfecho con sus ingresos, el 30% afirmó tener bastantes o muchas dificultades para «llegar a fin de mes»; la mayoría pensaba, además, que sus ingresos se habían reducido tras la jubilación y, por ello, se habían visto obligados a recortar sus gastos, incluyendo los relacionados con las necesidades primarias. Con respecto a la cuantía de los ingresos, más de la mitad de los entrevistados declaró percibir menos de 50.000 pesetas al mes por todos los conceptos, mientras los ingresos medios mensuales por familia eran ya de 95.000 pesetas en la misma época; la cuarta parte se situaba entre 50.00 y 100.000 pesetas, y sólo el 5,7% superaba las 100.000 pesetas mensuales.

La principal fuente de ingresos de los ancianos españoles son las pensiones. Así lo ponía de manifiesto la encuesta del CIS, según la cual sólo el 11% de ellos contaban con otras fuentes de ingresos comple-

mentarias. En otros países los ancianos son menos dependientes del Estado que en el nuestro. Por ejemplo, los británicos, en 1986, percibían de la Seguridad Social sólo el 59% de sus ingresos totales, y en EE.UU., en 1984, sólo el 39%; el resto procedía de pensiones ocupacionales, de pensiones privadas o de otras fuentes (ahorros, inversiones y rentas del trabajo).

Para analizar la posición económica de los ancianos, por tanto, habrá que examinar la cuantía de las pensiones, y para evaluar la suficiencia de éstas se recurre normalmente a la comparación del importe de las mismas con el del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) establecido para el año de referencia. La equiparación de la cuantía de las pensiones mínimas al SMI es un objetivo reconocido en las políticas de vejez en los países miembros de la UE. En la siguiente tabla (tabla 5) se presenta la distribución del importe de las pensiones del sistema de Seguridad Social español en octubre de 1992.

La conclusión más destacable al respecto es que la gran mayoría de las pensiones, entre ellas las de jubilación e invalidez, siguen por debajo del SMI. Por otra parte, las pensiones no contributivas quedaron establecidas para 1993 en 31.530 ptas. al mes, lo que, sumada la parte correspondiente a las dos pagas extras, supone el 62,9% del SMI en vigor en este año (tabla 6, en Indicadores).

2.2 *Modo de vida: situación familiar y vivienda*

Dos son los aspectos fundamentales que se deben señalar con respecto al modo de vida de los ancianos. El primero es la situación fa-

Tabla 5 - Distribución porcentual del número de pensiones contributivas del Sistema de Seguridad Social por tramos, según el importe mensual de las mismas. Comparación con respecto al SMI en vigor. Octubre de 1992

	Total clases	Jubilación	Invalidez
Hasta 25.000 (hasta el 44,5% del SMI)	10,7	4,6	5,6
De 25.001 a 45.000 (Del 44,5% al 80,1% del SMI)	23,2	18,3	23,3
De 45.001 a 55.000 (Del 80,1% al 97,9%)	41,7	45,1	41,7
Más de 55.001 (Por encima del 97,7% del SMI)	24,5	32,0	29,3

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Anuario de Estadísticas Laborales*, 1992.

miliar de la gente mayor; está relacionado con la eventualidad de que el anciano esté familiar y socialmente aislado y con la cobertura de sus necesidades de atención y cuidados. El segundo se refiere a la calidad de las viviendas en las que la gente mayor reside.

A pesar del interés público, la mayor parte de los servicios que necesita la vejez son proporcionados en España, y también en el resto de los países occidentales, por otros agentes, especialmente las familias de los ancianos. Esto es así porque la mayor parte de los cuidados que la gente mayor necesita no son cuidados especializados: realización de tareas domésticas, preparación de comidas, servicios de compañía, pequeños cuidados terapéuticos, etc. Sin embargo, seguir manteniendo esta situación, seguir confiando en que las personas ancianas van a ser cuidadas a través de redes primarias de atención, tiene implicaciones cada vez más discutibles en un entorno cambiante. Exige, por ejemplo, confiar en que las personas mayores tienen acceso a un volumen relativamente amplio de recursos humanos (familiares o relaciones primarias) provisores de la atención que necesitan.

Por otro lado, en la medida en que la evolución de las formas familiares camine hacia la reducción del tamaño de las mismas (menor número de hijos y, muy importante, aumento del número de personas que no han tenido descendencia) o hacia una mayor separación geográfica o emocional de los hijos con respecto a sus padres, esos recursos serán cada vez más escasos. Las situaciones serán muy distintas en función del desarrollo anterior de la vida familiar del anciano/a: si ha formado o no pareja, si ha tenido o no hijos y de qué sexo, si éstos o éstas están geográficamente separados del individuo, etc. La atención recibida dependerá, en resumen, de su disponibilidad de cuidadores potenciales y, en último término, de los avatares de sus propias vidas. El resultado puede ser un acceso discriminado a la atención, en función de características individuales; precisamente lo que los sistemas de protección social pretendieron evitar.

Cuando las familias se ocupan de la atención a los ancianos dependientes, la mayor parte de la «carga» de dicho cuidado corresponde a las mujeres. El aumento de la esperanza de vida puede hacer recaer sobre ellas crecientes responsabilidades, difícilmente compatibles con el desarrollo de sus carreras profesionales. Una mujer a lo largo de su vida activa habrá cuidado a sus hijos cuando son dependientes, a sus padres ancianos y, tal vez, a su marido, puesto que sus probabilidades de supervivencia son mayores. El conflicto de estas responsabilidades con los deseos de emancipación y desarrollo profesional puede llegar a hacerse insostenible.

Por otra parte, se está dando en la actualidad un fenómeno nuevo. En la Encuesta Sociodemográfica, realizada en 1991 por el Instituto Nacional de Estadística, aparece una proporción –no muy alta, pero sí importante– de ancianos que tienen aún a sus padres (naturales o políticos) vivos y conviven con ellos; es decir, personas que, en su vejez, se encuentran con la necesidad de atender a sus propios padres, obviamente mayores que ellos.

En muchas situaciones, en efecto, los ancianos constituyen una carga para los familiares que los cuidan, en especial para las mujeres. Sin embargo, este razonamiento probablemente obedece a una visión demasiado lineal de lo que ocurre dentro de las familias y de cuáles son las relaciones entre las distintas generaciones. Desde hace tiempo, algunos estudios están llamando la atención sobre la importancia de la colaboración de los ancianos en el mantenimiento de los hogares y de las unidades familiares de sus hijos. Ofrecen, en función de sus posibilidades económicas y de su estado de salud fundamentalmente, ayuda a sus hijos: aportaciones de dinero cuando se forman las nuevas familias o cuando surgen dificultades, colaboración en el cuidado de los niños cuando las mujeres trabajan, diversos servicios de apoyo, como acompañar a los nietos al colegio, a las visitas médicas y a actividades recreativas; y ello sin necesidad de que los ancianos y sus hijos adultos convivan en el mismo domicilio.

En relación con esto último, según una encuesta realizada por el Inserso en 1988, sólo el 14,8% de los ancianos entre 65 y 79 años y el 28,7% de los mayores de 80 (fundamentalmente varones en los dos grupos de edad) vivía en el hogar de alguno de sus hijos emancipados; el resto vivían de forma independiente. Con todas las matizaciones que se puedan hacer, de éste y de otros estudios se puede concluir que la gente mayor desea permanecer en sus propios hogares mientras su estado de salud se lo permita.

Con respecto a la situación de las viviendas, según los datos de la Encuesta Sociodemográfica, tres de cada cuatro ancianos españoles (definidos como personas de 60 o más años) reside en viviendas de su propiedad, uno de cada diez en viviendas de alquiler y 1,4 de cada diez en viviendas cuya titularidad es asumida por otros, sea cual sea el régimen de tenencia de las mismas. Los sujetos que residen en viviendas de las que no son titulares son, sobre todo, los más viejos y las mujeres: tres de cada cuatro son mujeres, y una de cada dos mujeres con 70 o más años.

La Encuesta Sociodemográfica muestra también que el tiempo de permanencia en la vivienda en la que la gente mayor reside actual-

mente es, por término medio, superior a los 25 años, y superior a los 30 para los mayores de 70 años. En consecuencia, las viviendas de los ancianos españoles son, en su mayoría, viviendas antiguas, probablemente necesitadas de reparaciones de cierta importancia y seguramente mal equipadas. Según la encuesta del Inserso citada más arriba, aún en 1988 el 92,0% de las viviendas habitadas por personas con 60 o más años de edad carecían de calefacción central, y el 62,4% de calefacción de ningún género; el 31,0% carecía de teléfono, el 24,1% de agua caliente, el 21,6% de baño completo y el 18,3% de lavadora.

Este es uno de los grandes obstáculos para conseguir uno de los objetivos básicos de las políticas relacionadas con la vejez: mantener la integración del anciano durante el mayor tiempo posible en su medio social habitual, a través de la permanencia en su propio domicilio. La mayoría de los ancianos españoles tiene su propia vivienda, lo que les permitiría, junto con la disponibilidad de unos ingresos económicos suficientes, disfrutar de un importante grado de autonomía personal. No obstante, existen serias dudas sobre la calidad de las mismas, de manera que, entre las medidas dirigidas al logro del objetivo antes señalado, debería ocupar un lugar importante la provisión de ayudas económicas para el acondicionamiento de los hogares de la gente mayor.

3. Las soluciones legislativas y políticas

Desde los orígenes del Estado de Bienestar, la protección social a la vejez consistió en la garantía de un mínimo bienestar económico a un colectivo que, por derecho propio, estaba legitimado para abandonar el mercado de trabajo. Durante la década de los 70, aquel primer objetivo parecía haberse cumplido en buena medida, y la concepción de las políticas sociales de vejez empieza a evolucionar buscando la cobertura de nuevas necesidades de carácter social, básicamente la promoción de la inserción social y de la autonomía personal del anciano.

3.1 Política de pensiones

Desde el punto de vista de la relación entre los derechos percibidos y las cotizaciones anteriores, el sistema de pensiones español es un sistema mixto. Para la mayor parte de los beneficiarios, el importe fi-

nal de éstas viene determinado por los períodos de cotización y las cantidades aportadas; es decir, perciben pensiones de carácter plenamente contributivo. Se prevé, además, un complemento para aquellas pensiones que así calculadas resultaran inferiores a un mínimo determinado. El sistema se cierra con la existencia de unas pensiones de carácter netamente no contributivo destinadas a dos colectivos:

— aquellos que habiendo cotizado no alcanzan los requisitos mínimos exigidos por el sistema,

— aquellas personas que no han cotizado y cuyos ingresos están por debajo de un determinado límite, establecido en función del importe del Salario Mínimo Interprofesional en vigor.

El sistema de pensiones español no es, por tanto, un sistema universal, ya que no existe el derecho a una prestación económica por el hecho de haber cumplido una determinada edad. No obstante, la institucionalización de las pensiones no contributivas a partir de 1991 ha eliminado la categoría de ancianos sin ingresos y ha permitido que la cobertura sea bastante elevada. La cuantía de las prestaciones y el escaso desarrollo de las pensiones ocupacionales y de carácter privado son elementos que reflejan la inmadurez e insuficiencia del sistema español, en comparación con los de los países de nuestro entorno. El segundo aspecto explica el grado de dependencia económica de la gente mayor española con respecto al Estado, muy superior a la que se registra en dichos países, como ya vimos anteriormente.

Según los datos que aparecen en la tabla 7, en 1990 el número de pensiones cuyos beneficiarios tenían 65 y más años era de 4.522.981 personas, y unos doscientos mil más si se sumaban las pensiones no contributivas; esto suponía, aproximadamente, el 90,5% de las personas con esa edad. La cobertura para los mayores de 85 años era más amplia, muy cercana al 100%: el 10,95% percibía una pensión no contributiva, mientras que el número de pensiones cuyos beneficiarios pertenecían a este grupo de edad era superior al número total de personas con 85 y más años; esto significaría, según cálculos aproximativos, que la cobertura era casi total para este grupo de edad.

Como ya dijimos antes, la posición económica media de los ancianos españoles ha mejorado sustancialmente con respecto a años anteriores, como consecuencia, fundamentalmente, de la institucionalización y maduración de los sistemas de pensiones. Continúan existiendo, no obstante, importantes bolsas de pobreza asociadas a la vejez e importantes desigualdades dentro de la población anciana. La situación es especialmente desfavorable para los más viejos y, dentro de

Tabla 7 - Cálculo aproximado de la tasa de cobertura de la población anciana por parte del sistema español de pensiones

	65 y más años	85 y más años
Población total[1]	5.220.459	428.192
Pensiones del sistema de Seguridad Social[2]	4.522.981	443.506
Pensiones asistenciales[3]	202.080	46.900
Total Pensiones	4.725.061	490.406
Total Pensiones SS. corregido[4]	4.227.085	414.492
% de cobertura corregido del sistema de la SS.	80,97	96,80
% cobertura Pensiones asistenciales	3,87	10,95
% cobertura ambos sistemas	84,84	—

Notas:

[1] El 1 de julio de 1990.

[2] En octubre de 1990.

[3] En diciembre de 1990.

[4] El número total de pensiones de la Seguridad Social es el resultante de dividir el número total de pensiones por la *ratio* de recurrencia total del Sistema de la Seguridad Social, que en octubre de 1990 fue de 1,07.
Los datos de población están calculados a 1 de julio de ese mismo año. Y porque algunas pensiones son *recurrentes*, es decir, que hay algunos pensionistas que acumulan varias pensiones. En concreto, en 1990, la diferencia entre el número de pensiones y el número de beneficiarios fue de 399.578, y la *ratio* de pensiones sobre pensionistas de todo el sistema fue de 1,07. Corrigiendo las cifras con esta información (aplicando la *ratio* general del Sistema a las pensiones cuyos beneficiarios tienen 65 y más años de edad), resultaría un «porcentaje de cobertura aproximado» del sistema de la Seguridad Social del 80,97% y del 84,84% si incluimos las pensiones asistenciales que consideramos no recurrentes. Para el caso de los mayores de 85 años y, siguiendo la misma lógica, la *ratio* de cobertura sería del 96,8% sin incluir las pensiones asistenciales, cuyo número equivale al 10,95% de toda la población en ese grupo de edad. Es decir, que la cobertura, a pesar de la corrección sería superior al 100%. La explicación de este aparente absurdo se deberá seguramente a que la *ratio* de recurrencia de las pensiones percibidas por este colectivo es mayor que la *ratio* general de todo el sistema.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la población procedentes de las estadísticas de *Movimiento Natural de la Población*; datos de pensiones procedentes del *Informe de la Seguridad Social*.

ellos, en particular para las viudas que viven solas. En la encuesta realizada por el Inserso en 1988, el 57,7% de las mujeres mayores, frente al 41,1% de los hombres, declararon unos ingresos inferiores a 40.000 ptas. mensuales; para los que viven solos, hombres y mujeres, el porcentaje era del 80,2%. Sólo el 17,8% de las mujeres, frente al 33,4% de los hombres, obtenían ingresos de 70.000 pts. o más.

3.2 Política de residencias

Otro pilar básico de la política social de vejez ha sido tradicionalmente el de las residencias de ancianos. Durante mucho tiempo, fueron consideradas la única solución a los problemas de aislamiento y

de pérdida de autonomía funcional relacionados con la vejez. Posteriormente, cuando empezaron a manifestarse los problemas derivados del ingreso en esos centros, las políticas sociales comenzaron a privilegiar el mantenimiento de los ancianos en su medio doméstico originario durante el mayor tiempo posible. En los últimos años, además, han aparecido nuevas modalidades de alojamiento para gente mayor, que pretenden ser una solución intermedia entre esas dos alternativas.

El alojamiento en residencias no ha sido nunca una solución adoptada masivamente. Se estima que poco más del 2% de los ancianos españoles están ingresados en algún tipo de residencia, un porcentaje relativamente bajo en comparación con los que registran otros países de nuestro entorno; en Bélgica, por ejemplo, es del 5%.

Las dotaciones son todavía escasas, como revela el hecho de que casi todos los centros de esta clase tengan algún tipo de lista de espera. En las residencias dependientes del Inserso existían, en julio de 1990, 26.051 solicitudes no satisfechas. No obstante, el Inserso mismo ha estimado que las solicitudes reales no satisfechas podrían ser aproximadamente la mitad, ya que las listas de espera no estaban actualizadas. A dichas solicitudes reales no satisfechas habría que añadir un número desconocido de solicitudes en residencias privadas. Sea cual sea la cifra final, la dotación de plazas en residencias con respecto al número de ancianos en España está bastante por debajo de las que recomienda la Unión Europea (3,5 plazas residenciales por cada 100 personas de 65 y más años).

Por esta razón, y porque el ingreso en una residencia sigue siendo la única solución posible para los problemas cotidianos de muchos ancianos españoles, el Plan Gerontológico Nacional sigue insistiendo en la necesidad de ampliar la oferta. Quizá fuera más apropiado, sin embargo, delimitar claramente el colectivo de beneficiarios potenciales, con vistas a ampliar las dotaciones en servicios alternativos -por ejemplo, la ayuda a domicilio- y a dirigir la oferta de plazas residenciales al colectivo de gente mayor que cumplan determinadas condiciones de salud o de edad.

Deberían, igualmente, cambiar algunas características habituales de las residencias:

— su tamaño debería ser más reducido;

— su ubicación ha de perseguir la integración en núcleos de población;

— la provisión de atención médica debería estar en función de las necesidades del colectivo de residentes;

— en el funcionamiento interno hay que evitar, en la medida de lo posible, aquellas condiciones que asemejan las residencias a una institución total; para ello hay que democratizar la vida en las residencias, permitir que la persona mayor pueda abandonar el centro si no responde a sus expectativas, relajar las condiciones de convivencia entre los residentes, etc.;

— debe mejorarse la calidad de los servicios.

Algunos de los problemas a los que se enfrentan las residencias de ancianos en España quedaron de manifiesto en la *Ponencia sobre la Problemática de la Tercera Edad*, presentada por la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y los Derechos Humanos ante el Senado en mayo de 1989. Esos problemas podrían resumirse en las siguientes notas:

— La escasa dotación de servicios en más de la cuarta parte de las residencias españolas, en particular la carencia de servicios geriátricos y fisioterapéuticos. A eso se añade la obsolescencia de determinados equipamientos e instalaciones en los centros más antiguos.

— La escasez de plazas para ancianos discapacitados.

— La falta de supervisión de las residencias de carácter privado, cuya manifestación más clara es la existencia de unos 10.000 ancianos, según estimaciones de la propia Comisión, ingresados en centros ilegales.

3.3 Otras políticas dirigidas al modo de vida de los ancianos

El segundo gran eje de la política dirigida al modo de vida de la gente mayor es el mantenimiento en su propio domicilio durante el mayor tiempo posible. Con ello se pretende evitar, tanto los efectos negativos (pérdida de autonomía, segregación social, elevados costes) del internamiento definitivo de ancianos sin grandes problemas físicos en residencias , como la hospitalización de aquellas personas cuya situación no lo justifica desde el punto de vista médico. Parte de esa política consiste, también, en facilitar a la gente mayor el acceso a determinados bienes y servicios de otro modo inaccesibles para ellos: vacaciones, actividades recreativas y culturales, servicios de ayuda a domicilio, etc.

El cumplimiento de este objetivo depende de tres elementos fundamentalmente:

— de la provisión de servicios alternativos al ingreso en residencias, en particular la atención a domicilio en sus diversas modalidades: cuidado médico, ayuda en las labores domésticas, servicio de comidas y acompañamiento para la realización de determinadas actividades;

— de las condiciones de habitabilidad de las viviendas de los ancianos;

— de la posibilidad de contar con otras personas como provisores de determinados servicios y cuidados.

Las medidas orientadas a este fin han tenido hasta el momento un alcance muy limitado en nuestro país, y ni siquiera están plenamente integradas dentro de la política social de vejez. Las más extendidas son la asistencia a domicilio en sus diversas modalidades, la atención médica más o menos especializada, ayudas para la realización de actividades que impliquen desplazamientos, servicio de comidas a domicilio, servicios de telealarma, etc.

La estimación del número de beneficiarios de este tipo de ayudas no es fácil de realizar, básicamente por la diversidad de agentes que intervienen en su prestación directa o en su gestión. En 1989, según datos del Inserso, el número total de beneficiarios de ayuda a domicilio fue de unas 40.000 o 50.000 personas, con un coste superior a los 6.000 millones de pesetas. La mayor parte de dichas ayudas consistieron en atenciones relacionadas con las tareas del hogar -la duración media es de 4,2 días a la semana y de dos horas diarias-. Otros servicios no están muy extendidos; por ejemplo, sólo el 6,2% de los beneficiarios de este tipo de ayuda recibían el servicio de comidas a domicilio.

Uno de los defectos más importantes de este tipo de medidas es la falta de coordinación entre las distintas instituciones que intervienen en la prestación de las ayudas: los tres niveles de la Administración (central, autonómico y local) e instituciones del sector privado con y sin ánimo de lucro, sobre todo Cáritas y Cruz Roja. A esto se añade el hecho de la constante diversificación y aparición de nuevos servicios. Esta situación conlleva importantes riesgos: perder de vista los objetivos finales de la actividad, duplicar servicios, crear un clima de confusión para el usuario final de los mismos, etc. Quizá, no obstante, el efecto más relevante es la propia fragmentación de la vida del anciano, consecuencia de la descomposición y clasificación de sus necesidades, que son provistas por distintos agentes.

Otras deficiencias importantes que se detectan son:

— una falta de criterios claros para la concesión de las ayudas, lo que redunda en un coste excesivo y en la desprotección de los más necesitados,

— la falta de profesionalización y formación específica de los agentes que prestan el servicio (escasez de profesionales de atención geriátrica, tanto médicos como auxiliares; miembros de las organizaciones voluntarias).

Otro de los defectos fundamentales es la falta de una relación apropiada entre el cuidado médico y la atención social del anciano. Hasta este momento, el diálogo entre estas dos facetas ha estado muy desequilibrado, y el resultado final ha sido el tratamiento de la mayor parte de los problemas asociados a la vejez a través de canales o mecanismos médicos. Tal es el caso de muchos de los ingresos hospitalarios de personas mayores cuyo problema fundamental es de soledad y aislamiento, o el de los ingresos en residencias de ancianos de personas que podrían vivir independientemente si tuvieran una vivienda mejor acondicionada o unos recursos económicos suficientes.

Tampoco las medidas que intentan establecer un puente entre la institucionalización y el mantenimiento en el domicilio han tenido hasta el momento en nuestro país un gran desarrollo. Dos son las orientaciones básicas de estas medidas:

— por una parte, se trata de que las residencias tradicionales ofrezcan nuevos servicios a la gente mayor: residencias de día, estancias en períodos vacacionales, apertura de ciertos servicios (comedores, atención médica, actividades culturales y recreativas, etc.) a ancianos no residentes, etc.;

— por otra parte, se intenta promover la constitución de nuevas formas de convivencia para la vejez: pequeñas residencias abiertas a la comunidad, viviendas tuteladas o viviendas compartidas. Su implantación en España es aún anecdótica.

3.4 Jubilaciones anticipadas

Además de las políticas que acabamos de comentar, hay otra que, sin estar específicamente dirigida a la vejez, ha incidido de forma importante en la vida de los ancianos europeos, en su propia experiencia de la vejez y de su ciclo vital. Es la política de jubilación anticipada. Se trata de una política de promoción de empleo –propiciar la salida del

mercado de trabajo de los trabajadores de más edad con el fin de facilitar la entrada a los más jóvenes– cuyo balance ha sido claramente negativo. Los puestos de trabajo liberados por los jubilados anticipadamente han sido ocupados en escasa medida por otros trabajadores, excepto cuando existía una obligación legal, como en el caso de los *contratos de relevo*. En consecuencia, dicha política ha sobrecargado el sistema de pensiones, poniendo incluso en duda su propia coherencia interna, ya que esta política de empleo se ha financiado con cargo a otros conceptos como el de jubilación o invalidez. Al mismo tiempo ha contribuido a acentuar la discriminación laboral en función de la edad, negando a los trabajadores de más edad su derecho al trabajo. También ha alterado la definición social del ciclo de vida: la edad de la jubilación no es previsible y, por tanto, la capacidad de adaptación o de anticipación de los cambios a ella asociados se ve seriamente entorpecida.

El resultado de esta política es que a finales de 1990 había en España 1.050.468 beneficiarios de pensiones de la Seguridad Social, y 44.023 más de pensiones asistenciales, con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años; de ellos, 509.445 en concepto de invalidez y 255.626 de jubilación. Habría que añadir todavía un número indeterminado de jubilados precoces que perciben subsidios en concepto de desempleo o de ayuda familiar, y otros que carecen de cobertura. Es presumible que sean un buen número, a la vista de los datos sobre tasas de actividad y ocupación de los individuos comprendidos en ese grupo de edad; dichas tasas, en España, como en la mayoría de los países occidentales, son cada vez menores.

4. La protección social a la vejez en Europa

En muchos países europeos se ha producido durante la década de los 80 un intenso debate con respecto a la atención a los ancianos. Dicho debate se inscribe dentro de otro más general sobre el papel del Estado, la comunidad, la familia y los individuos en la atención social, y en él se mezclan elementos de carácter social, político, económico e ideológico.

Gran Bretaña, Holanda y Suecia fueron los países pioneros en la preocupación social y política por estas cuestiones. Los resultados han sido la elaboración de informes de expertos y la adopción de medidas de carácter legal, que implican cambios en el concepto de atención social a la vejez. En muchos otros lugares se ha desarrollado este

mismo debate, pero sus consecuencias han sido menos relevantes. A continuación se exponen algunas líneas básicas de las políticas europeas en relación con la atención social a la vejez.

Dadas las presiones demográficas y sus repercusiones previsibles sobre los presupuestos públicos en un contexto de crisis económica, se intenta encontrar formas menos costosas para cubrir las necesidades de protección social de la vejez. Los poderes públicos insisten, por ello, en la necesidad de la innovación social, y buscan nuevas medidas, cuya relación coste-beneficio sea más favorable al Estado. También abren paso a la intervención de nuevos agentes prestatarios de atención y protección. El sector informal sin ánimo de lucro aparece, desde este punto de vista, como un enorme potencial de provisión de atención a la vejez con escasas repercusiones sobre los gastos sociales.

En toda Europa (a excepción quizás de Dinamarca) la mayor parte de las necesidades de atención a los ancianos son suministradas, de hecho, por redes informales y, fundamentalmente, por las familias. Sin embargo, los cambios que ya se apuntan en las estructuras familiares (incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, aumento de la cohabitación como forma de emparejamiento alternativa al matrimonio, incremento de los divorcios y disminución del número de hijos) ponen en tela de juicio la capacidad de las familias para seguir asumiendo el cuidado de los ancianos en el futuro. De ahí, quizás, el desplazamiento del énfasis más hacia la comunidad que hacia la familia, y el reconocimiento de la necesidad de apoyar y proteger a suministradores informales de atención.

El Consejo de Europa reconoce que se ha producido en la política social europea una transición desde una interacción implícita entre los poderes públicos y el sector informal, a una interacción explícita; es decir, al reconocimiento de las redes informales de atención. En este sentido, se subraya que el rol del Estado debe centrarse más en el apoyo y regulación de la protección social que en su provisión directa.

Dadas las dificultades financieras que pesan sobre la política social, algunos países están estudiando las posibilidades de:

— hacer participar a los propios ancianos en el suministro de servicios y atención (los menos ancianos en el cuidado a los más viejos),

— prolongación de la vida activa y

— prestación de una parte de estos servicios bajo la forma de un servicio social sustitutorio.

Uno de los grandes ejes del debate sigue siendo la discusión entre dos formas de convivencia alternativas en la vejez. La política social europea reconoce como objetivo prioritario el mantenimiento de los ancianos dentro de su propio hogar y, por tanto, dentro de sus redes sociales habituales, durante el mayor tiempo posible. Sin embargo, la mayor parte de los países intenta mantener una cierta capacidad en el sector institucional, al tiempo que siguen abriéndose paso las fórmulas de utilización flexible de las instituciones de acogida.

Esta cuestión es de un gran interés, puesto que de lo que se trata es de garantizar a los ancianos la posibilidad de elegir entre permanecer en su domicilio o acudir a una institución. Para ello, obviamente, es necesario que existan otras fórmulas de acogida alternativas al domicilio, lo cual creemos que no sucede en nuestro país. En este aspecto, como en otros, España, junto con otros países del continente, debería rellenar sus lagunas antes de incorporarse al debate en sus líneas más novedosas o, al menos, no perder de vista su situación de partida.

Al mismo tiempo, los desarrollos más recientes en las medidas de atención a domicilio indican que el modelo tradicional está siendo superado por servicios que ofrecen un apoyo más intenso a unos usuarios cada vez más ancianos y dependientes.

Otros cambios afectan a los agentes que prestan la atención. Entre los más destacados se encuentra la descentralización de la acción social, privilegiando las competencias de los poderes locales en detrimento de las instituciones centrales. Este cambio va acompañado de una preocupación por delimitar las responsabilidades y las transferencias a los poderes locales de competencias en materia de acción social; esta preocupación se ha manifestado, sobre todo, en Gran Bretaña y Suecia.

Por último, un cambio que concierne tanto a los agentes de la protección social como al propio contenido de los servicios y de la protección a la vejez, es el replanteamiento de las fronteras entre lo médico y lo social, con la intención de corregir importantes defectos detectados en la protección a la vejez en el pasado. El replanteamiento se ha saldado con la adopción de un punto de vista menos medicalizado para afrontar las necesidades de atención a los ancianos.

5. Perspectivas de futuro

El futuro de la vejez se configura en torno a una serie de retos y de proposiciones.

El primer reto es, sin duda, asumir que nuestra sociedad va a envejecer sustancialmente en los próximos años, y que va a aumentar de forma considerable el número de los más ancianos entre los ancianos. Las necesidades de los más mayores son bastante distintas de las necesidades de los demás, puesto que la posibilidad de que se presenten condiciones negativas se acentúa con la edad (el empeoramiento de la salud, una posición económica más deteriorada, la probabilidad de vivir solo, etc.). Esta circunstancia, combinada con la desigual distribución geográfica del envejecimiento en nuestro país, debe ser tenida muy en cuenta a la hora de planificar las dotaciones de servicios y equipamientos de atención a la vejez.

Otro reto importante es la política de pensiones. El reconocimiento de una mejora evidente en este apartado no ha de ocultar las situaciones de desigualdad y discriminación económica que aún persisten entre la gente mayor. Por otro lado, dentro de la crisis financiera del Estado de Bienestar en la que nos hallamos, algunas medidas que nos parecen en este momento indiscutibles podrían dejar de serlo y deberían ser revisadas a pesar de la oposición de los interesados y de las dificultades políticas de su puesta en marcha. El sistema de pensiones está afectado por este cuestionamiento, y puede estarlo más si la posición económica de los ancianos mejora por encima de la de otros grupos sociales necesitados de la ayuda de los poderes públicos. En este contexto se inscribe la necesidad de promover los sistemas privados de pensiones.

Con respecto a los servicios sociales, el reto más importante es conseguir una mayor participación del sector privado, con y sin ánimo de lucro. Esta participación ha de estar coordinada y supervisada por parte de los poderes públicos, que deben establecer las prioridades y los criterios de calidad necesarios para cada servicio. Es necesario, además, favorecer políticas más innovadoras, vengan de donde vengan, aunque exigiendo siempre su coherencia con unos objetivos básicos. De esta forma, el papel del Estado en los servicios sociales y en determinadas parcelas de atención a la vejez debería centrarse en la supervisión y el control de calidad de los servicios, más que en la provisión de los mismos.

Uno de los aspectos que más debería someterse a la inspección pública es el de la capacitación profesional de los agentes que finalmente prestan el servicio a los ancianos. La promoción de las organizaciones voluntarias, el protagonismo de las autoridades locales y la necesaria intervención del sector privado con fines de lucro, positivos en sí mismos, configuran una realidad compleja que es preciso acotar.

Por lo que respecta a las proposiciones, algunas actuaciones en diferentes ámbitos pueden hacer posible una planificación importante de las necesidades y demandas de las generaciones que en el futuro alcancen la vejez:

— La política sanitaria, a través de la universalización de la cobertura asistencial y de la extensión de la medicina preventiva, puede conseguir que los ancianos del futuro lleguen a ese estadio de la vida en mejores condiciones sanitarias y con un conocimiento más claro de lo que es la salud y de los medios para mantenerla y mejorarla.

— Una adecuada política educativa general puede lograr que, en el futuro, la gente mayor sea capaz de procurarse modos de vida más ricos culturalmente y aprovechar mejor la oferta cultural a ellos destinada.

— Una política social bien estructurada y apoyada en la colaboración de todos los agentes sociales puede cambiar las necesidades y demandas de las generaciones ancianas del futuro; esto implicaría, en última instancia, el cambio de las políticas sociales mismas que tratan de responder a esas necesidades.

A las generaciones jóvenes de hoy se les ofrece la posibilidad -y la necesidad- de anticipar su vejez, de racionalizar, en la medida de lo posible, una situación que en muchas ocasiones se vive con angustia. Por otra parte, al haber vivido en una sociedad democrática, su comportamiento sociopolítico habrá de ser más exigente con la sociedad y consigo mismos. Su número los convertirá en un grupo social relevante, con capacidad para influir en las decisiones políticas. Podrán, por ello, defender mejor sus intereses, pero habrán de estar atentos para que sus demandas no pierdan legitimidad en relación con otros grupos sociales más desfavorecidos.

III. INDICADORES

A continuación se exponen algunos indicadores seleccionados sobre la situación de la vejez en España. Comienza la exposición con algunos datos demográficos, con el fin de ofrecer una primera idea de la dimensión del problema. En este ámbito, hay que destacar la creciente proporción de ancianos con relación a la población total y, dentro de ésta, el predominio de las mujeres y aumento de los más viejos (tablas 1 y 2).

Se presentan, después, indicadores sobre el gasto social en España y en el resto de los países comunitarios (tabla 3). El primer indicador de interés es la importancia total de los gastos, expresada por su participación en el Producto Interior Bruto, que es prácticamente del 25% por término medio en los países miembros. Por otro lado, los gastos de protección a la vejez (incluyen también el concepto de supervivencia, que es una proporción muy pequeña de los gastos) y sanidad agotan el 80% de los gastos totales de protección social en la UE.

Se ha intentado medir también la intensidad de la protección social a la vejez poniendo en relación los gastos con el PIB *per cápita* y con el volumen de posibles necesidades a través del tamaño de la población de 65 y más años. En este caso es significativo el puesto que ocupa España en el *ranking* de países comunitarios (sólo por delante de Portugal).

Se analizan posteriormente las pensiones en España, en número e importe (tablas 4, 6, 8 y 9). Destaca la importancia creciente de las jubilaciones anticipadas, la mezcla de riesgos que ponen en entredicho la coherencia interna del sistema (fundamentalmente en el caso de los jubilados prematuros, cubiertos en una buena proporción a través de mecanismos extraños al sistema de jubilaciones) y el bajo importe de las pensiones en términos generales.

Por último, se incluyen algunos indicadores (tablas 10 y 11) por grupos de edad y sexo, referidos al modo de vida de los ancianos españoles: el régimen de tenencia de las viviendas y el tamaño de los hogares en los que reside alguna persona con 65 y más años. De la lectura de estos indicadores se colige, en primer lugar, la elevada proporción de gente mayor que reside en hogares de su propiedad. Podría ser éste un indicador de la autonomía, más o menos deseada por parte de los ancianos, si no chocase con las condiciones de habitabilidad que una buena parte de estos hogares presenta, tal como se comentó en páginas anteriores.

No hay que olvidar tampoco este matiz al contemplar la tabla 10, que se refiere al tamaño de los hogares en los que los ancianos y ancianas españoles residen. La inmensa mayoría de ellos viven en unidades domésticas de pequeño tamaño (una o dos personas) y una buena proporción vive solo, sobre todo mujeres; casi una de cada cuatro ancianas presenta este modo de convivencia. No cabe duda de que en el futuro éste será uno de los colectivos de ancianos a los que hay que prestar una atención preferencial.

Tabla 1 – Indicadores demográficos

- Esperanza de vida al nacer (1990): 76,94 años

  Varones: 73,40; Mujeres: 80,49 años.

- Esperanza de vida a los 65 años (1990): 17,52 años

  Varones: 15,53; Mujeres 19,17

- Probabilidad de supervivencia hasta los 65 años de los nacidos en 1990: 83,938%

- Porcentaje de mayores de 65 años sobre la población total (1991): 13,8 (5.352,4 miles de habitantes)

  • Varones: 41,1% (2.200,4 miles); Mujeres: 58,9 (3.152,0 miles)

  • Ratio de masculinidad: 0,7

- Tasa de dependencia (1991):

  • Global (población de 65 y más años y entre 0 y 14 años sobre la población en edad de trabajar, es decir, entre 15 y 64 años): 49,8

  • De la población anciana: (población de 65 y más años sobre la población en edad de trabajar, es decir, entre 15 y 64 años): 20,7

* Estructura de edades de la población española (1991):

  0–14 años: 19,4% (7.527,6 miles de habitantes)

  15–64: 66,9% (25.992,3 miles de habitantes)

  65 y +: 13,7% (5.352,4 miles de habitantes)

* 85 y más: 8,2% (1990); 28,3% (2050)

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Anuario Estadístico de España 1992*.

Tabla 2 – Estructura por sexo y edades de la población de 65 y más años, calculada a 1 de julio de 1990. Cifras absolutas y porcentajes

Grupos de Edad	Total		Varones		Mujeres	
	Cifras abs.	Porcentajes	Cifras abs.	Porcentajes	Cifras abs.	Porcentajes
65 a 69	1.764.167	33,8	806.511	45,7	957.656	54,3
70 a 74	1.312.247	25,1	549.616	41,9	762.631	58,1
75 a 79	1.037.149	19,9	403.819	38,9	633.330	61,1
80 a 84	678.704	13,0	244.753	36,1	433.951	63,9
85 y más	428.192	8,2	136.353	31,8	291.839	68,2
65–74	3.076.414	58,9	1.356.127	44,1	1.720.287	55,9
75–84	1.715.853	32,9	648.572	37,8	1.067.281	62,2
85 y más	428.192	8,2	136.353	31,8	291.839	68,2
Total	5.220.459	100,0	2.141.052	41,0	3.079.407	59,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE.

Tabla 3 – Gastos corrientes de protección social con respecto al PIB y estructura de las prestaciones de protección social por grandes funciones en once países de la UE, 1988

	Prestaciones de protección social: estructura por grandes funciones					
	Gastos corrientes de protección social en % PIB	Sanidad	Vejez y superv.	Familia	Empleo	Otros
RFA	28,1	41,2	41,3	7,0	6,9	3,6
Bélgica, 1987	28,7	34,1	43,5	8,6	12,6	1,2
Dinamarca	28,5	31,3	37,1	12,6	13,3	5,8
España	17,2	35,8	46,7	1,8	15,0	0,8
Francia	28,3	34,2	45,0	10,6	6,8	3,4
Irlanda	22,6	34,0	31,7	12,5	15,9	5,9
Italia	22,9	33,1	59,7	5,1	1,9	0,1
Luxemburgo	26,6	44,1	44,9	9,3	1,2	0,6
Holanda	30,7	45,6	32,5	8,0	10,3	3,6
Portugal	17,0	46,4	41,0	7,3	2,5	2,9
Gran Bretaña, 1987	23,6	30,8	42,7	10,9	8,1	7,4
UE 11 (medias no ponderadas)	24,9	37,3	42,4	8,5	8,6	3,2

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, *Revista*.

Tabla 4 – Evolución de los gastos de protección social, prestaciones de vejez y sanidad. Número de pensiones, cuantía de las pensiones y población de 65 y más años entre 1981 y 1989

Concepto	1981	1989	Indice 1981=100
Población de 65 y más años (miles de habitantes)	4.236,7	5.220,5	123,2
Gastos de Protección Social	2.948.737	7.913.874	268,4
Prestaciones Sociales: Sanidad	1.026.119	2.794.912	272,4
Prestaciones Sociales: Vejez y Supervivencia	1.213.591	3.489.943	287,6
Número de Pensiones del sistema de la Seguridad Social (miles)	4.487,4	5.942,8	132,4
Pensión media	17,3	39,4	227,7

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6 – Cuadro de cuantía mínima de las pensiones para 1993

Clase de pensión	Con cónyuge	Sin cónyuge
Jubilación		
Titular con 65 y más años	55.725	47.360
Titular menor de 65 años	48.765	41.335
Invalidez permanente		
Gran invalidez, incremento del 50%	83.590	71.040
Absoluta	55.725	47.360
Total para beneficiarios de 65 y más años	55.725	47.360
Parcial del régimen de accidentes de trabajo: titular con 65 y más años	55.725	47.360
Viudedad		
Titular con 65 y más años		47.360
Titular con edad entre 60 y 65 años		41.335
Titular con menos de 60 años		31.530
Orfandad		
Por beneficiario		14.000
En la orfandad absoluta el mínimo se incrementará en 441.420 ptas. distribuidas, en su caso, entre los beneficiarios		45.530
En favor de familiares		
Por beneficiario		14.000
Si no existe viuda ni huérfano de pensionista		
Un solo beneficiario con 65 y más años		36.085
Un solo beneficiario menor de 65 años	31.530	
Varios beneficiarios: el mínimo asignado a cada uno se incrementará en el importe que resulte de prorratear 245.420 ptas. entre el número de beneficiarios		
Subsidio de invalidez provisional y larga enfermedad	41.060	35.145
Pensiones del SOVI		
Vejez e invalidez		33.860
Viudedad		
Beneficiario con 65 y más años		33.860
Beneficiario menor de 65 años		33.860
Pensiones no contributivas		
Jubilación e invalidez	31.530	Más dos pagas extr.
Pensiones en favor de ancianos o Incapacitados	31.530	Más dos pagas extr.

Fuente: *Boletín Informativo de la Seguridad Social*, 1993.

Tabla 8 – Clasificación del número de pensiones según la edad del beneficiario. Octubre 1990

	55–64	65 y más	85 y más	Todas las edades
Pensiones de la Seguridad Social				
– Invalidez	509.445	812.711	27.198	1.574.104
– Jubilación	255.626	2.567.292	246.196	2.823.158
– Viudedad	278.397	1.128.379	167.296	1.557.122
– En favor de familiares	7.000	14.599	2.816	26.247
– Orfandad	—	—	—	163.318
– Total	1.050.468	4.522.981	443.506	6.143.949
Pensiones No Contributivas *	—	—	—	381.247
Pensiones Asistenciales **	44.023	202.080	46.900	342.059

* Diciembre de 1992

** Diciembre de 1990

Fuente: *Boletín Informativo de la Seguridad Social*, 1992.

Tabla 9 – Distribución porcentual del número de pensiones por tramos, según el importe mensual de las mismas. Total clases, pensiones de jubilación y pensiones de invalidez. Julio 1993

Intervalos de Ingresos	Total clases	Jubilación	Invalidez
Hasta 15.000 ptas.	3,9	2,9	2,4
De 15.001 a 25.000 ptas.	5,7	1,1	2,2
De 25.001 a 35.000 ptas.	14,8	13,0	15,2
De 35.001 a 45.000 ptas.	7,6	4,9	7,4
De 45.001 a 55.000 ptas.	32,4	31,3	28,4
De 55.001 a 65.000 ptas.	14,8	18,1	20,9
De 65.001 a 75.000 ptas.	3,8	4,1	4,9
Más de 75.000 ptas.	17,0	24,7	18,7

Fuente: *Boletín Informativo de la Seguridad Social, 1993.*

Tabla 10 – Tamaño de los hogares en los que residen los ancianos, según la edad y el sexo. Porcentajes verticales *

	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	65 y +	80 y +	65 y +	80 y +	65 y +	80 y +
Un solo miembro	16,7	20,9	7,7	11,6	23,0	25,6
Dos miembros	42,3	32,0	47,5	44,8	38,6	25,5
Más de dos miembros **	41,1	47,1	44,8	43,5	38,4	49,0

* No se distingue entre grupos familiares o no, los hogares de cada uno de los tamaños pueden tener composiciones diversas.

** No se incluye a las personas que residen en viviendas colectivas.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta Sociodemográfica, 1991*, Madrid, 1993.

Tabla 11 – Régimen de tenencia de las viviendas, según sexo y edad. Sujetos de 60 y más años. Porcentajes horizontales

	Titularidad del sujeto o cónyuge		Otros titulares
	En propiedad	En alquiler	
60 y más años	72,5	14,2	13,3
60–69 años	78,3	8,3	13,4
70 y más	65,9	21,0	13,1
Mujeres	68,9	17,5	13,6
60–69 años	77,1	19,1	3,8
70 y más	60,8	25,9	13,3
Varones	77,3	9,8	12,9
60–69 años	79,7	7,4	12,9
70 y más	74,0	13,2	12,8

Fuente: Elaboración propia a partir de INE. *Encuesta Sociodemográfica 1991*. Madrid, 1993.

Parte Quinta

EL PROCESO AUTONOMICO

Capítulo X

LA DISTRIBUCION TERRITORIAL DEL PODER POLITICO COMO FORMA DE INTEGRACION Y DEMOCRATIZACION DEL ESTADO

I. TESIS INTERPRETATIVAS

El pulso del proceso autonómico tiene que tomarse al menos en tres de las venas distribuidoras de energía por todo el sistema político: tiene que ser perceptible en la recepción popular de la nueva estructura territorial del Estado; ha de hacer más fuerte el latido democrático, con el impulso propio de las Comunidades Autónomas; por último, ya en el mundo de los sentimientos, interesa comprobar en qué medida el Estado de las Autonomías contribuye a resolver el viejo problema de la integración nacional de España. El funcionamiento de la nueva estructura del Estado, su impulso democratizador y su capacidad integradora, constituyen, a nuestro juicio, tres claves fundamentales de interpretación y valoración del hecho autonómico, en el actual momento histórico. Más allá de las ambigüedades del texto constitucional que dan pie a lecturas distintas, con frecuencia enfrentadas, tenemos que movernos en el plano de los hechos y de las realizaciones logradas durante estos tres primeros lustros de nuestro sistema democrático.

1. El cambio de estructura del Estado

El territorio es una estructura política[1]. Dentro de él, los recursos fundamentales de poder, sean éstos de tipo político, económico o cultural, están desigualmente repartidos. Tiene sentido hablar de *centro*, cuando en un determinado espacio territorial se concentra alguno o varios de esos recursos de poder. Por *periferia* entenderíamos aquellos territorios más débiles o carentes de esos recursos. Cuando todos esos recursos se concentran en un sólo espacio entenderíamos que el Estado está fuertemente centralizado. El Estado español anterior a la Constitución, fuertemente centralizado en cuanto al poder político, y en parte descentralizado en los poderes económicos y culturales, no podía ser gobernable en un sistema democrático. El reconocimiento de las libertades públicas exigía por sí mismo el establecimiento del Estado de las Autonomías, es decir, una distribución territorial del poder político. Los intentos o experiencias anteriores habían fracasado. La originalidad de nuestro proceso autonómico, diseñado en el

---

[1] Rokkan, S. y Urwin, D. W., *Economy, territory and identity*, Sage Publications, Londres, 1983.

Título VIII de la Constitución, surgió como una necesidad evidentemente ligada a la voluntad democrática. Conviene tenerlo presente para comprender las ambigüedades y reconocer el valor de la decisión constituyente.

Esto explica en parte que no hayamos llegado todavía a superar la inercia del nacionalismo centralista multisecular. Muchos siguen identificando la unidad del Estado con el anterior «Estado unitario» monocefálico. Piensan y actúan como si los derechos autonómicos no fueran otra cosa que concesiones graduadas del poder político central a las instituciones autonómicas. Se pondera el riesgo de desagregación territorial, para reconocer confusamente los derechos de las nacionalidades y regiones. Se invoca la unidad nacional, para seguir legitimando la supremacía del poder político central, a costa no pocas veces de la lealtad debida, tanto al pacto constitucional como a los de cada estatuto autonómico.

Por otra parte, las élites territoriales, apoyadas por sus propias poblaciones, son cada vez más conscientes de su derecho «*a la autonomía de las nacionalidades y regiones*» garantizado por la Constitución. Tal reconocimiento implica un cambio en la concepción del Estado. De aquel Estado liberal, unificador o aglutinador de intereses individuales y colectivo-ideológicos, representados en las instituciones centrales, tendríamos que haber pasado ya a la idea de un Estado integrador de las entidades políticas territoriales y garantizador de sus derechos. El Tribunal Constitucional se ha referido reiteradamente a esta nueva estructura con la expresión «Estado compuesto»[2].

La decisión del constituyente, para asegurar, por una parte, la unidad solidaria de todas las nacionalidades y regiones de España, mediante una norma única de referencia suprema, y garantizar, por otra, el derecho a la autonomía diferenciada, fue, sin duda, «la gran hazaña política» de nuestra transición a la democracia. En el presente capítulo, analizaremos algunas de estas ambigüedades de nuestra Carta Magna, que ayudan a comprender no pocos de los actuales conflictos.

Aunque la Constitución reconoce como *entidades*, es decir, como unidades dotadas de autonomía, a los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas, son estas últimas las que resultan esenciales en la nueva estructura y concepción del Estado.

---

[2] Véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal Constitucional de fechas 28 de enero y 14 de mayo de 1982; y la del 20 de marzo de 1983.

En la nueva estructura del Estado los diversos territorios se conforman como espacios de distinto peso específico, expresión de identidades y de intereses individuales y colectivos, capaces de tomar decisiones sobre los intereses de sus ciudadanos. *El Estado deja de ser monocefálico*. La Constitución deslegitimó la existencia de un centro político único cuyo poder se expandía sobre todo el territorio del Estado a través de unidades periféricas, dependientes, todas ellas homogéneas y de naturaleza puramente administrativa.

El reconocimiento de la entidad política de las Comunidades Autónomas, con poder legislativo y ejecutivo propio, cambia sustancialmente la estructura del Estado. El ámbito territorial-político actúa como centro de referencia de los agentes sociales, individuales o colectivos de su Comunidad. Las normas autonómicas, por sí mismas, no están subordinadas a las del poder central. Su relación primaria no es al principio de jerarquía del órgano legislador: están referidas directamente a la Constitución y al principio de competencias distintas definidas por la Carta Magna. La norma autonómica es, por tanto, suprema, excluye a las normas de cualquier otro ordenamiento que no sea la Constitución o el Estatuto. Tanto las leyes del poder central como las de una Comunidad Autónoma, deben declararse nulas en el caso de que invadan otra esfera competencial sancionada como tal por el ordenamiento jurídico fundamental. El criterio de delimitación de ámbitos, en el caso de conflicto competencial, corresponde únicamente al Tribunal Constitucional o a la jurisprudencia que crean sus sentencias.

A su vez, en el régimen autonómico, *todo el Estado asume una nueva función: la de garantizar el ejercicio de las diversas competencias y la de representar o aglutinar los intereses colectivo-territoriales*. El interés nacional-estatal ya no se define sólo a partir de la agregación de intereses individuales e ideológicos, sino también a partir de la agregación de intereses y derechos colectivo-territoriales. De esta función integradora nos ocuparemos en el apartado tercero de estas tesis interpretativas.

La capacidad política de las Comunidades Autónomas implica un doble reconocimiento: por una parte el de su *capacidad política externa* para participar directamente en *la formación del interés nacional y en la toma de decisiones estatales*. Cada Comunidad representa un interés específico, a veces opuesto o en contradicción con otros intereses legítimos presentes en el Estado; pero en cualquier caso, dicho interés tendrá que ser tenido en cuenta o ser integrado en la formación del interés estatal. Por otra, *la capacidad política interna*, necesaria

para su autogobierno y para organizar los intereses de sus ciudadanos. Con este poder se libera a la Comunidad Autónoma de toda injerencia exterior, incluida la del poder central, en lo que atañe a su capacidad para tomar decisiones sobre los intereses exclusivos y competencias propias.

Estas dos capacidades políticas no han sido siempre reconocidas sin ambigüedades. En la práctica subsiste la sospecha de que los intereses colectivo-territoriales de las CC. AA. son intereses opuestos y no conciliables con el interés general del Estado. Se trata frecuentemente del residuo centralista, cuando el poder central dominaba y tutelaba directamente, a través de la Administración periférica, los intereses de todos los ciudadanos del Estado. Esta ambigüedad básica, aún no superada, hace que el Estado de las Autonomías se presente como un problema político diario, inacabado, y que la estructura espacial del Estado no disfrute de la lealtad de todas las partes.

No se ha llegado aún a la institucionalización del derecho de las Comunidades Autónomas a participar en la formación del interés estatal, como sucede en los regímenes federales. En la práctica, la capacidad de influencia de cada Comunidad sobre el Estado, depende de sus propios recursos de poder social, económico y político. Y dado que esos recursos están desigualmente repartidos, el sistema resulta injusto para aquellas Comunidades con menores recursos. Desde este punto de vista, estrictamente territorial, podría hablarse de un déficit democrático en el funcionamiento del actual sistema autonómico.

2. El impulso democrático del sistema autonómico

No podemos considerar la transición a la democracia y la creación del sistema autonómico como dos procesos distintos y paralelos. Mucho menos se podría admitir que el hecho autonómico actuara como limitación de las libertades democráticas.

Por el contrario, el reconocimiento de las Comunidades Autónomas como entidades políticas, recogía los impulsos democráticos tradicionales enraizados secularmente en las «comunidades históricas». Democracia y autonomía se fundían ya, antes del eclipse del franquismo, en un solo grito.

La democracia no nació *ex novo* y es justo reconocer el papel decisivo que jugaron las élites regionales, apoyadas por su población, en la transición a la democracia. De ahí que haya que referirse a los agen-

tes y a las instituciones históricas preautonómicas como fuerzas particularmente democratizadoras.

Antes de la aprobación de la Constitución, el gobierno de Suárez ya había dedicado su atención preferente al tema regional. El retorno del líder histórico de la Generalitat de Cataluña, si por una parte significaba la restauración de una institución tradicional, por otra simbolizaba el reconocimiento de una institución secular diferenciada, netamente democrática. La *operación Tarradellas* no pudo llevarse a cabo en el País Vasco por las dificultades que planteaba la amnistía solicitada para todos los presos políticos, incluidos los terroristas. No obstante, en ambas comunidades históricas, comenzaron a funcionar Gobiernos «preautonómicos». Se puso en marcha un capital político de confianza mutua y, sobre esa base, el reconocimiento del derecho al autogobierno y su integración dentro del Estado.

A la altura de nuestro tiempo, no hubiera sido prudente aprobar una Constitución democrática confiada exclusivamente a un Gobierno central sin contar con el apoyo de las instituciones de base. Con toda seguridad, el resultado habría despertado un espíritu opuesto a ella.

En el caso español esta observación se convertía en evidencia. Era manifiesta la incongruencia de la distribución territorial de tres poderes económico-culturales (Barcelona, Bilbao y Madrid) con un solo poder político, residenciado en la capital del Reino.

Madrid nunca ganó la competencia económica a Cataluña. Desde finales del XIX había surgido otro centro económico de primer orden en el País Vasco. Estos dos centros económicos periféricos se caracterizaban, además, por su gran densidad étnico-cultural. Dentro de la cultura, la lengua propia jugaba un papel fundamental como aglutinante de una identidad firmemente defendida frente a los reiterados y penosos intentos de asimilación llevados a cabo por el centralismo nacional.

Los intentos de construcción de un Estado con un solo centro político habían fracasado estrepitosamente durante los siglos XVIII y XIX. Desde la primera guerra carlista hasta el cruel enfrentamiento de 1936, España había sufrido uno de los períodos más dramáticos de su historia.

La democracia es mucho más que un régimen político. Es un proyecto moral de convivencia, de relaciones peculiares entre el Estado y la sociedad: un objetivo final difícil de lograr, que sirve de medida

para juzgar acerca de lo que nos falta por alcanzar. Desarrolla la autonomía de la persona como base irreductible de toda soberanía. Dejándonos inspirar por Alexis de Tocqueville, creemos en esa «inquieta actividad» que tiende a empapar todo el cuerpo social, para convertirse en una energía, imposible de conseguir sin la democracia y que, aun en las circunstancias más desfavorables, capacita a la sociedad para superarse a sí misma. Una energía que convierte a los súbditos en ciudadanos y que lógicamente tiene que arraigar en las relaciones primarias y en las identidades y pertenencias más próximas, facilitadas por el contexto de las Comunidades Autónomas.

Posiblemente la generalización del sistema autonómico no respondía en sus inicios a los sentimientos genuinos de las masas. Pero es cierto que el criticado Título VIII de la Constitución, despertó rápidamente, en todas las regiones, la voluntad autonómica. Porque la Ley Fundamental sancionó un sistema de Autonomías, pero no las estableció. La solución constitucional, para extender el régimen autonómico a todas las regiones, tenía que ser gradual o diferenciada, porque la conciencia de diversidad no es igual en todos los pueblos. Como otras constituciones, buscó fórmulas estables, no eternas, pero sí duraderas. Tal es el sentido del artículo 2° y de todo el Título VIII.

Esta condición optativa, nos situaba ante un proceso abierto de gran magnitud. El proceso autonómico tenía que iniciarse desde abajo, a partir del consenso de las Diputaciones y Municipios. Esta decisión entrañaba riesgos, pero abría cauces más anchos a la voluntad de los ciudadanos, manifestada por el sistema de referendos en cada una de las regiones.

Antes del primer año constitucional, en 1979, se aprobaban los Estatutos catalán y vasco. Este último tenía especial significación, ya que los nacionalistas vascos se habían retirado de las Cortes constituyentes y consiguieron un número significativo de abstenciones en el referéndum sobre la Constitución (6 de diciembre de 1978). El referéndum del Estatuto de Guernica se celebraba diez meses y medio después: precisamente el 25 de octubre de 1979, fecha cargada de especial simbolismo, por coincidir con el 140° aniversario de la Ley abolitoria de los Fueros. El lehendakari histórico Jesús Mª de Leizaola animó desde París a los vascos para sumarse al «sí» en favor del Estatuto. Los votos afirmativos obtenidos alcanzaron el 53,13%. Los votos negativos expresados en las urnas representaron un 3,03%. A través de la aprobación del Estatuto quedaba aceptado el marco constitucional del mismo.

En agosto de 1982 habían sido aprobados ya los Estatutos de trece Autonomías. Y un año más tarde, con la aprobación de los de Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León, quedaba completado el mapa autonómico de España.

Conviene anotar, además, que el índice de participación en las primeras elecciones para formar los Parlamentos autonómicos fue sensiblemente más alto en las trece Comunidades que accedían a la autonomía restringida, por la vía del artículo 143, precisamente aquellas que no se habían significado en el pasado por su vocación autonomista. La participación en estas Comunidades oscila entre el 61,6% de Canarias y el 73,4% de Castilla-La Mancha. La media de porcentajes de participación en ocho de ellas gira en torno al 70%. En cambio, en las tres Comunidades históricas cuyos Estatutos, vía artículo 151, superaban, en el grado de autogobierno, a los de la II República, la participación fue inferior: Cataluña (62,4%), País Vasco (58,9%) y Galicia (46,3%).

3. Impulso integrador del Estado de las Autonomías

Importa saber qué entendemos por integración. A nuestro juicio, no basta el equilibrio territorial básico de los poderes, sean éstos económicos o políticos. La cohesión social no se logrará sin dar satisfacción a la integración nacional, que no se opone a la más sólida y rica «plurinacionalidad».

Damos particular importancia al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y al reconocimiento de su identidad política. Ambas cuestiones van a concentrar nuestra atención en este capítulo. Las dos son básicas, pero no suficientes.

Es evidente que el Estado central tiene obligación moral y legalidad constitucional para organizar la solidaridad interregional. Debe mantener la posibilidad de llevar a la práctica políticas regionales activas. Pero no dejan de existir argumentos económicos contrarios a esas políticas, particularmente cuando esa igualación se fuerza más allá de su propios límites. Pueden tener efectos perversos por su excesivo idealismo, ya que la región, por sí misma, convierte en barreras económicas sus políticas educativas, su nivel cultural y sus propios comportamientos económicos tradicionales. Pretender derribar estas barreras, no estrictamente económicas, a costa de disminuir las potencias culturales, desaprovecharía la creatividad empresarial y aten-

taría contra la identidad misma de las regiones. En definitiva, iría contra el mismo principio de productividad. Determinados territorios atraen fuertemente otros factores productivos, *recursos humanos* y *mano de obra cualificada*.

No parece totalmente razonable erigir como principio exclusivo la igualdad interregional. Se puede coartar de hecho la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, recortando las transferencias económicas o su recaudación directa. La hacienda central dispone de importantísimos instrumentos de política fiscal y de gasto público, para amortiguar esos desequilibrios.

La política regional no puede desmarcarse del ámbito europeo, dentro del cual el Estado central tiene el papel de animar y liderar acuerdos entre las Comunidades Autónomas y con las regiones europeas, sin necesidad de imposiciones o limitaciones estatales.

El reconocimiento y respeto de la identidad política de cada Autonomía plantea nuevas exigencias respecto a la Administración periférica del Estado central, tales como las funciones del Delegado del Gobierno, la composición y competencias del Senado, la iniciativa legislativa de los Parlamentos autonómicos respecto al legislativo central, los conflictos competenciales, el centralismo mimético de las Administraciones territoriales, la función de los partidos nacionalistas o regionalistas, dentro de la Comunidad Autónoma y en el ámbito estatal, etc; son cuestiones abiertas que afectan claramente a la integración nacional. Nos ocuparemos de ellas inmediatamente, porque deben ser tenidas en cuenta como claves de interpretación. Son básicas para la integración y significativas respecto al proceso autonómico, aunque no sean suficientes en orden a lograr el objetivo máximo de integración nacional.

No hemos renunciado a la unidad nacional. Por el contrario, hemos emprendido el camino real para fortificarla. Aquel que exige previamente el reconocimiento expreso de la diferencia, porque la «obsesión de la unidad» lleva a la «antropofagia» política. No hay acuerdo ni amistad imaginable sin acogida mutua de grupos o entidades entre sí diferentes.

Damos especial importancia, por su misma actualidad, al problema de la *plurinacionalidad*. No tiene que asustarnos el crecimiento de la conciencia colectiva de la Comunidad Autónoma, que exigirá mayores niveles de autogobierno dentro del marco constitucional, con lecturas más generosas de los Estatutos vigentes o incluso con reformas de los mismos Estatutos. Es previsible que los partidos regiona-

listas emergentes tiendan lógicamente a asumir rasgos nacionalistas. En todo caso no debieran repetirse los errores cometidos en el pasado con los nacionalismos históricos. *Una sana conciencia de la plurinacionalidad* no tiene por qué debilitar la unidad de la nación española. Por el contrario, la enriquecerá e incluso la fortificará. El nacionalismo españolista tiene que dejar de ser excluyente. No parece lógico pedir solidaridad y españolismo a quienes son considerados sospechosos cuando se ofrecen a asumir compromisos serios con el Estado. Deben abrirse cauces a las Comunidades, para el reconocimiento de su derecho a influir y participar en la formación del interés nacional y en la toma de decisiones estatales.

Pero todo esto nos obliga a entrar en el terreno crucial de los sentimientos de integración nacional. Tenemos que confesar que mucho antes del franquismo la concepción centralista del Estado mantuvo políticas de «asimilación» que de hecho provocaron los resultados más contrarios a sus intenciones. Nunca fue aceptada la oferta de compensar la represión lingüística y cultural con privilegios económicos. Ese mismo desarrollo económico del País Vasco y de Cataluña provocó la presencia masiva de emigrantes de otras regiones que agravaron los problemas de integración en esas nacionalidades.

Ahora que tratamos de europeizar a España, conviene tomar nota, como advierte Edgar Morin[3], de que el rasgo más valioso y definitorio de la europeidad y la razón de la fuerte creatividad europea, consistió históricamente en su capacidad de *convivencia dialógica en la diversidad*. Constituye, a su juicio, la mejor aportación que puede hacer nuestro viejo continente a la convivencia universal. La verdad es que Francia, en esto como en otros muchos aspectos de la organización del Estado, no ha dado buen ejemplo.

El pluralismo democrático, el pluralismo cultural y el pluralismo lingüístico pertenecen a un mismo camino y a un mismo objetivo. Nuestra pluralidad cultural y lingüística no tiene razón para ser más conflictiva que la de otros Estados europeos, como Suiza, Checoslovaquia, Bélgica o la hoy destrozada Yugoslavia. En la gradual unificación de Europa tenemos que superar la antinomia de dos cometidos que parecen contrarios: por una parte, mejorar la comprensión oral y escrita entre las diversas comunidades lingüísticas, especialmente aquellas que comparten el mismo territorio, y, por otra, impedir que,

---

[3] Morin, Edgar, *Penser l'Europe*, Gallimard, Paris, 1987.

en esta unificación, sean postergadas o discriminadas las comunidades étnico-culturales medianas y pequeñas.

Para ello, no es bueno plantear el problema de las lenguas en abstracto, como si fueran entidades independientes de los hombres y mujeres que las hablan. Empobrecemos el planteamiento del problema cuando consideramos únicamente la función comunicativa. Si fuera así, tendríamos que tender al monolingüismo, probablemente al inglés, que se está imponiendo como lengua de los mercados.

La lengua materna es el alma o la casa espiritual de las personas y los pueblos, que vehiculan a través de ella su universo simbólico, aquel en el que se mueven sus razonamientos, su imaginación creadora y su memoria histórica. La lengua materna que ha llegado a un estándar socialmente consolidado, actúa en los sustratos más profundos de la conciencia y determina, tanto las formas de pensar, como las expresiones actitudinales que rigen los comportamientos. Desalojar a las personas y colectividades de ese hogar íntimo es más grave que allanar su morada. Los hablantes producen todo tipo de simplificaciones, cuando se restringe el uso de su lengua poseída en plenitud.

El bilingüismo es la clave de la convivencia dialógica. Dos sistemas lingüísticos pueden perfectamente convivir en la misma «morada» personal. Llegarán a intercambiarse sintaxis y vocabulario, pero el materno mantendrá su hegemonía propia. Cuando nos referimos al español como lengua común, lo distinguimos del castellano específico. Comprobamos que esa lengua no deja de ser común por el hecho de que admita giros, voces y tonos dialectales . Es claro que catalanes, vascos, gallegos, asturianos, valencianos y aragoneses hablan el español con acentos distintos, incluso con sintagmas característicos. De la misma manera que un castellano hablará el catalán o el gallego con acentos y modismos de su lengua materna hegemónica.

Hay que conceder una importancia clave al papel de las organizaciones complejas, también en el terreno lingüístico. Los cuerpos administrativos, empresariales, profesionales, educativos, eclesiásticos e informativos, como intermediarios entre la persona y el conjunto de la sociedad, determinan los procesos de interacción. La libre opción lingüística individual, si se hace abstracción de sus condiciones sociales, se convierte en el subterfugio del expansionismo de las lenguas dominantes. De ahí que haya que plantearse el estatuto jurídico de la lengua y su oficialidad compartida en una parte del territorio nacional. El nivel de su uso social, especialmente en las funciones públicas institucionalizadas, en modo alguno atenta contra el «español co-

mún». Todo lo más, afectaría a la pureza del castellano. Esta convivencia de la «lengua propia» de un territorio con el español oficial, no es difícil de conseguir, si se evitan agresiones o imágenes hostiles que responden más bien a memorias históricas que han venido predominando en las relaciones políticas entre los pueblos.

Carece ya de sentido la guerra lingüística, como se proclamaba desde Madrid a principios de siglo:

> «Queremos aportar el grito de nuestra alma al clamoreo de las conciencias españolas que perciben la verdad y ver si logramos que Gobiernos y País, País y Gobiernos, levanten sus ojos y, dirigiendo su vista a las ciudades y campiñas catalanas, se den cuenta del formidable incendio que allí amenaza destruir cuanto nos queda, ya que por lo visto el rojo destello y el vivo calor de las llamas del separatismo que allí arde no ha llegado sino a muy contados ojos, a muy contadas epidermis y a muy contados corazones»[4].

El castellanismo fue utilizado como un antídoto contra los nacionalismos periféricos, surgidos a finales del XIX. Respondían en buena medida a las insuficiencias del Estado de la Restauración. Sin embargo, este nacionalismo dominante, centralista, permanece en la sombra ante un desarrollo historiográfico consagrado a la periferia. El estallido de este nacionalismo que sigue a la guerra de Independencia, en el último tercio del siglo, durante el período de la guerra colonial, adquiere connotaciones militaristas frente a cualquier expresión regionalista. La dialéctica de los nacionalismos periféricos surge en este tiempo: *Lo catalanisme* de V. Almirall (1886). Murguía comienza la publicación de *La patria gallega* en 1891. *Bizkaya por su independencia* de Sabino Arana y las *Bases de Manresa* se publican el año siguiente. En 1907, el diputado republicano-liberal, Melquíades Alvarez se dirigía en el Parlamento a los diputados de Solidaritat Catalana con invectivas que han vuelto a resucitar en la opinión pública actual: «*No olvidéis, señores diputados catalanistas, que la Patria no ha de ser tan suicida que entregue la dirección de su poder a quien no sabe sentirla y amarla y a quien, por no saber amarla y sentirla, puede conducirla a los horrores de la disolución o a las negruras del envilecimiento*».

En el marco constitucional de nuestro Estado de las Autonomías, seguimos sumergidos en una cultura política centralista que deslegitima a los nacionalistas más moderados de nuestra historia para ejercer el poder en España, por el hecho de mantener un marco de refe-

---

[4] Martos, José y Amado, Julio, *Peligro nacional. Estudios e impresiones sobre el catalanismo*, Madrid, 1901.

rencia nacional propio, perfectamente constitucional y en armonía con la *unidad plurinacional*.

En el debate político se alarma todavía a la opinión pública con el argumento de que el apoyo político de los nacionalistas al Gobierno, pone en peligro «la idea de España». ¿A quiénes se están refiriendo? Afortunadamente ya no necesitamos repetir la pregunta de Ortega, «*Dios mío, ¿qué es España?*». La Constitución proclama «*la indisoluble unidad de la Nación española*», y en el mismo párrafo del artículo segundo se compromete a reconocer «*el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones*», en plural.

No podemos cerrar los ojos ante la experiencia de pueblos europeos que demuestran en la práctica pertenencias diversas y marcos de referencia simultáneos: a su propia nacionalidad y a la del Estado. Defender, en el Congreso y el Senado, el autogobierno de las nacionalidades y sus intereses territoriales, incluso expresarse en su propia lengua, es una forma de dar vida a la *unidad plurinacional*. En cambio, los que identifican al Estado con una nacionalidad monolítica, están contribuyendo a reforzar los nacionalismos excluyentes.

El proceso autonómico es perfectamente viable y el tiempo dirá si somos capaces de llevar a cabo esta *revolución mental*, a nuestro juicio profunda, porque entran en juego sentimientos, prejuicios y memorias históricas. Un proyecto de futuro que exige inevitablemente desterrar los prejuicios y rehacer nuestra visión del pasado.

II. RED DE LOS FENOMENOS

1. Financiación autonómica y política regional

Las páginas que siguen tienen un doble propósito: en primer lugar, analizar la relación existente entre el sistema de financiación autonómica y la autonomía política de las CC.AA. y, en segundo lugar, aclarar cómo afecta la autonomía financiera de las CC.AA. a la capacidad del Estado para desarrollar una política regional. Se verá que el sistema financiero autonómico limita la autonomía política de las CC.AA. debido, precisamente, a que se ha concebido como uno de los instrumentos fundamentales de la política regional del Estado. Igualmente se verá que si tenemos en cuenta la desigualdad económico-social entre los habitantes de unas y otras Comunidades españolas, no existen razones suficientes para que el sistema financiero autonómico desempeñe esa función clave en la política regional del Estado.

El reciente debate sobre la cesión de la recaudación del 15% del impuesto sobre la renta (IRPF) a las Comunidades Autónomas es una manifestación de la inestabilidad que aún existe respecto a la financiación autonómica. Ese debate es la expresión de la tensión entre dos fines constitucionales del Estado de difícil coordinación política: el deber de garantizar la solidaridad interregional y el deber de garantizar la autonomía política de los diversos territorios del Estado.

La solidaridad interregional se concreta, en gran parte, a través de la política regional o intervención estatal en favor de los territorios relativamente peor situados desde un punto de vista económico. Dicha intervención estatal en pro de una redistribución regional de rentas o para favorecer a las regiones más atrasadas mediante una mayor inversión pública, es una extensión de la idea genérica de que el Estado tiene la obligación moral de corregir las desigualdades sociales y económicas producidas por el mercado.

Una de las características básicas de los diversos sistemas financieros de las Autonomías es que se han concebido como instrumentos estatales para corregir las desigualdades entre los diversos territorios y para expresar la solidaridad interregional. El sistema financiero autonómico, según dicha concepción, no puede ni debe contradecir ese propósito estatal. No se entiende, en la práctica, que el Estado pueda disponer, aunque de hecho dispone, de otros instrumentos distintos

del sistema financiero autonómico para desarrollar una política de solidaridad interregional. Tampoco se entiende, como posible alternativa, el que tal solidaridad esté basada sobre un acuerdo de colaboración protagonizado, en gran parte, por las propias Comunidades. Este es el modelo de la política regional europea, fundada sobre la colaboración entre los Estados miembros.

Esta confusión entre financiación de las CC.AA. y política regional está en la base de la escasa lealtad o legitimidad de que goza el sistema financiero de las Autonomías, casi siempre en crisis. De hecho, son ya tres los sistemas que se han aplicado y se está lejos de alcanzar uno que goce de la lealtad y legitimidad de todas las partes.

Las Comunidades con mayor conciencia autonómica presionan para alterar el sistema de tal forma que se incremente notablemente la autonomía financiera. Desde su punto de vista, la mejor garantía de la autonomía política es la autonomía financiera y ésta estaría fuertemente mermada por el hecho de que el Estado la utiliza como instrumento clave de la solidaridad interregional. Desde el punto de vista del Estado y de otras Comunidades, relativamente más atrasadas en lo económico, la concesión de una mayor autonomía financiera atentaría contra y contrarrestaría cualquier tipo de política regional o redistributiva del Estado.

1.1 La inestable financiación de las CC.AA.

La financiación de las CC.AA. ha atravesado por tres fases bien diferenciadas: el sistema transitorio (1980-1986), el sistema definitivo (1987-1991) y la reforma del sistema definitivo (a partir de 1992).

La inestabilidad no se manifiesta sólo en la sucesión de los diversos sistemas, sino también en la existencia de un debate político permanente sobre esta cuestión. De hecho, apenas transcurrido un año desde la implantación de la reforma de 1992, el sistema se encuentra sometido a fuertes presiones políticas por el asunto de la cesión de la recaudación del 15% del IRPF a los Gobiernos autónomos.

El principio esencial y común a todos los sistemas de financiación autonómica existentes hasta ahora, es que la recaudación de los impuestos fundamentales corresponde al Estado y que éste transfiere posteriormente a las CC.AA. los fondos necesarios para ejecutar las políticas transferidas. Este principio se aplica a 15 de las 17 Comunidades, las llamadas Comunidades de régimen común. Sólo el País Vasco y Navarra recaudan impuestos claves (IRPF e IVA) y posterior-

mente transfieren al Estado, por el sistema de imputación del cupo o convenio, las cantidades imputables a la ejecución en sus territorios de las competencias estatales.

En el *sistema transitorio* (1980-1986) el Estado financió las transferencias a las CC.AA. con una cantidad equivalente a su coste efectivo (Disposición Transitoria Primera de la LOFCA)[5]. Por el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986[6] se estableció un nuevo régimen de financiación de las CC.AA. Este nuevo régimen intentaba, básicamente, solucionar el problema de que casi todos los fondos de las Comunidades estaban condicionados a su adjudicación a determinadas actuaciones de las CC.AA., debido a la aplicación del ya mencionado principio del coste efectivo de la prestación de los servicios transferidos. Las CC.AA. estaban obligadas a destinarlos a los fines para los que se concedían. Los Gobiernos autónomos disponían de un margen de maniobra político muy escaso para redistribuirlos entre diversos fines en sus presupuestos.

Las modificaciones introducidas en el *sistema definitivo* (1987-1991) respecto al transitorio se realizaron sobre la base de una interpretación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Por lo que se refiere a la financiación incondicionada, se distingue entre la masa de recursos a distribuir, el modo de distribución y los mecanismos de obtención de dichos recursos.

La masa de recursos a distribuir consta de las siguientes partidas:

— participación en los ingresos del Estado para 1986 de todas las CC.AA. –coste efectivo del año 86–,

— el 25% del Fondo de Compensación Interterritorial de 1986,

— algunas subvenciones condicionadas en el 86, que pasan a ser consideradas incondicionadas, y

— recursos adicionales, para que ninguna Comunidad Autónoma recibiere más fondos que en el período transitorio (1980-86).

La distribución de esos recursos entre las Comunidades Autónomas se hace en función de las ponderaciones acordadas por el Conse-

---

[5] Sobre el sistema financiero transitorio ver, por ejemplo, Solé Vilanova, J., 1991: «El finançament autonòmic del periode 1987-1991. Anàlisi y valoració», en *Revista Económica de Banca Catalana*, 81.

[6] Ver documento del Consejo de Política Fiscal y Financiera, «Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1987-1991», 1986.

jo General de Política Fiscal y Financiera respecto a las variables recogidas en la LOFCA (población, esfuerzo fiscal, renta real, déficit de servicios sociales e infraestructuras, etc.). Con ello se abandonaba el principio de financiación a partir del coste efectivo de los servicios transferidos.

Por último, los mecanismos de obtención de los recursos de financiación incondicionada son dos:

— los mecanismos financieros de gestión propia: tasas inherentes a la prestación de servicios transferidos y tributos estatales cedidos,

— participación en los ingresos del Estado, fijada en función de las variables socioeconómicas del artículo 13 de la LOFCA.

El resultado de este nuevo sistema era un cierto aumento de los recursos financieros incondicionados a disposición de las CC.AA.

Los recursos financieros de las CC.AA. pueden clasificarse en dos grandes bloques: 1) las transferencias con cargo a los presupuestos del Estado; unas condicionadas a fines previstos y otras incondicionadas; 2) los recursos propios de tipo tributario y financiero, de carácter incondicionado.

Las transferencias incondicionadas más los recursos propios, pretenden dotar a las CC.AA. de los fondos necesarios para la ejecución de los servicios o competencias transferidas; de su carácter incondicionado se deduce que las CC.AA. tienen autonomía para su redistribución entre diversos fines. Otra cuestión es que esa autonomía sea en muchos casos más teórica que real, sobre todo porque las CC.AA., en general, no disponen de recursos suficientes y, por tanto, es difícil que puedan redistribuir un presupuesto muy escaso entre distintos objetivos.

Se estableció, sobre la base de lo percibido en 1986, un porcentaje de participación de cada C.A. en los presupuestos del Estado que sólo debía variarse si se producía alguna circunstancia de las previstas en la LOFCA, en el artículo 13.3. Dichas circunstancias incluyen la variación de competencias asumidas por los Gobiernos autonómicos o la cesión de nuevos tributos a las CC.AA.

En 1991 (tabla 1, en Indicadores), las CC.AA. de régimen común (todas excepto el País Vasco y Navarra) percibieron, en concepto de participación en los ingresos del Estado, 1.136.458 millones, un 13,31% más que en 1990. Por tributos cedidos: Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, Impuesto General

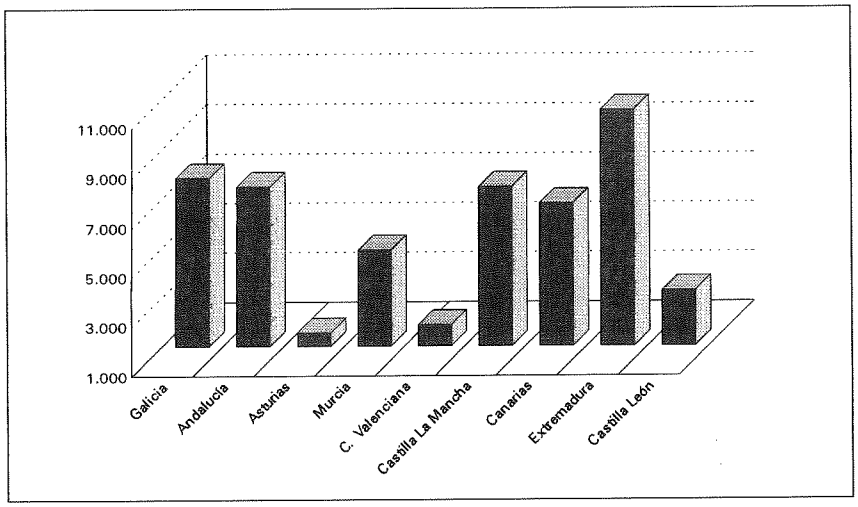
sobre Sucesiones, Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y Tasas de Juego, dispusieron de 704.950 millones, un 17,89% más que en 1990. Esto supone una importante diferencia positiva en relación con la recaudación prevista por tributos cedidos: 546.041 millones para 1991. El Estado, según el sistema financiero, no puede deducir ese plus (sobre-recaudación sobre la previsión) de las cantidades que se transfieren a las CC.AA. vía presupuestos. La sobre-recaudación de las CC.AA. es un premio que aumenta –quizá sea la vía más importante– la autonomía financiera.

El total de la financiación incondicionada en 1991 ascendió a 1.897.634 millones, con un incremento del 14,93% respecto a 1990 (tabla 2, en Indicadores). Dicha cantidad es el resultado de la suma de la participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado, de los tributos cedidos y del montante de las tasas cobradas por los servicios prestados.

Las transferencias condicionadas están destinadas, como ya dijimos, a ser aplicadas a un fin concreto establecido por el Estado, y se clasifican en recursos orientados a cumplir el objetivo de solidaridad interregional: Fondo de Compensación Interterritorial -FCI-, y recursos por los que el Estado realiza determinados objetivos de política económica o social, cuya gestión y ejecución corresponde a las CC.AA. (subvenciones corrientes o de capital).

El Fondo de Compensación Interterritorial está actualmente regulado por la Ley 29/1990 de 26 de diciembre. Con anterioridad a dicha ley, el Fondo tenía dos propósitos: la corrección de los desequilibrios regionales y la inversión pública. A partir de la mencionada ley, el Fondo pasa a tener por objetivo, exclusivamente, la corrección de los desequilibrios regionales. Esto suponía dar una única orientación al Fondo y dejar de confundir política de inversiones públicas y política regional en un único instrumento; las inversiones también deben responder al criterio de necesidad y no sólo al de redistribución interregional. A partir de la Ley 29/1990, sólo las CC.AA. económicamente menos desarrolladas reciben transferencias del FCI (Extremadura, Andalucía, Galicia, Murcia, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Asturias y Canarias). Esta nueva concepción del Fondo requería que su cuantía se viera reducida, pues a partir de 1991 las CC.AA. más desarrolladas no percibirían transferencias procedentes del mismo y sus necesidades de inversión pública podrían correr el peligro de no verse satisfechas (gráfico 1). El FCI, según la mencionada ley, debe, como mínimo, ser equivalente al 30% de la inversión civil

Gráfico 1 - Estado del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). 1991. En pesetas por habitante



Fuente: MAP, *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1991*, p. 145.

real nueva del Estado y sus Organismos Autónomos. Esto significa que el 70% restante se redistribuye territorialmente según otros criterios.

El segundo gran bloque de la financiación condicionada está compuesto por las subvenciones gestionadas por las CC.AA., aplicables a determinados objetivos señalados por el Estado. En 1991 esas subvenciones condicionadas supusieron 264.842 millones de pesetas. Destacan dos conceptos: Educación y Ciencia, con un 45,9% del total, debido a la subvención a la gratuidad de la enseñanza para aquellas CC.AA. con transferencias en la materia; y Trabajo y Seguridad Social, con un 38,58% de las subvenciones, para aquellas CC.AA. que tienen transferida la gestión de la Seguridad Social. Las Comunidades que perciben estas subvenciones son, por tanto, las llamadas del artículo 151 (Andalucía, Cataluña, Valencia, Galicia y Canarias)[7].

Otra fuente menos importante de financiación condicionada es la transferencia de fondos estatales previa firma de un convenio de colaboración con las CC.AA. o municipios. Se trata, esencialmente, de convenios por los que el Estado transfiere fondos a las CC.AA. para in-

[7] El País Vasco y Navarra, con competencias en educación y en la gestión del Insalud e Inserso, no perciben este tipo de subvenciones, pero la cuantía que les correspondería se tiene en cuenta en la imputación del cupo o convenio.

versiones en competencias asumidas por éstas, contratos-programa con empresas públicas traspasadas a las CC.AA. o convenios marco para el desarrollo de Reales Decretos sobre programas de tipo social.

En su conjunto, pues, las CC.AA. de régimen común percibieron del Estado en 1991 un total de 2,57 billones, distribuidos de la siguiente manera:

— 1.897.634 millones por participación en los ingresos del Estado (financiación incondicionada),

— 264.206 millones por subvenciones gestionadas por las CC.AA. (financiación condicionada),

— 244.956 millones por el FCI, más la compensación transitoria para las CC.AA. que dejaron de percibir del Fondo en 1991 (financiación condicionada),

— 93.000 millones en concepto de convenios y contratos programa (financiación condicionada).

A dichos fondos habría que añadir, como fondos condicionados también, los destinados a financiar los servicios del Insalud y del Inserso: 1.263.481 y 53.626 millones respectivamente.

Aparentemente una buena parte del total de fondos a disposición de las haciendas autonómicas es incondicionada, pero la diferenciación entre fondos condicionados e incondicionados es, sin embargo, un tanto artificiosa. El aumento de los fondos incondicionados que supuso el paso del régimen financiero transitorio al definitivo en 1987 no ha significado, en realidad, un aumento de la autonomía financiera, a juzgar por el elevadísimo endeudamiento de las finanzas autonómicas a partir de dicho año. Este endeudamiento se ha atribuido muchas veces a la «irresponsabilidad» de las CC.AA. a la hora de gastar. Sólo en el caso de que dicho sistema respondiera a la racionalidad, podría hablarse de haciendas autonómicas irresponsables. Para un Gobierno autonómico resulta muy fácil gastar, si tiene que recaudar sólo una parte pequeña de lo que gasta, ya que la recaudación de los impuestos claves la realiza el Estado. Resulta políticamente muy racional, sobre todo desde el punto de vista electoral, mejorar los servicios a los ciudadanos si los fondos los recauda el Estado. Además, las CC.AA. esperan de la Administración central que se haga responsable de sus deudas *a posteriori*, caso relativamente frecuente.

Ese tipo de comportamiento racional responde, en parte, a una viciada práctica estatal de infra-presupuestación, método perverso para

controlar el gasto público. La infra-dotación presupuestaria del Estado puede deberse, en cierta medida, a una incapacidad o falta de eficacia en el control del gasto público. Pero detrás de ella puede existir, y de hecho existe, una estrategia de reducción del gasto forzando a las diversas unidades administrativas, y a las haciendas autonómicas también, al ahorro. Dicha estrategia, sin embargo, tendría unos efectos no esperados muy perjudiciales sobre el déficit público en general, y en particular sobre el déficit de las CC.AA. Si la infra-dotación es exagerada o poco realista, se acaba creando más déficit, ya que el presupuesto deja de ser una indicación real u obligatoria para el gasto. Por otro lado, en el caso de las CC.AA., se acaban creando prácticas sistemáticas de sobrepasar los presupuestos, esperando que, en última instancia, la Administración central se haga cargo de sus deudas. Todo lo cual aboca a una disminución del control político sobre el gasto público.

Los fondos incondicionados se determinan, por tanto, desde esta práctica estatal de infra-dotación presupuestaria. En consecuencia, las CC.AA. tienen un margen real muy escaso para redistribuir dichos fondos entre diversos fines. La práctica correspondiente de sobrepasar lo presupuestado es una consecuencia lógica de la infradotación presupuestaria y no supone, en esencia, un aumento unilateral de la autonomía financiera por la vía de los hechos consumados.

Las Comunidades Autónomas que están incurriendo en un mayor endeudamiento son, en general, aquellas que cuentan con más competencias transferidas, lo que, por otra parte, es lógico (tabla 3, en Indicadores). La deuda pública del conjunto de las Comunidades de régimen financiero común y con la transferencia del Insalud alcanzaba en 1991 la cifra de 677.000 millones de pesetas. Sólo el País Vasco y Navarra, con régimen especial -capacidad recaudatoria-, y Cataluña, parecen tener un control más estricto sobre su deuda. Pero en las Comunidades del artículo 143, sin el Insalud transferido, la situación no es mejor, si bien su menor deuda se explica porque tienen menos competencias.

El sistema definitivo de financiación acordado en 1986 seguía caracterizándose por una escasa capacidad impositiva de las CC.AA. La posibilidad de que una C.A. aumente su capacidad fiscal por la vía del recargo sobre los impuestos estatales previsto en la LOFCA (caso, por ejemplo, del intento de la Comunidad Autónoma de Madrid de aumentar el impuesto del IRPF con un recargo del 3%) es una posibilidad admitida por el Tribunal Constitucional, pero quimérica por la más que probable rebelión fiscal de los ciudadanos. Esa posibilidad

sólo podría ser real si todas las CC.AA. actuaran en consonancia, algo muy difícil de conseguir. En estas condiciones, la responsabilidad fiscal de los Gobiernos autonómicos es muy escasa.

Uno de los defectos más destacables de este sistema financiero es, como se ha dicho, su consideración como componente fundamental de la política regional o de la solidaridad interregional, pesando esto más que la garantía de la autonomía financiera. El sistema no responde, pues, ni al criterio de la necesidad de servicios públicos por parte de la población de una determinada C.A., ni al de la elección de su cuerpo político para mejorar un servicio concreto o para reducir la intervención del sector público en general o en un ámbito específico.

Las presiones políticas contra el sistema definitivo de financiación condujeron a un *nuevo debate y posterior acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (acuerdo de 20 de enero de 1992), que modificaba sustancialmente el sistema para el período 1992-1996*. Este acuerdo suponía, en primer lugar, una reconsideración del Fondo de Compensación Interterritorial en consonancia con la Ley 29/1990 ya mencionada. La nueva idea acerca del Fondo intentaba desligar la política regional del sistema de financiación autonómico. La cuantía de dotación del FCI va referida, según esta reforma, a un porcentaje de la inversión pública, que resulta de la ponderación de la población y la renta de las CC.AA. beneficiarias respecto al total. En concreto, dicha cuantía se redujo al 35% de la inversión pública. El resto de la inversión pública, la no incluida en el Fondo, estaba orientada a responder a las necesidades de las diversas CC.AA. y, por tanto, a tener en cuenta también las necesidades de inversión pública de las CC.AA. más desarrolladas.

Este sistema propone una nueva fórmula para redistribuir las transferencias incondicionadas del Estado a las CC.AA. Se incorpora a la masa de recursos a distribuir, definida como el sistema 1987-91, unos recursos adicionales, para hacer frente a las nuevas inversiones de los servicios traspasados. Para calcular el porcentaje de participación de las CC.AA. en los presupuestos del Estado, se aplican a esta masa las variables distributivas o geo-demográficas: población, superficie, unidades administrativas, dispersión e insularidad; y las variables redistributivas: pobreza relativa, esfuerzo fiscal, ya recogidas en el sistema 1987-91, aunque con diferente ponderación.

Son las variables distributivas o geo-demográficas las que influyen de manera decisiva en el porcentaje de participación, algo perfectamente explicable, dado que las redistributivas corrigen el resultado de

Tabla 4 - Variables de reparto para calcular el porcentaje de participación de las CC.AA. en los presupuestos del Estado

VARIABLES GEODEMOGRAFICAS	Grupo CC.AA. art. 143 %	Grupo CC.AA. art. 151 %
Población	64	94
Superficie	16,6	3,5
Dispersión	2,0	0,6
Insularidad	0,4	1,5
Unidades Administrativas	17,0	0,4
SUMA	100,0	100,0
VARIABLES REDISTRIBUTIVAS		
Pobreza Relativa	2,70	2,7
Pobreza Fiscal	1,82	1,82

Fuente: MAP, *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1991*, p. 27.

la aplicación de las distributivas. Además, las variables redistributivas, si por un lado favorecen a las Comunidades con un atraso relativo (pobreza relativa), por otro, compensan a las Comunidades más ricas en función de la variable esfuerzo fiscal.

En el sistema establecido para 1992-1996 se ha incrementado el peso de la variable *población,* para lograr un reparto *per cápita* más equitativo. Ha pasado de un peso en la fórmula del 59% en 1987-1991 al 64% actual en las CC.AA. que accedieron a la autonomía por vía del artículo 143, y del 73,75% al 94% en el caso de las CC.AA. del artículo 151 (tabla 4).

La segunda variable por orden de importancia en la fórmula del cálculo es la *superficie*, especialmente en el caso de las CC.AA. del 143 (16,6%). La variable *dispersión* intenta compensar el hecho de que la prestación de servicios públicos es más costosa allí donde la población está más dispersa. Su peso en la fórmula del cálculo es muy pequeño: 2% para las CC.AA. del 143 y 0,6% para las del 151. La variable *unidades administrativas* compensa a las Comunidades insulares de forma importante. En cuanto a las dos variables redistributivas, pesan lo mismo en la fórmula de las CC.AA. del 151 y en la de las del 143: 2,7% en el caso de la pobreza relativa y 1,82% en el caso del esfuerzo fiscal. De hecho, por tanto, la fórmula de redistribución, salvo el trato de favor dado a Canarias y Baleares en virtud de su insularidad, busca la igualdad capitativa. El peso de la variable población es el verda-

dero medio redistributivo, porque se trata de igual forma a poblaciones con diferentes niveles de riqueza y bienestar.

Este nuevo sistema está ya prácticamente en crisis. En realidad no resuelve la cuestión de la autonomía financiera, la capacidad de los cuerpos políticos de las diversas CC.AA. para decidir los fines a los que se ha de aplicar el gasto público. El sistema continúa haciendo racional la práctica de la *irresponsabilidad* fiscal por parte de las CC.AA. La autonomía financiera simplemente se entiende como *autonomía por vía del gasto*, pero tal autonomía es muy difícil sin capacidad recaudatoria. Sobre esta última se funda la responsabilidad fiscal y la libertad de los cuerpos políticos autonómicos para decidir si el sector público debe gastar más o menos, o intervenir más o menos -dentro de la garantía de igualdad de todos los españoles que corresponde al Estado- en determinados ámbitos de actuación, como los servicios sociales, transportes, educación, sanidad, etc. Si la garantía de igualdad se llevara al extremo *-igualitarismo-*, el Estado de las Autonomías sería una quimera que designaría una mera descentralización administrativa, y las Administraciones autonómicas serían únicamente una parte de la Administración periférica del Estado. En el contexto del Estado de las Autonomías, como entes políticos de los diversos territorios, la *igualdad* que el Estado debe garantizar ha de entenderse necesariamente como *igualdad de mínimos:* el Estado como mínimo común denominador desde el punto de vista territorial.

La cesión de la recaudación del 15% del IRPF a las haciendas autonómicas

El debate sobre la cesión de la recaudación del 15% del IRPF a las Comunidades es una demostración palpable de que la estructura autonómica está *abierta*, sometida a discusión. El asunto esencial del debate es el papel del Estado. La cesión de la recaudación de ese 15% no supone, *per se*, un aumento de la autonomía financiera, porque no conlleva necesariamente un poder decisorio de las CC.AA. sobre el IRPF; seguirá siendo el Estado el que legisle sobre dicho impuesto.

Ahora bien, es muy posible que las CC.AA. se esfuercen para ganar autonomía financiera mediante una mejora en la recaudación del impuesto, o, lo que es lo mismo, una disminución del fraude fiscal. Esto redundaría también en la mejora de la recaudación del otro 85% que seguiría en manos del Estado. La experiencia habida tanto en el caso

del País Vasco y Navarra, que recaudan impuestos claves (IVA e IRPF), como en el caso de todas las CC.AA. en la recaudación de los impuestos menores cedidos por el Estado, parece indicar que las Administraciones autonómicas recaudan con éxito, es decir, limitan el fraude.

La cesión de la recaudación del 15% del IRPF comenzará, sin duda, siendo financieramente neutral. El montante de la recaudación que obtengan las diversas haciendas autonómicas se deducirá de las transferencias de fondos incondicionados provenientes de los presupuestos del Estado, como ocurrió en su momento con el resto de impuestos cedidos. La cuestión esencial es, sin embargo, si con posterioridad los diferentes incrementos de la recaudación del 15% en las distintas CC.AA. serán o no compensados por el Estado.

Los crecimientos en la recaudación por este 15% del impuesto serán diferentes en las distintas CC.AA. como consecuencia de tres hechos:

— la distinta eficacia recaudatoria de las haciendas autonómicas,

— el diferente crecimiento económico de las CC.AA. y

— la legislación sobre el impuesto.

Los esfuerzos de las CC.AA. para mejorar la eficacia recaudatoria serán más racionales, si el 15% del impuesto por ellas recaudado tiene el mismo tratamiento que el resto de los impuestos cedidos a las haciendas autonómicas. Una política de compensación total por parte del Estado, es decir, la neutralidad financiera absoluta de la cesión, convertiría en irracionales los esfuerzos de las haciendas autonómicas para mejorar la recaudación por el simple hecho de que una menor recaudación no mermaría sus ingresos. Lo más probable, sin embargo, es que el 15% del IRPF tenga el mismo tratamiento que los demás impuestos cedidos, tanto por razones de eficacia recaudatoria como por el propósito político de aumentar la autonomía financiera.

La segunda razón por la que el crecimiento de la recaudación será distinto en las distintas CC.AA. es el diferente crecimiento económico de las mismas. A medida que la economía de una C.A. crezca más, mayor será el crecimiento de la cuota líquida a pagar por sus ciudadanos; por tanto, más aumentará también la parte del impuesto recaudado por su hacienda autonómica. *A priori*, no puede decirse qué CC.AA. resultarán más beneficiadas por las mejoras relativas a la recaudación o por el mayor crecimiento económico.

En la fase ascendente del ciclo económico (1985-1990), las Comunidades que más crecieron económicamente fueron, en general, las

más desarrolladas. No obstante, esto no es una garantía de que a medio plazo vaya a ocurrir lo mismo. En cualquier caso, una solución a este problema podría consistir en que el Estado compensara parcial o totalmente las diferentes evoluciones de la recaudación del 15% del IRPF exclusivamente debidas a los distintos ritmos de crecimiento económico de las CC.AA., sin compensar, por el contrario, la eficacia recaudatoria relativa. Esta posibilidad podría defenderse desde el principio de la solidaridad interregional y no desanimaría el posible esfuerzo de las haciendas autonómicas para mejorar la eficacia recaudatoria, ya que cualquier mejora en la eficacia recaudatoria redundaría siempre en beneficio propio y, probablemente, en el de la propia Administración central.

El problema más importante, sin embargo, es la diferente evolución de la recaudación por las haciendas autonómicas a consecuencia de variaciones en la legislación o normativa del impuesto. A partir del momento de la cesión, cualquier alteración en esa normativa afectaría desigualmente a las diferentes haciendas autonómicas, aumentando o disminuyendo relativamente su capacidad recaudatoria. Esta inevitable consecuencia podría solventarse, en parte, por la vía de una participación eficaz de los Gobiernos autonómicos en la Agencia Tributaria Estatal o en cualquier otro órgano de cooperación-negociación entre el Estado y las CC.AA. Dicho espíritu de cooperación parece inevitable para el desarrollo armónico y el funcionamiento correcto del Estado de las Autonomías, en éste y en otros muchos ámbitos.

También podría contemplarse la posibilidad de que los Parlamentos autonómicos pudieran legislar disminuciones o aumentos sobre el 15% del IRPF hasta un cierto límite. De hecho, es perfectamente constitucional establecer recargos autonómicos sobre los impuestos estatales, aunque no sería posible, por el momento, disminuirlos. No obstante estas posibilidades de crecimientos diferentes en la recaudación entre las CC.AA., el acuerdo del Consejo General de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 establece unos límites máximos y mínimos al aumento de recursos que pueden producirse como consecuencia de la participación del 15% de la cuota líquida del IRPF en cada territorio.

1.2 Autonomía financiera y política de solidaridad interregional

El argumento más importante contra una mayor autonomía financiera de las CC.AA. se fundamenta en el papel del Estado para organi-

zar la solidaridad interregional o, si se quiere, para mantener una política regional activa. En general, se entiende esa función estatal como una función *moral* del Estado. Sin embargo, no dejan de existir argumentos técnico-económicos que, partiendo de posturas keynesianas, sostienen la conveniencia de desarrollar políticas de igualación económica interregional por motivos de mera eficacia económica. También existen argumentos económicos contrarios a esas políticas, particularmente cuando esa igualación se fuerza más allá de ciertos límites.

Desde los principios básicos de la teoría neoclásica más pura, el correcto funcionamiento del mercado acabaría produciendo una cuasi igualdad regional desde el punto de vista económico. Las rentas, los beneficios o cualquier otro indicador de bienestar socioeconómico deben igualarse interregionalmente, si no existen trabas a la libre movilidad de los factores entre las distintas regiones. Dicho supuesto implica que el territorio nacional es *plano*, es decir, que las regiones no son ninguna barrera al libre movimiento de los factores económicos. Es una suposición demasiado idealista, ya que la región es una barrera económica en cuanto que instituye algunos límites claros a esa absolutamente libre circulación de los factores: límites de tipo cultural, político, educativo, de acceso a las redes de transporte, meramente geográficos, de comunicación, de tradiciones en los comportamientos económicos, de especialización. Esas *barreras* pueden llamarse, desde el punto de vista neoclásico, *imperfecciones u obstáculos* del mercado nacional, pero eso supondría una ideología en la que todo lo *no económico* debería subordinarse al imperativo económico[8]. A partir de los principios básicos de esta visión teórica, el Estado debe concentrar sus esfuerzos en eliminar las barreras interregionales –homogeneización general y global de las regiones–, y dejar al mercado que, por su propia dinámica, iguale socioeconómicamente a las regiones. El supuesto de fondo es que el capital se moverá hacia las regiones atrasadas por sus ventajas comparativas, al mismo tiempo que el trabajo se moverá hacia las regiones avanzadas.

Desde posiciones teóricas contrarias, se ha considerado al mercado como el causante de las desigualdades regionales. De acuerdo con esta visión, no menos simplista, el propio funcionamiento del mercado tiende a reunir la riqueza en determinados puntos del territorio. El

---

[8] Cuadrado Roura, J.R. y Suárez Villa, L., «Integración económica y evolución de las disparidades regionales», *Papeles de Economía*, nº 51, 1992, p. 70.

poder económico, político, las economías de escala, etc., que el mercado reúne en ciertos puntos del territorio, se convierten en un potente imán para los factores productivos en un proceso de polarización interregional cada vez mayor. Las regiones atrasadas entran en una dinámica imparable de degradación relativa, por la que se ven imposibilitadas para poder disponer de los factores necesarios –por ejemplo, de *capital humano* o de cualificaciones para el trabajo– que atraigan al resto de los factores productivos. Esta teoría sólo ve desventajas, cada vez más grandes, en las regiones relativamente atrasadas. Es necesaria, por tanto, una intervención *quirúrgica* del Estado sobre el mercado para destruir la lógica de la polarización interregional.

Uno de los fenómenos no muy bien explicados por esta última teoría es el hecho, que estamos presenciando, de la llamada *inversión regional*. En muchos países, incluida España, se están produciendo alteraciones muy significativas en el *ranking* socioeconómico regional. En las últimas décadas han aparecido las desventajas no sólo de la gran ciudad, sino también de la concentración excesiva de recursos en determinados puntos del territorio. Muchos de esos puntos están en franco retroceso. Los factores productivos, en general, han experimentado un proceso de expansión territorial coincidente con el creciente aprecio de desventajas en las economías de escala y con la crisis de la gran empresa.

Al referirse a la necesaria, o innecesaria, intervención activa del Estado para equilibrar las desigualdades socioeconómicas interregionales, es preferible no escudarse en posiciones teóricas maximalistas. Hay que intentar primero aclarar de qué desigualdades y de qué igualdad se habla, y medir los efectos económicos de la intervención pública para las regiones atrasadas, para las relativamente mejor situadas y para la marcha general del país.

A la hora de medir las desigualdades regionales ha de recurrirse a la comparación internacional, aunque es ciertamente difícil. Dos hechos dificultan la comparación: las *regiones* de los distintos países son en realidad *unidades diferentes en tamaño*, y el número de esas unidades varía también mucho entre los distintos países. Ambas particularidades crean problemas estadísticos importantes. El problema se complica debido a la inexistencia de una teoría aceptada sobre las variables adecuadas para medir la desigualdad interregional y sobre las interrelaciones entre dichas variables. Las más utilizadas son la producción, las rentas y el empleo.

Tabla 5 - Desigualdad interregional de rentas. 1984

PAISES	INDICE DE GINI	INDICE DE THEIL
Bélgica	0,087	0,0133
España	0,094	0,0099
Francia	0,103	0,0219
Holanda	0,116	0,0298
Italia	0,125	0,0252
Portugal	0,110	0,0232
Reino Unido	0,072	0,0101
R.F. Alemania	0,058	0,0053

Fuente: Esteban,J.M., «Las desigualdades interregionales de renta en España y en Europa: equidad, solidaridad y financiación autonómica», en *Economía y Sociedad*, nº 5, marzo 1991, p.60.

Si consideramos la evolución de las rentas familiares disponibles por habitante[9], resultaría que, tanto según el índice de Gini como según el índice de Theil, España estaría entre el grupo de países europeos más igualitarios, a la par que Bélgica, Francia y Reino Unido. Sería, en cambio, claramente más desigualitario que la antigua República Federal de Alemania, aunque probablemente mucho más igualitario que la actual Alemania. La desigualdad entre las CC.AA. españolas es, sin embargo, bastante menor que la existente en otros países como Holanda, Italia o Portugal (tabla 5).

Otra forma de medir la desigualdad entre las regiones de un país consiste en examinar el grado de polarización, es decir, la existencia de *saltos* de desigualdad entre las regiones. Si en un país existen grandes saltos en los indicadores de unas y otras regiones, será más visible y defendible la necesidad de una acción pública correctora[10]. Desde esta perspectiva, España aparece también como un país sin graves situaciones de polarización interregional. No hay ninguna C.A. española que esté separada de otra por una diferencia superior al 10% de su renta, si nos referimos a la renta familiar disponible por habitante. Puede describirse esta situación como *ausencia de polarización*.

---

[9] La renta familiar disponible por habitante es la renta de que disponen realmente los consumidores individuales.

[10] Cf. Esteban, J.M., «Las desigualdades interregionales de renta en España y en Europa: equidad, solidaridad y financiación autonómica», en *Economía y Sociedad*, nº 5, marzo 1991, p. 60.

De acuerdo con los datos de Esteban[11], esta falta de polarización es más bien extraña entre los países europeos. En el resto de los países existen saltos llamativos de rentas entre las regiones. Francia, Portugal y Reino Unido se caracterizan por un elevado grado de polarización, fundamentalmente porque una gran cantidad de su riqueza se concentra en las áreas de sus capitales políticas. Así, aunque en los índices de Gini tanto Francia como el Reino Unido aparecían con un grado de igualdad interregional semejante al existente en España, los dos primeros se caracterizan por el hecho de que tienen un área muy importante –la capital política– a una gran distancia del resto de sus regiones, fenómeno que no se produce en España.

Otros países, particularmente Bélgica, Holanda e Italia, y con toda seguridad la actual Alemania, se caracterizan por la existencia de dos grupos de regiones separadas entre sí por un importante salto de rentas. Tampoco este fenómeno se produce en España. La idea apriorista de que ciertas CC.AA. españolas están muy separadas del resto en cuanto a su nivel de rentas resultaría totalmente infundada desde una perspectiva comparativa.

Este elevado grado de *continuidad*, o escasa polarización entre los niveles de renta existentes en las diversas CC.AA., explica en parte la relativa facilidad con que se producen en España reordenamientos en el *ranking* interregional. Aunque éste es un fenómeno en absoluto desconocido en otros lugares, España aparece como un país en el que las distintas regiones suben y bajan por la escala del *ranking* regional con relativa facilidad (tabla 6, en Indicadores). Si tomamos como indicador la renta familiar disponible por habitante, podemos descubrir algunas transformaciones muy significativas en la ordenación de las CC.AA. españolas. Desde el inicio de los años 80, Baleares ha pasado de la quinta a la primera posición, La Rioja de la séptima a la tercera, Aragón de la décima a la séptima, el País Vasco de la primera a la octava y Cantabria de la sexta a la décima. Algo parecido ocurre con otros indicadores. Es cierto que otras CC.AA. permanecen en posiciones muy fijas, incluso desde mediados de los años 60; pero también lo es que, desde entonces, las distancias entre las rentas de las que realmente disponen los individuos –rentas familiares disponibles *per cápita*– de unas y otras CC.AA. se han reducido mucho (tabla 7).

---

[11] *Idem*, p.61.

Tabla 7 - Renta familiar disponible *per cápita*. 1967-1991. En porcentajes respecto a la media española (= 100)

CC.AA.	1967	1975	1987	1991
País Vasco	145,4	127,9	99,7	99,7
Madrid	143,5	124,1	106,3	108,2
Cataluña	132,5	122,8	119,9	122,8
Baleares	125,7	110,7	124,7	122,8
Cantabria	112,8	104,6	96,4	94,9
Navarra	111,4	111,1	108,4	107,8
La Rioja	108,8	104,0	119,4	114,0
Asturias	102,9	101,2	98,6	95,7
Aragón	101,9	99,4	108,6	105,9
Valencia	98,0	102,2	111,4	108,2
Castilla y León	91,3	91,3	95,8	94,0
Galicia	75,2	84,8	89,5	92,9
Andalucía	73,0	76,8	83,2	81,8
Murcia	72,8	82,8	93,4	92,1
Canarias	72,1	79,1	91,2	90,5
Castilla-La Mancha	67,8	80,9	86,4	86,8
Extremadura	66,7	68,2	77,6	76,1

Fuente: Villaverde Castro, J., *Los desequilibrios regionales en España*. Instituto de Estudios Económicos, 1991, p. 196 y BBV, *Renta Nacional de España 1989*, p. 29.

Si consideramos el PIB *per cápita* como medida de las disparidades regionales, podemos observar distancias interregionales mayores que las observadas respecto a las rentas disponibles *per cápita*. También es visible, no obstante, una mayor igualdad en la década de los 80 con respecto a los 60 (tabla 8). Desde los años 60 a los 80 las desigualdades regionales en cuanto al PIB *per cápita* se han estado reduciendo en casi todos los países europeos[12]. Quizá el grado de desigualdad se mantuvo en la ex-República Federal de Alemania y en el Reino Unido, donde, en cualquier caso, el grado de desigualdad regional era ya relativamente pequeño en los años 60. El ritmo de reducción de las desigualdades en España fue similar, e incluso superior, al de Portugal, Francia e Italia, hasta alcanzar un grado de desigualdad inferior al de

[12] Ver Cuadrado Roura, J.R. y Suárez Villa, L., «Integración económica y evolución de las disparidades regionales», *Papeles de Economía*, nº 51, 1992, p. 75.

Tabla 8 - Evolución del PIB *per cápita*. 1967-1991. En porcentajes respecto a la media española (= 100)

CC.AA.	1967	1975	1987	1991
Andalucía	68,3	72,4	71,6	69,5
Aragón	103,8	101,1	112,3	108,6
Asturias	107,3	106,9	98,0	87,4
Baleares	129,6	116,1	143,3	135,6
Canarias	75,0	77,0	98,2	95,3
Cantabria	118,2	104,9	94,3	91,9
Castilla-La Mancha	67,4	78,4	80,0	79,0
Castilla y León	89,5	86,2	92,5	89,3
Cataluña	139,7	128,5	123,3	129,5
Extremadura	59,8	58,7	65,5	64,2
Galicia	70,8	74,9	82,2	81,6
Madrid	143,9	128,2	121,2	129,8
Murcia	72,4	85,1	87,4	81,9
Navarra	114,4	113,5	116,9	117,4
País Vasco	147,8	137,9	110,8	108,9
La Rioja	107,1	103,5	112,6	110,2
C. Valenciana	97,9	101,6	107,8	104,7

Fuente: Villaverde Castro, J., *Los desequilibrios regionales en España.* Instituto de Estudios Económicos, 1991, p. 196 y BBV, *Renta Nacional de España 1989*, p. 28.

estos tres países. La reducción de las desigualdades interregionales respecto al PIB *per cápita* se detuvo en los años 80 en todos los países mencionados.

En cualquier caso, todos estos datos indican que España es un país relativamente equilibrado, desde el punto de vista regional, en el contexto europeo.

De los datos comparados de la desigualdad interregional de rentas y respecto al PIB —siempre *per cápita*- se deduce, tal como se ha afirmado, una mayor igualdad regional respecto a las rentas que respecto al PIB. Ello significa que se produce un importante trasvase de rentas desde las regiones relativamente más avanzadas a las relativamente más atrasadas. Dichas transferencias se realizan por dos vías fundamentales:

— el mercado o redistribución previa a toda intervención pública, y

— la intervención pública.

La renta regional por habitante[13] sufre (tabla 9) ya una mayor igualación interregional como efecto de las transferencias realizadas en el propio *mercado* al margen de toda intervención pública. Así, en 1989, la renta regional neta de Madrid, equivalente a 139,6 (España = 100), se transformó en una renta directa de 129,3. Esto significa que hubo una transferencia *privada* de rentas de Madrid a otras CC.AA. equivalente a un 10,3% de la renta media nacional por habitante. Otras Comunidades que ceden rentas vía mercado son Cantabria (7,8%), Cataluña (1,6%) y País Vasco (1,6%). Las CC.AA. que más transferencias reciben son Andalucía (3,3%), Canarias (3,8%), Galicia (3,9%), Murcia (3,9%), Extremadura (4%) y Castilla-La Mancha (4,3%). Así pues, aunque se trata de transferencias relativamente moderadas, exceptuando el caso de la Comunidad de Madrid, las CC.AA. beneficiarias son las más atrasadas; por ello, hay mayor igualdad en las rentas directas por habitante que en las rentas regionales netas.

La intervención pública produce una profunda redistribución interregional de rentas como efecto del cobro de impuestos y de la distribución territorial de las transferencias del sector público a los ciudadanos. Madrid vuelve a ser la Comunidad que más rentas pierde por habitante, ya que cede el 16,9% de las rentas directas. A continuación encontramos el País Vasco (6,9%), Navarra (5,1%) y Cataluña (2,9%). En contrapartida, las más beneficiadas son Extremadura, con una ganancia del 18,2%, Andalucía (11,7%), Galicia (9,3%), Murcia (9,1%), Castilla-La Mancha (8,5%) y Asturias (6,6%).

Así pues, la intervención pública produce un efecto igualador de rentas de una gran magnitud hacia las regiones más atrasadas. Este fenómeno puede apreciarse también en la carga impositiva neta sobre las rentas directas por habitante. La carga impositiva es en Madrid equivalente al 30,2%, al 16% en el País Vasco, al 13,9% en Navarra y al 11,3% en Cataluña, siendo negativa en Extremadura (8,5%), Andalucía (3,3%), Galicia (1%), Murcia (0,9%) y Castilla-La Mancha (0,4%).

---

[13] Este indicador procede del PIB *per cápita* una vez corregido éste por el comportamiento diverso de los precios en el valor añadido bruto de los sectores productivos (las estructuras económicas de las distintas CC.AA. tienen una combinación diversa en cuanto a los pesos relativos en ellas de los distintos sectores económicos -agricultura, industria, construcción y servicios- y, por tanto, los precios implícitos varían de forma diversa), las tasas de amortización de los aparatos productivos de las CC.AA. y las rentas imputadas a factores productivos externos.

Tabla 9 - Redistribución de rentas entre las CC.AA. 1989

	PIB/hab España = 100	Renta neta/hab España = 100	Renta directa España = 100	R. fam. disp/hab España = 100	Carga imp. neta
Andalucía	69,7	70	73,3	81,9	-3,3
Aragón	108,4	104	105,2	104,5	0,9
Asturias	89	88,5	90,3	96,3	1,3
Baleares	135,7	125,8	126,7	126,7	8,1
Canarias	99,5	90,7	94,5	95,7	6,7
Cantabria	92,5	102,3	94,5	95,3	7,1
Castilla-La Mancha	80	75,8	80,1	86,9	-0,4
Castilla y León	89,9	86,9	89,5	94,2	2,7
Cataluña	128,8	127,4	125,8	122,2	11,3
C.Valenciana	104,7	101,8	103,2	106,7	4,6
Extremadura	63,6	60,4	64,4	76,1	-8,5
Galicia	81,9	81,4	85,3	93,2	-1
Madrid	127,5	139,6	129,3	107,4	30,2
Murcia	81,8	79,8	83,7	91,3	-0,9
Navarra	117,9	110,8	111,3	105,6	13,9
País Vasco	109,6	111,5	109,1	101,6	16
Rioja (La)	110,8	105,7	108,5	110,6	6
Ceuta y Melilla	70,8	76,2	78,8	81,2	4,9
TOTAL	100	100	100	100	8,1

Fuente: BBV, *Renta Nacional de España 1989.*

Estos efectos redistributivos de la intervención pública se producen por medio de la distinta carga impositiva que soportan los ciudadanos de las diferentes CC.AA., y a través de las políticas públicas, cuya unidad de intervención es el ciudadano individual. Aunque no territoriales, los efectos de estas políticas son territorializables. Así, el mero hecho de que los ciudadanos de distintas CC.AA. cobren el mismo seguro de desempleo supone ya, *per se*, una transferencia de rentas hacia las regiones más deprimidas; y esto sin considerar que en las CC.AA. más atrasadas hay, con casi total seguridad, un mayor número de desempleados que cobran el seguro o los subsidios de paro. Lo mismo puede decirse de las prestaciones educativas, sanitarias, etc.

Una de las intervenciones públicas con mayores efectos igualadores es la referente a las prestaciones de la Seguridad Social. De acuerdo con datos recientes, las seis Comunidades más prósperas aportaron al sistema de la Seguridad Social 824.223 millones de pesetas ne-

tas, que se transfirieron a ciudadanos de las CC.AA. menos prósperas. En particular, Madrid aportó 491.009 millones de pesetas netas, el 44% de su gasto en Seguridad Social. Las otras cinco Comunidades contribuyentes netas fueron: Baleares (15,9%), Cataluña (15,7%), Navarra (10%) y la Comunidad Valenciana (2,8%), siendo su aporte conjunto de 333.214 millones. Claras beneficiarias fueron Extremadura (40,9% de su gasto), Asturias (32,6%), Andalucía (26,3%), Galicia (22,7%), Castilla y León (22,6%), Cantabria (21,8%), Castilla-La Mancha (21,2%) y Murcia (14,9%).

La inversión pública en su conjunto viene también a favorecer, en general, a las regiones más atrasadas, si bien con notables excepciones (tabla 10). La C.A. más favorecida es Asturias, cuyo *stock* de capital público acumulado[14] es equivalente al 234% de la media nacional. Claramente por encima de esa media están también Extremadura (141%), Castilla-La Mancha (128%), Canarias (127%), Castilla y León (122) y Cantabria (118). Claramente por debajo de la media se sitúan el País Vasco (66%), Comunidad Valenciana (66%), Cataluña (67%), Navarra (73%) y Baleares (81%). Una de las críticas que se le han hecho a esta política de concentración territorial de la inversión pública ha sido que las inversiones públicas parecen responder, en su conjunto, mucho más a una política redistributiva o regional que a las necesidades de los ciudadanos. En consecuencia, se ha producido en ciertas Comunidades un efecto de saturación de capital público y en otras una relativa escasez[15].

En cualquier caso, de las consideraciones anteriores pueden extraerse las siguientes conclusiones:

— Que España es un país relativamente equilibrado desde el punto de vista regional, por lo que a la distribución de las rentas se refiere, si se la compara con otros países europeos. Los índices de desigualdad regional en España están entre los más bajos de Europa y no es un país polarizado como Italia o la Alemania actual. Además, la estructura de la distribución regional de las rentas familiares disponi-

---

[14] Este dato está tomado de Esteban, J.M., *op. cit.* p. 73.

[15] Ver, por ejemplo, Frutos, M.A., «Una evaluación del *stock* de capital público en las CC.AA.», (mimeo) *Financiació de les Comunitats Autònomes. A17,* Institut d'Analisi Econòmica, 1990; Esteban, J.M. y Gómez, R., «Análisis de la distribución territorial de la inversión pública», *Working-Papers*, Instituto de Análisis Económico, CSIC; y Ventura, E., «L'eficacia de la inversió pública com a promotora del desenvolupament regional», (mimeo). *Financiació de les Comunitats Autònomes. A14.* Institut d'Analisi Econòmica.

Tabla 10 - Capital público *per cápita*, por CC.AA.

CC.AA.	KPC d=0,05 *	Base 100	FCI	Inversión Ad. Central
Andalucía	269.755	110	145,88	88,09
Aragón	321.664	131	70,20	171,92
Asturias	577.215	234	84,09	131,38
Baleares	198.314	81	48,46	129,71
Canarias	312.279	127	137,50	138,65
Cantabria	291.434	118	69,52	138,65
Castilla y León	299.514	122	134,03	141,35
Castilla-La Mancha	316.321	128	173,15	189,85
Cataluña	164.507	67	45,63	39,52
C. Valenciana	162.244	66	64,34	92,32
Extremadura	345.915	141	285,13	237,25
Galicia	248.390	101	149,34	61,40
Madrid	262.174	106	43,88	132,79
Murcia	211.293	86	74,35	106,20
Navarra	179.836	73	53,20	51,46
País Vasco	162.877	66	93,74	61,38
La Rioja	227.510	92	50,63	123,01
ESPAÑA	246.201	100	100	100

* d = Tasa de depreciación; KPC = *Stock* de capital *per cápita* en pesetas por habitante.

Fuente: Esteban J.M., «Las desigualdades interregionales de renta en España y en Europa: equidad, solidaridad y financiación autonómica», *Economía y Sociedad*, nº 5, marzo 1991, pp. 56 y 73.

bles *per cápita* facilita un relativamente frecuente cambio de posiciones en el *ranking* regional.

— Que esa distribución regional relativamente igualitaria de rentas es el resultado de un proceso de redistribución que se inicia en el mercado, antes de toda intervención pública, aunque de forma moderada. Este proceso continúa con una muy intensa redistribución, siempre favorable a las regiones más atrasadas, como efecto de la intervención pública.

— Y que dentro de la intervención estatal son las políticas no territoriales, tanto fiscales como de gasto, las más relevantes para explicar esa redistribución interregional de rentas. Aunque no se trata de políticas territoriales, tienen, como acabamos de comprobar, evidentes efectos distributivos desde el punto de vista territorial.

De todo ello puede deducirse que no parece totalmente razonable el argumento fundado sobre la desigualdad interregional, y la corres-

pondiente obligación moral o técnica del Estado en pro de la igualdad regional, para coartar un grado mayor de autonomía financiera a las CC.AA.: en lo que se refiere tanto a la disposición de los fondos transferidos, como a la capacidad recaudatoria de las haciendas autonómicas. El Estado continuaría conservando importantísimos instrumentos de política fiscal y de gasto público, que, aunque no son políticas territoriales en sí mismas, tienen claros efectos redistributivos desde el punto de vista regional. También dispondría, a través de las inversiones públicas, de recursos suficientes para desarrollar políticas regionales, con el fin de equilibrar la situación socioeconómica de las CC.AA.

Por otro lado, la política regional, cada vez más, es una política de ámbito europeo. En cualquier caso, tampoco debería descartarse que esa política no fuera tanto una imposición del poder político estatal, cuanto el resultado de una colaboración entre las CC.AA., liderada y animada por el Estado, al estilo de la política regional europea, que es fruto de los acuerdos entre los estados miembros.

2. Las Autonomías a la búsqueda de su identidad política

2.1 Autonomías: intereses colectivos dentro del Estado

Si Tocqueville admiró y presentó a América como un ejemplo de democracia a sus congéneres franceses[16], fue más por la existencia en aquel país de una tupida red de centros locales y territoriales de poder intermedio, mediadores de las relaciones entre el individuo y el Estado, que por el sistema electoral por el que aquél tenía una relación directa con éste. El Estado moderno, siguiendo las pautas de la más pura ideología liberal, se construyó a partir de la destrucción de todas las estructuras intermedias de representación y gestión de intereses colectivos. La libertad se fundó sobre la supresión de comunidades locales, y de otros tipos, que pasaron a interpretarse como una de las fuentes esenciales de la opresión del individuo. Sólo la inexistencia de comunidades u organizaciones intermedias entre el Estado y el individuo podía garantizar la libertad individual.

El Estado pasó, pues, a considerarse como la única entidad poseedora de un interés colectivo legítimo, interés nacional resumen de los

[16] Tocqueville, A. de, *La democracia en América*, Alianza Ed., Madrid, 1989.

intereses individuales. Ningún otro interés colectivo sería en adelante admisible como independiente y distinto del interés nacional. Este purismo radical de la estructura unitarista de intereses dentro del Estado, iría cediendo terreno poco a poco y avanzaría hacia el reconocimiento de intereses colectivos de tipo ideológico. Desde el punto de vista territorial, sin embargo, se ha tardado mucho más en admitir que el Estado se compone, además de por esos intereses individuales e ideológico-colectivos, por intereses colectivo-territoriales. Las diversas partes del territorio estatal se han entendido, hasta ahora, en la mayoría de los Estados, como una extensión periférica de la Administración central; es decir, sin intereses propios y diferenciados.

Para Tocqueville, la relación directa y excluyente entre el individuo y el Estado era la fuente de una *enajeneidad* básica de aquél con respecto a éste. Para el individuo, el Estado se convertiría en una enorme máquina de poder, una *cosa,* ajena y no humanamente controlable, que dominaba y se extendía sobre todo el territorio y sobre todos los individuos. El sistema democrático electoral no era un puente lo suficientemente grande como para solucionar ese problema de enajeneidad entre los dos extremos de la organización social y política. Esta misma idea sería, con distintos matices, resaltada por Durkheim cuando vio al individuo de la sociedad moderna como un ser anómico, alienado, privado de toda ligazón afectiva con la colectividad. Sólo un conjunto de colectividades intermedias podían asegurar la cohesión o consenso social[17].

El Estado moderno se creó, por tanto, en casi todas partes, como la única estructura en la que podían representarse los intereses individuales. Estos eran los únicos intereses respetables y representables, y de ellos emanaba, en el Parlamento, el interés nacional, que no conoce discontinuidades o contradicciones de intereses colectivos a nivel territorial. Hubo países que no siguieron este esquema en todas sus dimensiones; principalmente aquellos en los que, por diversas razones, el Estado tuvo que continuar respetando la existencia de intereses colectivos específicos de carácter territorial: autónomos o federados.

El Estado de las Autonomías representa una crisis de esa idea de Estado como representación única y unitaria de los intereses individuales. El reconocimiento del derecho de las entidades *locales* y territoriales a la autonomía es el reconocimiento de la existencia de inte-

---

[17] Durkheim, E., *La división del trabajo social,* Akal, Madrid, 1982.

reses colectivo-territoriales específicos y diferenciados del interés nacional-estatal y de los intereses individuales e ideológicos. Significa la admisión de que el interés estatal no es únicamente la agregación de intereses individuales e ideológicos, sino la agregación o integración, además, de intereses colectivo-territoriales. La Constitución española, en el Estado de las Autonomías, establece una nueva forma de Estado, que se estructura a partir del respeto a esas *entidades* territoriales dotadas de autonomía para el cumplimiento y defensa de sus intereses específicos. Estos intereses específicos quedan reconocidos, se les dota de identidad, como intereses colectivos: «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*» (Constitución, artículo 137).

La autonomía de las entidades territoriales supone una visión del Estado como red de instituciones colectivas de tipo espacial de distinto peso y grosor –Comunidades Autónomas, e incluso provincias y municipios– para la representación de intereses[18]. Esta visión se opone a la idea de que toda la colectividad nacional está representada desde un punto central, respecto del cual el resto del territorio es *periferia* o *administración periférica*.

A pesar de ese reconocimiento constitucional de la autonomía de las entidades territoriales, la estructura del Estado español continúa dominada en buena medida por la inercia de una concepción de *Estado* propia del pasado. Otros artículos constitucionales, muchas leyes y, en gran medida, la práctica política están orientados por la idea de que no existen esos intereses colectivo-territoriales, de que el Estado se sigue componiendo únicamente de intereses individuales e ideológicos representados en las Cortes. Así, mientras el artículo 137 reconoce a las distintas colectividades territoriales como *entidades*, en otras leyes y acciones del Estado se las sigue tratando como *circunscripciones*, es decir, como meras divisiones territoriales para la acción de la *Administración central* del Estado. En gran parte, pues, no se han extraído las consecuencias lógicas del artículo 137 de la Constitución.

---

[18] Martín-Retortillo, *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. IEE, Madrid, 1989. Pérez Díaz, V., *Governability and the Scale of Governance: Mesogovernments in Spain*, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Estudios/Working Papers, 1990/6.

El Delegado del Gobierno

Así, por ejemplo, en la institucionalización de la figura del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas se interpreta a aquél como el representante del Gobierno central en cada C.A. Esta figura recoge la inercia institucional del Gobernador Civil, figura creada en el pasado, cuando dominaba otra visión sobre el Estado. La propia figura del Gobernador Civil apenas ha cambiado respecto a aquella que se establece en la Ley de Régimen Local de 1955: el Gobernador como delegado del Gobierno en la provincia, bajo cuya autoridad se sitúa la Administración periférica del Estado. El Gobernador Civil, cuyo estatuto está regulado por el Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, depende orgánica y funcionalmente del Ministerio del Interior, recibe órdenes directamente del Gobierno y ministros y, en su caso, del Delegado del Gobierno en la respectiva C.A.

El Delegado del Gobierno tiene como funciones (Ley 17/1983, de 16 de noviembre) la coordinación tanto de la Administración del Estado en la C.A. como la de ésta con la de la C.A. correspondiente. Es, pues, un representante de la Administración central el que *coordina* las acciones del Estado con las de la Administración autonómica. Esto responde a una visión del Estado como una estructura de poder que se expande desde un centro político en un espacio homogéneo, sin otras concentraciones de poder colectivo. El Delegado del Gobierno representa el poder de tutela administrativa del Estado sobre las CC.AA. Refleja la idea de que los diversos territorios del Estado *no pueden* tener intereses específicos, o que si los tienen –lo que se debería admitir a partir del artículo 137 de la Constitución– son intereses contrapuestos a los del Estado, por lo que aquéllos deben ser estrechamente vigilados.

El Senado

Quizá el signo más puro de la vigencia del viejo concepto de Estado es la institucionalización del Senado. La propia Constitución lo establece como segunda cámara de la representación de los ciudadanos-individuos, y no como representación de intereses colectivo-territoriales. En un primer momento, en el Anteproyecto de la Constitución, se establecía el Senado como órgano de representación de intereses de «*los diversos territorios autónomos que constituyen España*» (artículo 60). No obstante, el Senado pasaría a ser, en la Constitución,

una segunda cámara, en la que la mayoría de los senadores son elegidos por sufragio universal directo, siendo la provincia la circunscripción electoral. El Senado, como el Congreso, representa, a pesar de algún matiz constitucional, al pueblo español (Constitución, artículo 66), y no a los «*diversos territorios autónomos*».

La forma institucional del Senado es la expresión más clara de los recelos estatales a reconocer todas las implicaciones prácticas del artículo 137 de la Constitución. Este artículo admite el doble carácter de las CC.AA. como territorios dotados de entidad administrativa y política; es decir, como entidades de intereses colectivos[19]. La lógica del artículo 137 debería haber conducido al reconocimiento franco de que las CC.AA. tienen o representan intereses territoriales específicos, de la autonomía para defenderlos o procurarlos y de la capacidad para excluir injerencias externas, incluida la del Estado central, en esa defensa.

Es cierto que hay matices por los que el Senado tiene cierta correspondencia con la nueva idea de Estado, o con el artículo 137 de la Constitución. Entre esos matices cabe destacar el hecho de que una parte -aunque sea minoritaria- de los senadores son elegidos por los Parlamentos autonómicos, pero también que sigue atribuyéndose al Senado la función de integración de los intereses colectivo-territoriales de las CC.AA., aunque en gran medida sólo sea una forma de hablar o algo simbólico. Por otro lado, dado que la integración de la sociedad nacional desde el punto de vista de los *intereses individuales* y de las *ideologías* se realiza casi exclusivamente a través del Congreso, el Senado queda con unas funciones muy reducidas. Por eso, es previsible que se pueda transformar, limitadamente en tanto no se produzca una reforma constitucional, en un aparato de integración de intereses colectivo-territoriales por la vía de los hechos.

La iniciativa legislativa autonómica

Existe una ambigüedad básica: al mismo tiempo que se reconoce la autonomía de las entidades territoriales, no se extraen de ese reconocimiento todas las consecuencias prácticas que afectarían a la estructura del Estado. Esta ambigüedad básica se manifiesta, por ejem-

[19] Ese reconocimiento se extiende no sólo a las Comunidades Autónomas sino también a las entidades locales (municipios) (López-Medel, J., «Las entidades locales y el Senado», en *El País*, 1 de noviembre de 1993).

plo, en la capacidad de las Asambleas Legislativas de las CC.AA. para «*remitir a la mesa del Congreso*» proposiciones de ley (Constitución, artículo 87-2), quedando así los órganos parlamentarios autonómicos en pie de igualdad con el Gobierno, el Congreso, el Senado y la iniciativa popular en cuanto a la *iniciativa legislativa*. Sin embargo, esa capacidad de iniciativa legislativa de los Parlamentos autonómicos está recortada, al prever el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 127) que la proposición de ley de dicha procedencia –como la de la iniciativa popular– sea examinada por la Mesa del Congreso, para comprobar si se adecua o no a los requisitos legales establecidos. Este paso previo de la iniciativa legislativa autonómica supone un *poder de revisión y control por parte de un órgano central del Estado sobre un órgano autonómico*, que no se produce si la iniciativa legislativa procede del Congreso, Senado o Gobierno centrales. Es quizá un tema secundario, que simplemente pone de relieve, de nuevo, que la estructura del Estado se basa en la idea de que los actos de los órganos representativos de los territorios autónomos deben ser vigilados y *tutelados*, como se tutelan y vigilan los actos de la Administración periférica por la Administración central.

La capacidad política externa de las CC.AA.

La autonomía de los diversos territorios tiene dos vertientes diferenciadas. En primer lugar, supone el reconocimiento de las entidades territoriales (CC.AA.) para obtener o procurar los intereses de la colectividad del territorio sub-estatal. Es lo que podemos denominar capacidad o autonomía política interna: administración y gestión de los propios intereses. En segundo lugar, supone el reconocimiento de las entidades territoriales para participar, como tales, en la toma de decisiones políticas del Estado. Es lo que se conoce como capacidad o autonomía política externa: participación en la administración y gestión de los intereses del Estado. Este segundo reconocimiento implica que en la toma de decisiones estatales no sólo deben integrarse los intereses individuales o ideológicos, sino, además, los intereses de las entidades territoriales.

Es la participación de las CC.AA. en la conformación de las decisiones estatales la que no está siendo considerada en la estructura del Estado español, a pesar de que puedan existir también problemas en la primera vertiente de la autonomía o capacidad política interna. No sólo el poder político central, sino también las propias CC.AA., o la

mayoría de ellas, continúan dominadas por esas concepciones en lo que se refiere a las entidades territoriales sub-comunitarias -principalmente los municipios-, incapacitadas para participar en la formación de las decisiones políticas de las CC.AA., pues, en su mayor parte, éstas son internamente «centralistas».

La capacidad política externa de las regiones está mejor garantizada en los Estados de tipo federal que en su conformación respetaron la autonomía de las entidades territoriales regionales (Estados federados), como Estados Unidos, Alemania, Suiza o Canadá. Contrariamente a lo que ocurre en estos países, la influencia de las CC.AA. españolas en la conformación de la *voluntad* del Estado está basada exclusivamente sobre el poder o la fuerza económica, política o social de los distintos territorios. Por tanto, el Estado de las Autonomías no es un Estado *democrático* desde el punto de vista estrictamente territorial. Si Cataluña tiene una gran capacidad de influencia actualmente sobre la toma de decisiones políticas a nivel estatal, no se debe a que el poder central le reconozca esa capacidad como un derecho, sino a que los resultados electorales de 1993 otorgan a CiU un poder estratégico de posición política coyuntural. Dicha forma de influencia, cuando es la única vía por la que las entidades territoriales actúan sobre la voluntad del Estado, deja en grave desventaja a las CC.AA. menos poderosas desde el punto de vista político, económico y social.

La perversión de este sistema otorga una gran ventaja política a las CC.AA. gobernadas por partidos nacionalistas o regionalistas en su influencia sobre el Estado; influencia que representa un poder o fuerza de hecho y no de derecho. Esa ventaja consiste en la posibilidad de que los partidos nacionalistas o regionalistas puedan jugar un papel de *bisagra* en la política nacional ante determinados resultados electorales. Con ello convierte en *racional* la desmembración del sistema de partidos políticos, en un sentido de *regionalización* del sistema, con consecuencias negativas para la gobernabilidad del Estado. La no consideración del derecho de influencia de las CC.AA. en la formación de las decisiones estatales hace que la existencia de uno o varios partidos regionalistas o nacionalistas sea un recurso importante de influencia de las CC.AA. sobre la toma de decisiones estatales.

Esta falta de reconocimiento de la capacidad política externa de las CC.AA. puede llegar a crear situaciones en las que la Administración o Gobierno centrales limiten, por la vía de los hechos, incluso la capacidad política interna o autogobierno de las CC.AA. Es el caso,

por ejemplo, del problema que se puede plantear con la cesión de competencias por parte del Estado a la Unión Europea. Dado que el avance en la Unión y la toma de decisiones a nivel europeo compete a los Estados-miembros, y que son éstos los responsables de la aplicación en el territorio estatal de dichas decisiones, los órganos centrales del Estado pueden ceder competencias a la UE sobre materias cuya competencia corresponde a las CC.AA.; y pueden hacerlo sin contar con la participación de los órganos representativos de los territorios afectados. Las relaciones internacionales son una competencia exclusiva del Estado y se sigue entendiendo en la práctica como *Estado* a los órganos políticos y Administración centrales. En consecuencia, las CC.AA. no tienen un derecho reconocido a participar en la elaboración de la postura española ante los órganos de la Unión Europea, ni siquiera en el caso de que se trate de materias de competencia autonómica. Sólo en el caso del Estatuto del País Vasco (artículo 20.3) se establece que: «*ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución (reforma del Estatuto) salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma*». Por el artículo 93, el Estado, mediante ley orgánica, puede alterar el contenido competencial de las autonomías territoriales cuando está en juego la cesión de competencias a organismos internacionales -léase a la Unión Europea-.

Todas estas incoherencias tienen su origen en una estructura del Estado en la que siguen existiendo fuertes contradicciones con el reconocimiento de la autonomía regional. Si esa estructura se concibiese abiertamente como una integración de intereses colectivo-territoriales y no sólo individuales o ideológicos, entonces las CC.AA. tendrían derecho a tomar parte en la formación de la voluntad nacional, por ejemplo, en la definición de la postura del Estado ante la UE.

Ese es el caso de Alemania, donde las relaciones internacionales no pueden alterar la distribución competencial entre la Federación y los *Länder*[20]. De hecho, la delegación alemana en los comités técnicos y comisiones consultivas de la Comisión Europea se compone, en una

---

[20] Argullol, E., «Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de política agraria», en Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo, *La Integración de España en las Comunidades Europeas y las Competencias de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1985, p. 215.

elevada proporción, de funcionarios de los *Länder*. Si la participación de éstos no es mayor, se debe a que la mayoría de los Estados-miembros se oponen a ceder parte de su protagonismo, en el avance de la Unión y en las políticas europeas, a otros agentes, entre los que están las regiones europeas. Por lo demás, en el orden interno, en la decisión de la postura alemana en materia de política europea, diversos mecanismos vienen a garantizar una participación eficaz de los *Länder*, no sólo a través del *Bundesrat* o cámara de representación territorial, que ya es, de por sí, una garantía.

La realidad del Estado de las Autonomías, por la que se reconoce capacidad política interna pero no capacidad política externa, representativa de intereses colectivo-territoriales diferenciados, a las CC.AA., es la fuente de la inestabilidad de la estructura política del Estado español. En muchos sentidos domina la inercia de las concepciones sobre el Estado que el artículo 137 de la Constitución parecía superar. Esa inercia se refuerza con la idea de que el reconocimiento real y práctico de intereses colectivo-territoriales como intereses diferenciados supone, necesariamente, admitir la existencia de intereses *opuestos* entre los diversos territorios del Estado y *opuestos*, también, al interés nacional. Pero de la misma forma que se acepta la existencia de intereses individuales e ideológicos opuestos o contradictorios en el seno del Estado, y no por ello se supone que sean irreconciliables, los intereses colectivo-territoriales, *opuestos* o contradictorios con otros intereses legítimos, también son susceptibles de integración.

La coordinación entre las Administraciones Públicas

El artículo 103 de la Constitución, al establecer los principios básicos que deben regir el comportamiento de las diversas Administraciones Públicas y las relaciones entre ellas, menciona los principios de coordinación, descentralización y desconcentración. No obstante, a menudo se toma el *principio de coordinación* como una autorización a los poderes públicos centrales del Estado para jerarquizar las decisiones y acciones de los poderes públicos autonómicos. Esta interpretación es más propia de un Estado de estructura unitaria que no reconoce los intereses colectivo-territoriales como intereses diversos. Es una interpretación ligada a una estructura basada en la existencia de una Administración central única, fiscalizadora de sus ramas administrativas periféricas.

Una interpretación más acorde con el Estado de las Autonomías sería considerar el principio de «coordinación» como limitador de las conductas[21] de *todas* las Administraciones Públicas: central y autonómicas. Más que de jerarquía, el principio de coordinación expresaría una idea de *interdependencia* o *necesaria colaboración* entre los órganos centrales y los autonómicos, sin que aquéllos se arrogasen toda la autoridad o prevalencia política. Dada la inexistencia de una cámara estatal de representación de los intereses territoriales, al no cumplir en la práctica el Senado esta función, la plasmación práctica de esta idea podría consistir, esencialmente, en la creación de entes políticos –consejos interterritoriales– con autoridad para determinar las conductas de los Gobiernos, Parlamentos y Administraciones Públicas, centrales y autonómicos. En estos consejos interterritoriales los representantes de las CC.AA. participarían con eficacia, es decir, con poder, en la elaboración de las directrices de coordinación en la materia de que se trate. Algunos de estos entes ya existen. La Ley General de Sanidad ha establecido, por ejemplo, el Consejo Interterritorial de la Sanidad. Esta práctica es más coherente con la filosofía que existe detrás del concepto de autonomía establecido en el artículo 137 de la Constitución.

2.2 *La capacidad política interna de las CC.AA. El conflicto competencial entre las CC.AA. y el Estado*

Desde el punto de vista de la capacidad política interna -autogobierno- de las CC.AA. tampoco puede considerarse como cerrado el proceso autonómico. Más bien todo lo contrario; permanece abierto e inacabado en cuestiones fundamentales, en el sentido de que muchos asuntos básicos del mismo están sometidos a un fuerte debate político. Una manifestación de que el proceso no está cerrado es el mantenimiento de continuas disputas entre las CC.AA. y el Estado central acerca del reconocimiento de la identidad política de aquéllas y de la relevancia política o contenido competencial de la autonomía territorial. Otra manifestación, lógica, de la no conclusión del proceso es el fuerte énfasis de muchos Gobiernos autónomos en políticas simbólicas para obtener el reconocimiento de su identidad política por parte de sus ciudadanos.

---

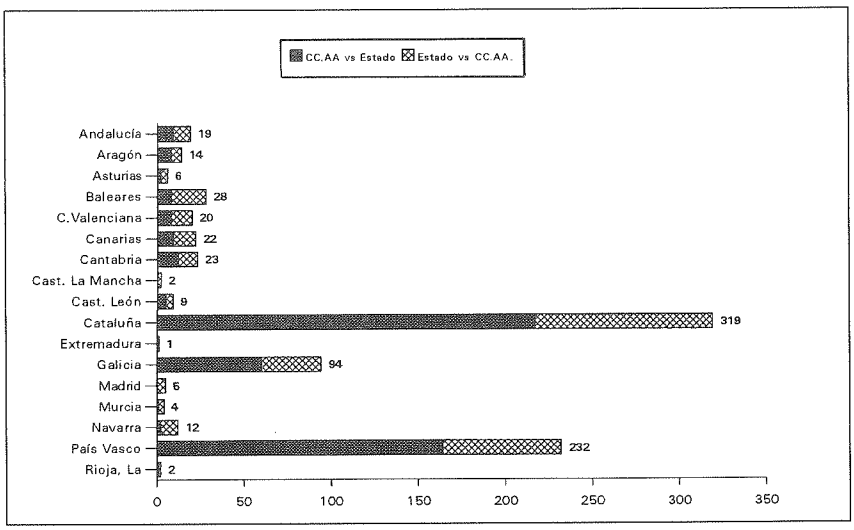
[21] Morell, L., «El Estado de las Autonomías Territoriales. Aspectos institucionales», en Martín-Retortillo, S., *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989, p. 135.

Tanto el aparato central del Estado como los aparatos autonómicos intentan ganar mayores cuotas de competencias por la vía de los hechos, lo que desemboca en conflictos competenciales entre ambos agentes ante el Tribunal Constitucional. La búsqueda de legitimación y respaldo social de los Gobiernos autonómicos entre sus ciudadanos, fundamentalmente en el caso de las CC.AA. sin tradición histórica de autogobierno, supone el despliegue de diversas acciones y políticas encaminadas a conseguir el apoyo y lealtad de éstos, lo que genera a su vez duplicidades administrativas y políticas con el aparato central del Estado. En gran medida la conflictividad competencial procede de las dudas existentes en la propia creación del Estado de las Autonomías: reconocimiento de autonomía para todos los territorios, pero con distinto contenido competencial según la vía de acceso a la autonomía; solución adoptada para neutralizar los problemas vasco y catalán. La extensión concreta de la autonomía territorial en España ha tenido que realizarse a través de la intervención del Tribunal Constitucional, lo que ha significado una *tecnificación* del problema autonómico. Esta tecnificación es el resultado de una cierta incapacidad política, en los años iniciales de la transición, para definir sin ambigüedades el contenido y extensión de la autonomía. Dicha incapacidad ha provocado la *judicialización* y disputa permanente entre el aparato central del Estado y los aparatos autonómicos, convirtiendo el problema autonómico en fuente de conflictividad permanente.

Desde el inicio en marcha del proceso autonómico en 1978, la distribución y transferencia de las competencias que han acompañado la puesta en marcha de los distintos Estatutos de autonomía han provocado numerosos conflictos de atribuciones y responsabilidades entre la Administración central y las CC.AA. Tal como se puede ver en el gráfico 2, el número total de impugnaciones ante el Tribunal Constitucional en el período 1981-1992 asciende a 812, de las que 506 son las presentadas por las CC.AA. frente al Estado y 306 las presentadas por el Estado frente a las CC.AA. Es importante destacar que del total de impugnaciones presentadas, tanto por parte de las CC.AA. como por parte del Estado, las nacionalidades históricas: Cataluña, País Vasco y Galicia, se han visto involucradas en 645 (79,4% del total), destacando especialmente Cataluña y País Vasco, con 551 impugnaciones (67,9%).

Si desglosamos estos datos según el agente demandante, CC.AA. o Estado, podemos apreciar que los recursos presentados por los Gobiernos autónomos de Cataluña, País Vasco y Galicia constituyen el 87,2% (441 en números absolutos) de las impugnaciones de todas las

Gráfico 2 - Impugnaciones ante el Tribunal Constitucional. 1981-1992. Por Comunidades Autónomas

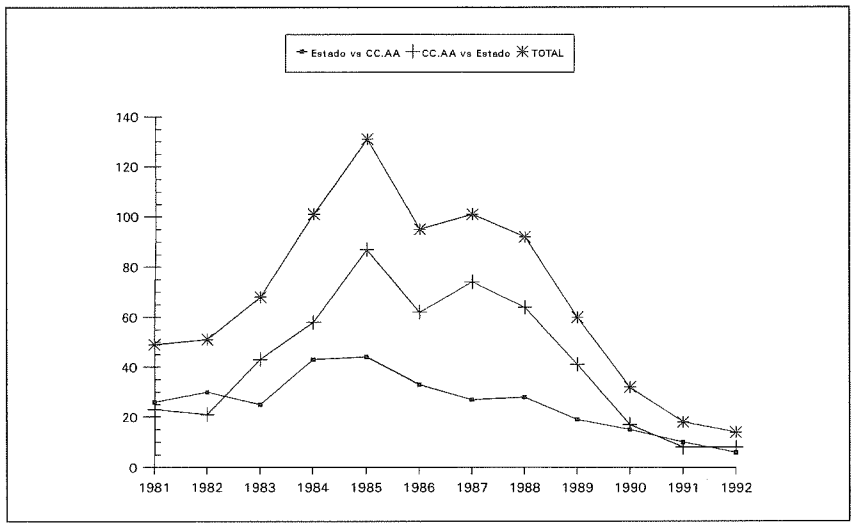


Fuente: MAP, *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Boletín Informativo, 4º Trimestre, 1992, Madrid, pp. 143-155. Elaboración propia.

CC.AA. contra el Estado. También se constata que los órganos políticos de estas tres Comunidades han sido objeto del 66,7% (204 en números absolutos) de los recursos presentados por el Estado.

Con respecto al resto de las CC.AA., se puede reseñar el hecho de que en muchas de ellas (en concreto, Andalucía, Asturias, Baleares, Comunidad Valenciana, Comunidad Canaria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y Navarra) hay un mayor número de impugnaciones del Estado contra la C.A. que de ésta contra aquél. De cualquier forma, tanto en el caso de las CC.AA. que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, como en el caso de las del artículo 151, el hecho de que sea el Estado el que presente más impugnaciones –102 en total frente a 65, sin contar a las nacionalidades históricas antes mencionadas– podría tener dos interpretaciones. En primer lugar, las limitadas competencias que hasta el momento han poseído muchas CC.AA., en especial las del artículo 143, empujaría a los Parlamentos y Gobiernos autonómicos a legitimar su papel político mediante la extralimitación en sus competencias reales. En segundo lugar, en el caso de las CC.AA. del artículo 151, comparadas con las tres nacionalidades históricas, involucradas en un mayor número de recursos ante el Tribunal Constitucional, a su mayor nivel

Gráfico 3 - Impugnaciones ante el Tribunal Constitucional. 1981-1992



Fuente: MAP, *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Boletín Informativo, 4º Trimestre, 1992, Madrid, pp. 143-155. Elaboración propia.

competencial se añade un menor nivel reivindicativo, dada su escasa tradición nacionalista y autonomista. Además, estas Comunidades han ido recibiendo sus competencias en un espacio de tiempo más amplio, y eso mismo supone una menor causa de conflictos ante el Tribunal Constitucional. La intensidad de la conflictividad está muy relacionada con el avance de las transferencias.

Por materias, destacan las impugnaciones referentes a agricultura (155 recursos en conjunto, lo cual representaría un 19,1% del total), seguida por economía y hacienda (129 recursos, 15,9% del total), y en tercer lugar, obras públicas y urbanismo (85 recursos, 10,5% del total). En todos estos casos, la mayoría de estas impugnaciones han sido realizadas por las CC.AA. (261, frente a 108 planteadas por el Estado) y en términos globales, para todas las materias, las CC.AA. han planteado, como señalamos antes, un total de 506 impugnaciones (62,3%), frente a las 306 (37,7%) del Estado.

Resulta muy clarificador el análisis del número de recursos de inconstitucionalidad presentados a lo largo del tiempo y su relación con el desarrollo temporal del proceso autonómico. Como se puede observar en el gráfico 3, el mayor número de recursos, ya sea de las CC.AA. frente al Estado, ya sea de éste frente a aquéllas, se concentra entre los años 1984 y 1988, con una cifra absoluta de 520 impugna-

ciones (el 64% de todas las habidas en el período de 1981 a 1992). Es entre 1984 y 1988 cuando se desarrolla una mayor actividad legislativa, tanto en las CC.AA. como en el Estado central. Es, también, un período muy activo en cuanto a transferencias de competencias importantes a las CC.AA. En concreto, las Comunidades presentaron 345 impugnaciones (un 66,3%) frente al Estado, lo que da una idea de la conflictividad competencial durante este período clave del desarrollo del proceso autonómico.

En los últimos años, la cifra de impugnaciones se ha reducido de manera considerable. Esta reducción ha de interpretarse como una mayor cercanía a la normalización del proceso autonómico, aunque aún siguen presentándose un número importante de recursos. Esta disminución de la conflictividad en el último lustro no significa que el proceso autonómico esté ya cerrado, sino, simplemente, que se encuentra en una fase de estancamiento a la espera de que todas las CC.AA. alcancen su techo competencial, establecido bien por el pleno desarrollo de los Estatutos de autonomía en el caso de las CC.AA. del artículo 151, bien por la puesta en marcha de los acuerdos del pacto autonómico de febrero de 1992[22]. La disminución del número de recursos presentados ante el Tribunal Constitucional tiene, además, una explicación sencilla. Si ha sido el Tribunal Constitucional el que ha tenido que ir concretando la estructura autonómica del Estado en sus aspectos prácticos e, incluso, en muchos de sus principios y fundamentos, cada vez es menos lo que queda por definir, pues el Tribunal Constitucional ha creado ya una amplia jurisprudencia sobre el tema. En otras palabras, las posibles insatisfacciones con el Estado de las Autonomías se podrán solucionar cada vez menos de forma técnica o jurídica y tendrán que remitirse, de nuevo, al diálogo o debate político.

2.3 La identidad política de las CC.AA.: simbología e instrumentos de legitimación política autonómica

Dentro del largo proceso de construcción del Estado de las Autonomías, la *variedad* competencial y de transferencias realizadas es la

---

[22] Con el desarrollo de este pacto autonómico, las diez Comunidades Autónomas del artículo 143 asumirán 33 nuevas competencias por un valor de un billón doscientos mil millones de pesetas y el trasvase paralelo de 250.000 funcionarios, destacando, entre otras, las transferencias de Educación e Inserso, pero dejando fuera la competencia de Sanidad, por las dificultades financieras que conlleva su gestión.

norma imperante. Para comprender el momento actual en el que se encuentra este proceso, es necesario considerar las siguientes cuestiones:

— la construcción de las Comunidades Autónomas como marcos de acción e integración social;

— la creación de infraestructuras económicas, políticas, sociales, culturales, etc., que pueden ayudar al desarrollo de un sentido de autonomía o identidad política comunitaria entre los ciudadanos de las CC.AA. sin tradición histórica de autogobierno;

— la superposición de actuaciones entre las Administraciones estatal, autonómica o local, que está suponiendo la articulación y consolidación de un nuevo sistema político-administrativo, resultado del establecimiento del Estado de las Autonomías.

El profundo cambio que representa la constitución de un Estado autonómico, frente a la vieja estructura centralista del Estado, se refleja en la estructura de representación y poder político y en una nueva recomposición de los actores sociales, en el sentido de que éstos se reorganizan a partir de la nueva estructura del Estado. En general, y con la excepción de las Comunidades históricas, en las que los ciudadanos se implicaron en la puesta en marcha del proceso autonómico, la creación del Estado de las Autonomías fue protagonizada, de forma casi exclusiva, por la élite política que dirigió su institucionalización. El ciudadano, en las CC.AA. de nueva implantación, ni se implicó en dicho proceso ni sentía, en la mayor parte de los casos, una especial lealtad a los nuevos entes autonómicos. La identificación de los ciudadanos con la mayoría de las CC.AA. ha sido un proceso paulatino, en parte creado por los órganos de poder y por los actores políticos de dichas CC.AA.

Los actores políticos protagonistas de la institucionalización de la nueva estructura autonómica de representación y de administración han intentado lograr la legitimidad e identidad de los ciudadanos con los nuevos entes autonómicos copiando miméticamente, en cada C.A., la organización de los aparatos del Estado como símbolo de poder y de eficacia político-administrativa. En gran medida, esta forma de proceder se basa en la idea de que la mayoría de las nuevas entidades políticas sólo podían lograr la lealtad y legitimidad de la ciudadanía si se dotaban de toda la simbología propia del Estado.

Dentro de la Comunidad Autónoma, como espacio de actuación de los partidos políticos, los Parlamentos autonómicos son las instituciones que encarnan la representación de los intereses de la colectividad, y asumen y expresan su voluntad. Los Parlamentos autonómicos tienen la ventaja, sobre las Cortes Generales, de la proximidad a la ciudadanía y, con esto, la posibilidad de una interacción mayor y más profunda entre los ciudadanos y su institución representativa. En la tabla 11 se puede apreciar el coeficiente electoral de los distintos Parlamentos autonómicos, de acuerdo con el censo electoral de sus Comunidades. Si comparamos las medias de los coeficientes electorales autonómicos con las medias nacionales del Congreso y Senado de la nación, observamos un coeficiente electoral más favorable a los Parlamentos regionales: un escaño en el Parlamento regional por cada 21.225 electores, frente a los 81.997 electores en el caso del Congreso de los Diputados y a los 178.900 electores en el caso del Senado. Por Comunidades, destacarían por un coeficiente especialmente favorable los Parlamentos de La Rioja (un escaño por cada 6.467 electores), Navarra (un escaño por cada 8.467 electores) y Baleares (con un escaño por cada 9.595 electores). En el otro extremo estarían Andalucía (48.079 electores por escaño), Madrid (38.793) y Cataluña (35.900). En cualquier caso, estos últimos coeficientes están lejos de los índices que corresponderían a las CC.AA. en el Congreso de los Diputados y en el Senado: en el caso de La Rioja, en el Congreso y en el Senado tendría un escaño por cada 53.354 electores; Andalucía tendría un escaño por cada 85.911 electores en el Congreso y uno por cada 163.768 electores en el Senado.

Ahora bien, los Parlamentos autonómicos, en su función de creadores de identidades políticas autonómicas, tienen que salvar una serie de impedimentos adquiridos en su propia conformación. Entre ellos, los relativos al sistema electoral: destaca el bloqueo de las listas electorales, que anula en gran medida la influencia de los ciudadanos en las actuaciones de los partidos políticos dentro del Parlamento. De alguna manera, este inconveniente podría superarse a través de los grupos parlamentarios, quienes podrían llevar a cabo una labor eficaz de mediación entre el electorado y las instituciones de gobierno de la Comunidad Autónoma. En suma, los Parlamentos regionales, a través de los grupos políticos correspondientes, deberían convertirse en un primer e indispensable vehículo de acercamiento de la institución a la sociedad a la que representan.

Tabla 11 - Número de electores por parlamentario en el Parlamento autonómico, Congreso de diputados y Senado

Comunidades Autónomas	Censo Electoral	Escaños Congr. diput.	Coeficiente Elect. Con.dip.	Escaños Senado	Coeficiente Elect. Senado	Escaños Parlam. Aut.	Coef. Elec. Parlamento Aut.
Andalucía	5.240.587	61	85.911	32	163.768	109	48.079
Aragón	975.872	13	75.067	12	81.323	67	14.565
Asturias	914.037	9	101.560	4	228.509	45	20.312
Baleares	566.104	7	80.872	5	113.221	59	9.595
Canarias	1.152.822	14	82.344	11	104.802	60	19.214
Cantabria	416.796	5	83.359	4	104.199	39	10.687
Castilla-La Mancha	1.311.103	20	65.555	20	65.555	47	27.896
Castilla y León	2.085.009	33	63.182	36	57.917	84	24.822
Cataluña	4.846.513	47	103.117	16	302.907	135	35.900
Extremadura	826.609	11	75.146	8	103.326	65	12.717
Galicia	2.274.669	26	87.487	16	142.167	75	30.329
Madrid	3.918.128	34	115.239	4	979.532	101	38.793
Murcia	804.334	9	89.370	4	201.084	45	17.874
Navarra	423.339	5	84.668	4	105.835	50	8.467
País Vasco	1.720.751	19	90.566	12	143.396	75	22.943
La Rioja	213.414	4	53.354	4	53.354	33	6.467
C. Valenciana	2.972.140	31	95.875	12	247.678	89	33.395
Ceuta y Melilla	86.536	2	43.268	4	21.634		
Totales y Medias	30.748.763	350	81.997	208	178.900		21.225

Fuente: *Anuario El País*. Elaboración propia.

Las burocracias autonómicas

Las CC.AA. han recibido la herencia del Estado central en lo que atañe al conjunto burocrático, con sus trazos característicos y sus defectos ya tradicionales. Sobre estos rasgos, el propio proceso autonómico va añadiendo los suyos propios. La rápida implantación del Estado autonómico, a través de un proceso en el que el aparato del poder regional, además de improvisar, tiene que abrirse paso entre otras organizaciones de poder público ya existentes, supone un incremento cada vez mayor del aparato burocrático. Este hecho está incidiendo muy directamente en el gasto público. Tal como se puede apreciar en la tabla 12, los gastos en personal de las CC.AA. en 1991 representaban el 33,5% de sus presupuestos totales: 1.832.397,630 millones de pesetas, frente a los 5.470.554,930 millones de pesetas que suman los presupuestos de todas las CC.AA. En lo referente al personal que trabaja en las Administraciones autonómicas, el total son 593.153 trabajadores, frente a 1.284.286 que trabajan en la Administración central y 366.391 en la Administración local.

Otra de las características de esta burocracia autonómica es la peligrosa indefinición de fronteras en relación con la política. Las CC.AA., en gran medida, han tenido que ir improvisando una burocracia propia, tanto por la lentitud del proceso de transferencias de competencias por parte del Estado central, como por la necesidad de abordar de inmediato la gestión de grandes núcleos de competencias. Debido a esto se ha producido una intensificación de los rasgos de clientelismo y primacía de las lealtades personales y políticas, en detrimento de los procedimientos objetivos de recluta y mantenimiento del personal en sus puestos de trabajo.

Si establecemos un indicador del personal que trabaja en la Administración autonómica por cada mil habitantes (gráfico 4), observamos que, por una parte, la media para las CC.AA. del artículo 151, con las competencias de Sanidad y Educación transferidas, es de 21 empleados públicos por mil habitantes, y para las CC.AA. del artículo 143 es de 5. Dentro de las Comunidades del 151 destacan Navarra[23] (27) y Andalucía (25); en las del 143 sobresale La Rioja. En la tabla 12, en lo que respecta al gasto por empleado público observamos que, frente a la media autonómica por empleado público

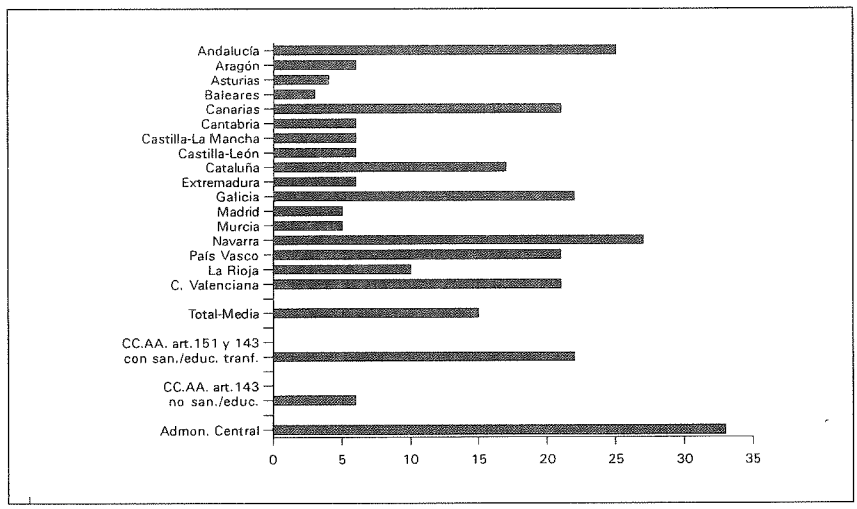
[23] En el caso de Navarra, a pesar de que accedió a la autonomía por una vía especial, sus competencias son similares a las que poseen las autonomías del artículo 151.

Tabla 12 - Presupuesto de las CC.AA. y gastos en personal. 1991

		En millones de pesetas				
Comunidades Autónomas	Pers. Adm. Autonóm.	Presup. CC.AA.	Presup. CC.AA. en %	Gastos Personal	% G. Pers. Pres. CC.AA.	Gasto por empleado de la Administración
Andalucía	176.413	1.348.914,610	24,66	560.909,920	41,58	3,18
Aragón	7.315	83.591,040	1,53	22.926,250	27,43	3,13
Asturias	4.909	79.808,620	1,46	14.512,790	18,18	2,96
Baleares	2.418	31.629,280	0,58	8.123,330	25,68	3,36
Canarias	31.150	219.225,620	4,01	85.162,970	38,85	2,73
Cantabria	3.147	50.089,050	0,92	10.982,840	21,93	3,49
Castilla-La Mancha	9.456	147.794,830	2,70	26.417,720	17,87	2,79
Castilla y León	15.949	162.967,680	2,98	45.274,600	27,78	2,84
Cataluña	103.742	1.169.387,690	21,38	326.040,190	27,88	3,14
Extremadura	6.548	100.127,780	1,83	18.931,650	18,91	2,89
Galicia	59.132	383.287,370	7,01	118.106,650	30,81	2,00
Madrid	25.590	267.285,700	4,89	84.810,840	31,73	3,31
Murcia	5.556	67.216,680	1,23	17.899,060	26,63	3,22
Navarra	13.827	212.574,310	3,89	55.266,610	26,00	4,00
País Vasco	43.818	480.466,030	8,78	172.532,180	35,91	3,94
La Rioja	2.501	25.445,720	0,47	6.389,080	25,11	2,55
C. Valenciana	81.982	640.742,920	11,71	258.110,950	40,28	3,15
Total-Media	593.453	5.470.554.930	100	1.832.397,630	33,50	3,09
Admon. Central	1.284.286			3.388.449,000		2,64

Fuente: MAP, *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1991.*

Gráfico 4 - Personal de las Administraciones autonómicas. Por cada mil habitantes



Fuente: MAP, *Boletín Estadístico del Registro Central de Personal*, 1 de diciembre de 1992.

de 3,09 mills. de ptas., la de la Administración central está en 2,64 mills. Esto puede dar una idea de la necesidad de establecer una burocracia leal al Gobierno autonómico, ganando esas lealtades gracias a sueldos más elevados que los que paga la Administración central.

Sin embargo, dentro de esta política de creación de lealtades burocráticas al Gobierno autonómico y de un cierto clientelismo en los procesos de reclutamiento, podemos destacar dos casos opuestos en su aplicación: Navarra y La Rioja. La Comunidad Foral de Navarra, como se observaba anteriormente, tiene 27 empleados en la Administración autonómica por cada mil habitantes y su gasto es de 4 mills. de ptas. por empleado público. Por su parte, la Comunidad de La Rioja sería, entre las del artículo 143, la que más trabajadores emplea en la Administración autonómica (9 por cada mil habitantes), pero la que menos gasta por empleado público (2,55 mills.). La diferencia entre ambas Comunidades puede estribar en que Navarra, dado su régimen económico foral, tiene mucho más margen de maniobra para establecer el salario de su personal y lo utiliza pagando altas retribuciones, con el fin de obtener una elevada lealtad burocrática. La Rioja, por su parte, desarrolla una políti-

ca diferente: partiendo de una escasa capacidad económica, contrata a un elevado número de empleados públicos; es, por tanto, una ganancia de lealtad burocrática a través del número de las contrataciones.

Por último, en lo que respecta a la organización de la función pública en las CC.AA., se han producido dos importantes cambios en relación a la organización de la función pública de la Administración central: el referido a los niveles administrativos y el de la *laboralización* o estatuto de los empleados públicos. En el primero de los casos, el orden jerárquico de la función pública autonómica se ha construido sobre los distintos niveles de titulación académica, tratando de igualar, en el interior de cada uno de ellos, a los distintos profesionales. Es la pirámide educativa, y no la construida a partir de los diversos cuerpos administrativos, la que da origen a los estamentos de la función pública autonómica. Respecto a la *laboralización* de los empleados públicos, las CC.AA. están creando muchos más puestos de trabajo con carácter laboral que la Administración central. Abandonan así las peculiaridades propias del *status* funcionarial, excepto en los niveles directivos, donde se mantiene ese *status* con todas sus consecuencias. En la Administración central[24] los funcionarios representan el 16,3%, frente al 7,6% del personal laboral. En la Administración autonómica los funcionarios son el 18,9%, frente al 16,7% de los laborales. Donde más se puede apreciar la laboralización de la Administración es en las entidades locales, con un 48,6% de laborales, frente a un 51,4% de funcionarios.

«Centralismo» dentro de las CC.AA.

El establecimiento de las capitalidades autonómicas también está reiterando el modelo de administración estrictamente centralizado que predominaba en la Administración central, pues se tiende a concentrar en un solo punto del territorio la capitalidad, todo aquello que

---

[24] Es importante aclarar que los datos referentes a la categoría de *funcionarios* y de *personal laboral* se recogen del Boletín Estadístico del Registro Central de Personal (MAP) a fecha 1 de diciembre de 1992. En ellos aparecen las categorías de «funcionario» y «personal laboral» de forma explícita, dejando al margen otras categorías que aun poseyendo un *status* de funcionario, aparecen reflejados con otros nombres (por ejemplo, personal docente, personal de Admón. de Justicia, de las Fuerzas de Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas, etc.).

puede constituir un resorte de decisión política. La fuerza de la capitalidad, allí donde ha encontrado el respaldo de una cierta tradición, ha acabado por imponerse. Esta cuestión concierne a la relación Comunidad Autónoma/Provincia. La provincia se toma como una pura y simple circunscripción administrativa, en cuya capital se fija la Administración periférica del poder autónomo. Cada capital de provincia posee ahora una pluralidad de Delegados de Consejerías, que reproducen la imagen de los anteriores delegados ministeriales. Estos delegados provinciales tienen mínima capacidad de decisión; son sobre todo correas de transmisión de las decisiones que se adoptan en las agencias centrales del Gobierno autónomo.

Dentro de este nuevo marco de actuación, las relaciones entre la Administración autonómica y las entidades locales apenas contienen elementos especialmente reseñables. En la actualidad, la Administración autonómica contempla a la local como una Administración pública separada, a la que le liga una relación tangencial: se parten los respectivos campos de actuación, cada una se procura su propio quehacer y, en el fondo, se construyen como ámbitos de actuación social y política diferentes. Como se aprecia en la tabla 13, globalmente, las CC.AA. tienen una capacidad de gasto por habitante más del doble que los ayuntamientos. En concreto, excepto las Comunidades de Aragón, Baleares y Madrid, en las cuales los ayuntamientos gastan más que el propio Gobierno autónomo, en el resto de los casos es este último el que tiene más margen y poder de gasto. Destacan, por las grandes diferencias entre el gasto autonómico por habitante y el municipal, los casos de Navarra, con un gasto autonómico de 409.365 ptas/hab., frente a las 72.476 de sus ayuntamientos, y del País Vasco, con un gasto autonómico de 228.353 ptas/hab., frente a las 86.653 de sus ayuntamientos. Si consideramos la razón del gasto por habitante entre la C.A. y los ayuntamientos, la primera comunidad sería Navarra, seguida por Galicia –en este caso, debido al escaso poder de gasto de los municipios (39.036 ptas/hab.) con respecto a la Xunta (140.312)–, y Andalucía –gracias a una gran capacidad de gasto de la Junta (194.353 ptas/hab.), frente a las 59.202 de los municipios–.

Finalmente, la influencia de las Comunidades Autónomas sobre el poder municipal a través de las transferencias monetarias que realizan a las entidades locales. Por un lado, en la mayoría de las CC.AA. se produce un bajo nivel de transferencias monetarias de las Administraciones autonómicas a las entidades locales. Por otro, en los casos concretos en los que esas transferencias son más altas (Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Navarra y Comuni-

Tabla 13 - Capacidad económica de los municipios. 1991

	GASTO AYUNT. PTAS POR H. *	RENTA REGIONAL BRUTA POR H. ** (RRB)	* /**	GASTO COM. PTAS POR H.	GASTO COM. POR RRB	RELACION GASTO COM. POR GASTO AYUNT. POR HAB.
Andalucía	59.202,93	1.021.621	0,058	194.353,48	0,190	3,28
Aragón	85.018,86	1.539.085	0,055	70.314,46	0,046	0,83
Asturias	47.345,46	1.211.752	0,039	72.955,41	0,060	1,54
Baleares	83.778,24	1.732.534	0,048	44.602,44	0,026	0,53
Canarias	73.046,63	1.264.601	0,058	146.758,58	0,116	2,01
Cantabria	60.314,50	1.396.453	0,043	94.986,89	0,068	1,57
Castilla y León	53.991,12	1.232.975	0,044	64.011,16	0,052	1,19
Castilla-La Mancha	49.932,02	1.121.641	0,045	89.116,45	0,079	1,78
Cataluña	78.865,26	1.904.044	0,041	192.984,38	0,101	2,45
Extremadura	47.454,15	903.907	0,052	94.295,42	0,104	1,99
Galicia	39.036,46	1.131.496	0,034	140.312,52	0,124	3,59
Madrid	69.343,84	1.993.599	0,035	54.023,80	0,027	0,78
Murcia	52.892,26	1.157.543	0,046	64.285,21	0,056	1,22
Navarra	72.476,53	1.578.373	0,046	409.365,93	0,259	5,65
La Rioja	72.425,61	1.562.856	0,046	96.592,39	0,062	1,33
C. Valenciana	59.282,29	1.499.984	0,040	166.114,61	0,111	2,80
País Vasco	86.653,33	1.598.102	0,054	228.353,93	0,143	2,64
Total nacional	64.254,71	1.449.602	0,044	141.182,70	0,097	2,20

Fuente: * MAP, *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1991. Memorias y Estadísticas*. Madrid, 1992.
** BBV, *Informe Económico 1991*. Serie Estudios, Bilbao, 1992. Elaboración propia

dad Valenciana), ello se debe a que los Gobiernos autonómicos se han arrogado una parte del poder recaudatorio de los ayuntamientos, siendo esa cantidad (403.497 mills. de ptas.) casi el doble de la cantidad transferida por las CC.AA. a los ayuntamientos (245.705 mills. de ptas.). En realidad, pues, estas transferencias autonómicas a los ayuntamientos son una devolución de fondos, cuya recaudación debería estar en manos municipales, y sólo indican, de nuevo, el grado de centralización político-administrativa interna de las CC.AA.

3. La región como ámbito de la vida social y política

3.1 Descentralización y regionalización: dos conceptos

La descentralización política implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y control sobre los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades regionales, en detrimento del poder de los órganos del Estado central. Básicamente, descentralizar supone llevar a cabo una reforma de carácter político-administrativo, a través de la cual se pretende lograr una redistribución territorial del poder, que permita poner fin al centralismo decisorio tradicional. Sin embargo, en la actualidad existe un debate sobre la relación entre *desarrollo regional* y *descentralización*, dada la existencia de una doble consideración sobre el concepto mismo de *descentralización*:

— descentralización político-administrativa, social y cultural;

— descentralización económica y de gestión.

En el primero de los casos, la concepción de la descentralización tiene que ver con una reforma que se ubicaría en el plano de lo político-administrativo. Su propósito básico es el fortalecimiento de las estructuras políticas autonómicas a expensas de las centrales. Esto supone una nueva articulación de los intereses de los distintos grupos sociales que forman la colectividad social, política y económica de la C.A.

En el segundo caso, el interés por la descentralización se inscribe dentro de las consecuencias generadas por las transformaciones que afectan a la economía mundial desde de la crisis de los años setenta. Los cambios apuntan hacia una internacionalización de la economía y hacia el desarrollo de formas productivas más flexibles y altamente

automatizadas. Estas transformaciones atañen a la organización social del trabajo, bien en el nivel micro de las empresas, bien en el nivel macro del panorama nacional e internacional, y a las condiciones para la circulación e inversión de capitales. La esfera económica cada vez tiene una mayor independencia e influencia respecto de los Estados. Los procesos de internacionalización de la economía conllevan una pérdida de confianza en el Estado y una pérdida de funcionalidad del mismo en relación con los papeles que tradicionalmente ha asumido: productor de bienes y servicios, y agente que posibilita el funcionamiento y regulación del sistema económico. Incluso se llega a plantear, de forma muy tajante, que la función del Estado consiste no tanto en facilitar y favorecer el crecimiento económico, cuanto en no ponerle obstáculos.

Desde esta doble perspectiva, surge la necesidad de una reforma profunda del Estado, que apunta hacia la reducción de sus roles y la eficacia de su funcionamiento. Se trata de generar una nueva organización social que sea, al mismo tiempo, flexible en su funcionamiento interno y promotora del protagonismo de los sujetos sociales. Estos planteamientos se plasman en una *estrategia de modernización* de las instituciones estatales, con el fin de conseguir su *desburocratización*, *privatización* y *descentralización*. Ahora bien, el tipo de descentralización que preconizan los regionalistas, autonomistas o federalistas es sustancialmente diferente al preconizado por los actuales especialistas en economía y políticas públicas. Esta aclaración sobre la doble idea del proceso de descentralización acometido en la actualidad puede ayudar a comprender mejor el debate autonómico que se está produciendo en nuestro país[25].

---

[25] Dentro del ámbito de la Unión Europea, por primera vez se reconoce el regionalismo dentro del Tratado de Maastricht, a través de la propuesta de crear un Comité de Regiones. Sin embargo, de manera no oficial, la incorporación del concepto de *región* como unidad política con entidad propia dentro de Europa se materializó en un organismo supra-regional (cuyo germen se plasma en la Asamblea de Regiones de Europa establecida en el seno de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas Europeas –Trieste, octubre de 1984– y concretada en Estrasburgo, el 18 de enero de 1985). Este regionalismo paneuropeísta reivindica el principio de subsidiariedad y un papel más importante de las regiones en el Consejo de Ministros y en el Consejo de Europa, así como defiende la pluralidad y diversidad de las identidades culturales de Europa y promueve la solidaridad y cooperación inter-regionales.

3.2 *Evolución y consolidación del proceso de autonomía: las CC. AA. como referente de la acción social*

Desde un punto de vista sociológico, las razones que han conducido a la situación autonómica actual son diversas. Si nos atenemos a los procesos clásicos de legitimación del orden político y social, la cohesión interna en cada C.A. implica la existencia de unos referentes simbólicos capaces de integrar a los distintos grupos sociales, con el fin de que las CC.AA. lleguen a ser entidades políticas legítimas. Los referentes simbólicos de las CC.AA. –en su mayor parte pertenecientes al acervo cultural propio de cada Comunidad– son los elementos necesarios para el proceso de reconstrucción de las identidades autonómicas, pues legitiman el nuevo orden socio-político. La legitimidad implica la necesidad, en primer lugar, de un liderazgo que represente las aspiraciones de estas Comunidades. Este hecho se plasma en la existencia de personas concretas dotadas de carisma para el desempeño de estas tareas de gobierno, de dirección, de integración, etc.[26] En segundo lugar, implica también la imposición de estructuras burocráticas eficaces, con el fin de lograr una legitimación racional-legal.

3.3 *Comunidades Autónomas: entre las identidades regionales y los nacionalismos*

La identidad de una Comunidad responde a un proceso histórico de construcción de las características físicas, culturales, políticas, económicas, etc. propias. Los elementos diferenciadores o definidores de la identidad específica de cada Comunidad se pueden clasificar en tres grandes grupos:

— Lo que se podría englobar bajo el concepto de *identidad nacionalista/regionalista:* aspectos históricos y culturales que tienen que ver con la cultura e historia propias de cada Autonomía, y con la lengua en el caso de las Comunidades con lengua propia –factor diferencial fundamental allí donde existe–.

---

[26] En este caso es interesante resaltar el hecho de que en Autonomías con un fuerte sentimiento nacionalista (existencia de lenguas autóctonas, manifestaciones culturales y simbólicas diferenciales, voto a partidos nacionalistas, etc.) el conocimiento de los líderes autonómicos es muy alto, frente a otras regiones con un aparente sentimiento regionalista, pero con un conocimiento escaso de sus representantes políticos y de las acciones e iniciativas que se llevan a cabo en su territorio.

— Lo que podría abarcar el concepto de *cultura política*: actitudes sociales, políticas y económicas que tienen que ver con el conocimiento de la propia Comunidad, el funcionamiento de sus instituciones, la implicación en el cuerpo político de las mismas, etc. y las afinidades político-electorales de los ciudadanos.

— Dentro de los elementos que podrían conformar la *identidad cultural* de la C.A., se pueden destacar: el territorio o espacio geográfico, la historia, la estratificación social, el sistema educativo, la dinámica de las diversas ideologías políticas, las dimensiones económica y legal, la lengua[27], la existencia de una élite cultural importante y la diversidad de sub-culturas dentro de esa cultura, la religión, etc.

En suma, el sentimiento nacionalista necesitaría de tres elementos para su consolidación: 1) la creación y establecimiento de una conciencia nacionalista como tal; 2) la presencia de un conflicto centro-periferia de índole cultural, económico y político dentro del Estado-nación donde se manifiesta; 3) la existencia de una movilización de organizaciones políticas y sociales en pos de sus objetivos.

3.4 La regionalización de la vida política y social

Es difícil hablar de una *regionalización* en sentido amplio, tanto respecto a las distintas CC.AA. como a los diferentes sectores o ámbitos de la *vida social y política*. Por un lado, es posible que en las CC.AA. se reproduzcan las estructuras de acción social ya existentes en el Estado, entendido como unidad mayor de actuación política, económica y social. Por lo que se refiere a los agentes sociales, pueden articularse dentro de cada Comunidad teniendo como referente de acción a las organizaciones establecidas en el ámbito nacional. Pero también

---

[27] El idioma, en concreto, suele ser un elemento fundamental para comprender la formación de una identidad cultural autóctona. Según CIRES/92, el conocimiento de la lengua vernácula parece ser un indicador del grado de identificación nacionalista. Según el conjunto de la muestra -1200-, algo menos de una tercera parte de los entrevistados hablan el idioma de su Comunidad Autónoma, y menos de una quinta parte afirman que su padre y su madre lo hablan. Sin embargo, teniendo en cuenta que las Comunidades con lengua propia son sólo seis, la proporción de entrevistados cuyo padre o madre hablan el idioma de su Comunidad Autónoma es alrededor del doble de quienes no lo hablan, siendo esa razón algo mayor en el caso del propio entrevistado. Por otra parte, se aprecia que el conocimiento de la lengua vernácula por parte del entrevistado y por sus padres es mucho mayor entre los entrevistados que se sienten más nacionalistas que españoles, que entre los que se sienten más españoles que nacionalistas.

pueden articularse como respuesta a problemas o necesidades concretas dentro de cada Comunidad Autónoma; es decir, que el referente de su acción se sitúe en el ámbito territorial de la C.A. Dos ejemplos interesantes al respecto son el sistema autonómico electoral y de partidos políticos existente desde el establecimiento del Estado de las Autonomías, y el hasta ahora fallido proceso de regionalización de la negociación colectiva.

El sistema autonómico de partidos políticos

Una de las características del sistema electoral y de partidos español es la coexistencia de varios subsistemas, debido a la implantación del Estado de las Autonomías y la consiguiente creación de los Parlamentos autonómicos correspondientes. El papel de los partidos políticos dentro de las CC.AA. es muy importante para la creación de las identidades autonómicas. No obstante, su capacidad a este respecto viene determinada por el ámbito, nacional o autonómico, al que refieren su actuación[28].

Los sistemas autonómicos de partidos se han ido formando a lo largo de varias consultas electorales. El País Vasco fue la primera Comunidad en celebrar, en 1980, sus elecciones autonómicas, y, tras las elecciones de 1984, 1986 y 1990, se encuentra ya en su cuarta legislatura. Cataluña ha celebrado también, en 1980, 1984, 1988 y 1992, cuatro elecciones autonómicas. Galicia, por su parte, ha celebrado otras cuatro (1981, 1985, 1989 y 1993) y Andalucía otras cuatro (1982, 1986, 1990 y 1994). El resto de las Comunidades acaban de comenzar su tercera legislatura, después de haber celebrado simultáneamente sus elecciones en 1983, 1987 y 1991.

Tomando como referencia las últimas elecciones celebradas en todas las CC.AA. entre 1991 y 1992, el mapa resultante de estas diversas consultas electorales refleja una amplia variedad de sistemas o sub-

---

[28] Por ejemplo, en el caso de los partidos nacionales, a pesar de mantener programas específicos para cada Comunidad Autónoma, tienen el inconveniente de mantener estructuras muy jerarquizadas y escasamente descentralizadas, lo cual les resta eficacia en aquellas Comunidades con fuertes sentimientos nacionalistas o con problemáticas específicas. Por contra, los partidos nacionalistas o regionalistas pueden tener el inconveniente de obviar excesivamente el interés nacional en busca de intereses autonómicos más específicos, aunque, por supuesto, totalmente legítimos.

sistemas regionales de partidos (tabla 14). Existe una tendencia hacia el pluralismo moderado o el bipartidismo imperfecto en 14 de las 17 Comunidades, en las que los dos primeros partidos obtienen más del 80% de los escaños. En 12 de esas Comunidades los dos principales partidos son los del sistema estatal (PSOE y PP), con la presencia de los dos partidos menores del mismo sistema (IU y CDS). En algunos casos –Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja y Valencia– están representados, además, otros pequeños partidos de corte nacionalista o regionalista. Este modelo general estaría más matizado en el caso de Baleares, por la coalición electoral existente entre el partido regionalista Unió Mallorquina (UM) y el PP, así como por la presencia de otros dos partidos nacionalistas menores. En todos estos supuestos los índices de fragmentación parlamentaria son muy bajos y podemos hablar de bipartidismo imperfecto.

Tabla 14 - Formatos de los sistemas de partidos autonómicos en España. 1991-1992

Comunidades Autónomas	Número (a)	Primer Partido (b)	Escaños primer y segundo (c)	Partidos nacion. y region.(d)
Andalucía	4	PSOE (57)	81	1 (9)
Aragón	4	PSOE (44)	69	1 (25)
Asturias	5	PSOE (47)	80	1 (2)
Baleares	4	UM-PP (53)	88	2 (12)
Canarias	7	PSOE (38)	65	3 (32)
Cantabria	3	PP (54)	95	1 (5)
Castilla-La Mancha	3	PSOE (58)	98	—
Castilla y León	4	PP (51)	93	—
Cataluña	6	CiU (52)	82	2 (60)
Extremadura	4	PSOE (60)	89	—
Galicia	5	PP (51)	88	3 (12)
Madrid	3	PP (47)	87	—
Murcia	3	PSOE (53)	91	—
Navarra	5	UPN-PP (41)	78	3 (58)
País Vasco	7	PNV (29)	51	5 (71)
La Rioja	3	PSOE (48)	94	1 (6)
C. Valenciana	4	PSOE (51)	85	1 (8)

(a) Número de partidos en cada Parlamento autonómico.
(b) Primer partido (y porcentaje de escaños).
(c) Porcentaje de escaños acumulados por los dos partidos mayores.
(d) Número de partidos nacionalistas o regionalistas (y porcentaje de escaños).

Fuente: Montero, J.R., Llera, F.J. y Torcal, M., «Sistemas Electorales en España: Una Recapitulación», *REIS*, 58, 1992; p. 37.

Las Comunidades de Aragón, Canarias y Navarra plantean algunas características diferenciadas. Aragón cuenta con un sistema pluralista limitado, motivado por el hecho de que la segunda fuerza (el PAR, Partido Aragonés Regionalista) es un partido regionalista. Pese a ello, su reiterada coalición con el PP reorienta este sistema hacia el bipartidismo imperfecto, en una situación bastante similar, en realidad, a la de Baleares. Por su lado, Canarias se inclina progresivamente hacia el pluralismo extremo, aunque no polarizado, debido a un alto índice de fragmentación y a la presencia importante de tres partidos nacionalistas y regionalistas locales -de distintas islas- al lado de los cuatro partidos del sistema estatal. Navarra se sitúa a medio camino entre el modelo vasco y el caso aragonés. De una parte, la primera fuerza política es un partido regionalista (la Unión del Pueblo Navarro, UPN), que cuenta con el apoyo del principal partido de la oposición a nivel nacional (PP), tras una peculiar fusión organizativa de éste con UPN. De otra, el Parlamento navarro incluye entre sus componentes a representantes de dos partidos nacionalistas vascos: Herri Batasuna (HB) y Eusko Alkartasuna (EA). Cabría calificar a este sistema de partidos como de pluralismo polarizado con un alto índice de fragmentación parlamentaria, a pesar de que los dos partidos más votados sumen el 78% de los escaños.

Por último, Cataluña y el País Vasco representan, quizá, los casos más extremos de regionalización de los sistemas de partidos. Cataluña se encuentra a caballo entre el pluralismo moderado y el bipartidismo imperfecto. Cuenta con dos partidos nacionalistas de amplia implantación: Convergéncia i Unió (CiU) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), y con los otros cuatro partidos del sistema estatal. Además, el electorado catalán tiene rasgos claramente diferenciados respecto al nacional, principalmente en los partidos de izquierda PSC-PSOE e IC-IU, así como un elevado índice de fragmentación política, que se refleja en el Parlamento. Por su parte, el País Vasco es un ejemplo de pluralismo extremo y polarizado. Cuenta con siete partidos (cuatro nacionalistas, uno regionalista y los dos principales del sistema estatal) y el mayor índice de fragmentación: mientras los partidos principales se reparten el 51% de los escaños, HB, como tercer partido, ocupa un 17% de los mismos.

En resumen, el sistema de partidos en las Comunidades Autónomas se puede caracterizar, de forma genérica, por su moderada diferenciación respecto al sistema nacional de partidos. Esta diferenciación no tiene que ver con los sistemas electorales de las CC.AA., que, en general, son una copia bastante exacta del sistema electoral nacio-

nal. La tendencia armonizadora en los sistemas electorales es tan intensa que, con la excepción de las cuatro Comunidades «especiales», las del artículo 151, las restantes se han visto obligadas a simultanear sus convocatorias electorales. La falta de proporcionalidad del sistema y la desigualdad del valor del voto de cada elector surgen de la incidencia combinada de factores tales como las diversas magnitudes de las circunscripciones, la fórmula D'Hondt y la previsión de distintas barreras para acceder al reparto de escaños. Sin embargo, esta similitud en las normas electorales contrasta, como ya se ha apuntado, con una moderada variedad en los sistemas autonómicos de partidos. La distinta relevancia de los partidos nacionalistas en cada Comunidad Autónoma, la diferente composición social y política de sus electorados y las diferentes estrategias de las élites políticas regionales y estatales son algunos de los factores que pueden contribuir a este panorama.

La negociación colectiva en el marco autonómico

La Comunidad Autónoma, salvo el caso de las uniprovinciales, no es una unidad de negociación colectiva relevante. Esto contrasta bastante con la estructura autonómica del Estado y con la esperada unificación de los convenios provinciales en el marco de las Comunidades Autónomas. Existen dos impedimentos para que los convenios provinciales de rama se unifiquen en convenios de rama de Comunidad Autónoma:

— El celo de las organizaciones provinciales, tanto sindicatos como asociaciones empresariales, que negocian esos convenios en no perder su autonomía y su poder negociador delegando en una organización más amplia; el poder dentro de las organizaciones está, sin duda, en el nivel organizacional que negocia los convenios.

— Las diferencias salariales existentes entre los salarios fijados en los convenios de una misma rama en las distintas provincias. Las asociaciones patronales provinciales temen que los sindicatos utilicen los convenios nacionales o de Comunidades Autónomas para intentar igualar los salarios de todas las provincias con aquella que los tiene más altos.

En lo que atañe a la negociación colectiva, el sistema de representación de las partes negociadoras en los convenios colectivos está fuertemente ligado al título de *sindicato más representativo* a nivel nacional. El Estado de las Autonomías ha significado la aparición de

únicamente dos sindicatos autónomos relevantes: el vasco ELA-STV y el gallego CIG. Esto puede constituir una de las razones por las que la negociación colectiva a nivel autonómico es muy pobre. No es previsible que en el futuro próximo surjan sindicatos autonómicos, por la dificultad de cualquier nueva organización sindical de alcanzar el 10% de los delegados a nivel comunitario.

Además de la poca influencia que el proceso de negociación colectiva tiene en el escenario autonómico, existen otros ejemplos que apuntan a esto mismo. Por ejemplo, la poca importancia que tienen las experiencias contractuales de formación profesional continua a nivel autonómico, dado que esas experiencias suelen estar vinculadas a los convenios colectivos y, como se ha dicho, apenas se negocian convenios de ámbito autonómico. A pesar de la estructura descentralizada del Estado español, la competencia administrativa en materia de formación profesional ocupacional sigue en manos del Ministerio de Trabajo y sólo recientemente se han transferido estas competencias a algunas Comunidades Autónomas. A pesar de esto, existen algunas experiencias contractuales interesantes de formación continua a nivel regional, aunque su alcance es tan sólo sectorial. Se pueden mencionar como dos ejemplos el Instituto Gaudí de la Construcción, en Cataluña, y la Fundación Laboral del Principado de Asturias.

El primero de ellos es una fundación privada sin ánimo de lucro, creada por acuerdo de todas las asociaciones empresariales y sindicatos de la construcción de Cataluña. Este Instituto se constituyó y comenzó sus actividades en 1989. Sus competencias son formativas en el sector de la construcción y dentro del ámbito territorial de Cataluña. Realiza cursos de formación inicial, formación ocupacional para desempleados y formación continua, con una filosofía de mejora en la preparación de los trabajadores de la construcción. Su financiación corre a cargo, fundamentalmente, de las subvenciones que recibe del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

También en el sector de la construcción, en Asturias existe una Fundación Laboral, creada en 1988 por el convenio colectivo del sector, con la finalidad de gestionar un fondo de aportaciones empresariales obligatorias para prestar servicios asistenciales a los trabajadores. Entre estos servicios destacan los de formación profesional, tanto inicial u ocupacional como continua. La formación es gestionada paritariamente por asociaciones empresariales y sindicales, y se financia a través de cuotas obligatorias a cargo de los empresarios y fijadas en los convenios colectivos.

Aunque no existe un nivel regional de negociación con un papel mínimamente significativo en la estructura de la negociación colectiva, se puede aventurar la hipótesis siguiente: es posible un desplazamiento futuro de la negociación en el nivel intermedio desde el ámbito provincial al ámbito autonómico. Esto significaría otorgar a la Comunidad Autónoma un papel relevante como referente de la acción social, en este caso de la negociación colectiva.

3.5 Las políticas públicas en las Comunidades Autónomas

El funcionamiento y organización de los sistemas políticos de las diversas Comunidades Autónomas revela una cierta falta de imaginación. Los nuevos órganos no han sido resultado del desarrollo de fórmulas originales de gobierno. Al contrario, se han limitado, en general, a reproducir los modelos de las instituciones nacionales, incluidas sus insuficiencias: papel preponderante del poder ejecutivo, participación escasa de los ciudadanos, clientelismo de los partidos políticos, etc. Las acciones de los Gobiernos autónomos han tendido en muchas ocasiones simplemente a legitimar mediante políticas públicas simbólicas su propia existencia y a incrementar el sentimiento de identidad autonómica. Este modo de actuar es una consecuencia forzada de un reconocimiento *ambiguo* de la autonomía por parte del Estado central. A pesar de ello, el desarrollo autonómico permite a cada Gobierno autónomo emprender políticas públicas *propias,* específicas y diferenciadas. Básicamente, las políticas públicas autonómicas se pueden clasificar en *políticas innovadoras,* o soluciones *sui géneris*, y *políticas continuistas* o miméticas respecto a las políticas del Gobierno central.

Las políticas administrativas y de la Función Pública en las CC.AA.

Cuando se inició el proceso de transferencias de funciones y servicios del Estado a las Comunidades Autónomas, uno de sus fines primordiales era alcanzar una nueva racionalidad y una mayor eficacia en la prestación de servicios por parte de los poderes públicos a los ciudadanos. Sin embargo, la situación parece que no ha mejorado todo lo que cabría esperar. La impresión es que el proceso de transferencias ha provocado una multiplicación de las estructuras burocráticas, y una mimética realización de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

La organización de la Administración autonómica, por regla general, responde a unos esquemas organizativos que encajan claramente en el modelo administrativo-burocrático *sectorializado*, de corte *departamental*, a imagen y semejanza de la estructura clásica de la Administración del Estado. Uno de los inconvenientes que acarrea la departamentalización es la alta especialización que conlleva este tipo de organización, frente a la enorme complejidad de los temas que abordan las Administraciones Públicas. Las políticas cada vez se entienden más como responsabilidad de todo el Gobierno y no sólo de un único departamento funcional. Las actividades administrativas exigen una dirección gubernamental global y una armonización de los quehaceres aparentemente sectoriales y específicos. El contenido global, cada vez menos funcional, de la intervención de los poderes públicos implica la existencia de un nivel directivo por encima de la estricta departamentalización. El cometido de este nivel directivo es imponer unos enfoques generales para coordinar las actuaciones de los diversos agentes sectoriales de la Administración y, de esta manera, producir una mayor eficacia social, plasmada en acciones coherentes y simultáneas sobre el medio social preciso al que se dirigen. La departamentalización española ha descansado sobre estructuras de corte estamental en lo que concierne a los conjuntos burocráticos que la sirven, y sobre ópticas especializadas propias de cada uno de los grandes cuerpos de funcionarios.

Las Administraciones autonómicas han heredado este planteamiento –agudizado por una gran fragmentación–, y solamente lo han corregido en lo que se refiere a la estamentalización excesiva del funcionariado español, debido a las corrientes igualitarias imperantes. Además, las leyes autonómicas han seguido la tradición estatal de no establecer una Función Pública unitaria que comprenda todos los aparatos burocráticos de todos los poderes públicos de cada Autonomía, incluidos los locales. No existe, en consecuencia, la sujeción a un régimen jurídico que facilite la movilidad funcionarial y, con ello, su eficacia.

Varias podrían ser las causas de este mimetismo respecto al Estado en cuanto a la organización de la Administración Pública autonómica:

— En primer lugar, la primordial y urgente preocupación por el tema de las *competencias* supuso un descuido o motivó poca profundidad en los aspectos organizativos de las instituciones autonómicas. La determinación de las competencias de las CC.AA. es una cuestión fundamental para definir el alcance efectivo y el contenido real de la autonomía. No menos importante es, sin embargo, el ejercicio de di-

chas competencias, es decir, el desarrollo mismo del auto-gobierno. Sin duda, la efectividad y el grado de innovación de este último están condicionados por la organización del aparato administrativo.

— El *silencio* de la Constitución en el aspecto organizativo, dejando en manos de los Estatutos de autonomía la legislación y regulación de la Administración Pública, ha generado una falta de novedad en la organización de las Administraciones autonómicas.

— Los condicionamientos derivados de la preexistencia de una cierta organización pre-autonómica y aquellos otros producidos por los específicos sistemas de transferencias de funciones y de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas. En el caso concreto de la transferencia de funcionarios se produjeron los siguientes hechos:

a) Las CC.AA. dispusieron de una función pública ya formada y adiestrada desde la creación de los entes pre-autonómicos. No obstante, esta transferencia significó dotar a las CC.AA. de un personal con un régimen estatutario que lo protegía[29] frente a la competencia normativa de las CC.AA. Este hecho ha supuesto barreras infranqueables a toda innovación normativa de la Comunidad Autónoma, tanto por el tema de los derechos adquiridos como por la cuestión de la determinación del exacto significado del respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios provenientes del Estado o de la Administración local. Frente a esta situación, las CC.AA. han tratado de contratar a un personal supuestamente «más fiel» a sus propios objetivos y Gobiernos. Esta actuación ha creado problemas de integración y compatibilidad con los funcionarios transferidos.

b) El hecho anterior, a su vez, ha generado una doble dinámica en la política de las CC.AA. Por un lado, la carencia de personal directivo, por la falta de traspaso de altos funcionarios de la Administración central, ha forzado la creación de una Administración autonómica dirigida por un personal muy joven. La transferencia de vacantes sin dotación económica, el traspaso de funcionarios de cuerpos a extinguir o a punto de jubilarse y la urgencia y necesidad política de resultados –a lo que habría que añadir también la carencia de imaginación– han provocado la falta de, o incluso el temor a, la innovación en este tema fundamental.

---

[29] Hay que tener en cuenta que la legislación de traspasos ha sido muy respetuosa con la situación y las expectativas del personal transferido, lo que ha permitido la existencia de diferentes regímenes de trabajo para personal con igual cualificación y el derecho de opción de retorno o de traslado vertical y horizontal.

En suma, la organización de las Administraciones autonómicas ha copiado los vicios de la Administración central en un intento de las CC.AA. de convertirse en «pequeños Estados». Estas no han apreciado en la construcción del Estado de las Autonomías una oportunidad para innovar en la prestación de servicios a la ciudadanía desde un nuevo concepto de la Administración Pública.

Las políticas sociales en las CC.AA.

El proceso de transferencia de los servicios sociales y asistenciales del Estado a las Comunidades Autónomas incluye las competencias autonómicas en materia de asistencia social, en régimen de exclusividad, y las competencias sobre Seguridad Social, en régimen compartido. Corresponde a las Comunidades la potestad legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva, en asuntos de política social. La Comunidad Autónoma se constituye, así, en el ámbito propio para la prestación de los servicios sociales públicos: planificación regional, gestión de centros especializados, prestación de asistencia técnica a corporaciones locales y coordinación y supervisión en su territorio. El desarrollo organizativo de los Sistemas Públicos de Servicios Sociales autonómicos se puede caracterizar de acuerdo con dos principios básicos:

— *Sistema mixto*: los servicios sociales están configurados como un sistema, en el que conviven el sector público y el sector privado de iniciativa social.

— *Descentralización política y administrativa*: las competencias se encuentran distribuidas en tres niveles: Administración del Estado, Administración autonómica y Administración local. Este proceso de descentralización ha tenido tres pilares fundamentales: la promulgación de las Leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas; la Ley de Bases de Régimen Local –1985–, donde se reconoce al Ayuntamiento como agente prestador de los servicios sociales; y el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales entre Administraciones Públicas, que homogeneiza los contenidos de las leyes anteriores.

Sin embargo, la política de prestación de servicios está organizada, esencialmente, a partir de las leyes autonómicas de Servicios Sociales. Las competencias de las Autonomías en este área abarcan desde la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, hasta la planificación general, la coordinación y asesoramiento técnico, la

Tabla 15 - Estimación del presupuesto agregado de servicios sociales de las CC. AA. 1988

	Importe (en millones)	% total
Atención a la infancia y adolescencia	30.139	20
Atención a disminuidos	52.743	35
Atención a la vejez	45.208	30
Otros programas	7.535	5
Atención primaria	15.070	10
Total Servicios Sociales	150.695	100

Fuente: Ministerio de Asuntos Sociales, *Estudio comparado del gasto en servicios sociales en los países de la CEE*, Madrid, 1990.

formación profesional y el mantenimiento del registro de asociaciones privadas prestadoras de servicios sociales, en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Todas las leyes se basan en el principio de que el Sistema Público de Servicios Sociales posee una responsabilidad asistencial pública, garantizando las prestaciones sociales básicas a todos los ciudadanos en situación de necesidad. Estas leyes contemplan como prestaciones básicas la información y asesoramiento, las actuaciones públicas de prevención e inserción social, la ayuda a domicilio y el alojamiento y manutención. Por último, las áreas preferentes de actuación son los sectores tradicionalmente receptores de estos servicios: familia, infancia y juventud, tercera edad, mujer, minusválidos, toxicómanos, delincuentes o personas en situación de delinquir, minorías étnicas, transeúntes-indigentes.

De acuerdo con la tabla 15, la mayor proporción del gasto en servicios sociales se destina a la atención de personas disminuidas, un 35% del total. Le siguen la atención a la vejez, con un 30%, y la atención a la infancia y adolescencia, con el 20%. Los programas sociales de atención primaria suponen un 10% del total de los gastos; en esto, los servicios sociales siguen la tendencia general, también visible en la sanidad, a centrarse cada vez más en acciones primarias/preventivas y no tanto en la atención especializada. Destacan también, por último, un conjunto heterogéneo de atenciones sociales minoritarias, que se reparten el 5% restante. Aunque esta información es puntual, parece confirmarse la propensión común a destinar recursos considerables a programas emergentes, reflejo de la demandas sociales más actuales.

En algunas Comunidades Autónomas se están llevando a cabo nuevas políticas sociales de diversa índole. Una de esas políticas so-

ciales *innovadoras* es la implantación del denominado *salario social de integración*. La existencia de unas condiciones de pobreza que afectan de una forma pertinaz a ciertos sectores de la población, ha hecho manifiesta la necesidad de poner en marcha nuevas formas de protección y asistencia social al margen de los mecanismos clásicos del Estado de Bienestar. Dentro de estas políticas destaca el establecimiento de sistemas de renta mínima garantizada, lo que se conoce como *Salario Social Autonómico*. Funcionan con distintas denominaciones en las diversas Comunidades que lo han implantado (tabla 16, en Indicadores):

— Ingreso Mínimo de Inserción (País Vasco).
— Renta Básica para las Familias Navarras (Navarra).
— Ingreso Mínimo de Solidaridad (Andalucía).
— Ayuda a la Necesidad Familiar (Cantabria).
— Renta Mínima de Inserción (Cataluña).
— Ingreso Madrileño de Integración (Madrid).

El Salario Social Autonómico (SSA) es una prestación económica o renta mínima garantizada para toda la población, tal como recomienda el Comité Económico y Social de la UE, con el fin de acometer la reinserción social de los prestatarios. Se pretende que quienes se incorporen al programa del Salario Social Autonómico alcancen algún tipo de autosuficiencia económica, con el propósito de que logren una autonomía individual. El Salario Social Autonómico se caracteriza por las siguientes notas básicas:

— Garantiza la percepción de unos ingresos mínimos, que se entienden imprescindibles para la cobertura de las necesidades vitales. La cuantía de esa renta o ingreso básico, que es variable en las diferentes CC.AA. que lo han establecido, gira en torno a las dos terceras partes del Salario Mínimo Interprofesional. En general, el salario de inserción es una prestación social individualizada, aunque en algunas Comunidades se tiene en cuenta el número de personas integrantes de la unidad familiar y dependientes del beneficiario.

— La prestación monetaria que el beneficiario del SSA percibe del presupuesto autonómico es la diferencia entre la cuantía establecida como renta básica garantizada y el total de los ingresos netos del beneficiario. Por tanto, el SSA es una transferencia basada en la comprobación de los recursos obtenidos por el beneficiario por otras vías.

— La percepción del SSA va unida a la obligación de contraprestaciones por parte del beneficiario, para superar su situación perma-

nente de necesidad desde la perspectiva de su integración social y autonomía personal. Estas contraprestaciones quedan formalizadas en los denominados Contratos de Inserción.

— Para el acceso y la percepción del SSA en una Comunidad Autónoma se exige, entre otros requisitos, un período mínimo de residencia o empadronamiento del beneficiario en la Comunidad Autónoma correspondiente. Sus valores extremos van de los 10 años exigidos para percibir la Renta Básica para las Familias Navarras, hasta una residencia de un solo año en el caso del Ingreso Madrileño de Integración.

La precariedad financiera de muchas haciendas autonómicas es la causa fundamental de que sólo seis CC.AA. hayan implantado el SSA. Sin una auténtica autonomía financiera, que entrañe la responsabilidad fiscal de los Gobiernos autonómicos, la posibilidad de implantar el SSA en todas las CC.AA. depende esencialmente de las transferencias financieras prc cedentes del Estado. El sistema financiero autonómico limita las capacidades redistributivas de los Gobiernos autónomos, es decir, la posibilidad de que el cuerpo político de cada C.A. opte libremente por una política redistributiva mayor o menor.

Las políticas culturales en las CC.AA.

La política cultural puede representar también un interesante caso de análisis para observar el proceso de descentralización autonómica. El gasto del conjunto de las Administraciones Públicas en política cultural pasó del 0,72% en 1983 al 0,99% en 1986, sobre el gasto público global. La tasa de crecimiento del gasto en política cultural de todas las Administraciones fue tres veces superior a la tasa media del crecimiento del gasto público entre 1983 y 1986. Sin embargo, la política cultural ha pasado a ser, en su mayor parte, una responsabilidad de las CC.AA. El personal al servicio del Ministerio de Cultura se redujo de 19.146 empleados en 1983 a 7.200 en 1986. En gran medida, esa reducción se debió al traspaso de funcionarios a las Administraciones autonómicas. Paralelamente, se incrementó el protagonismo de las CC.AA. en la política cultural.

Lo que traslucen estos datos es que la idea del *desarrollo cultural* como proceso de modernización, de extensión a las «periferias» de los modelos culturales del centro político y de sus élites, se ha quebrado con el proceso autonómico. La previa centralización histórica de las estructuras y recursos culturales en la capital, Madrid, era el resulta-

do de las políticas culturales españolas durante la larga fase de centralismo político y administrativo. Entre 1969 y 1975, más del 30% de los recursos globales destinados al II y III Plan de Desarrollo Cultural fueron destinados a Madrid. Desde 1977 existía una Dirección General específica para la promoción del desarrollo cultural en todo el territorio, basada en el modelo organizativo del Ministerio de Cultura francés. No obstante, la canalización de los recursos públicos en 1981 seguía presentando grandes desequilibrios territoriales, que no eran precisamente útiles para las políticas de apoyo y desarrollo cultural de las zonas periféricas. En Madrid, con un 12,4% de la población global, se invirtió el 28,6% de los fondos ministeriales. Otra región central, Castilla y León, con un 7% de la población, absorbía un 15,6%. En cambio, regiones como Cataluña, con un 16,2% de la población total, sólo disponía del 7%, y a Andalucía, con un 17% de la población, sólo le correspondía un 10,7% del presupuesto cultural.

Si se desglosan los datos del gasto por el tipo de actividad, el cuadro acentúa aún más la tasa de centralización del gasto en política cultural. Madrid, en 1981, copaba el 32,8% del gasto para bibliotecas y el 71,3% del dedicado a museos. Aún más ilógico, dentro del Estado de las Autonomías: en el reparto territorial de los gastos para la difusión cultural y de inversión en estructuras culturales en 1981, Madrid absorbía el 73,7% de los recursos, mientras que muchas CC.AA. se veían privadas, prácticamente, de ellos.

Con el desarrollo del proceso autonómico, dentro del Fondo de Compensación Interterritorial creado en 1984, se estableció una dotación inicial para política cultural regional equivalente al 7,6% del gasto total del Ministerio de Cultura. Esta dotación se añadía a la asignación ya prevista dentro del marco del Programa de Cooperación Local del Ministerio de las Administraciones Públicas para los proyectos de carácter cultural, que en 1986 suponía el 4,9% del gasto estatal en cultura.

Una de las conclusiones que se pueden extraer de estos datos sobre la política cultural en España, es el desequilibrio existente entre las estructuras y el gasto cultural entre las diversas CC.AA. Este desequilibrio se multiplica si se comparan los esfuerzos públicos dedicados a las poblaciones *urbanas* y los dedicados a poblaciones *rurales*. Según la *Encuesta del Comportamiento Cultural de los Españoles* de 1985, son justamente los municipios más pequeños los que disponen de menores dotaciones culturales. El 49% de la población que reside en municipios de menos de 50.000 habitantes no dispone de estructuras culturales básicas, y sólo el 8% de estos municipios pueden considerarse

provistos de modo exhaustivo de servicios como bibliotecas, cines o teatros. De las 15 actividades culturales estudiadas en dicha encuesta, en 14 de ellas los valores registrados en los municipios con más de 50.000 habitantes resultaron muy superiores a la media. Por contra, los municipios con menos de 5.000 habitantes -un 86,5% de todos los municipios españoles y donde reside el 17,6% de la población- estaban muy escasamente dotados.

Un dato muy significativo del nuevo enfoque descentralizador de la política cultural: dentro del Programa de Instalaciones Culturales, cuyo objetivo apuntaba a una descentralización territorial de los recursos, de los 203 proyectos realizados en 1986, el 77,8% se localizaron en poblaciones periféricas con menos de 20.000 habitantes y el 41% en poblaciones con menos de 5.000 habitantes. El 61% de esos proyectos consistió en la creación de Casas de Cultura, estructuras culturales polivalentes localizadas en pequeñas poblaciones, cuya función es estimular la oferta y la demanda cultural a nivel local.

La descentralización del Estado, por lo que afecta a esta materia, puede también apreciarse en las políticas culturales de las propias CC.AA. En 1981 el gasto de las Comunidades sólo representaba entre el 1% y 2% del gasto público total para la cultura; en 1987 dicho gasto equivalía al 30%. El ritmo de crecimiento de las transferencias del Estado es muy fuerte: de 855 mills. en 1982 a 24.753 mills. en 1986. Además de las transferencias del Estado, hay que añadir los gastos autónomamente decididos por las Comunidades. De los presupuestos de las 17 CC.AA. se puede deducir que en 1987 su gasto era de 40.570 mills. de pesetas: el 50% del gasto estatal en cultura.

La institucionalización de las políticas culturales de las CC.AA. presenta distintos grados, y no siempre la calidad de su intervención parece ser la adecuada para la corrección de los desequilibrios territoriales en esta materia. El gasto medio en cultura es equivalente al 2,75% del gasto autonómico total, un promedio superado en 8 CC.AA. La gran variabilidad en las distintas Comunidades se pone en evidencia en los dos casos extremos: Castilla y León dedica un 5,3% del gasto público a cultura, frente al 0,84% de Andalucía. Estas comparaciones no son muy realistas. Aunque todas las CC.AA. tienen transferida la política cultural, su nivel competencial general es tan diverso que, lógicamente, en una C.A. como Castilla y León, con un bajo nivel competencial, el gasto en cultura será una proporción más alta del total del gasto autonómico. El gasto *per cápita* en cultura es

un indicador más fiable a efectos comparativos. En este caso el recorrido va de las 615 pesetas en la Comunidad Valenciana a las 3.316 pesetas en Navarra[30].

Las políticas de Investigación y Desarrollo y Ciencia y Tecnología en las CC.AA.

España ha sido un país con poca tradición en actividades de investigación y desarrollo, respecto a los países de su entorno europeo. A esto hay que añadir la existencia de esquemas de diferenciación espacial interna, con una marcada tendencia a la bipolaridad: por un lado, Madrid y Cataluña, y tres núcleos secundarios en el País Vasco, Comunidad Valenciana y Andalucía; por otro, el resto de las Comunidades (tabla 17, en Indicadores). De estos datos se puede deducir que tanto Cataluña como Madrid tienen un fuerte potencial de atracción para la iniciativa privada y un alto nivel de inversión pública. Se favorece, así, la dispersión espacial interna, dentro de estas dos Comunidades, de este tipo de actividades, y se logra, por lo tanto, un desarrollo más homogéneo dentro de la propia Comunidad. Los tres núcleos secundarios citados se encuentran en una fase de desarrollo supeditada a la continuidad en el esfuerzo inversor iniciado en este sector. La Comunidad Valenciana se caracteriza por su capacidad de innovación, concentrada en su experiencia de los Institutos Tecnológicos Sectoriales. El País Vasco, a pesar del problema de unas estructuras productivas y de un tejido empresarial en parte obsoleto, se encuentra en fase de renovación tecnológica. Andalucía, aunque condicionada por sus deficiencias históricas y con las dificultades obvias de una región con escaso potencial innovador, está intentando consolidar sus dos núcleos más importantes de I+D, en Málaga y Sevilla. Entre el resto de las CC.AA., destacarían las posibilidades existentes de las regiones que giran entorno al eje del Valle del Ebro, cuyo peso relativo es muy fuerte y puede empezar a co-

[30] Como dato significativo, en lo que respecta a las estructuras político-administrativas que canalizan esta política, a excepción de Valencia y de Galicia, todas las Comunidades disponen de una Consejería denominada de Cultura, pero en algunas la política cultural depende de la Consejería de Educación. En Galicia, Madrid o Valencia aún no hay una especialización funcional en política cultural, ya que las funciones de promoción cultural se confunden con las del deporte o incluso con las de Bienestar Social.

brar fuerza en pocos años, y la acentuación del relativo atraso de las demás regiones[31].

Las políticas de I+D de las CC.AA. están vinculadas al nivel de desarrollo económico de cada Comunidad, con el complemento de la política nacional y de la proximidad al entorno económico, científico y técnico de cada Autonomía. Las políticas de I+D se integran dentro de las políticas de desarrollo regional a través de intervenciones destinadas a mejorar la infraestructura tecnológica, potenciar la realización de actividades de I+D y estimular la adopción de las nuevas tecnologías por parte de las empresas. A pesar de la creciente importancia de la actividad tecnológica llevada a cabo por las CC.AA.[32], la participación de la Administración central en el total de gastos representaba todavía el 83,5% en 1986. Esta intervención estatal no es homogénea regionalmente. Existen Comunidades como el País Vasco, La Rioja, Navarra y Extremadura, donde la Comunidad Autónoma realiza casi toda la actividad en I+D. En cambio, en Madrid principalmente, y en menor grado en Murcia y Baleares, casi toda la actividad pública en I+D corre por cuenta del Estado. Por otra parte, hay regiones donde los gastos en I+D se reparten equitativamente entre ambas Administraciones: Andalucía, Cataluña y Galicia. Por último, en cuanto a la distribución regional del conjunto de gastos de todas las Administraciones Públicas, se aprecia un alto grado de concentración territorial. En concreto, Madrid absorbe el 68% del total de los gastos nacionales, y, junto con Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia, suponen el 88% de esa actividad investigadora tecnológica nacional (tabla 18).

---

[31] Este tipo de distribución concentrada de los gastos en I+D por regiones, suele ser la pauta común en todas las economías de mercado, tanto más cuanto mayores sean las disparidades territoriales en el reparto de la actividad económica y menores las medidas públicas de carácter compensatorio. Esto se podría explicar por la complejidad del proceso de generación de tecnología, y los especiales requerimientos que éste conlleva: mano de obra de elevada cualificación, excelentes infraestructuras de transporte y comunicaciones, disponibilidades financieras con especiales condiciones de plazo y nivel de riesgo. Asimismo, la rentabilización de los recursos invertidos en la consecución de nuevos productos o procesos productivos precisa de la existencia de un sólido tejido industrial y, en general, de la disponibilidad de un amplio mercado. Todo ello induce a la concentración de las actividades de I+D en las regiones más avanzadas de los diferentes países, a no ser que esto se remedie con políticas públicas equilibradoras de esta situación.

[32] En este caso, se entiende por actividad de I+D en las CC.AA. tanto la creación y mantenimiento de centros propiedad de los Gobiernos autonómicos como las ayudas financieras a centros privados o mixtos, además de la inversión privada en I+D dentro de cada C.A., excluyéndose, por tanto, la inversión estatal

Tabla 18 - Actividad en I+D de las Administraciones Públicas. 1986

	Admon. Central	Porcentaje Gastos Admon. Central por C.A.	Admon. Autonómica	Porcentaje Gastos Admon. Autonómica por C.A.	Admon. Pública	Distribución Autonómica Total
Andalucía	2.234,8	48,3	2.393,8	51,7	4.628,6	9,4
Aragón	518,2	49,4	530,5	50,6	1.048,7	2,1
P. Asturias	387,8	68,7	176,8	31,3	564,6	1,1
Baleares	181,4	88,5	23,5	11,5	204,9	0,4
Canarias	448,7	100,0	—	—	448,7	0,9
Cantabria	192,9	69,1	86,3	30,9	279,2	0,6
C. León	322,0	58,1	232,1	41,9	554,1	1,1
C. La Mancha	22,0	20,7	84,3	79,3	106,3	0,2
Cataluña	1.334,4	59,1	922,5	40,9	2.256,9	4,6
C. Valenciana	605,9	48,6	641,6	51,4	1.247,5	2,5
Extremadura	44,3	9,8	409,0	90,2	453,3	0,9
Galicia	874,8	56,1	683,5	43,9	1.558,3	3,2
Madrid	33.522,8	99,7	105,1	0,3	33.627,9	68,3
Murcia	392,5	89,7	45,3	10,3	437,8	0,9
Navarra	0,9	0,2	407,8	99,8	408,7	0,8
País Vasco	—	—	1.253,4	100,0	1.253,4	2,5
Rioja, La	13,6	9,8	124,5	90,2	138,1	0,3
Total	41.097,1	83,5	8.120,0	16,5	49.217,1	100,0

Fuente: Martín, C., Moreno, L. y Romero, L.R., «Actividades Tecnológicas y Estructura Productiva Regional», *Economía y Sociedad*, nº4, 1990, pp. 119-136.

La mayoría de las Administraciones autonómicas han desarrollado iniciativas de coordinación y fomento de I+D en su ámbito territorial, disponiendo para tal fin de órganos de planificación y normativas específicas. Por ejemplo, en Andalucía las actuaciones regionales en dicha materia se canalizan a través del Plan Andaluz de Investigación (PAI), establecido en 1990 con un horizonte temporal de 4 años. Sus actuaciones se basan en tres grandes ejes: coordinación entre las actividades de las distintas Administraciones Públicas, priorización temática y potenciación de los recursos humanos.

En Aragón el organismo que orienta la política del Sistema de Ciencia y Tecnología de la Comunidad es el Consejo Asesor de Investigación (CONAI).

En Asturias se estableció el Plan Regional de Investigación (1989), gestionado por la Fundación para el Fomento en Asturias de la Investigación Científica Aplicada y la Tecnología (FICYT), para la programación, fomento y coordinación de las actividades de I + D en esta Comunidad. Dicho plan es complemento y continuación de la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica de abril de 1986, y se caracteriza por un enfoque muy dirigido hacia el desarrollo regional asturiano.

En Cataluña existe una Comissió Interdepartamental de Recerca i Innovació Tecnológica (CIRIT), organismo creado por la Generalitat en 1980 para la planificación, gestión y fomento de I+D.

La Comunidad de Madrid, dada su peculiar situación socioeconómica, canaliza sus gastos en fomento de I+D y de la difusión e innovación tecnológicas a través de las Consejerías de Educación, Salud, Agricultura y Cooperación, Agencia del Medio Ambiente e IMADE. Las actividades en I+D de todas estas Consejerías se coordinan a través del Plan Regional de Investigación. Sus objetivos pueden resumirse en la mejora de los recursos humanos y materiales existentes, y la identificación de las áreas estratégicas de interés socioeconómico de la Comunidad con problemas que puedan ser resueltos mediante la intervención pública en I+D. Este plan, establecido en 1990, tiene una dotación financiera autonómica de unos 10.000 mills. de ptas. para cuatro años.

Por último, la primera Comunidad Autónoma en dotarse de una Ley de la Ciencia propia fue la Comunidad de Galicia: Ley del Plan General de Investigación Científica y Técnica de 18 de julio de 1988, dos años después de la ley de la ciencia nacional (Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica de 14

de abril de 1986). La ley gallega de la ciencia se planteaba como meta la inversión en I+D del 2% del PIB gallego -unos 40.000 millones de ptas. en 1988-, frente a unos gastos nacionales que representaban sólo el 0,72% del PIB en 1987. Preveía la redacción de un Plan General de Investigación Científica y Técnica, su posterior seguimiento y evaluación anual. Se exige que los centros gallegos de investigación den cuenta de sus actividades a la Comisión Delegada de la Xunta, para conocer todo lo que se hace en Galicia, cómo se hace, cuánto cuesta y qué resultados produce. Se creó, por otra parte, el Instituto Superior de Investigación Científica y Técnica, dedicado a la investigación de aplicación inmediata en la industria gallega y a la formación de investigadores en colaboración con la universidad. Como novedad más importante respecto de la ley nacional de la ciencia, se creó un registro administrativo de centros e instituciones de investigación de la Comunidad Autónoma, para identificarlos, conocer su organización y personal, difundir la información entre ellos y dar a conocer sus resultados a los sectores que pudieran estar interesados en ellos y en las actividades de dichos centros de investigación.

Para el análisis de las políticas sanitarias y de salud de las CC.AA. remitimos al capítulo VII del presente Informe.

III. INDICADORES

En las tablas 1, 2 y 3 se recogen los desgloses, Comunidad por Comunidad, de los datos relativos a los recursos de las CC.AA. por participación en ingresos del Estado (PIE), a la financiación incondicionada de las CC.AA. –estos datos se refieren únicamente a las CC.AA. de régimen común– y al endeudamiento de las CC.AA. En el texto ya se hizo referencia a los datos globales.

En la tabla 6 se muestran los índices de movilidad de Shorrocks y King. Son dos medidas estándar, que permiten conocer el grado de variabilidad de las posiciones socioeconómicas entre las regiones o territorios que componen un Estado. Como se puede observar, tanto en uno como en otro España tiene unos índices de movilidad bastante elevados. Este cambio relativamente fácil y frecuente en las posiciones socioeconómicas de las regiones españolas, indica, como ya dijimos antes, que en España no existe una polarización regional muy marcada, al menos en lo que a niveles de renta se refiere.

Al tratar las políticas sociales de las CC.AA., hablamos del Salario Social Autonómico. Allí hicimos una referencia general a las seis Comunidades donde está implantado. En la tabla 16 se hace una exposición un poco más detallada de las características fundamentales del SSA en cada una de esas seis Comunidades. La cuantía es prácticamente la misma en todos los casos. Las variaciones se producen cuando se trata de cuantificar la cantidad adicional por el número de personas dependientes y el tiempo de residencia acreditada para poder ser sujeto de la prestación. Esta última variable parece reflejar bastante la estructura poblacional de las distintas Comunidades. El caso de Madrid es paradigmático a este respecto.

En la tabla 17 aparecen los porcentajes y la cifras absolutas de los indicadores regionales de I + D. Ilustran con claridad lo ya dicho en el epígrafe correspondiente. Cataluña, especialmente, y Madrid se destacan en el porcentaje de patentes. Por otra parte, Madrid acapara casi la mitad de los fondos totales dedicados a investigación. El desequilibrio respecto a las demás regiones es notorio. Es éste uno de los ámbitos donde la polarización regional es manifiesta, y donde, se arguye, difícil será que se pueda llegar a un estado de compensación, dadas las múltiples condiciones de todo tipo que precisa.

La experiencia del Estado de las Autonomías se ha extendido ya durante un período de 15 años, de forma que puede evaluarse el efecto de la misma sobre la evolución de la capacidad económica de la capital respecto al resto del país. Para medir la evolución relativa de la capacidad económica de aquélla se han tomado algunos indicadores sencillos como la potencialidad demográfica, las infraestructuras sanitarias o educativas, la renta *per cápita* o la dotación en transportes (tabla 19). En todos ellos se ha comparado el crecimiento y nivel de la capital con respecto al resto de las CC.AA. entre los años 1975 (o 1981 en el caso de que no se dispusiera de datos para 1975) y 1989-1991. Se espera apreciar de este modo si la experiencia autonómica ha supuesto un debilitamiento relativo de la capital, o, *sensu contrario*, un fortalecimiento de los demás territorios, respecto a los recursos o infraestructuras de tipo económico, entendidas en sentido muy amplio.

En general, de los datos de esta tabla, podemos deducir que la experiencia del Estado de las Autonomías no ha afectado sustancialmente a la mayor o menor concentración de recursos de tipo económico-social en la capital del Estado. Sólo en el caso de las variables demográficas utilizadas parece haberse producido un crecimiento relativamente mayor de Madrid frente al resto del país. Puede concluirse, en resumen, que la experiencia autonómica no ha alterado la distribución de recursos de tipo económico entre la capital y el resto del país, una distribución que implica la existencia de varios centros económicos en el territorio (pluricefalia), entre los que ciertamente se encuentra Madrid, como un territorio privilegiado entre otros.

Una pregunta similar a la que se ha planteado respecto a la tabla anterior es si se ha producido o no un mayor acercamiento entre la cantidad de recursos de que disponen las Comunidades económicamente centrales y las demás. Intentamos dar respuesta a esta pregunta a través de los datos recogidos en la tabla 20. Se han considerado como Comunidades económicamente centrales a las cinco con mayor renta *per cápita* (PIB *per cápita*) en 1975.

Según la renta *per cápita* en 1975, las cinco Comunidades que se consideran centrales son Madrid, el País Vasco, Cataluña, Baleares y Navarra, con una renta regional media en 1975 de 183.316 pesetas, mientras que la media de las otras doce Comunidades era de 125.084 pesetas; es decir, las cinco primeras Comunidades tenían una renta regional media por habitante un 47% superior. En 1989 esa diferencia se había incrementado, pero muy ligeramente, hasta llegar a ser de un 52% a favor de las primeras regiones.

El resto de los indicadores (población, densidad de población, personas con estudios superiores por cada 10.000 habitantes, médicos por cada 10.000 habitantes y kilómetros de autovías y autopistas por cada millón de habitantes) parecen señalar que las diferencias entre los centros económicos del país y las periferias se han mantenido o, incluso, disminuido desde la puesta en marcha del Estado de las Autonomías.

Tabla 1 - Recursos de las CC.AA. de régimen común en 1991 por participación en ingresos del Estado. En millones de pesetas

Comunidades Autónomas	Sección 32 P.G.E. 1991	Participación en ingresos Estado 1991	% Variación 1991/1990
ARTICULO 151			
CON EDUCACION Y SANIDAD			
Andalucía	311.110,56	379.846,68	13,84
Cataluña	169.250,92	206.644,85	15,58
Galicia	136.835,19	167.067,27	13,61
C. Valenciana	105.735,48	129.096,47	13,61
SUBTOTAL	722.932,15	882.655,27	14,17
CON EDUCACION			
Canarias	77.852,15	95.052,65	13,61
SUBTOTAL	77.852,15	95.052,65	13,61
SUBTOTAL (ART.151)	800.784,30	977.707,92	14,11
ARTICULO 143			
PLURIPROVINCIALES			
Aragón	12.037,68	14.203,41	8,60
Castilla y León	42.274,97	49.880,82	8,60
Castilla-La Mancha	30.836,59	36.384,53	8,60
Extremadura	21.524,44	25.396,98	8,60
SUBTOTAL	106.673,68	125.865,74	8,60
UNIPROVINCIALES			
Asturias	5.306,67	6.261,42	8,60
Baleares	1.701,14	2.007,18	8,60
Cantabria	5.725,52	6.755,62	8,60
Madrid	6.770,00	7.987,97	8,60
Murcia	4.624,52	5.456,43	8,60
La Rioja	3.742,01	4.415,25	8,60
SUBTOTAL	27.869,86	32.883,87	8,60
SUBTOTAL (ART.143)	134.543,54	158.749,61	8,60
TOTAL CC.AA.	935.327,84	1.136.457,53	13,31

Fuente: MAP, *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1991*, p. 135.

Tabla 2 - Financiación incondicionada de las CC.AA. de régimen común. 1991. En millones de pesetas

Comunidades Autónomas	Participación ingr. Estado	%	Tributos cedidos	%	Tasas	%	Total financiación
ARTICULO 151							
CON EDUCACION Y SANIDAD							
Andalucía	379.846,68	77,02	100.295,00	20,34	13.028,25	2,64	493.169,93
Cataluña	206.644,85	53,98	166.832,00	43,58	9.322,18	2,44	382.799,03
Galicia	167.067,27	80,39	36.631,00	17,63	4.131,14	1,99	207.829,41
C. Valenciana	129.096,47	59,27	84.847,00	38,96	3.863,88	1,77	217.807,35
SUBTOTAL	882.655,27	67,81	388.605,00	29,86	30.345,45	2,33	1.301.605,72
CON EDUCACION							
Canarias	95.052,65	76,43	27.006,00	21,72	2.303,14	1,85	124.361,79
SUBTOTAL	95.052,65	76,43	27.006,00	21,72	2.303,14	1,85	124.361,79
ARTICULO 143							
PLURIPROVINCIALES							
Aragón	14.203,41	34,97	24.738,00	60,90	1.676,39	4,13	40.617,80
Castilla y León	49.880,82	54,98	36.224,00	39,93	4.613,75	5,09	90.718,57
Castilla-La Mancha	36.384,53	62,27	19.563,00	33,48	2.485,49	4,25	58.433,02
Extremadura	25.396,98	70,03	9.460,00	26,08	1.410,19	3,89	36.267,17
SUBTOTAL	125.865,74	55,68	89.985,00	39,81	10.185,82	4,51	226.036,56
UNIPROVINCIALES							
Asturias	6.261,42	24,59	17.127,00	67,25	2.079,26	8,16	25.467,68
Baleares	2.007,18	11,34	14.937,00	84,39	756,40	4,27	17.700,58
Cantabria	6.755,62	44,47	7.714,00	50,78	720,32	4,74	15.189,94
Madrid	7.987,97	5,14	138.886,00	89,28	8.685,00	5,58	155.558,97
Murcia	5.456,43	25,60	14.966,00	70,22	891,24	4,18	21.313,67
La Rioja	4.415,25	42,46	5.724,00	55,04	259,96	2,50	10.399,21
SUBTOTAL	32.883,87	13,39	199.354,00	81,16	13.392,18	5,45	245.630,05
TOTAL CC.AA.	1.136.457,53	59,89	704.950,00	37,15	56.226,59	2,96	1.897.634,12

Fuente: MAP, *Informe económico-financiero de las Administraciones Territoriales en 1991*, p. 137.

Tabla 3 - Endeudamiento de las CC.AA. En miles de millones de pesetas e índices

Comunidades Autónomas	Miles de Millones		Indice 1986=100			
	1990	1991(mayo)	1990	1991(mayo)	1989*	1990*
GRUPO 1	74,5	74,5	147,8	147,8	3,6	3,9
Navarra	5,9	5,8	71,1	69,9	0,9	0,8
País Vasco	68,6	68,7	162,9	163,2	4,5	4,8
GRUPO 2	568,8	677,0	244,8	291,3	4,9	4,9
Andalucía	191,1	262,6	602,8	828,4	3,0	2,8
Canarias	29,1	37,9	128,2	167,0	3,5	3,2
Cataluña	212,0	236,6	150,8	168,3	10,3	8,9
Galicia	47,7	76,3	458,7	733,7	1,2	3,9
C. Valenciana	88,9	63,6	329,2	235,6	3,6	4,1
GRUPO 3	230,5	297,2	690,1	889,8	11,6	14,0
Asturias	17,2	19,6	212,3	242,0	4,9	9,3
Baleares	6,4	13,6	320,0	680,0	4,7	8,0
Cantabria	38,6	44,4	643,3	740,0	13,1	23,0
Madrid	116,2	156,4	1.549,3	2.085,3	8,1	10,3
Murcia	42,9	52,1	504,7	612,9	35,9	32,9
La Rioja	9,2	11,1	707,7	853,8	3,5	8,5
GRUPO 4	42,4	53,4	266,7	335,8	2,0	4,2
Aragón	7,3	9,5	208,6	271,4	2,8	2,8
Castilla-La Mancha	13,4	12,8	446,7	426,7	1,9	3,3
Castilla y León	17,3	23,3	237,0	319,2	1,8	6,7
Extremadura	4,4	7,8	209,5	371,4	1,6	1,9
TOTAL CC.AA.	916,2	1.102,1	275,9	331,9	5,2	5,8

* Cargas financieras a largo plazo de las CC. AA. en relación con sus ingresos corrientes.

Fuente: Suárez Pandiello J., «Notas sobre el endeudamiento de las Comunidades Autónomas», en *Papeles de Economía*, nº 48, pp. 260-263.

Tabla 6 - Indices de movilidad. Evolución desde 1967 hasta 1991

PAISES	Shorrocks 1975-85	King 1981-85
Bélgica	0,000973	0,00008
Holanda	0,013101	0,00035
España	0,072010*	0,00103**
Italia	0,003190	0,00163
R.F. Alemania	0,003143	0,00015
Reino Unido ***	0,034817	0,00139
Francia	0,017379	0,00138

* Sólo el período 1980-85.
** Sólo el período 1983-85.
*** Dado que no disponen de datos desagregados del *South-East* para los años 81 y 82 hemos supuesto que los porcentajes de renta y población del *Greater London* dentro de la región se mantenían en la misma línea que los años anteriores.

Fuente: Esteban, J.M., «Las desigualdades interregionales de renta en España y en Europa: equidad, solidaridad y financiación autonómica», en *Economía y Sociedad*, nº 5, marzo 1991, p.67.

Tabla 16 - Datos básicos del SSA (Salario Social Autonómico) de seis CC.AA.

Comunidad Autónoma	Denominación	Renta Mínima Garantizada (pts./mes)	Incremento RMG/persona dependiente (pts./mes)	Antigüedad vecindad o empadronamiento
País Vasco	Ingreso Mínimo de Inserción	30.000	1º: 0,3 IMI 2º, 3º y 4º: 0,2 IMI 5º y más: 0,1 IMI	3 años
Navarra	Renta Básica para las Familias Navarras	33.000	5.000 (persona) Límite máximo: SMI	10 años
Andalucía	Ingreso Mínimo de Solidaridad	0,62 SMI	0,08 SMI	Desde 1-6-1989
Cantabria	Ayuda a la Necesidad Familiar	30.000	5.000 (persona) Límite máximo: SMI	5 años
Cataluña	Renta Mínima de Reinserción 2º y 3º: 4.000 4º y más: 3.000	33.000	1º: 5.000	3 años
Madrid	Ingreso Madrileño de Integración	33.000	1º: 8.000 2º: 5.000 3º y más: 4.000	1 año

Fuente: Melguizo Sánchez, A., «Salario Social y Hacienda Pública en el Estado de las Autonomías», *Economía y Sociedad*, nº 4, 1990, p. 106. (de acuerdo con las normas legales reguladoras del SSA en cada Comunidad Autónoma).

Tabla 17 - Indicadores Regionales de I+D. 1988

	% Patentes sobre total	% I+D reg./ I+D nacional	I+D Empresas (mills. pts.)	I+D S. Público (mills. pts.)	I+D Empresas/ I+D S. Público
Andalucía	5,95	7,5	8.147,1	6.560,7	124,1
Aragón	2,9	2,4	2.683,5	2.026,8	132,4
P. Asturias	0,86	1,5	1.963,8	961,3	204,2
Baleares	0,81	0,3	200,5	147,8	135,6
Canarias	0,77	0,9	45,6	1.073,3	4,2
Cantabria	0,68	0,9	932,5	542,8	171,8
C. La Mancha	1	0,8	1.515,5	389,8	388,7
C. León	2,09	4,0	7.316,1	726,0	100,7
Cataluña	37,7	19,3	40.501,4	5.831,3	694,5
Extremadura	0,59	0,8	457,4	1.023,0	44,7
Galicia	1,63	2,1	1.953,3	2.085,1	93,6
Madrid	21,95	41,9	67.470,8	40.968,1	164,6
Murcia	1,13	1,3	1.191,4	1.455,2	81,8
Navarra	3,09	0,8	2.112,0	197,7	1.067,8
País Vasco	8,04	8,5	20.632,5	723,0	2.853,5
La Rioja	0,59	0,1	237,4	116,5	203,7
C.Valencia	10,1	4,3	6.008,4	1.856,2	323,6
Total	100,0	100,0	163.370,0	66.684,6	Media 244,9

Fuente: Acosta Seró, M. y Coronado Guerrero, D, «Distribución Espacial y Políticas Regionales de I+D», *Política Científica*, nº 31,1992, pp. 56-59.

Tabla 19 - Indicadores de distribución de recursos económico-sociales entre Madrid y el resto de CC.AA.

	Población: tasa de crecimiento anual medio				Densidad de población			Personas con est. superiores/10.000 hab.			Médicos/10.000 hab.			PIB *per cápita*			Autovías y autop. 1991
	1975-81	1981-86	1986-91	1975-91	1975	1991	% Crec.	1981	1991	% crec.	1981	1991	% crec.	1975	1989	% crec.	km/millón hab.
Madrid	15,94	3,95	6,87	13,59	532,76	618,83	16	351,77	536,94	52,64	35,57	51,77	45,5	202.885	1.487.966	733	121
Andalucía	9,53	10,54	4,39	11,97	69,71	79,53	14	179,53	274,76	53,05	22,31	35,56	59,4	103.900	746.117	718	128
Aragón	4,61	–2,13	0,76	1,89	24,44	24,95	2	236,97	369,28	55,83	35,44	52,54	48,3	145.964	1.108.700	760	299
Asturias	5,85	–3,10	–3,31	0,28	103,23	103,54	0	233,05	328,71	41,05	24,27	42,69	75,9	143.337	943.355	658	70
Baleares	7,28	7,48	8,12	11,05	125,23	141,43	13	144,15	198,98	38,03	23,49	35,09	49,4	163.844	1.340.158	818	56
Canarias	–1,85	13,93	3,70	7,00	190,96	206,27	8	217,89	324,20	48,80	19,16	31,89	66,4	115.925	966.838	834	133
Cantabria	8,95	3,68	1,78	7,36	91,79	99,53	8	201,33	296,45	47,24	26,04	41,71	60,2	151.852	1.090.598	718	83
Cast. y León	4,35	–0,06	–2,84	1,05	26,72	27,03	1	244,56	365,27	49,36	28,42	40,71	43,3	125.361	925.588	738	338
Cast.–La Mancha	2,36	3,26	–2,07	1,83	20,52	20,93	2	138,24	229,30	65,87	19,51	29,48	51,1	109.079	807.560	740	282
Cataluña	9,76	0,74	2,69	6,88	175,93	189,77	10	212,53	321,78	51,41	27,12	40,75	50,3	187.412	1.357.735	724	154
C. Valenciana	12,48	4,65	6,56	11,89	145,19	165,51	14	182,23	284,51	56,12	25,08	36,93	47,2	146.495	1.084.661	740	12
Extremadura	1,11	3,99	–4,57	0,34	25,43	25,52	0	149,21	233,12	56,24	17,52	30,47	73,9	87.280	643.616	737	66
Galicia	9,06	2,30	–8,09	2,31	90,48	92,81	3	156,63	273,13	74,38	18,83	33,06	75,5	108.791	867.773	798	84
Murcia	14,29	10,46	7,57	15,95	77,49	92,39	19	178,00	267,66	50,37	22,07	33,46	51,6	113.482	850.785	750	308
Navarra	9,79	2,69	1,30	7,16	46,06	49,83	8	231,05	366,14	58,47	30,79	50,08	62,7	162.959	1.180.980	725	178
País Vasco	6,85	–0,55	–3,02	2,11	283,11	289,77	2	255,61	397,38	55,46	25,34	41,38	63,3	199.480	1.187.644	595	490
La Rioja	10,52	4,41	2,61	8,92	47,44	52,33	10	187,64	296,92	58,24	26,70	39,01	46,1	149.537	1.126.594	753	153
España	8,90	4,17	2,03	7,67	70,55	76,77	9	215,45	333,09	54,60	25,64	39,44	53,8	146.001	1.065.572	730	154

Fuente: INE, excepto para el PIB *per cápita* que procede del BBV y para el indicador de autopistas y autovías que procede del *Anuario* del MOPT.

Tabla 20 - Los 15 años de experiencia autonómica y la evolución de la distribución regional de recursos económicos*

	Comunidades centrales 5 Comunidades **	Comunidades periféricas 12 Comunidades
Población 1975	13.040.478	22.569.832
Población 1991	14.339.817	24.408.547
% Crec. pob. 1975-1991	10	8
Tasa anual cr. pob. 1975-1991	8,16	5,9
Tasa 1975-1981	9,92	6,77
Tasa 1981-1986	2,86	4,33
Tasa 1986-1991	3,19	0,5
Densidad de población 1975	232,6	76
Densidad de población 1991	258	84
% Crec. de dens. pob. (1975-1991)	11	11
Pers. con est. super/10.000 hab. (1981)	239	192
Pers. con est. super/10.000 hab. (1991)	364	295
% Cre. pers. est. super (1981-1991)	52	54
Médicos/10.000 hab. (1981)	34,08	23,75
Médicos/10.000 hab. (1991)	43,8	37,33
% Crec. médicos (1981-1991)	29	57
PIB *per cápita* 1975 (pts.)	183.316	125.084
PIB *per cápita* 1991 (pts.)	1.298.687	651.936
% Crec. PIB *per cápita* (1975-1991)	708	681
Km/1.000.000 hab. de autov. y autop. en 1991	180,4	178,2

* Todos los datos son medias regionales.
** Las cinco Comunidades centrales son Madrid, País Vasco, Cataluña, Baleares y Navarra.

Fuente: INE

INDICE DE TABLAS Y GRAFICOS

LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 1993

Tabla 1.	Tasas de actividad por sexo en quince países de la OCDE. 1989. Porcentajes de activos respecto a la población en edades comprendidas entre los 16 y los 64 años	13
Gráfico 1.	Evolución de las tasas de actividad por sexo. 1965-1992. En porcentajes	14
Gráfico 2.	Tasas de actividad por grupos de edad. Varones. Años 1964 y 1992. En porcentajes	15
Gráfico 3.	Tasas de actividad por grupos de edad. Mujeres. Años 1964 y 1992. En porcentajes	15
Gráfico 4.	Ocupados por sectores económicos. 1993. En porcentajes	16
Gráfico 5.	Ocupados por situación profesional. 1993. En porcentajes	16
Tabla 2.	Distribución porcentual de las mujeres mayores de 16 años según su dedicación a las tareas del hogar y su situación con respecto a la actividad. 1987-1992 (Segundos trimestres)	17
Tabla 3.	Porcentaje de mujeres ocupadas dedicadas y no dedicadas al hogar. Años 1987, 1990 y 1992	18
Tabla 4.	Tasas de actividad según estado civil de las mujeres. España 1987-1992	18
Tabla 5.	Participación femenina en el grupo de personal docente del sistema educativo	21
Tabla 6.	Evolución del número de graduados y licenciados según carrera	22
Tabla 7.	Alumnado matriculado en estudios universitarios de 1° y 2° ciclo 1991-1993 y profesorado (curso 1989-1990)	23
Tabla 8.	Participación femenina en algunos cuerpos técnicos de la Administración Pública. En porcentajes	23
Tabla 9.	Participación femenina en órganos superiores de gobierno de la Administración Pública central, autonómica y local. En porcentajes	25
Tabla 10.	Plantilla total, número de mujeres con cargo directivo y porcentaje de éstas sobre directivos en los principales bancos en España	26
Tabla 11.	Equipamiento familiar y personal de los jóvenes españoles. En porcentajes	33

Gráfico 6.	Evolución del equipamiento de los hogares de los jóvenes. 1960-1992. En porcentajes	34
Tabla 12.	Equipamientos de uso exclusivo del joven	35
Tabla 13.	Indices de gastos de los jóvenes según sueldo de los que trabajan	36
Tabla 14.	Opinión de los jóvenes españoles respecto a dónde se dicen las cosas de interés referidas a distintos aspectos de la vida	39
Tabla 15.	Jóvenes afiliados a asociaciones voluntarias, según sexo	40
Tabla 16.	Porcentaje de jóvenes afiliados a asociaciones voluntarias por tipos de asociación	41
Tabla 17.	Estructura de la audiencia de los medios en España. 1992. Porcentaje de audiencia sobre el total de la población	49
Tabla 18.	Abuso de la publicidad en televisión. Programas televisivos de mayor concentración publicitaria	52
Tabla 19.	*Ranking* de programas de Sofres. Península y Baleares. 1993	61
Tabla 20.	Porcentaje de personas y hogares pobres en 1980 y 1990. Umbral = 50%	69
Tabla 21.	Valoración del nivel de estudios y nivel de vida con respecto a sus padres. En porcentajes	70
Tabla 22.	Factores de éxito en nuestra sociedad (porcentajes)	71
Tabla 23.	«En cuanto a la corrupción en la vida pública, ¿diría usted que han...»	73
Tabla 24.	Valoración del funcionamiento de los tribunales de Justicia	74
Tabla 25.	Valoración «muy buena + buena» de los servicios públicos. En porcentajes	75
Tabla 26.	Importancia de la libertad individual y la libertad social. En porcentajes	76
Tabla 27.	Tamaño medio de los hogares en la UE	78
Tabla 28.	Tamaño medio de la familia en España	78
Tabla 29.	Número de hogares según tamaño en la UE. 1990. En porcentajes	79
Tabla 30.	Tamaño de las familias por Comunidades Autónomas. 1991. En porcentajes	81
Tabla 31.	Hogares según tipo. 1987-1993	81

Tabla 32.	Cualidades que se considera importante hacer desarrollar en los niños en casa. En porcentajes	85
Tabla 33.	Consumo final de las familias por habitante, por función de consumo, 1990. En porcentajes	89
Gráfico 7.	Consumo final de las familias por función de consumo. En porcentajes	91
Tabla 34.	Clasificación del consumo privado por funciones. Porcentaje sobre el total del consumo. Precios constantes	91
Tabla 35.	Gasto anual de los hogares 1990-91. Porcentaje sobre el total del consumo	93
Tabla 36.	Gasto en consumo privado. 1991	95
Tabla 37.	«¿Tomó Vd. algo el día anterior a esta entrevista?»	96
Tabla 38.	Líneas de Telefonía Básica en servicio por 100 habitantes	97
Gráfico 8.	Evolución del número de líneas de Telefonía Móvil Automática. 1989-1993. En miles	98
Tabla 39.	Evolución del parque automovilístico	99
Tabla 40.	Evolución de las matriculaciones por segmentos. Porcentajes de variación con respecto al año anterior	100
Tabla 41.	Matriculación de vehículos nuevos por tipo y procedencia	101
Gráfico 9.	Tiempo medio dedicado a ver TV por varones y mujeres según edad. En un día promedio semanal. 1987	108
Gráfico 10	Tiempo medio dedicado a ver TV por varones y mujeres según nivel de estudios. En un día promedio semanal. 1987	108
Tabla 42.	*Reality Shows*. Marzo 1994	109
Tabla 43.	Número de películas emitidas en las salas públicas y asistencia de espectadores. Valores absolutos	110

EL ORIGEN DE LA CRISIS ECONOMICA

Tabla 1.	La evolución del PIB en la Unión Europea.Tasa de variación anual en porcentajes	150
Tabla 2.	Tipos de interés reales a largo plazo en algunos países. En porcentajes y en promedios mensuales	150
Tabla 3.	La evolución de la inversión. Tasas de variación anual en porcentajes	151

Tabla 4. Grado de utilización de la capacidad productiva en Europa. En porcentajes 151

Tabla 5. El déficit por cuenta corriente. En porcentajes del PIB 152

Tabla 6. Indices de precios al consumo en la Unión Europea 152

Tabla 7. Aumento de los precios al consumo de los bienes industriales y los servicios en 1992 en los países de la UE. En porcentajes 153

Tabla 8. Gastos en investigación y desarrollo en los países mejor clasificados según el Indice de Desarrollo Humano. En porcentajes del PNB 153

LA REFORMA DE LAS RELACIONES LABORALES EN ESPAÑA

Gráfico 1. Evolución del empleo en España, UE, Japón y EE.UU. Cambios de porcentaje desde el año anterior. Base: año 80 = 0 161

Gráfico 2. Evolución de la tasa de desempleo en España, UE, Japón y EE.UU. 1977-1992. En porcentajes de la población activa 162

Gráfico 3. Aumento salarial medio pactado en convenios y evolución del IPC. Porcentajes de variación anual 1989-1993 172

Gráfico 4. Costes laborales por unidad de PIB. Porcentaje de aumento 1987-1992 173

Tabla 1. Evolución del empleo en el período 1989-1993. En miles de personas 182

Tabla 2. Remuneración media por asalariado en los países de la UE. Tasa de variación anual en porcentajes 182

Tabla 3. Costes de despido colectivo. Comparación internacional 183

Tabla 4. Jornada anual de trabajo en la industria en algunos países de la OCDE 184

EL PAPEL DEL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA ESPAÑOLA

Tabla 1. Evolución del gasto público en la Unión Europea. En porcentaje del PIB 207

Tabla 2. Evolución de la presión fiscal en los países de la OCDE. Total de ingresos fiscales en porcentaje del PIB. 1980-1992 208

Tabla 3. Déficit (-) y superávit (+) de las Administraciones Públicas en países de la OCDE. En porcentaje del PIB. 1987-1994 209

Tabla 4. Deuda pública bruta en los países de la OCDE. En porcentaje del PIB nominal. 1984-1994 210

REFORMAS EDUCATIVAS EN LA ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA

Tabla 1. Tasas brutas de escolaridad por niveles de enseñanza. 1975-1993 264

Tabla 2. Datos de escolaridad en Preescolar/Educación Infantil. 1975-1993 264

Tabla 3. Datos de escolaridad en EGB. 1975-1993 265

Tabla 4. Datos de escolaridad en Bachillerato y COU. 1975-1993 265

Tabla 5. Datos de escolaridad en Formación Profesional. 1975-1993 266

Tabla 6. Número de unidades o centros por niveles de enseñanza. 1975-1993 267

Tabla 7. Número de profesores por niveles de enseñanza. 1975-1993 268

Tabla 8. Población según algunos grupos de edad. Varios años 269

Tabla 9. Porcentajes de variación de la población, matrícula, profesores y unidades según niveles de enseñanza 1991. Base 1975 232

Tabla 10. Tasas de analfabetismo por grupos de edad. Varios años 269

Tabla 11. Analfabetismo en países de la Comunidad Europea. 1990 269

Tabla 12. Porcentaje de repetidores por niveles de enseñanza en algunos países de Europa. Varios años 270

Tabla 13. Alumnos que obtienen Graduado Escolar o Certificado de Escolaridad. 1975-1990. 270

Tabla 14. Alumnos matriculados y evaluación final en COU. 1975-1990 271

Tabla 15. Tasa de paro por edades. 1992 271

Tabla 16. Parados según nivel cultural. Varios años 272

Tabla 17. Evolución del presupuesto del MEC por subsectores. 1989-1993 273

Tabla 18. Formación del profesorado: presupuestos y participantes. Ambito de gestión del MEC. 1990-1992 245

Tabla 19.	Evolución del presupuesto del MEC para Nuevas Tecnologías Aplicadas a la Educación. 1989-1993	247
Tabla 20.	Directores según el órgano que los elige o designa. Centros públicos, ámbito de gestión del MEC. 1985-1992	275
Tabla 21.	Número de alumnos por profesor en los distintos niveles de enseñanza. 1982-1992	276
Tabla 22.	Presupuestos del MEC. Comparación de las previsiones de incremento con la evolución real. 1989-1993	277
Tabla 23.	Elecciones a Consejos Escolares. Centros públicos, ámbito MEC. 1991-1992	278
Tabla 24.	Presupuesto familiar y educación	255
Tabla 25.	Tasas de escolarización según tipo de hábitat	258
Tabla 26.	Evolución del presupuesto del MEC para Educación Compensatoria. 1989-1993	258
Gráfico 1.	Gasto público en educación como porcentaje del PNB. OCDE. 1988	279
Gráfico 2.	Gasto público en educación por estudiante en dólares americanos equivalentes. OCDE. 1988	279
Gráfico 3.	Esfuerzo Nacional en Educación: gasto público en educación por cada estudiante expresado como porcentaje del PNB *per cápita* OCDE. 1988	280
Mapa 1.	Analfabetismo según Comunidades Autónomas. 1991	280

LA FORMACION PROFESIONAL REGLADA Y : OCUPACIONAL EL RETO ANTE EL MUNDO DEL TRABAJO

Tabla 1.	Estudios en curso de los alumnos según estudios del padre. 1992	314
Tabla 2.	Estudios en curso de los alumnos según su origen social. 1992	314
Tabla 3.	Número de alumnos que cursan Bachillerato y Formación Profesional (primero y segundo grados). 1979-1991	289
Tabla 4.	Evaluación que los jóvenes hacen de los estudios de BUP y FP, según los estudios que cursen o hayan cursado en secundaria	315
Tabla 5.	Origen y crecimiento de los recursos destinados a la formación ocupacional según su origen. 1986-1989	315

Tabla 6. Alumnos formados y alumnos evaluados positivamente en la formación ocupacional según grupos destinatarios y organismos que la imparten. En números absolutos y en porcentajes verticales. 1989-1991 316

Tabla 7. Trabajadores evaluados positivamente en la formación ocupacional según su situación laboral. 1990-1991 317

Tabla 8. Participación en programas de promoción del empleo: trabajadores que entran en el programa como porcentaje de la fuerza de trabajo en algunos países de la OCDE. 1988 318

Tabla 9. Trabajadores en formación ocupacional evaluados positivamente clasificados según los grupos sociales objeto de las acciones. 1990-1991 319

Tabla 10. Alumnos de formación ocupacional evaluados positivamente según su nivel de estudios académicos. 1990-1991 319

Tabla 11. Formación ocupacional: porcentajes (verticales) de alumnos evaluados positivamente según la familia profesional. 1989-1991 320

Tabla 12. Trabajadores empleados que han recibido formación especializada adecuada para su trabajo actual al margen de los estudios académicos fuera de la empresa –incluida la Formación Profesional–. 1990 322

Tabla 13. Porcentajes de trabajadores que han recibido formación ocupacional en las grandes empresas en el año de referencia 1988-1990, según el sector al que pertenece la empresa y según el tipo de empresa. Orientación de la formación en la empresa a los nuevos trabajadores y para el reciclaje 323

Tabla 14. Costes de la formación ocupacional en las grandes empresas según el sector al que pertenecen y según el tipo de empresa. 1988-1990 324

SALUD Y SISTEMA SANITARIO

Tabla 1. Evolución del gasto sanitario (público y privado) en la Unión Europea, 1975-1990. Medido como porcentaje del PIB 363

Tabla 2. Evolución del gasto sanitario del Insalud y del gasto público farmacéutico, 1982-1992. Expresado como porcentaje del PIB y como tasa de crecimiento interanual 363

Tabla 3. Evolución de la estructura funcional del gasto público y privado en sanidad, 1982-1991. En porcentajes 364

Tabla 4. Evolución del presupuesto liquidado del Insalud en pesetas constantes de 1982 (en miles de millones) y porcentaje de desviación presupuestaria respecto al presupuesto inicial, 1982-1991 364

Tabla 5. Cualificación de la asistencia sanitaria pública 356

Tabla 6. Evolución de la importancia relativa del gasto sanitario privado y público en España, 1982-1991. En miles de millones de pts. y como porcentaje 364

Tabla 7. Gasto sanitario público *per cápita* (de población cubierta) por Comunidades Autónomas en 1988 365

Tabla 8. Indicadores de la prestación farmacéutica en el área de gestión directa por parte del Insalud 366

Tabla 9. Indicadores de actividad hospitalaria en algunos países de la OCDE en 1987 366

LA PROTECCION SOCIAL A LA INFANCIA

Tabla 1. Problemas planteados por el horario de trabajo de la madre en relación al cuidado de los hijos menores de 6 años. En porcentajes 387

Tabla 2. Composición familiar, según número de hijos y según situación laboral de la madre, en una muestra representativa de familias con al menos un hijo menor de 6 años en 1990. En porcentajes 387

Tabla 3. Gastos en protección social directa y fiscal a la familia en España, 1980-1990. En millones de pts. de 1983 y números índices 388

Tabla 4. Evolución de las desgravaciones fiscales por cargas familiares en el impuesto sobre la renta, 1979-1991. En números índices correspondientes a pts. constantes de 1983 388

Tabla 5. Aumento de la renta disponible neta de una familia obrera con ingresos medios y compuesta por cónyuge y dos hijos a cargo, respecto a un trabajador soltero con iguales ingresos, medido como porcentaje del salario bruto 389

Tabla 6. Asistencia de los hijos menores de 6 años a un centro escolar o guardería, según la situación laboral de la madre, en una muestra representativa de familias con al menos un hijo menor de 6 años en 1990. En porcentajes 389

Tabla 7. Importes mensuales, expresados en ECUs, de las prestaciones familiares directas en los países de la Unión Europea, a fecha 1 de julio de 1988 390

Tabla 8. Evolución de la actividad laboral de las mujeres españolas medida en términos de ocupación y por tramos de edad, 1964-1989. Porcentaje de mujeres ocupadas respecto al total de mujeres de cada grupo de edad 391

LOS PROBLEMAS DE LA VEJEZ

Tabla 1. Indicadores demográficos 420

Tabla 2. Estructura por sexo y edades de la población de 65 y más años, calculada a 1 de julio de 1990. Cifras absolutas y porcentajes 420

Tabla 3. Gastos corrientes de protección social con respecto al PIB y estructura de las prestaciones de protección social por grandes funciones en once países de la UE. 1988 421

Tabla 4. Evolución de los gastos de protección social, prestaciones de vejez y sanidad. Número de pensiones, cuantía de las pensiones y población de 65 y más años entre 1981 y 1989 422

Tabla 5. Distribución porcentual del número de pensiones contributivas del Sistema de Seguridad Social por tramos, según el importe mensual de las mismas. Comparación con respecto al SMI en vigor. Octubre de 1992 403

Tabla 6. Cuadro de cuantía mínima de las pensiones para 1993 423

Tabla 7. Cálculo aproximado de la tasa de cobertura de la población anciana por parte del sistema español de pensiones 408

Tabla 8. Clasificación del número de pensiones según la edad del beneficiario. Octubre 1990 424

Tabla 9. Distribución porcentual del número de pensiones por tramos, según el importe mensual de las mismas. Total clases, pensiones de jubilación y pensiones de invalidez. Julio 1993 424

Tabla 10. Tamaño de los hogares en los que residen los ancianos, según la edad y el sexo. Porcentajes verticales 425

Tabla 11. Régimen de tenencia de las viviendas, según sexo y edad. Sujetos de 60 y más años. Porcentajes horizontales 425

LA DISTRIBUCION TERRITORIAL DEL PODER POLITICO COMO FORMA DE INTEGRACION Y DEMOCRATIZACION DEL ESTADO

Gráfico 1	Estado del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). En pesetas por habitante	448
Tabla 1.	Recursos de las CC.AA. de régimen común en 1991 por participación en ingresos del Estado. En millones de pesetas	515
Tabla 2.	Financiación incondicionada de las CC.AA. de régimen común. 1991. En millones de pesetas	516
Tabla 3.	Endeudamiento de las CC.AA. En miles de millones de pesetas e índices	517
Tabla 4.	Variables de reparto para calcular el porcentaje de participación de las CC.AA. en los presupuestos del Estado	517
Tabla 5.	Desigualdad interregional de rentas. 1984	452
Tabla 6.	Indices de movilidad. Evolución desde 1967 hasta 1991	517
Tabla 7.	Renta familiar disponible *per cápita*. 1967-1991. En porcentajes respecto a la media española (=100)	460
Tabla 8.	Evolución del PIB *per cápita*. 1967-1991. En porcentajes respecto a la media española (=100)	461
Tabla 9.	Redistribución de rentas entre las CC.AA. 1989	463
Tabla 10.	Capital público *per cápita*. Por CC.AA.	465
Gráfico 2	Impugnaciones ante el Tribunal Constitucional. 1981-1992. Por Comunidades Autónomas	477
Gráfico 3	Impugnaciones ante el Tribunal Constitucional. 1981-1992	478
Tabla 11.	Número de electores por parlamentario en el Parlamento autonómico, Congreso de diputados y Senado	482
Tabla 12.	Presupuesto de las CC.AA. y gastos en personal. 1991	484
Gráfico 4	Personal de las Administraciones autonómicas. Por cada mil habitantes	485
Tabla 13.	Capacidad económica de los municipios. 1991	488
Tabla 14.	Formatos de los sistemas de partidos autonómicos en España. 1991-1992	494
Tabla 15.	Estimación del presupuesto agregado de servicios sociales de las CC. AA. 1988	502

Tabla 16. Datos básicos del SSA (Salario Social Autonómico) de seis CC.AA. 518

Tabla 17. Indicadores Regionales de I+D. 1988 519

Tabla 18. Actividad en I+D de las Administraciones Públicas. 1986 509

Tabla 19. Indicadores de distribución de recursos económico-sociales entre Madrid y el resto de CC.AA. 520

Tabla 20. Los 15 años de experiencia autonómica y la evolución de la distribución regional de recursos económicos 521

ESPAÑA 1993:
una interpretación de su realidad social

La evolución de los indicadores económicos, comprobados periódicamente a través de siglas familiares (IPC, PNB, etc.) describe una trayectoria que avisa previamente a los actores económicos sobre riesgo y oportunidades. La comparación con las curvas homólogas de otros países, en espacios más amplios, como el de la UE, la EFTA y la OCDE, se ha hecho imprescindible.

Los mecanismos internos del cambio social son mucho más complejos y no obedecen a reglas de cálculo. Tenemos que servirnos de la «cultura de la interpretación», tal como se viene haciendo en otros países de nuestro entorno. El aprendizaje de la innovación social resulta hoy tan necesario como difícil. Este Informe se inspira en la experiencia ininterrumpida durante 27 años del CENSIS italiano.

El **Centro de Estudios del Cambio Social** (C.E.C.S.), creado por la **Fundación Ramón Areces**, la **Empresa Iberdrola** y la **Fundación Encuentro**, representa a un amplio equipo de expertos que han redactado este texto, contrastando sus opiniones con las experiencias más amplias de los profesionales en los diversos sectores.

En las dos primeras partes presentamos al debate público un diagnóstico de conjunto y una descripción de los fenómenos más relevantes de la sociedad española. Analizamos, en la parte tercera, la génesis y patologías de nuestra crisis económica. Las dos restantes intentan tomar el pulso al sistema del Bienestar y al Estado de las Autonomías.

Trabajamos ya en el Informe número 2, **España 1994**, que esperamos publicar más puntualmente.